

Licenciatura en Administración Pública
Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional de San Martín

Informe de Política Pública

Título:

**IMPLEMENTAR LA ESI: UNA BATALLA SIN
DESCANSO.**

Limitaciones para una efectiva implementación de la ESI en el Partido de
General San Martín

Nombre de la tesista: Magalí F. Bertini

Nombre del tutor: Julián Bertranou

Fecha: 2023

Resumen

A 15 años desde la sanción de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI), nos encontramos en un tiempo propicio para reconstruir la experiencia transitada en los procesos de implementación, e indagar sobre los factores que actuaron y actúan como obstáculos para la misma. La hipótesis que planteamos en este trabajo es que las barreras o limitaciones para llevar adelante la tarea de educar en sexualidad son: la nula o escasa capacitación docente, la falta de compromiso de algunos maestrxs y directivxs, los cambios de pautas culturales, pensando en este sentido en la transversalidad de la perspectiva de género en la educación, y algunos factores institucionales, como las estructuras y contextos de cada institución a la hora de poner en práctica la ESI. Este trabajo se llevó adelante a través de herramientas de investigación cualitativas como entrevistas en profundidad a educadores de tres escuelas públicas del municipio de Gral. San Martín (Tupac Amaru, Rosario Vera Peñaloza y Escuela N°26). La conclusión es que se genera una brecha en la implementación entre los objetivos originales de la ESI y sus resultados.

Palabras claves: Política Pública – Implementación – Brecha de implementación – Capacitación docente – Educación Sexual Integral.

Dedico este trabajo de investigación a mi familia, no hubiera llegado hasta acá sin su apoyo incondicional.

A mis padres que siempre me inculcaron la importancia de continuar formándome a pesar de las adversidades.

A mis hermanas, compañeras de vida, mejores amigas y segundas madres, por su protección, acompañamiento y sostén en cada paso.

A mis amigas, que a lo largo de los años y las cosas que tocaron atravesar, siempre me impulsaron a seguir adelante, a nunca rendirme y alimentaron la perseverancia en mi corazón.

Agradecerle principalmente a mi amor. Por el aguante, por la empatía, por acompañarme a cada paso y jamás juzgarme. Desde el comienzo hasta el final, sosteniendo a nuestra tribu desde el amor, criando a nuestros hijos juntxs y mostrándole la importancia de construir una crianza presente, una responsabilidad afectiva, libre y respetuosa para su futuro.

A la Universidad Nacional de San Martín, por haberme dado la oportunidad de continuar formándome. En tiempos donde corre peligro la educación pública por un nuevo intento del neoliberalismo de eliminarla, es urgente entender que está en nosotres luchar y resistir para protegerla

Agradecerle especialmente a Lucía Vincent y Paola Franchini por estar siempre para mí y ser un faro de luz en los momentos de más oscuridad.

A mi tutor Julián Bertranou por guiarme, motivarme y acompañarme en esta etapa.

A lxs compañerxs que conocí a lo largo de la carrera (algunas amigas para toda la vida), por haber contribuido a construir la persona que soy hoy, a cada una lxs llevaré siempre en mi corazón. Quiero que sepan que su paso en mi vida dejó una huella invaluable.

Índice

1 Introducción.	5
2 Estado de la cuestión.	6
3 Marco teórico y argumento general.	8
4 Metodología.	12
5. Ley Nacional de Educación Sexual Integral.	14
6. ESI: La experiencia en la Provincia de Buenos Aires.	19
6. 1 Municipio de General San Martín: Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.	20
7. Implementación de la ESI en General San Martín: "Factores limitantes."	22
7. 1 La dimensión institucional y sus jerarquías	25
7. 2 Los agentes de la transmisión: "Educadores."	29
8. Conclusiones.	34
9. Bibliografía.	36
10. Anexo I	40

1 Introducción

La educación sexual ha sido tradicionalmente un área en la cual los encargados de brindar la misma eran, en su mayoría, profesionales de distintas áreas de salud. Sin embargo, con la llegada del Programa de Educación Sexual Integral, se buscó legitimar a los docentes como actores privilegiados en la transmisión de saberes en torno a la sexualidad, lo que se tradujo en la incorporación de los docentes como agentes de implementación directa (Marozzi, 2016).

En el año 2006 fue creado el Programa Nacional de Educación Sexual Integral sancionado a través de la Ley N.º 26150 (en adelante, ESI). En ella se estableció un marco legal y jurídico que estipula el tratamiento pedagógico de la sexualidad en las instituciones escolares y la responsabilidad del Estado de concretarlo de manera sistemática, como temática curricular, transversal y obligatoria, en todos los niveles obligatorios de gestión estatal y privada, y en todas las carreras de formación docente (Faur, Gogna, Binstock, 2015).

