



A 10 AÑOS DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO

La Educación Integral de la
Sexualidad en América Latina
y el Caribe 2013-2023



Educación Integral
de la Sexualidad.
Programa de Ciencias
Sociales y Salud.



Con el apoyo de:



Autores:

Karina Cimmino, Mónica Gogna y Diego Rossi (FLACSO Argentina)

Dirección general:

Paula Antezana y Sol East (UNFPA- LACRO)

Este documento fue producido por la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe y FLACSO Argentina, como socio implementador de EIS. Se permite la reproducción parcial o total del documento siempre que se otorguen los créditos correspondientes. Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales de la organización, siendo de responsabilidad de los autores. Enero 2024.

Índice

01 Introducción [3]

02 Metodología [5]

Evolución de la implementación de la EIS en el período 2013-2023 [5]

03 La evolución de la EIS en la última década 2013 a 2023 [8]

Marcos normativos de EIS [8]

Programas/Iniciativas de EIS en el sistema educativo [10]

Contenidos [13]

Formación docente [15]

Monitoreo y Evaluación [16]

04 Obstáculos y facilitadores [18]

A una década del Consenso de Montevideo: balance y perspectivas desde la mirada de las informantes clave [20]

05 A modo de conclusiones [26]

Tendencias, avances y retrocesos de la EIS en la región a una década del Consenso de Montevideo: 17

06 Referencias bibliográficas [32]

07 ANEXO I [34]

08 ANEXO II [40]



01

Introducción

En agosto de 2013 tuvo lugar en Montevideo (Uruguay) la *“Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe- Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014”*. La reunión, organizada por la CEPAL y el gobierno del Uruguay con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), dio origen al **Consenso de Montevideo**, que estableció un conjunto de medidas prioritarias para alcanzar dicha integración, al que los países participantes adhirieron.

En el Consenso de Montevideo, se destacan **dos acciones específicas relativas a la Educación Integral para la Sexualidad (EIS)**. Las mismas se encuentran en el apartado acerca de los Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Apartado D):



ACCIONES ESPECÍFICAS DESTACADAS

CONSENSO DE MONTEVIDEO 2023

11

Asegurar la efectiva implementación de programas de educación integral para la sexualidad, reconociendo la afectividad, desde la primera infancia, respetando la autonomía progresiva del niño y de la niña y las decisiones informadas de adolescentes y jóvenes sobre su sexualidad, con enfoque participativo, intercultural, de género y de derechos humanos;

14

Dar prioridad a prevenir el embarazo en la adolescencia y eliminar el aborto inseguro, mediante la educación integral para la sexualidad, y el acceso oportuno y confidencial a la información, asesoramiento, tecnologías y servicios de calidad, incluida la anticoncepción oral de emergencia sin receta y los condones femeninos y masculinos;

A 10 años de ese compromiso, resulta oportuno y necesario analizar la situación actual de la EIS en la región, a modo de poder identificar tendencias, avances y retrocesos, los déficits ocurridos en este período, y reconocer los desafíos que se enfrentan para alcanzar esas metas.



02 Metodología

Evolución de la implementación de la EIS en el período 2013-2023

Este informe es producto de una metodología que combinó el análisis de documentos¹ y la realización de dos grupos focales: uno con funcionarias de UNFPA en países seleccionados, y otro con expertas en Educación Integral de la Sexualidad de la región².

Los **documentos** consultados fueron principalmente, los Estados del Arte de la EIS elaborados por el UNFPA desde el 2013 al 2023,- y a partir del 2020 elaborados en colaboración con FLACSO-Argentina-, y los informes del “Mira que te Miro³”.

Los Estados del Arte, se basan en datos provenientes de encuestas bianuales a representantes de los ministerios de educación y de salud de los gobiernos de todos los países de América Latina y el Caribe de habla hispana y Brasil, direccionadas por las Oficinas de país del UNFPA, que tienen por finalidad monitorear la situación de la EIS en la región.

1. Ver Listado de documentos y breve síntesis de cada uno en Anexo I

2. Ver Listado de participantes en Anexo II

3 Mira que te miro: <https://miraquetemiro.org/documents>



Los cuestionarios constan de entre 53 y 60 preguntas aproximadamente, que en su mayoría son de tipo cerrado y de selección múltiple y se agrupan en bloques temáticos.

Todos los Estados del Arte indagan sobre los siguientes aspectos:

- A. Marco legal y programático
- B. Modalidad y contenidos de EIS
- C. Formación docente
- D. Monitoreo y evaluación
- E. Presupuesto
- F. Obstáculos y facilitadores

Desde el 2013 a la fecha, si bien ha habido algunas variaciones en algunas preguntas, y, en algunos años se han agregado nuevas secciones para atender a las necesidades del contexto (pandemia de Covid-19 y lineamientos internacionales de EIS Fuera de la Escuela), los ejes se mantienen constantes, y esto permite establecer comparaciones para poder identificar tendencias en la década bajo estudio. Los Estados del Arte revisados han sido de los años 2013, 2015, 2018, 2020 (consulta interna), 2021⁴ y del 2023. También se revisó la actualización anual que se comenzó a realizar en el 2022 sobre algunos indicadores.

Los Estados del Arte de la EIS se aplican en los 19 países de habla hispana y Brasil (que no fue incluido solo en 2015), el número de países que responden varía en los distintos años (19 a 17 países), dependiendo su participación de los criterios de los gobiernos en cada estudio.

Es necesario considerar las limitaciones que tienen este tipo de estudio, que presenta datos de la situación en un momento determinado, pero que pueden ir variando incluso en el mismo año en que se aplican. Otra de las limitaciones, es que la calidad de los datos depende mucho de las/os informantes seleccionados en cada caso para responderlas, y, por otro lado, al ser un instrumento con preguntas cerradas, no es posible indagar en profundidad en algunas respuestas. También, debe considerarse que existieron variaciones de algunas preguntas a lo largo del tiem-

⁴ Estado del Arte de la EIS (2021): www.flacso.org.ar/publicaciones/estado-del-arte-de-la-educacion-integral-de-la-sexualidad-en-america-latina-2021/



po, y aunque si bien, todas apuntaban a los mismos ejes, estos leves cambios pueden dar cuenta de variaciones de respuesta en algunos casos.

La otra fuente de información para este estudio lo constituyen los informes de la plataforma **Mira que te miro**, que -desde universidades y organizaciones de la sociedad civil- analiza y compara información gubernamental sobre los compromisos planteados en el Consenso de Montevideo en 13 áreas clave, entre las que se encuentra la educación integral en sexualidad. Esta plataforma contiene información sobre 23 países, ya que incluye a Guyana, Trinidad y Tobago, Belice y Jamaica. En relación con la educación integral en sexualidad (EIS) analiza la existencia de los marcos políticos y programáticos, el contenido de los currículos, campañas, asignación de fondos y existencia de sistemas de denuncia, para dar cuenta de un cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos en el Consenso de Montevideo. La primera edición (IPPF, 2018) contiene información sobre el 2017 y la última para 2023 (<https://miraquetemiro.org>).

Además de la revisión de los Estados del Arte y los informes del Mira que te Miro, durante el 2023, se realizaron dos **grupos focales** que tuvieron por objetivo conocer la visión de las participantes sobre los avances y retrocesos ocurridos en torno a la EIS desde la firma del Consenso de Montevideo, hasta la actualidad, con particular énfasis en la influencia (o no) que, desde su punto de vista, había tenido este acuerdo regional y, en tal caso, a través de qué mecanismos o procesos había ejercido esa influencia.

El primer grupo focal estuvo integrado por cinco funcionarias del UNFPA con conocimiento de la situación de la EIS en sus respectivos países: Argentina, Colombia, Ecuador, México y Paraguay. La selección incluyó países con normativas más y menos favorables a la EIS, y diferente nivel de implementación de programas/experiencias.