Es en este marco es que nos preguntamos: a nivel local, ¿qué factores actúan como obstáculos para dicha implementación?

La hipótesis que planteamos en este trabajo es que las barreras o limitaciones para llevar adelante la tarea de educar en sexualidad son: la nula o escasa capacitación docente, la falta de compromiso de algunosxs maestrxs y directivxs, los cambios de pautas culturales, pensando en este sentido en la transversalidad de la perspectiva de género en la educación, y algunos factores institucionales, como las estructuras y contextos de cada institución a la hora de poner en práctica la ESI.

En este informe, a través de herramientas de investigación cualitativa como entrevistas a distintos docentes de tres escuelas del municipio, se ha buscado describir cuáles fueron los principales factores que limitaron la implementación de la ESI en las escuelas públicas de Gral. San Martín, poniendo especial atención en la capacitación docente como uno de los ejes fundamentales para llevar adelante la misma. Habiendo transcurrido 15 años desde la sanción de la Ley del Programa de ESI, nos encontramos en un tiempo propicio para reconstruir la experiencia transitada en los procesos de su implementación, ver los limitantes anteriormente mencionados e intentar proponer posibles soluciones para eliminar o minimizar estos factores que operan como barreras para llevar adelante una implementación eficaz.

Creemos que esta investigación puede aportar información valiosa y es relevante académicamente, dado que es fundamental para evaluar una política pública, observar y describir su implementación, poniendo principal atención en las dificultades o facilidades que surgen a la hora de llevar adelante dicha política pública. Investigar cómo se implementa la ESI en un municipio con las características que tiene Gral. San Martín, estando en contacto directo con los implementadores (docentes), nos ha habilitado un panorama bastante completo para poder ajustar lo necesario con el objetivo de obtener mejores resultados a la hora de la implementación.

El informe consta de siete apartados luego de la introducción. En el primer apartado se desarrolló el estado de la cuestión, en el cual se presentan las distintas investigaciones a lo largo del país sobre ESI, implementación, limitaciones y alcances, entre otras. En el segundo apartado, se planteó el marco teórico donde se pueden encontrar los conceptos que utilizados para el análisis de la implementación, para definir políticas públicas, capacitación docente, brecha de implementación, y describir los alcances de la Ley. En el tercero, planteamos la metodología utilizada y las herramientas de investigación cualitativas puestas en marcha para llevar a delante la investigación. En el cuarto, ya adentrándonos a lo que respecta propiamente la investigación, hicimos un recorrido de la ESI, realizando un análisis y una descripción de la Ley y sus principales objetivos. En el apartado número cinco, describimos de manera acotada el desarrollo de la ESI en la provincia de Buenos Aires, y dentro del municipio de General San Martín. En el sexto apartado, desarrollamos las principales limitantes a la hora de la implementación, la dimensión institucional y sus jerarquías, y los agentes de transmisión. Por último, en el cuarto apartado, concluimos con algunas reflexiones que surgen de dicho análisis, intentando hacer algunas recomendaciones para mejorar los procesos de implementación de políticas públicas en general, y para una mejora en particular a la hora de implementar la Ley de Educación Sexual Integral.

2 Estado de la cuestión

En este apartado se exponen las investigaciones previas a los fines de considerar lo estudiado con anterioridad sobre nuestro problema de investigación. La revisión de la bibliografía sobre el tema puede dividirse en dos grandes ejes temáticos: implementación de políticas públicas y evaluación de la implementación propiamente de la ESI. Si bien nos centramos en ambos, hemos profundizado en este último, dado que es el eje de nuestro informe. Los estudios de políticas públicas se dividen en tres etapas: diseño, implementación y evaluación. Van Meter y Van Horn

(1975) sostienen que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. Se creía que, una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba lograr. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales.¹

Un buen número de autores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos. Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio.

Por otra parte, también se ha podido argumentar que la complejidad y la dificultad del proceso de implementación ha desmotivado a algunos especialistas a profundizar en esta área de estudio. Esto nos llevó a encontrar en los estudios de implementación una veta para ser explorada, la cual ofrece un enorme potencial.

Es en este sentido y analizando la complejidad aún mayor que involucra analizar la implementación de la ESI, es que hemos retomado a Marozzi (2016) cuando planteó la necesidad de trazar algunas líneas que permitieron fortalecer la implementación de la ESI, para esto se requirió considerar diferentes aspectos que se articulan, cada uno con su complejidad particular. Si tenemos en cuenta que las estructuras sociales (Bourdieu y Wacquant 2014) inciden en la conformación de las estructuras subjetivas, y éstas a su vez contribuyen a la reproducción de lo social, cualquier acción en uno de estos niveles incidirá en el otro.