El segundo grupo focal estuvo integrado por nueve especialistas en educación sexual con amplio conocimiento sobre la situación de la EIS en la región y, en particular, con experiencia de trabajo en seis países (Argentina, Bolivia, Uruguay, Ecuador, México y Panamá).

En el trabajo con estos grupos se identificaron las opiniones mayoritarias y también las particularidades de la situación de los países cuando correspondía.

03

La evolución de la EIS en la última década (2013 a 2023)

Esta sección presenta, en primer término, la principal información contenida en los Estados del Arte, y en los informes del Mira que te Miro. La misma ha sido resumida en forma gráfica, teniendo en cuenta los principales ejes que estructuran los propios diagnósticos, y los años a los cuales los respectivos informes hacen referencia. Luego de cada tabla se ofrece una síntesis de la evolución temporal de ese eje.

Marcos normativos de EIS

En el período 2013-2023 se produjeron leves avances en términos de los marcos legales y normativos para abordar la EIS. Si bien desde el 2013 a la fecha, casi todos los países de la región cuentan con un marco legal y normativo que ampara el desarrollo de la EIS, en general, la misma está inserta en leyes generales y más amplias, y siguen siendo muy pocos los países que cuentan con leyes o resoluciones específicas al respecto.



En 2013 solo dos países sobre un total de 18 tenían leyes específicas de EIS: Argentina (Ley 26150/2006) y Colombia (Sentencia T 440 de la Corte Constitucional/1992), y en el caso de Uruguay existía una resolución del servicio descentralizado que administra todo el sistema educativo (ANEP), que instaló la EIS desde la educación inicial hasta la formación docente (ANEP-CODICEN Resolución N°4 Acta Ext. N°35 14/12/2005), además de que la misma está establecida en la Ley General de Educación 18437. Por lo tanto, al inicio del período sólo 3/18 países contaban con ley o resolución específica de EIS, y solo dos países no contaban con algún tipo de legislación que contemplara el abordaje de este tema (Honduras y Costa Rica).

Esto se ha mantenido de forma más o menos constante y solo se verifican algunas variaciones, y un pequeño incremento de países hacia fines del período. En este sentido, en el Estado del Arte 2021 cuatro países contaban con algún tipo de ley o resolución específica de EIS (Argentina, Cuba, Perú y Venezuela), y en el Estado del Arte 2023, Panamá se suma a los países que cuentan con leyes específicas de EIS. Por lo tanto, de dos países en el 2013 se pasa a cinco países en el 2023 que cuentan con alguna normativa específica para abordar la EIS, y esta cifra asciende a seis países si se cuenta a Uruguay que mantiene la resolución del ANEP 2005. Por otra parte, es de destacar que el marco normativo de la EIS en Colombia varió del 2013 a la fecha, incorporando a la EIS en la Ley General de Educación cuyo rango jurídico es mayor al de la Sentencia mencionada anteriormente.

Por otra parte, a diferencia de inicios del período estudiado donde dos países afirman no contar con legislación que contemple el desarrollo de la EIS, actualmente todos los países de la región comprendidos en los Estados del Arte (19 países) cuentan con algún tipo de ley o normativa que permite su abordaje, y estos datos son también coincidentes con los resultados del Miro que te Miro 2023.

Sin embargo, como destacan los distintos Estados del Arte de la EIS, la existencia de marco legal, es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la implementación de esta temática, y la inclusión predominante de la misma en leyes generales plantea debilidades vinculadas a una mayor dependencia a las voluntades políticas cambiantes que puedan existir en los países en cada momento.

PROGRAMAS/INICIATIVAS DE EIS EN EL SISTEMA EDUCATIVO

	2013	2015	2018	2021	2023
Países que cuentan con Programas/ Iniciativas de EIS en el sistema educativo	10/18 países (56%): Argentina, Cuba, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Nicaragua, Perú, México y Guatemala, Uruguay	18/18 países (100%) que responden afirman contar con alguna iniciativa vinculada a la EIS, sin embargo, solo 4/18 (22%) cuentan con Programas nacionales específico de EIS Argentina, Uruguay, Colombia y Cuba	12/18 países (67%): no se especifican países	15/19 países (79%): Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay, Venezuela y Brasil	12/17 países (71%): Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela
Implementación de los programas de EIS de forma obligatoria en sistema educativo	9/18 países (50%): Argentina, Uruguay, Cuba, Rep. Dominicana, Colombia, Nicaragua, Perú, México y Paraguay	15/18 países (82%): Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Ecuador y Venezuela Obligatorio en todos los niveles educativos 7/18 países (39%): Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela	7/18 países (41%): (no especifica países) Obligatorio desde Inicial hasta Secundario: 28% (no especifica países)	16/19 países (84%): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela Obligatorio en todos los niveles en 5/19 países (26%): Argentina, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela	12/17 países (71%): Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela Obligatorio en todos los niveles en 8/17 países (47%): Argentina, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Rep., Dominicana, Uruguay y Venezuela)
Presupuesto	7/18 países (39%): tienen presupuesto específico del estado Cuba, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Guatemala y Colombia	6/18 países (33%): exclusivamente fondos públicos Argentina, Cuba, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay	10/18 países (60%): tienen asignación de presupuesto público (no especifica países)	11/19 países (58%): tiene asignación presupuestal para EIS en algún ministerio u organismo estatal Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela	7/17 países (41%): cuentan con presupuesto específico de EIS Argentina, Brasil, Cuba, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay



En primer lugar, se advierte un **crecimiento de la cantidad de países que cuentan con programas o iniciativas de EIS** entre el inicio y el fin del período analizado (del 56% en 2013 a 71% en 2023). Se identifica que en ocho casos: Argentina, Cuba, Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Perú, México y Uruguay, estos países refieren de forma consistente y continua la existencia de programas desde el inicio del período a la fecha, mientras que algunos países, como Paraguay y Guatemala que tenían programas inicialmente, dejan de tenerlos, y en cambio se suman nuevos programas o iniciativas en tres países (Chile, Ecuador y Venezuela).

En cuanto a la **obligatoriedad**, también se advierte una **tendencia ascendente**: en el 2013 solo 9 países implementaban los programas de EIS de forma obligatoria en algún o en algunos niveles, y en el 2023 esta cifra asciende a 14 países⁵. En cuanto a la implementación obligatoria de los programas de EIS en todos los niveles educativos (desde nivel inicial a media superior), si se consideran los años en los que la información es estrictamente comparable, también se visualiza una tendencia creciente: en 2021 solo el 26% de los países implementaba la EIS en todos los niveles, pero en 2023 prácticamente la mitad de ellos (47%) lo hacía. Si bien han aumentado los países que implementan este tema en todos los niveles educativos, la proporción sigue siendo baja (menor al 50%). Estos datos también son coincidentes con el informe del Mira que te Miro 2023, que señalan que menos de la mitad de los países que responden implementan la EIS desde el nivel inicial.

Cuando se analiza la implementación de la EIS por nivel educativo (2018/2023) se advierte que en todos los años la predominancia es en el nivel secundario, que duplica su proporción entre 2018 y 2023, llegando al 82% en el último año. El aumento también es sistemático y significativo en los otros niveles, ubicándose actualmente en torno al 70% en Primaria, 60% en Inicial y 50% en Media Superior. No obstante, tal como es subrayado en varias investigaciones y en las recomendaciones internacionales, es necesario que la EIS se brinde desde el Nivel Inicial.