Para Tejero Coni (2015), uno de los aspectos que surge como obstáculo para la implementación de la ESI es la falta de formación docente, en particular entre las/los futuras/os

¹ Dentro de los primeros estudios que identifican esta brecha se reconoce a las políticas sociales introducidas en los Estados Unidos de América durante los años sesenta. Los ejemplos de esta brecha o distancia entre el objetivo original y el resultado final de una política pueden pasar en cualquier campo y en cualquier país. De hecho, se pudiera argumentar que existe una evidencia creciente para sostener que la brecha entre los objetivos de una política y sus resultados finales es mayor en los países subdesarrollados que en los desarrollados.

docentes de nivel medio y destaca la demora de la incorporación de contenidos de ESI en los diseños curriculares de los profesorados.

En contraposición, según Wainerman, Di Virgilio y Chami (2008), la complejidad de la ESI radica en que interpela pautas culturales sobre las que se construyen las propias identidades tales como la persistencia de la idea de la sexualidad como un asunto del ámbito privado; y, también porque la escuela moderna se ha conformado con modelos pedagógicos de corte biologicista, en los cuales prevalece la noción de riesgo y en los que se reduce la sexualidad a la genitalidad, la reproducción y las relaciones sexuales (Morgade et. al. 2011).

En línea con lo que hemos desarrollado y según Marina (2013; p.60) “con la Ley de ESI asistimos a una batalla contracultural”, que genera oposición y resistencia como producto de un sistema de creencias y valores imperante en la sociedad e incorporado en las estructuras subjetivas que se hace necesario problematizar.

Es entonces que, dialogando con estos trabajos, la presente investigación tuvo como objetivo desplegar algunos factores que obstaculizan la implementación de la ESI en sus primeros 15 años, investigando lo que sucede en las jornadas de formación docente como el principal eje para llevar adelante dicha implementación, pero atendiendo también a estos cambios de pautas culturales, en este nuevo paradigma a la hora de implementar la ESI donde emergen los docentes como los encargados de la ejecución del programa de Ley.

3 Marco Teórico y argumento general

Para los fines de este apartado, hemos conceptualizado qué entendemos por “política pública”, en qué consiste la “implementación”, cómo se puede entender la “brecha en la implementación”, qué características tiene la política cultural y educativa, y cuál es la función de la capacitación docente.

Para adoptar la política pública adoptaremos la definición sostenida por Aguilar Villanueva (1992). De esta manera, podemos afirmar que una política pública es una acción intencional, y planeada que se activa a partir de la decisión de lograr ciertas metas a través de determinados medios y que expresa las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes y las consecuencias de sus actos, aunque en su uso normal tiende a significar

intenciones más que consecuencias. En este sentido, se puede decir que una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental, por el contrario, se trata de un "curso de acción" que involucra muchos actores participantes, gubernamentales y extra gubernamentales que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, y donde probablemente los resultados finales no sean como se esperaba en las intenciones y planes originales.

Partiendo de esta definición y analizando a la ESI como una política cultural, y a su vez como una política educativa, afirmamos que la política es el espacio en que se tratan de resolver los conflictos sociales, y la cultura como fenómeno social, no es ajena a este espacio de resolución (Ben 2014). Una política pública es "un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática". (Ben 2014; pp.35) Es importante resaltar la importancia de exponer los objetivos a los cuales estará dirigida, los mecanismos, instrumentos o programas que se utilizarán para alcanzar los fines propuestos (Velazquez Gavilanes, 2009).

Decimos que este tipo de políticas las entendemos como políticas culturales, dado que se puede identificar en ellas las prácticas que refuerzan o no los estereotipos de género y de subjetividad de género. Es fundamental entender a la perspectiva de género como un posicionamiento que posibilita reconocer prácticas discursivas que naturalizan y afianzan lugares desiguales para mujeres y hombres (País Andrade 2014).

Este trabajo profundizó en la etapa de implementación, para ello, se ha denominado implementación puesta en práctica o ejecución al ensamblaje de elementos requeridos para producir un determinado resultado sumado al juego de interrelaciones que ocurren para obtener aquellos elementos (Bardach 1977). O, dicho de otra manera, al proceso de interacción entre las metas establecidas y las acciones que se generan para lograrlas (Pressman y Wildavsky 1973). En este sentido, es una fase que puede verse influenciada por diversas variables –actores y factores– que pueden apoyar o alterar el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta Vaquero 2007).