En términos de enfoques (no se muestra en tabla), se advierte un avance, al menos en el discurso, respecto del énfasis inicial en la prevención del embarazo en la adolescencia y el VIH y las habilidades para la vida hacia enfoques más integrales. Una amplia mayoría de países (89% en 2021 y 82% en 2023) reporta

5. Si bien los países que responden tener programas o iniciativas de EIS son 12, hay dos países: Brasil y Bolivia que afirman contar con iniciativas/programas con otros nombres en los cuales se abordan algunos contenidos de EIS.



que sus programas o iniciativas de EIS están **alineados con las Orientaciones Técnicas Internacionales sobre Educación en Sexualidad de Naciones Unidas**⁶. Si bien es significativamente alto el número de países que declaran utilizar todos, o la mayoría de los enfoques, la enunciación de su implementación no significa que efectivamente esto se realice en la práctica cotidiana. De forma coincidente con el informe del Mira que te Miro (2023), los Estados del Arte de la EIS señalan que existen ventanas de oportunidad para mejorar la incorporación de estos enfoques en los programas, con base en las Orientaciones Técnicas Internacionales de EIS de Naciones Unidas.

Los enfoques **abordados de manera más frecuente** en los programas de EIS de los países en los Estados del Arte 2021 y 2023, son: “Derechos Humanos”, “Habilidades para la vida” y “Prevención y promoción de la salud”, “Enfoque de género” y los enfoques implementados **en menor medida** por los países que responden, son: “Interculturalidad” y “visión positiva de la sexualidad”.

Por último, el **presupuesto de los programas de EIS constituye un nudo crítico**. Si bien, en los distintos Estados del Arte, se pueden apreciar leves variaciones sobre este punto a lo largo del período, en todos los casos, son pocos los países que asignan presupuesto específico para la EIS y, en varios años se reiteran algunos de los mismos (Por ejemplo, Argentina, Cuba, Uruguay). Este dato es similar al que arroja el último reporte del Mira que te Miro. Por otra parte, en los Estados del Arte se verifica que aún en dichos casos, el presupuesto asignado es predominantemente bajo. En ambos estudios se indica que la no asignación de presupuesto específico es un indicador del rezago en la implementación de la EIS.

6 Orientaciones Técnicas Internacionales sobre Educación en Sexualidad : https://cdn.who.int/media/docs/default-source/reproductive-health/sexual-health/international-technical-guidance-on-sexuality-education-es.pdf?sfvrsn=10113efc_29&download=true

CONTENIDOS

	2013	2015	2018	2021	2023
Inserción de contenidos en el currículo escolar/ malla curricular	11/18 países (61%) Uruguay, Argentina, Cuba, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú, México, Guatemala	15/17 países (89%) Cuba, Uruguay, Argentina, Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Chile, República Dominicana y Panamá	10/18 países (61%) (no específica países)	18/19 países (95%) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela	14/17 países (82%) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela
Asignaturas en las que se aborda la EIS de forma predominante	s.d.	Ciencias naturales y para la salud: 80% Ciencias sociales: 67% Cívica y ética: 47% Otras (educación física y artística, español, matemáticas): 73%	Ciencias naturales y para la salud: 53% Ciencias sociales: 27% Cívica y ética: 27%	Ciencias Naturales/ Biología: 95% Ciencias Sociales: 47% Cívica y ética: 37% Educación para la salud: 37%	Ciencias Naturales / Biología: 82% Ciencias sociales: 55% Ciudadanía/Cívica/ Ética: 55% Lengua / Literatura: 27% Otras: 36%

En primer lugar, se observa un incremento en la cantidad de países en los que los contenidos de la EIS están insertos en la **malla curricular** (del 61% en 2013 al 82% en 2023). Esto es un dato auspicioso que indica que este tema ha ido cobrando relevancia en el sistema educativo en la región como un contenido que debe ser dictado por el sector educativo.



En cuanto a las modalidades de inclusión en la Currícula, en todos los niveles se advierte una combinación de **modalidades** (área transversal, asignatura específica, unidad dentro de asignatura, oportunidades curriculares, proyectos esporádicos) en la que tienden a destacarse la transversalidad y las oportunidades curriculares (no se muestra en tabla). Con respecto a la transversalidad, los Estados del Arte señalan que la misma resulta importante para abordar los contenidos en diferentes asignaturas y darle un carácter integral, sin embargo, con esta modalidad la implementación de la EIS puede quedar en muchos casos desdibujada, o bien diluidas las responsabilidades por desarrollarla y también, para darle seguimiento.

Respecto de las **asignaturas en las que este tema se implementa de forma predominante**, no se advierten cambios significativos en el período analizado: Ciencias Naturales y Biológicas siguen siendo las más mencionadas, seguida de Ciencias Sociales, Cívica y Ética y Lengua/Literatura. Esto resulta consistente con los distintos estudios que existen, donde se indica el énfasis que aún tiene en la región la preocupación por la prevención, y el enfoque biologicista, no obstante, el creciente interés por los enfoques integrales.

FORMACIÓN DOCENTE

	2013	2015	2018	2021	2023
Obligatoriedad de la EIS en la formación docente de pregrado	s. d.	5/18 países (28%): Argentina, Bolivia, Cuba, México y Uruguay	s. d.	3/19 países (16%): Argentina, Uruguay y Cuba La formación docente de pregrado en EIS es la instancia de formación predominante en Uruguay	4/17 países (25.%): Argentina, Nicaragua, Uruguay, Venezuela

Formación docente en EIS en servicio	6/18 países (33%): Argentina, Colombia, Uruguay, Honduras, Nicaragua, República Dominicana	16/18 países (89%): Argentina, Cuba Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú	11/18 países (61%): No específica países	15/19 países (79%): Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela Solo en 13/19 países (68%) es ofrecida por el estado: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela	11/17 países (69%): Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, R. Dominicana y Venezuela 10/17 países (63%) es ofrecida por el Estado: Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, R. Dominicana y Venezuela
---	--	--	---	---	---

A lo largo del periodo se advierte un **incremento** importante en el número de países que realizan **capacitación docente en servicio**, que es la modalidad de formación predominante, y sobre la que se dispone de información sistemática: de un tercio en 2013 al 69% en 2023. En otras palabras, para la mayoría de los países, la tendencia más generalizada es que las y los docentes obtengan alguna capacitación en la temática durante sus años de servicio. Sin embargo, los Estados del Arte señalan la disímil calidad de estas propuestas formativas, que en general son propuestas de corta duración y de cobertura limitada.

Desde el 2015 hasta la fecha, la formación docente en EIS es ofrecida predominantemente por los Ministerios de Educación de los países, seguidos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las universidades o institutos pedagógicos públicos, otros ministerios y las universidades o institutos pedagógicos privados, tal como surgen en los diversos reportes de Estado de la Arte de la EIS (no se muestra en tabla).

En cuanto a las modalidades, los Estados del Arte indican que existe una combinación de actividades presenciales,



semipresenciales y virtuales, y que estas últimas han adquirido un mayor peso a partir de la pandemia por COVID 19.

Con respecto a la **formación docente inicial o de pregrado**, como puede advertirse, la tendencia se mantiene **baja**, y la situación sigue siendo crítica, ya que son muy pocos los países en los que la EIS se incorpora de forma obligatoria. En el 2015 era en 5/18 países (Argentina, Bolivia, Cuba, México y Uruguay) y en el 2023 son 4/17 (Argentina, Nicaragua, Uruguay y Venezuela). Como puede observarse en la tabla, los países que incluyen a la EIS en la formación de pregrado se mantienen más o menos constantes a lo largo de toda la década, y coinciden en general con los países con mayor continuidad en la implementación de la EIS.

La formación docente es clave para la implementación de la EIS de calidad. Entre los déficits identificados por los Estados del Arte con respecto a este aspecto, cabe mencionar debilidades en la programación curricular, en la calidad, duración y cobertura de las actividades formativas. La insuficiente formación docente, así como deficiencias en el seguimiento del personal capacitado y la evaluación de los resultados y del desempeño, constituyen importantes obstáculos al desarrollo de la EIS. Esto es coincidente con lo que plantea también el informe 2023 de Mira que te Miro, que sostiene que la capacitación docente es una de las áreas que más necesitan ser reforzadas.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

	2013	2015	2018	2021	2023
Existencia de sistemas de Monitoreo y evaluación de la EIS	3/18 países (17%): Colombia, Cuba y Costa Rica	5/18 países (28%): Bolivia, Cuba, México Uruguay y Argentina Solo cuentan con un sistema de indicadores: 4/18 (22%) El Salvador, Honduras, Paraguay y República Dominicana	Tienen una o más formas de evaluación: 9/18 países (50%): Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay	4/18 países (22%): Argentina, Colombia, Costa Rica y Cuba El grado de avance es inicial (Colombia y Costa Rica) y medio (Argentina y Cuba)	3/17 países (18%): Argentina, Panamá y Venezuela El grado de avance en estos casos es medio



Según la información disponible, la falta de prácticas de monitoreo y evaluación es una carencia que afecta a los programas de EIS en la mayor parte de los países.

A lo largo del período, y con excepción del año 2018⁷, la proporción de países que refiere contar con **sistemas de monitoreo y de monitoreo y evaluación** es muy similar, por lo cual, la tendencia no se ha modificado desde el 2013 a la fecha, y la cantidad de países que realizan estas prácticas sigue siendo **muy baja** (17% en el 2013 y 18% en el 2023).

Por otra parte, en los casos en que se cuenta con información sobre el grado de avance en la implementación de estos sistemas (Estado del Arte 2021 y 2023), el mismo es en general, inicial o medio, lo que indica que aún en los casos en que se desarrollan, resulta necesario su fortalecimiento.

En síntesis, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones en EIS siguen siendo aspectos críticos a mejorar en la región. En la mayoría de los países no existen mecanismos e instrumentos que posibiliten: identificar los avances y dificultades en la implementación de los programas, valorar sus resultados e impactos, conocer la cantidad de establecimientos educativos que implementan EIS, tomar decisiones informadas para el mejoramiento de las intervenciones y la rendición de cuentas a contrapartes, donantes y a la población en general. Esta situación dificulta el desarrollo y la implementación de calidad de los programas de EIS, lo que requiere su abordaje y profundización en la próxima década.

7. Es difícil interpretar el incremento reportado en 2018, ya que se entiende que más que reflejar un cambio real, el mismo es producto de la variación en la pregunta (pregunta si cuentan con alguna modalidad de evaluación en general), y la percepciones e interpretaciones de quienes respondieron la encuesta, que en este informe no fueron representantes de gobierno.

04

Obstáculos y facilitadores

En los Estados del Arte realizados entre los años 2015 y 2023, los principales obstáculos identificados para la implementación de la EIS por los países participantes son, aunque con leves cambios de orden según los años: la débil voluntad política, los cambios político-administrativos, el presupuesto insuficiente, el accionar de los grupos opositores y la falta de formación docente. En el 2023, se identifica una mayor incidencia de estos dos últimos factores por sobre los restantes, lo que se refleja en los cambios en el contexto regional, y el mayor peso que parecen estar ejerciendo estos grupos sobre los gobiernos para impedir o frenar los avances en este tema.

Todos estos factores están vinculados entre sí, ya que la débil voluntad política, se asocia, por un lado, a una mayor permeabilidad de los gobiernos para permitir los embates de los grupos opositores. Por otro lado, los cambios político administrativos frecuentes en la región, se vinculan con la existencia de mayores dificultades para sostener la decisión política para implementar estos programas, y para asignarle presupuesto. También, la débil voluntad política y el bajo presupuesto, se vinculan con las mayores dificultades que se identifican en los gobiernos, para ofrecer y garantizar la formación docente en EIS.

Los principales factores obstaculizadores identificados por las encuestas de los Estados del Arte de la EIS, son coincidentes con lo señalado por las expertas, que participaron en los grupos focales para este estudio. Las informantes clave concluyeron que el cambio de signo político en los países, la falta de políticas de estado, el avance de movimientos de grupos opositores a la



EIS, la falta de financiamiento y de una cultura de la evaluación han sido los principales obstáculos a la implementación de la EIS en la región.

En cuanto a los factores que se consideran “facilitadores” de la implementación de la EIS, se identifica un cambio en el peso relativo de algunos por sobre otros, si se compara el inicio del período con la actualidad. En este sentido, al comienzo del período, la mayoría de los países destacó el impulso sostenido y permanente recibido desde la sociedad civil (grupos de mujeres, grupos feministas y grupos de jóvenes) en la lucha y reclamo decididos por la existencia de la EIS. En algunos países también se hicieron eco de este reclamo sectores docentes, de asociaciones gremiales y grupos de padres y madres (referido por países “pioneros”, como Colombia, Uruguay y Argentina).

Posteriormente (2015), la totalidad de los países destacó el interés del estudiantado como factor clave, seguido del apoyo técnico de las organizaciones internacionales y los grupos de abogacía. Dos tercios de los países subrayaron la coordinación intersectorial, la motivación de las y los docentes y la intervención de las OSC. La receptividad socio familiar supera levemente, en esta consulta, al peso otorgado a la decisión política y a la existencia de presupuesto asignado (indicado por la mitad de los países como un factor facilitador).

Esto puede interpretarse por el peso que han tenido inicialmente estos grupos organizados (sociedad civil, movimientos estudiantiles, movimientos de mujeres, etc.) para poder incidir e instalar leyes, programas y políticas de EIS en los países.

En cambio, en los últimos tres Estados del Arte realizados entre el 2018 y el 2023, los países priorizaron como factores facilitadores más frecuentes, la existencia del marco legal/normativo, la decisión política y la existencia de una estrategia intersectorial, seguidos por la asignación presupuestaria y el apoyo técnico de organismos internacionales.

En este sentido, en espejo con el principal obstáculo señalado (la débil voluntad y decisión política), la fuerte voluntad política es sistemáticamente considerada como uno de los principales factores facilitadores para implementar este tema y para contrarrestar varios de los obstáculos mencionados.

La demanda de los grupos que hacen abogacía a favor de la EIS y las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil van apareciendo con menor frecuencia mencionadas como factor facilitador, y se concentran en países con mayores dificultades para desarrollar políticas de EIS, o donde estas políticas son más débiles.



A una década del Consenso de Montevideo: balance y perspectivas desde la mirada de las informantes clave

En este apartado se presentan las opiniones recogidas en los grupos focales con expertas con amplio conocimiento sobre la región y puntos focales del UNFPA. Los grupos tuvieron por objetivo central obtener sus puntos de vista respecto de la potencial influencia del Consenso de Montevideo en el proceso que hemos reseñado en base a la información cuantitativa provista por los distintos Estados del Arte de la EIS.

Dadas las similitudes entre los puntos de vista vertidos en ambos grupos focales sus resultados se presentan de forma conjunta, sin distinguir su procedencia, indicándose sólo el país cuando se hace referencia a situaciones nacionales.

En primer lugar, varias participantes señalaron la **“excepcionalidad”** del Consenso de Montevideo, al que califican como **“uno de los instrumentos más fuertes que existen”, “el más progresista”**. Destacan su carácter muy innovador en materia de derechos y que, al día de hoy, es el único consenso regional que tiene una visión integral de la EIS, perspectiva de género y derechos y una visión positiva de la sexualidad. Las participantes califican al contenido del Consenso de **“fuerte”** y **“explícito”** (imposible de ser plasmado en un acuerdo en otros contextos) y destacan que incluye temáticas de mucha relevancia y actualidad como diversidad y violencias.

Con respecto al papel jugado por el Consenso, se lo considera un **“punto de legitimación de la EIS”**, una **“puerta de entrada”, “un gran marco de acción”** para la implementación de políticas públicas, aunque -al decir de una participante- se desconoce en qué medida los gobiernos se han valido de este instrumento para sustentar acciones en esta línea.

Mayoritariamente, en los grupos focales, se señala que la influencia inicial del Consenso fue muy positiva: **“jaló hacia adelante la EIS”**.