En concordancia con esto y tomando varias definiciones que se complementan, para obtener una definición completa y superadora, hemos entendido a la implementación de una

política pública como el conjunto de acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan la realización de objetivos previamente definidos (Van Meter y Van Horn 1975). La implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica (Sabatier y Mazmanian 1981). Asimismo, es un proceso de interacción dado entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas, en este sentido, la ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante (Pressman y Wildavsky 1993). Para complementar esta conceptualización, Bardach (1978) ha establecido que la etapa de implementación debe ser entendida como un juego en el que participan diversos actores, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control. Los diferentes juegos tienen como efecto posible el desvío de recursos, la distorsión de los objetivos, la resistencia al control administrativo y la disipación de energías personales y políticas. Por lo tanto, para mejorar la implementación el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores involucrados.

En este sentido, como afirma Grindle (2009), una de las cuatro variables que generan implementabilidad en políticas públicas es la de capacitar a implementadores como solucionadores. Cuando hablamos de implementadores, en este caso los docentes, nos referimos a que estos entienden que sus empleos deben incluir una solución proactiva de problemas, y si hay incentivos para que ellos promuevan las metas de la política a pesar del surgimiento de obstáculos diversos, entonces tendrán mayores probabilidades de superar por lo menos algunos de los obstáculos en busca de las metas de la política. (Grindle, 2009)

Llevar las ideas a la práctica es frecuentemente lo más difícil e incierto del proceso de políticas públicas, ya que obstáculos no previstos, cambios coyunturales o la propia interacción de actores puede desviar la intencionalidad de una política. Se usa el término “brecha de implementación” para mencionar la distancia que se genera entre los objetivos originales de una política pública y los resultados alcanzados finalmente. Esta brecha puede ser pequeña, grande, beneficiosa o dañina, pero casi siempre es imprevisible. Las características de la brecha dependen del grado de complejidad de la política pública, de la sofisticación en la gestión, seguimiento administrativo y coordinación entre los niveles de gobierno (Grindle, 2009).

“La brecha es nada más ni nada menos que la distancia que, con frecuencia, se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando” (Grindle, 2009, 38).

Los estudios de política pública que se enfocan en las dificultades emergentes en el proceso de implementación sostienen que, a fin de reducir la brecha, es necesario incorporar al análisis el tema de la factibilidad de la implementación desde la etapa de diseño de la política. Es fundamental incorporar a los implementadores y gestores en esa fase temprana del proceso, porque son los que tienen el conocimiento y la experiencia operativa de cómo podría afectar la ejecución de la política y pueden darle realismo a la implementación (Grindle, 2009).

Es en este sentido, pensando en la incorporación de los implementadores en la etapa del diseño de la política pública con el fin de reducir o eliminar dicha brecha en la implementación, es que en la ESI emergen como protagonistas los educadores y la capacitación docente como herramienta fundamental de ellos.

Entonces cuando pensamos en el proceso educativo, entendemos que abarca la cultura, sintetiza las exigencias sociales y laborales, los cambios del desarrollo tecnológico, la sociedad a la que responde y el tipo de educación que ella traza como política. En este proceso, la función del docente no se reduce a reproducir la cultura y sus componentes, sino que implica procesos de asimilación, construcción, reconstrucción y mejora de la actividad, fruto de las interacciones de las personas, la sociedad y la historia. Ello exige que, en la formación docente, se considere el papel del docente en la sociedad como agente transformador, a fin de que se implemente la educación que requiere el mundo contemporáneo y la cultura humana (Ortiz, 2016).

Es por esto que una primera mirada obliga a reflexionar sobre el concepto “formación”. El análisis teórico sobre esta categoría (Ortiz, 2016) destaca que ha sido tratada desde una perspectiva externa como proceso educativo con fines determinados que produce un resultado, sin que se distinga el papel activo y protagónico de los sujetos de formación, desde su perspectiva interna.

Ante este análisis, es evidente que se requiere una visión más integral al tener en cuenta tanto lo interno, como lo externo del sujeto y la relación que se establece con su entorno, su cultura y con los otros como parte de la historia de su desarrollo y su proyección social.

En este sentido, y si bien existen varias acepciones del concepto de formación docente, voy a retomar a Achilli en Gorodokin (2012), que concibe "la formación docente como proceso donde se articula enseñanza y aprendizaje" (Gorodokin, 2012, 5). En concordancia con esto, se hace énfasis en "la unión íntima entre teoría y práctica, en reescribir y reestructurar la cotidianidad del sujeto y sus interacciones, retroalimentación y transformación personal"(Pérez, 2010, 37). En este sentido, la formación docente debe aportar a la sociedad "ser espacio de creación, participación y cooperación" (Martín, 2015, 346).