En este sentido, se identifican diferencias en el tipo de influencia que ha tenido el Consenso, según los grados de avance que ya tenían los países en ese momento:



En el caso de Argentina, que ya en 2013 contaba con importantes avances en esta materia, el Consenso sirvió como ratificación del rumbo iniciado con la ley 26150 (2006) y el Programa Nacional, al poner en evidencia que -como ya establecía la Declaración Ministerial de 2008- se trataba de una política consensuada por los países de la región.

Respecto de México, se señaló el papel central que juega el Consenso de Montevideo en el paradigma de la nueva escuela mexicana (*“los nuevos libros de texto tienen esa visión integral”*).

La gran mayoría de las participantes espontáneamente destacó el papel jugado por la sociedad civil en la construcción del Consenso (*“pidiendo los avances que se lograron”*) y en su puesta en marcha y monitoreo:

“En México la sociedad civil, que es un motor fundamental, lo tomó como bandera. La sociedad civil ha sido fundamental para monitorear avances del Consenso” (México)

“Desde la sociedad civil somos quienes hemos tratado de poner este tema en agenda” (Uruguay)

“El Consenso de Montevideo está muy presente en la sociedad civil. Quieren ser parte de las delegaciones, quieren estar con el gobierno nacional en las conversaciones, no quieren eventos paralelos, quieren estar sentadas a la mesa defendiendo lo que está en riesgo hoy” (Argentina).

“Es muy importante el posicionamiento de sociedad civil, la participación e influencia de grupos de jóvenes” (Ecuador)



Una de las hipótesis es que el Consenso de Montevideo, es conocido, difundido y utilizado en mayor medida por la sociedad civil, que por los gobiernos, y es un instrumento que facilita las acciones de abogacía de EIS, sobre todo en los países con marcos legales y programáticos más débiles.

También hubo acuerdo en los grupos en que, luego de ese impulso inicial, el Consenso fue perdiendo fuerza, quedando *“invisible, dormido”* y que varios países se han *“retraído”* del Consenso de Montevideo.

No veo que el Consenso de Montevideo sea el instrumento que los gobiernos están utilizando. Lo firmaron y a los 10 años, he visto muy poco ...”

Entre los factores que dan cuenta de los escasos avances de la EIS y el desdibujamiento de la influencia del Consenso de Montevideo en los países, las participantes destacaron:

- La complejidad política y económica de América Latina y el Caribe (*“países en francas crisis”*, avance del conservadurismo y los movimientos opositores a la EIS).
- El cambio de signo político en los países y
- La falta de políticas de estado

Hubo consenso en que las categorías *“izquierda”* y *“derecha”* actualmente no resultan útiles para analizar la realidad, pues al decir de varias de las participantes

“Hay países “que se dicen de izquierda” o “de izquierda entre comillas” que tienen dificultades con la EIS o son “enemigos de la EIS y la salud sexual y reproductiva” mientras que “a veces gobiernos de derecha impulsan ciertos derechos”.



Asimismo, la pandemia por COVID 19 y el aislamiento, que afectaron fuertemente al sector educación, también contribuyeron a que la EIS sea, en opinión de varias participantes, una de las áreas del Consenso de Montevideo que menos ha avanzado.

“Si hay grandes pérdidas de aprendizaje por la pandemia, es muy difícil avanzar en la EIS”.

“La pandemia cruza. Los países se disculpan, porque no tienen recursos. En los procesos de priorización, lo social queda afuera”

Otros factores que afectan la implementación de los programas de EIS en la región son los derivados de la organización de muchos de los países (descentralizados) y la ausencia de financiamiento:

“Nuestros países son descentralizados. El trabajo entre lo nacional y lo local es fundamental. Vemos en Argentina que en algunas provincias tenemos frenos”.

“La instalación de programas de EIS cuesta mucho a nivel oficial, de los ministerios. Y cuesta porque requiere de recursos financieros. La inversión que tiene que hacer el estado para que un programa sea eficaz, efectivo”

Por otra parte, otras de las dificultades, señaladas por las participantes, y que coincide con los resultados de los Estados del Arte de la EIS, es la falta de monitoreo y evaluación de los programas de EIS, que se atribuye entre otras cosas a la inexistencia de una cultura de la evaluación en la región:



“Es desafiante saber cuánto avanzamos... Las provincias no quieren ser expuestas a que están haciendo las cosas mal o no las están haciendo”

Tanto expertas, como funcionarias del UNFPA coincidieron en que los 10 años del Consenso de Montevideo constituyen una oportunidad para hacer un balance y darle un nuevo impulso:

“Resignificarlo... Ver la vigencia en este contexto controversial para el avance de la agenda. Volver a implementarlo, ver las brechas, en qué retrocedimos”

“Hay que reposicionarlo, retomarlo en un contexto en que la pandemia y la crisis educacional generó retrocesos en los pocos avances que hubo en EIS”

“(ver) cómo rescatar ese consenso a nivel de práctica. Como se ve transformado 10 años más tarde”

En tal sentido, en el grupo de expertas se señaló la necesidad que, como parte de ese reposicionamiento del Consenso, las agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, promuevan una reflexión acerca de lo que está pasando con la EIS y coordinen posibles estrategias para su implementación y fortalecimiento a nivel de la región y de los países.

Hubo consenso respecto de la necesidad de trabajar ***“en el territorio”, “aterrizar el Consenso en la comunidad en general con un lenguaje apropiado”,*** asegurando así que la ***“gente de a pie conozca la existencia de estos compromisos”***. La EIS fuera de la escuela fue propuesta como una estrategia adecuada para mo-



vilizar más y nuevos actores (padres, madres, tutores, personal de salud, mujeres indígenas, funcionarios municipales, grupos etc.) y hacer *“incidencia desde abajo”*.

“Una vez que conozcan más, van a ser grupos de presión ante los gobiernos para exigir se instalen programas dentro de las escuelas. Es hacer una abogacía con la gente que lo necesita y entregarles las herramientas”

Esta se consideró una estrategia adecuada para incrementar la masa crítica que pueda contener los avances de los grupos opositores que se están registrando en todos los países.

En relación con esto, se manifestó también preocupación por las *fake news* en las redes sociales, que constituyen una nueva amenaza para la EIS.

“Están donde no supimos estar. Le dimos el campo de las redes sociales a la derecha. Circula desinformación que es difícil desinstalar. No son necesariamente Con mis hijos no te metas”

En este sentido, se registran acuerdos entre las participantes de los grupos focales, sobre la necesidad de mejorar la implementación de estrategias de comunicación, incidencia y abogacía para posicionar a la EIS en los distintos niveles (comunitario, gubernamental, etc.).

En síntesis, el Consenso de Montevideo es valorado por las especialistas como un instrumento muy potente, en cuya génesis y monitoreo la sociedad civil ha jugado un importante papel pero que actualmente, no se traduce en acciones concretas por parte de los gobiernos. Es necesario reposicionar el Consenso e incrementar la masa crítica que abogue por la plena vigencia de la EIS y los derechos sexuales y reproductivos, lo que incluye también las acciones llevadas adelante por los gobiernos, las agencias internacionales y las poblaciones en territorio.



05

A modo de conclusiones

A continuación, se resumen los avances y retrocesos de la EIS en la región, en base a las dos fuentes de información utilizadas: documentos (Estados del Arte de la EIS y Mira que te Miro) y grupos focales.

Los estudios revisados, basados en encuestas e indicadores ofrecen una “fotografía” de la implementación de la EIS en la región para determinados años. Las discrepancias entre las cifras provistas por los Estados del Arte y por Mira que te Miro se deben a que, si bien en líneas generales relevan las mismas dimensiones (o dimensiones muy similares), los instrumentos de recolección de datos y las fuentes son diferentes. No obstante, en líneas generales algunas de las tendencias identificadas son compatibles.

Por otra parte, los grupos focales, brindaron una visión acerca del período 2013-2023 y, en particular, sobre la potencial influencia del Consenso de Montevideo en ese devenir, desde el punto de vista de las actoras con un profundo conocimiento de la situación de los países de la región desde una mirada crítica. Sus conclusiones concuerdan, en gran medida, con los datos sobre obstáculos y facilitadores a la implementación de la EIS que los distintos Estados del Arte buscaron cuantificar. Las opiniones sobre el efecto del Consenso de Montevideo sobre la implementación de la EIS en la región, por su parte, constituyen un aporte original a la descripción de lo ocurrido en la década.



Tendencias, avances y retrocesos de la EIS en la región a una década del Consenso de Montevideo:

- Los datos cuantitativos y los cualitativos coinciden en señalar que la EIS es una de las áreas con mayor rezago en cuanto a los compromisos asumidos en el Consenso de Montevideo. Tanto por los Estados del Arte, como por el Miro que te Miro, se desprende que los avances en la implementación de la EIS en este período han sido en general, de un nivel medio-bajo a nivel regional, con grandes diferencias entre los países y al interior de los mismos. De hecho, el ranking elaborado por Mira que te Mira indica que el porcentaje de cumplimiento promedio de la EIS en los 19 países incluidos en los Estados del Arte era, en 2023, sólo del 49%. Como todo promedio, éste engloba diferencias importantes entre los países.
-
- El Consenso de Montevideo, es un instrumento valorado positivamente de forma predominante por la sociedad civil, las agencias de cooperación y los técnicos que trabajan en la temática; pero en menor medida, el mismo parece ser conocido y utilizado por los gobiernos firmantes para impulsar esta temática. El Consenso ha servido como elemento de abogacía e incidencia, sobre todo en los países que carecen de marcos legales y conceptuales robustos para abordar el tema.
-
- En términos de los marcos normativos y legales se han producido leves avances. En particular, ha aumentado el número de países que cuentan con leyes específicas de EIS (de 11% a 35%). Por otra parte, y a diferencia del inicio del período, actualmente todos los países de la región cuentan con algún **marco normativo** que sustenta el abordaje de la EIS, lo cual es de por sí positivo. Sin embargo, el hecho que en la mayoría de los casos se trate de leyes generales que incluyen a la EIS (y no de leyes/normativas específicas)



implica una debilidad, en tanto estas normas puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias por parte de los gobiernos o facilitar la discontinuidad de las políticas frente a los cambios de signo político de las administraciones.

- Durante el período analizado, se identifica un leve incremento de países que cuentan con **programas o iniciativas específicas de EIS** (del 56% al 71%). Aunque es positivo, este dato no refleja necesariamente su implementación efectiva. Razones tales como, falta de reglamentación y seguimiento, políticas (competencia entre niveles de gobierno, diferencias ideológicas), técnicas (docentes insuficientes o poco preparados) y financieras (falta de presupuesto específico o recursos limitados) pueden afectar la aplicación efectiva de la EIS.

 - Se observa una tendencia ascendente en cuanto a la **obligatoriedad** de la implementación de los programas de EIS en el sistema educativo. Si bien el porcentaje de países en los cuales es obligatoria en todos los niveles educativos (desde inicial a secundario) crece significativamente entre 2021 y 2023 (pasando del 26% al 47%), esta proporción sigue siendo baja y puede considerarse una debilidad de los programas que debe ser abordada.

 - En términos de **enfoques**, se advierte un avance, al menos en el discurso, desde el énfasis inicial en la prevención del embarazo y el VIH y las habilidades para la vida, hacia enfoques más integrales acorde a las Orientaciones Técnicas Internacionales de EIS de Naciones Unidas. En los dos últimos Estados del Arte (2021 y 2023), la mayoría de los países indican que sus iniciativas o programas están alineados con estos enfoques (Derechos, Género, Promoción y prevención, Habilidades para la Vida), por lo tanto, si bien en la implementación todavía queda mucho por mejorar para aplicar estos enfoques y que las iniciativas de EIS sean integrales, al menos estos enfoques comienzan a ser visualizados y aplicados de algún modo.
-



- En cuanto al **financiamiento**, solo un 41% de los países asigna presupuesto público específico para la EIS. Esta proporción, que se ha mantenido prácticamente constante en el tiempo, puede considerarse un indicador del rezago en la implementación de la EIS.
-

- Se advierte un incremento en la proporción de países en los que la EIS está inserta en el **currículo educativo**, que pasa del 61% al 82%. Este es un dato auspicioso que habla de la preponderancia que está tomando la EIS a nivel de los sistemas educativos en la región.
-

- En cuanto a las **modalidades**, se destacan la transversalidad y las oportunidades curriculares. Si bien la transversalidad y las oportunidades curriculares son importantes para darle un carácter integral a la EIS, conlleva el riesgo de que puede quedar “desdibujada” o diluirse las responsabilidades en la implementación y en el seguimiento.
-

- En el período 2013-2023 se registraron avances en la cantidad de países que implementan diferentes modalidades de **capacitación para el personal docente en servicio** (del 33% al 69%). No obstante, la insuficiente **formación de los docentes** sigue siendo considerada uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la EIS por quienes responden las encuestas, por el grupo de expertas consultadas y por distintas investigaciones.
-

- La **formación docente inicial o de pregrado**, a diferencia de la formación en servicio, no ha tenido prácticamente cambios a lo largo de la década y está en un nivel muy bajo. La incorporación de la EIS en formación docente en los institutos y universidades debe ser un aspecto prioritario a abordar en los próximos años para acelerar el avance de la EIS.
-



- El **monitoreo y la evaluación** de las intervenciones en EIS, incluyendo los programas formales y no formales y la formación de docentes, siguen siendo aspectos críticos. Solo el 17% de los países refiere contar con sistemas de monitoreo y sistemas de monitoreo y evaluación. Es decir que, en la mayoría no existen mecanismos e instrumentos que posibiliten identificar los avances y dificultades en la implementación, valorar los resultados e impactos, tomar decisiones informadas para el mejoramiento de las intervenciones y rendir cuentas a contrapartes, donantes y a la población en general. Esto señala la importancia de fortalecer este componente en todos los países para poder mejorar los programas de EIS y para poder conocer realmente sus resultados.
-

- Los principales **obstáculos** para la implementación de la EIS, de acuerdo a los Estados del Arte y a las consideraciones de las especialistas, han sido la débil voluntad política de los gobiernos, los cambios político-administrativos, el presupuesto insuficiente y el accionar de los grupos opositores, que presionan a los gobiernos para impedir o frenar los avances en este tema. Los mismos han variado de orden en la priorización a lo largo del período, pero se han mantenido constantes.
-

- En cuanto a los **factores facilitadores**, y en espejo con el principal obstáculo señalado (la débil voluntad y decisión política), la fuerte voluntad política es sistemáticamente considerada como uno de los principales factores facilitadores para implementar este tema y para contrarrestar varios de los obstáculos mencionados. Otros factores facilitadores señalados han sido la existencia del marco legal/normativo, la existencia de una estrategia intersectorial, la asignación presupuestaria y en muchos casos, el apoyo técnico de organismos internacionales.
-

- Otro facilitador, a juicio de las informantes clave, fue el **Consenso de Montevideo**, que jugó un rol fundamental para el impulso de la EIS en la región, el que luego se considera que se fue desdibujando. Todas las fuentes de información analizadas coinciden en que la EIS, es una de las áreas del Consenso que menos ha avanzado. A la



falta de decisión política (que se traduce también en falta de financiamiento específico) se añadió el impacto que la pandemia por COVID 19 y el aislamiento, impusieron a los sistemas educativos.