Abordar el análisis de la formación docente en el marco de sus políticas públicas, implica una tarea tan interesante como compleja. Más aún, si lo que se recupera son proyectos concretos de políticas que han tenido a la formación de profesores como núcleo central de sus propuestas y han significado verdaderas huellas en el campo formador (Porta y Aguirre 2017). Es por esto, por lo que esta investigación vamos a comprender a las políticas como entramados puestos en acción en condiciones materiales y subjetivas específicas, con variedad de recursos. Lo material, lo estructural y lo relacional precisan ser incorporados en el análisis de políticas para comprender la política en acción en el nivel institucional local. De este modo se puede considerar el campo teórico de la política educativa como aquel entretelado en tanto se define como campo de conocimiento que permite nuevas construcciones conceptuales que dan lugar a nuevas interacciones entre distintos campos de conocimiento (Porta y Aguirre, 2017).

Es entonces que la hipótesis que planteamos en este trabajo es que las barreras o limitaciones para llevar adelante la tarea de educar en sexualidad son la nula o escasa capacitación docente, la falta de compromiso de algunxs maestrxs y directivxs, los cambios de pautas culturales, pensando en este sentido en la transversalidad de la perspectiva de género en la educación, y algunos factores institucionales, como las estructuras y contextos de cada institución a la hora de poner en práctica la ESI.

4 Metodología

En este trabajo se buscó describir cuáles fueron los principales factores que obstaculizaron la implementación de la ESI en las escuelas públicas del partido de Gral. San Martín, focalizando en la capacitación docente como eje fundamental para una efectiva implementación de la ley,

pensando al educador como ejecutor de la misma. Esta investigación fue, fundamentalmente de carácter exploratoria - descriptiva y cualitativa.

Tomamos como método el estudio de caso dado que, este permite recoger de forma descriptiva distintos tipos de informaciones cualitativas, que no aparecen reflejadas en números sino en palabras. Lo esencial en esta metodología es que enfatiza incidentes clave, en términos descriptivos, mediante el uso de entrevistas, notas de campo, observaciones, grabaciones de vídeo, documentos. (Cebreiro y Fernández, 2004)

Yin (1994), uno de los principales autores en la investigación con estudio de casos, ha señalado que el estudio de casos es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Una investigación de estudio de casos trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva cuando hay más variables de interés que datos observacionales y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencias, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y asimismo, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos (Monje, 2010).

La elección del caso ha sido justificada tras seleccionar una jurisdicción en la que la implementación de la ESI se encuentra en concordancia con lo establecido por la Ley Nacional. Para dicho estudio, hemos seleccionado el partido de Gral. San Martín. El municipio es interesante para el análisis debido a la complejidad que presenta. En este se conjugan diversas problemáticas urbanas: segregación espacial, pobreza urbana, desigualdad y exclusión social, vulnerabilidad ambiental y sanitaria, con lo cual es interesante poder ver qué ocurrió con la implementación de la ESI en territorios como este, atravesados por diversas problemáticas y faltos de herramientas para abordar las mismas.

En esta tesis se realizaron 12 entrevistas en profundidad a actores clave (docentes) implicados/as en la implementación de la ESI en San Martín. Se privilegió la ejecución de entrevistas semiestructuradas. Del total de entrevistas, 10 fueron realizadas presencialmente y en dos casos se recurrió a la modalidad telefónica. Cada una de ellas estuvo compuesta de preguntas abiertas y amplias que funcionaron como guías para acceder a las opiniones y perspectivas de

los/as entrevistados/as. La dinámica permitió generar un vínculo eficiente entre la entrevistadora y los/as entrevistados/as, obteniendo un clima adecuado para acceder a las opiniones y experiencia de los/as diversos/as protagonistas que nutren el diagnóstico y aportan al objetivo final de la investigación.

En la instancia descriptiva hemos caracterizado los aspectos sociodemográficos como así también la formación que tienen los docentes para abordar la educación sexual y reproducción adolescente. Es entonces que los protagonistas de la investigación han sido los docentes (incluidas las autoridades) del nivel medio, de ambos sexos, que trabajan en los tres colegios elegidos. Las fuentes han sido estas entrevistas en profundidad, de las escuelas Tupac Amaru, Rosario Vera Peñaloza y Escuela N°26 de Gral, San Martín, en las cuales hemos profundizado sobre en qué nivel de capacitación como instrumento de implementación se encuentran los docentes.

La presentación se caracterizó por ser una réplica a la típica de los estudios cualitativos en la que, a las argumentaciones vivas de los informantes, le siguen las argumentaciones interpretativas, esto es, intentando construcciones a partir de la teoría y los datos (Giobane, 2015). De esta manera se ha brindado una descripción significativa de las prácticas y enfoques que manifiestan los docentes acerca de los temas que engloban a la educación sexual, que aporten información valiosa de la implementación de la ESI.

A continuación, nos adentraremos en el desarrollo de este trabajo, comenzando por una descripción y contextualización de la ESI, siguiendo con la comprobación de la hipótesis a través de nuestro estudio de caso, interiorizándonos con el rol de los docentes como agentes de transmisión de saberes e implementadores directos, y finalizando con la problematización de la implementación y su respectiva brecha.