- Para “reposicionar” el Consenso de Montevideo se sugirió que los principales actores del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones reflexionen críticamente sobre la situación de la EIS y los derechos sexuales y reproductivos en la región y en cada uno de los países, y que se privilegie el trabajo en territorio y desde las bases para instalar el tema, y no solo de arriba hacia abajo. También se añade la importancia de que el Consenso sea actualizado a las nuevas necesidades del contexto, y que se aborde desde un lenguaje comprensible que pueda ser utilizado para abogar por este tema con distintos actores de la comunidad (familias, docentes, estudiantes y no solo equipos técnicos).
-
- En síntesis, el “balance” 2013-2023 da cuenta de algunos logros en la implementación de la EIS (avances en términos de normatividad, más países que implementan programas/ iniciativas, mayor inserción de la EIS en las mallas curriculares, más países que ofrecen capacitación docente en servicio), pero también de importantes déficits (calidad y cobertura de los programas, bajo grado de implementación, contenidos, escasa incorporación de la formación docente de pregrado, baja cobertura y calidad de la formación docente en servicio, aplicación limitada del enfoque integral, ausencia de monitoreo y evaluación, falta de financiamiento específico) y de significativas diferencias entre países que requieren de acciones y estrategias diferenciadas. Por lo tanto, el balance de esta década, advierte sobre la necesidad de coordinar esfuerzos para fortalecer la EIS en la región y en los países, y estimula a retomar al Consenso de Montevideo como un instrumento de incidencia y abogacía de la EIS en estos nuevos escenarios socio políticos, marcados por la incertidumbre y en muchos casos, por la escasa priorización de este derecho de niñas, niños y adolescentes para lograr su desarrollo integral.
-

06

Referencias Bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019. Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/MDP.5/4), Santiago.
- IPPF, 2018. Mira que te miro. Informe del monitoreo social de los compromisos en Derechos sexuales y reproductivos del Consenso de Montevideo-2017.
- MIRA QUE TE MIRO, s.f. Derechos de las adolescentes. Un análisis regional del cumplimiento del Consenso de Montevideo. Resumen Ejecutivo.
- MIRA QUE TE MIRO, 2023. Resultados de la iniciativa de monitoreo social de los compromisos del Consenso de Montevideo en derechos sexuales y reproductivos
- MIRA QUE TE MIRO, 2023. 10 años del Consenso de Montevideo: una mirada desde la iniciativa social Mira que te Miro.



- Naciones Unidas / CEPAL, 2013. Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- ONU Mujeres, Articulación Feminista Marcosur, Cotidiano Mujer, 2023. A 10 años del Consenso de Montevideo: vigencia, avances y retrocesos.
- UNFPA LACRO, 2013. Diagnóstico del Estado del Arte de la Educación Integral de la Sexualidad en América Latina y el Caribe.
- UNFPA LACRO, 2016. Puesta al día. Educación Integral de la Sexualidad en América Latina.
- UNFPA LACRO, 2018. Otra mirada. Educación Integral de la Sexualidad en América Latina. Consulta nacional a las Oficinas del UNFPA.
- UNFPA-LACRO/FLACSO, 2020. Actualización del Estado del Arte de la EIS en América Latina 2020: Consulta interna a las oficinas de país del UNFPA
- UNFPA-LACRO/FLACSO, 2021. Estado del Arte de la EIS en América Latina 2021.
- UNFPA-LACRO/FLACSO, 2022. Actualización del Estado del Arte de la EIS 2022. Indicador: Número de países que implementan la EIS con enfoque integral.
- UNFPA-LACRO/FLACSO, 2024. Estado del Arte de la EIS en América Latina 2023 (en prensa).
- FLACSO-Argentina/ Fos Feminista/ UNFPA-LACRO y UNESCO, 2024. La Educación Integral de la Sexualidad en América Latina y el Caribe: Un llamado a la acción en contextos de incertidumbre. Disponible en: <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/la-educacion-integral-de-la-sexualidad-en-america-latina-y-el-caribe/>.

07

ANEXO I

Documentos consultados

UNFPA LACRO (2013). "Diagnóstico del Estado del Arte de la Educación Integral de la Sexualidad en América Latina y el Caribe". Elaborado por Stella Cerruti, bajo la coordinación de Alma Virginia Camacho, Asesora Técnica Regional en Salud Sexual y Reproductiva y Lícida Bautista, Asesora Técnica Regional de VIH/Sida.



El informe es producto de una consultoría realizada por la Dra. Stella Cerruti entre los meses de abril y julio del 2013 que tuvo el propósito de "elaborar un diagnóstico de la situación actual de la Educación Integral en Sexualidad en América Latina y el Caribe y de los apoyos prestados por UNFPA y otros organismos internacionales".

Para la elaboración del documento se utilizaron diversas fuentes de información: materiales de investigación y documentos producidos por organismos internacionales, centros de Investigación y organizaciones de la sociedad civil; bibliografía de profesionales con trayectoria en el tema; publicaciones en revistas de solvencia internacional y relatorías de reuniones internacionales en la mayoría de las cuales la Consultora fue expositora invitada. Asimismo, se recolectó información mediante un cuestionario construido a tales efectos por la consultora aplicado a funcionarios de gobierno y a funcionarios/



as de las oficinas locales de UNFPA de países seleccionados (no se incluye en el documento). Respondieron el cuestionario **18 países** (sobre un total de 19 invitados a participar): Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Colombia, Perú, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Cuba, República Dominicana y Guatemala. **Mayoritariamente los formularios fueron respondidos por los Puntos Focales** (11), la respuesta se efectuó en forma conjunta con personal del Ministerio de Educación en 5 países y en 2 casos los cuestionarios fueron contestados exclusivamente por personal de educación.

UNFPA LACRO (2016). "Puesta al día. Educación Integral de la Sexualidad en América Latina". Elaborado por Esther Corona, bajo la coordinación de Alma Virginia Camacho, Asesora Técnica Regional en Salud Sexual y Reproductiva.

Se revisó la información documental de otros estudios anteriores o similares para establecer aspectos comparativos e identificar nudos críticos que no se hubieran analizado, y se exploraron las modalidades de encuesta que permitían mayor eficiencia en el proceso de recolección de información. Se elaboró y pre-codificó un cuestionario de cerca de 60 preguntas de las cuales casi la totalidad es de elección múltiple y solo una es de tipo abierto. Básicamente se consultó a **oficiales de los Ministerios de Educación, así como de otras dependencias oficiales**, mediados por los puntos focales de las Oficinas de UNFPA en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (**N=18**). El estudio se centró en el desarrollo de la EIS en la educación formal. De esta manera, se pudo obtener comparabilidad con el Estado del Arte de 2013, en el marco de la Declaración Ministerial de 2008. Los países que conforman el conjunto analizado son de habla hispana en su totalidad.

IPPF (2018). "Mira que te miro". Informe del monitoreo social de los compromisos en Derechos sexuales y reproductivos del Consenso de Montevideo-2017.

Este primer informe de Mira Que Te Miro recaba, analiza y compara información gubernamental sobre los compromisos



planteados en el Consenso de Montevideo en once temas, entre los que se encuentra la Educación Integral en Sexualidad, hasta diciembre de 2017.

En materia de educación integral en sexualidad (EIS), se analizó no solo la existencia de los marcos políticos y programáticos, sino el contenido de los currículos, campañas, asignación de fondos y existencia de sistemas de denuncia para dar cuenta de un cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos en el Consenso de Montevideo. Contiene información sobre 23 países (incluye Guyana, Trinidad y Tobago, Belice y Jamaica)

UNFPA LACRO (2018). "Otra mirada. Educación Integral de la Sexualidad en América Latina. Consulta nacional a las Oficinas del UNFPA". Elaborado por Esther Corona, bajo la coordinación de Alma Virginia Camacho, Asesora Técnica Regional en Salud Sexual y Reproductiva.