5. Ley Nacional de Educación Sexual Integral

Con la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26.150, 2006) se inauguró un nuevo camino en la política educativa. Estableciendo que “todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal”. (Ley 26.150, 2006).

La norma se nutre del marco de los derechos humanos y se define como parte de las responsabilidades del sistema educativo para cumplir con regulaciones nacionales e internacionales — entre estas, la Convención sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CDN) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés)—.

El derecho a la ESI incluye el derecho a recibir información científicamente validada para cuidar el propio cuerpo y la salud, el derecho a una educación que permita la circulación de ideas y la construcción de criterios propios, que promueva la igualdad entre los géneros y la no discriminación por razones de género ni orientación sexual ni por ningún otro motivo, y que contribuya al derecho a una vida sin violencia.

Entre los aspectos del marco legal de la ESI, se destacan la universalidad y la obligatoriedad de su implementación desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria. El alcance de la educación sexual no se limita a las escuelas de gestión estatal, sino que incluye a las de gestión privada y, dentro de ellas, a las confesionales.

Finalmente, y dado el carácter federal del sistema político institucional del país, la ley N.º 26150 otorga responsabilidad a los distintos niveles de administración: nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y constituye una responsabilidad y un desafío para la gestión (nacional y subnacional) de la política educativa. En términos de escala, se requiere vincular a la totalidad de escuelas y de jurisdicciones del país, en el contexto de un ordenamiento político federal, en donde las provincias tienen autonomía para decidir sus prioridades educativas y asignar presupuestos acordes con ellas.

Por su parte, los contenidos de la ESI instalan una nueva lógica en la enseñanza de la sexualidad en las aulas e instan a revisar las prácticas escolares en un sentido amplio. La integralidad de la ESI amplía la lógica de la educación de carácter preventivo hacia uno que reconoce aspectos jurídicos, sociales, psicológicos, éticos y culturales como parte de la educación en sexualidad. Comprende a la ESI como un entramado complejo y multidimensional. Por esta razón, en el proceso de implementación de la ley, cobró especial relevancia la definición de los lineamientos curriculares, establecida como obligación en el artículo 7 de la ley N.º 26150.

Los contenidos mínimos de la ESI se elaboraron con el liderazgo del Ministerio de Educación, en un proceso de consulta con actores políticos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de distintos credos y especialistas en la materia. En mayo de 2008, se aprobaron de manera unánime en una reunión del Consejo Federal de Educación (resolución 45/08) integrada por los ministros de Educación de las veinticuatro jurisdicciones del país. Los lineamientos definen qué se debe enseñar en las escuelas argentinas. Buscan así evitar la discrecionalidad en el abordaje pedagógico de la educación integral de la sexualidad y garantizar la equidad en su implementación (Faur, 2018).

Se trató de fortalecer la transversalidad de la ESI en los distintos niveles educativos y disciplinas académicas. Este nuevo derecho para niñas, niños y adolescentes supuso un importante desafío para la comunidad escolar. Ni todos los equipos de gestión educativa ni todos los/las docentes se encontraban preparados/as para asumir esta tarea, que a la sazón constituye una obligación para los y las educadores/as.

Es así como en el 2008, con la creación del Programa de Educación Sexual Integral, se han establecido los objetivos con el fin de fortalecer la implementación:

- a) Incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas;
- b) Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral;
- c) Promover actitudes responsables ante la sexualidad;
- d) Prevenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular;
- e) Procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres. (Artículo 3°).

Dichos objetivos no buscan regular conductas de acuerdo con algún criterio preestablecido, sino brindar información adecuada, científicamente validada y significativa en torno a la sexualidad. Promueven la reflexión y el intercambio de conocimientos, reconocen la afectividad y buscan contribuir a generar vínculos sin violencia. Vale decir, no se limitan a lo que suele referirse como parte de un enfoque “biomédico” en el abordaje de la sexualidad, centrado en la prevención

y en una mirada relacionada con el “riesgo” de la sexualidad, ni tampoco se sostienen a partir de una perspectiva “moralizante” (Morgade *et al.*, 2011).

No obstante, al ser un plan Nacional, cada jurisdicción tuvo la obligatoriedad de implementar el programa a través de la difusión de estos objetivos en los distintos niveles del sistema educativo, diseñar las propuestas pedagógicas y materiales didácticos en función a la diversidad sociocultural local, el seguimiento, supervisión y evaluación del desarrollo de las actividades obligatorias realizadas y garantizar los programas de capacitación permanente y gratuita (contenidos y didácticas) de los educadores en el marco de la formación docente continua. (Artículo 8°).

Esto permitió generar la ampliación de los derechos humanos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que viven en el país. Las acciones del programa ESI incluyeron, en un principio, una estrategia de capacitación virtual para docentes y directivos de todo el país, proceso que se fue consolidando año tras año. Luego, en paralelo, se diseñaron y distribuyeron los lineamientos curriculares básicos y de sensibilización de los derechos de niños, niñas y adolescentes vinculados con la Educación Sexual Integral. (ESI: Es parte de la vida, es parte de la escuela, 2015).²

Estas iniciativas se ampliaron a partir de 2009 mediante dos estrategias que buscaron consolidar la perspectiva pedagógica de la sexualidad y alcanzar la totalidad del universo de escuelas de la Argentina. Por una parte, se elaboraron y difundieron en todas las escuelas materiales didácticos para su utilización en el contexto de las aulas. Los materiales fueron diseñados en consonancia con los lineamientos curriculares básicos, con los principios y conceptos de la ESI y con las etapas de vida y las particularidades de los niños y las niñas que atenderían, adecuando los contenidos y metodologías a cada nivel y modalidad de enseñanza. El enfoque de los materiales elaborados establece como ejes conceptuales y pilares de la ESI el enfoque de derechos, la promoción de la igualdad de género, el respeto a la diversidad de formas de vida, el cuidado del cuerpo y de la salud, y la afectividad. (Moons, 2015).

² En relación a la línea de formación docente permanente, además de las propuestas virtuales que el Programa Nacional viene desarrollando, pusimos en marcha una propuesta presencial denominada **Es parte de la vida, es parte de la escuela**, iniciada en 2012.

Como mencionamos se diseñó y puso en marcha un programa federal de formación institucional de Educación Sexual Integral: “Es parte de la vida, es parte de la escuela”. Esta propuesta se destinó a docentes y directivos y se aplicó en diecisiete provincias argentinas (Las provincias que participaron entre 2012 y 2014 fueron Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Mientras que en 2015 comenzaron las capacitaciones en las provincias de Corrientes y Catamarca).

Como parte de las diversas acciones de monitoreo y evaluación que lleva adelante el Programa Nacional de ESI, entre 2014 y 2015, se desarrolló una investigación que tuvo como objeto analizar la implementación de la política de Educación Sexual Integral en Argentina, focalizando en dos etapas del proceso de implementación del programa: la capacitación presencial masiva y la implementación de la ESI en las escuelas, tiempo después de atravesada la capacitación. (Ministerio de Educación Nacional, 2015)

Transcurrida más de una década desde la promulgación de la Ley de Educación Sexual Integral en Argentina y la redacción consensuada de lineamientos curriculares comunes para todo el país, una serie de estudios indica que se ha avanzado en la institucionalización de la ESI, pero que aún falta camino por recorrer para su efectiva llegada a las aulas de todo el país. Una encuesta reciente reveló que el 96% de los y las docentes y el 50% de los y las estudiantes dicen conocer la Ley de Educación Sexual Integral (Fundación Hésped, 2018). No obstante, el 75% de los y las adolescentes de los dos últimos años de la secundaria señala que la escuela no les ofrece temas que son de su interés, entre ellos, los contenidos de educación sexual integral y violencia de género (Ministerio de Educación, 2018).

Ahora bien, ya habiendo hecho una descripción de la ESI y sus objetivos principales, se continuará abordando el caso seleccionado, haciendo un breve recorrido sobre las acciones y el abordaje, primero de la Provincia de Buenos Aires, y luego puntualizando en el Municipio de General San Martín, sobre la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como columna vertebral de la ESI.

6. ESI: La experiencia en la Provincia de Buenos Aires

Buenos Aires es la provincia más extensa y con mayor cantidad de habitantes del país (de acuerdo con el Censo Nacional de 2010 viven allí más de 16 millones de personas, es decir, el 30% de la población de la Argentina). Esta dimensión significa una estructura operativa de gran complejidad para la implementación de todas las políticas públicas y, en particular, de las políticas educativas. La provincia se encuentra subdividida en 25 regiones y 135 distritos escolares, y un importante número de escuelas y de personal docente y directivo. (Faur, 2018)

La provincia ingresó en el formato de capacitación masiva en el año 2014. Durante el primer año se priorizó la formación de los equipos de escuelas secundarias y recién en 2015 se amplió la capacitación al resto de los niveles de enseñanza (Faur, 2018).