Esta investigación se realizó entre finales de 2017 y principios de 2018 y tomó como base el estudio previamente mencionado denominado Puesta al Día (2016)

A diferencia del estudio realizado en 2015, esta consulta no recurrió a informantes directos de los Ministerios de Educación y Salud, en ocasiones mediados por los **puntos focales del UNFPA**, sino que fueron estos últimos los que proporcionaron la información de acuerdo a sus propias fuentes. El limitarse a los informantes mencionados, aunque de incuestionable valor, no permite examinar las percepciones e interpretaciones que puedan tener otros actores sobre los procesos cotidianos descritos por quienes fueron consultados. Se incluyeron 60 preguntas de las cuales casi la totalidad fue de escogencia múltiple y solo una fue de tipo abierto. En esta encuesta se indagó por primera vez por la oposición a la EIS (al interior de los propios ministerios de educación, por grupos asociados a las iglesias católica y evangélica, etc.).

UNFPA-LACRO/FLACSO (2020). "Actualización del Estado del Arte de la EIS en América Latina 2020": Consulta interna a las oficinas de país del UNFPA". Elaborado por Beatriz Castellanos Simons, Karina Cimmino, Esther Corona y Diego Rossi bajo la coordinación de Alma Virginia Camacho, Asesora Técnica Regional en Salud Sexual y Reproductiva.





Considerando las restricciones impuestas por la pandemia, y las dificultades para acceder a la información aportada por las autoridades y el personal técnico de los Ministerios de Educación y de Salud, se decidió actualizar la situación de la EIS en la región a partir de una consulta interna a especialistas y oficiales de programa del UNFPA que se desempeñan como Puntos Focales de EIS en las Oficinas de País, complementando la información con fuentes documentales confiables. La consulta se inició en el último trimestre de 2020.

Se revisó y adaptó el instrumento empleado en las ediciones anteriores del Estado del Arte, incorporando preguntas específicas para relevar la situación de la **EIS fuera de la escuela, las consecuencias del COVID-19 y el confinamiento** en las actividades de EIS, y las necesidades de cooperación técnica identificadas por las Oficinas de País.

La muestra de informantes clave incluyó a Puntos Focales de EIS de 18 Oficinas de País del UNFPA: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Debido a diferentes situaciones, no participaron República Dominicana y Haití, como tampoco los países adscritos a la Oficina Subregional del Caribe. El cuestionario se aplicó a través de la plataforma Survey Monkey, incluyendo una sección de datos generales, y un total de 57 preguntas, en su mayoría de tipo cerrado y de selección múltiple, agrupadas en 7 bloques temáticos.

UNFPA-LACRO/FLACSO (2021). "Estado del Arte de la EIS en América Latina 2021". Elaborado por Karina Cimmino, Esther Corona y Diego Rossi, bajo la coordinación de Alma Virginia Camacho, Asesora Técnica Regional en Salud Sexual y Reproductiva.

<https://www.flacso.org.ar/publicaciones/estado-del-arte-de-la-educacion-integral-de-la-sexualidad-en-america-latina-2021/>



Entre los meses de septiembre y octubre del 2021, se aplicó una encuesta a todos los países de la región Latinoamericana. Para confeccionarla, se revisó y adaptó el instrumento empleado en las ediciones anteriores del Estado del Arte, al que se incorporaron preguntas específicas para relevar la situación de la EIS fuera de la escuela, las consecuencias del COVID-19 y el confinamiento en las actividades de EIS.



La encuesta fue direccionada a las Oficinas de UNFPA de cada país de la región Latinoamericana, incluyendo al Caribe hispano, para que coordinaran con los representantes de gobierno el proceso de completar el cuestionario. Para esto, en cada país se solicitó convocar, como mínimo, a representantes de los Ministerios de Educación y de Salud, dejando la posibilidad de invitar a otros sectores de gobierno en caso de estar vinculados con la implementación de la EIS.

La encuesta fue respondida por los **19 países** de la Región convocados a participar del estudio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El cuestionario se aplicó a través de la plataforma *Survey Monkey*, con un total de 53 preguntas, incluyendo una sección de datos generales, en su mayoría de tipo cerrado y de selección múltiple, agrupadas en 7 bloques temáticos.

UNFPA-LACRO/FLACSO (2022). "Actualización del Estado del Arte de la EIS 2022. Indicador: Número de países que implementan la EIS con enfoque integral", elaborado por Karina Cimmino y Diego Rossi, bajo la coordinación de Paula Antezana y Sol East (UNFPA LACRO)



Se elaboró el cuestionario en Survey Monkey y se solicitó a las oficinas de UNFPA de cada país coordinar el proceso de completarlo. Para ello, se sugirió consultar como mínimo a representantes de los Ministerios de Educación y de Salud, y en caso de ser necesario a otros sectores vinculados a la implementación de la EIS en el país.

El cuestionario fue respondido por 17/19 países encuestados. Los países que respondieron son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. (No respondieron: México y Panamá).

Para relevar el indicador "Número de países que implementan la EIS con enfoque integral⁸ acorde a las OTIES", se elaboró un

8. El enfoque integral está basado en la consideración de los 8 ejes/enfoques propuestos por las Orientaciones Técnicas Internacionales de EIS de Naciones Unidas: derechos humanos, género, interculturalidad, habilidades para la Vida, prevención y promoción para la salud, equidad e inclusión, curso de vida y visión positiva de la sexualidad.



índice compuesto por 5 preguntas del Estado del Arte de la EIS, que permiten responder en forma más certera al mismo, acorde a los cruces y análisis global de las respuestas. Como en ediciones anteriores, los datos de la encuesta se complementaron con otros estudios y experiencias realizados en fechas recientes, aunque siempre afectados por la pandemia de COVID-19.

UNFPA-LACRO/FLACSO (2024). “Estado del Arte de la EIS en América Latina 2023”. Elaborado por Karina Cimmino, Esther Corona y Diego Rossi, bajo la coordinación de UNFPA LACRO. En prensa.



Se aplicó el cuestionario completo del Estado del Arte sin variaciones al del 2021 en Survey Monkey y se solicitó a las oficinas de UNFPA de cada país coordinar el proceso de completarlo. Para ello, se sugirió consultar como mínimo a representantes de los Ministerios de Educación y de Salud, y en caso de ser necesario a otros sectores vinculados a la implementación de la EIS en el país.

El cuestionario fue respondido por 17/19 países encuestados. Los países que respondieron son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. (No respondieron: Costa Rica y Paraguay).

MIRA QUE TE MIRO (2023). Resultados de la iniciativa de monitoreo social de los compromisos del Consenso de Montevideo en derechos sexuales y reproductivos (Elaboración: Laura Malajovich y Ma. Inés Re).

Con la metodología utilizada en 2017 (IPPF, 2018) se actualiza la información a septiembre de 2023 y se analiza la situación de 24 países de la región entre 2017 y 2023. Usando un semáforo, se indica el porcentaje de avance en las 13 áreas clave en materia de marco legal, programático, operativo y de recursos para cada país y para la región en su conjunto.

MIRA QUE TE MIRO (2023). 10 años del Consenso de Montevideo: una mirada desde la iniciativa social Mira que te Miro.



08

ANEXO II

GRUPO FOCAL DE REPRESENTANTES DEL UNFPA

VICTORIA VACCARO (Argentina)

ISABEL CARDONA (Colombia)

MARCIA ELENA ÁLVAREZ (Ecuador)

GABRIELA RIVERA (México)

PATRICIA AGUILAR (Paraguay)

GRUPO FOCAL DE EXPERTAS

ESTHER CORONA. Consultora. Presidenta de Relaciones Internacionales de la Asociación Mundial para la Salud Sexual

ELEONOR FAUR. Consultora independiente

MARIANA CRUZ. Education Development Center

CECILIA STAPF. Iniciativas Sanitarias (Directora Adjunta), Uruguay

DANIELA GIACOMAZZO. Consultora, OPS Argentina

BEATRIZ CASTELLANOS. Consultora. Ex Asesora Regional de UNFPA

VICKY CAMACHO. Consultora independiente. Ex Asesora Técnica Regional en Salud Sexual y Reproductiva de UNFPA