En 2015, desde el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, ampliaron la capacitación y lograron llegar a las escuelas de nivel inicial y nivel primario. Concluida la etapa de capacitación, la provincia de Buenos Aires sancionó su propia ley de ESI (Ley 14.744 de 2015) que insta a implementar la educación sexual sin crear un “programa” en la provincia. La novedad de la ley es, sobre todo, que indica que la educación sexual integral debe estar presente en los contenidos curriculares y en el trabajo de las escuelas. Según las coordinadoras provinciales, el objetivo de incorporar esta disposición era conseguir que los docentes aplicaran de manera efectiva los contenidos de la ESI.

Uno de los mecanismos creados en la provincia de Buenos Aires fue la incorporación de la Semana de la ESI en el calendario escolar. Esta iniciativa buscaba garantizar que todas las escuelas provinciales desarrollaran contenidos de ESI en cada una de las asignaturas. Realizada entre el 29 de agosto y el 2 de septiembre de 2016 (y en fechas similares en 2017) la Semana de la ESI se institucionalizó mediante una comunicación conjunta entre la Dirección General de Educación y Cultura, las direcciones de nivel inicial, primario y secundario, las direcciones de modalidades de enseñanza (estética, técnica, especial, etc.), la Dirección de Psicología y otras entidades responsables de la gestión educativa.

La estrategia asignó responsabilidades concretas a inspectores/as y supervisores/as que fueron difundidas de manera masiva entre todas las escuelas, mediante una comunicación dirigida

a supervisores/as, inspectores/as, directores y docentes de escuelas. Con fecha del 9 de agosto de 2016, el documento sobre la Semana de la ESI presenta a lo largo de sus 35 páginas los fundamentos jurídicos de esta decisión, sintetiza conceptos centrales, recomienda acciones a desarrollarse en cada nivel de enseñanza en distintas disciplinas, propone materiales y bibliografía y asigna responsabilidades a los equipos de supervisores y de inspectores (provincia de Buenos Aires, comunicación conjunta 1/16).

En cuanto a las responsabilidades asignadas, el documento establece que el “acto de supervisión debe producir impacto en las instituciones escolares con miras a interrogar lo cotidiano, a partir de la creación de un espacio que dé lugar a pensar los obstáculos y a reconocer posibilidades en y de cada situación educativa”. En concreto, señala que el/la inspector/a de enseñanza tiene la responsabilidad de dar seguimiento a los proyectos institucionales de cada escuela en relación con la ESI.

Ahora sí, este trabajo se interiorizará en el Municipio seleccionado para el estudio de caso.

6.1 Municipio de General San Martín: Protección integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Para iniciar este apartado hemos considerado necesario citar el artículo 2° del Programa de ESI, con el objetivo de poder comprender la elección del caso.

ARTICULO 2° — Créase el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos referidos en el artículo 1° las disposiciones específicas de la Ley 25.673, de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley 23.849, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 23.179, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuentan con rango constitucional; Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación.

El Municipio de General San Martín posee un importante compromiso en pos de construir una ciudad donde el buen vivir de las niñas, los niños y adolescentes sea una prioridad, con el objetivo de disminuir la desigualdad, y promover una mayor equidad e inclusión social.

En este sentido, poseen varios programas que se engloban dentro de cinco ejes fundamentales, de los cuales, en concordancia con este trabajo se destacan dos.

El primero es denominado “Protección de derechos”, en el cual se atienden de manera integral situaciones de maltrato, abuso y falta de cuidados parentales, con intervención directa para restituir sus derechos. Dentro de este eje, también encontramos programas como acogimiento familiar: Niñas, niños y adolescentes que transitoriamente no pueden convivir con su familia de origen tras encontrarse bajo una medida de protección especial, pueden ser recibidos por otra familia hasta tanto se resuelva su situación y que son seleccionadas, capacitadas y reciben orientación legal y acompañamiento psicosocial continuo.

El segundo eje es el de “Deportes, juegos y recreación” que, a través del enfoque de derechos, la perspectiva de cuidado e igualdad de género, desarrollan propuestas con instituciones, familias, niños y niñas.

Asimismo, dentro de su presupuesto total 2023, demostrando la prioridad y compromiso que poseen con la Educación, se le asignó el 9,93% a la Secretaría para la Integración Educativa, Cultural y Deportiva, siendo esta la cuarta en recibir el mayor porcentaje de la distribución de dicho presupuesto:

Presupuesto 2023

JURISDICCIÓN	TOTAL
Jefatura de Gabinete	\$ 9.894.050.000,00
Secretaría para la Integración Educativa, Cultural y Deportiva	\$ 5.721.786.000,00
Secretaría de Economía y Coordinación de Gestión	\$ 5.527.347.730,00

Secretaría de la Producción y Desarrollo	\$ 401.020.000,00
Secretaría de Salud	\$ 13.113.538.000,00
Secretaría de Obras y Servicios Públicos	\$ 17.577.637.278,00
Agencia para la Promoción del Empleo	\$ 96.430.000,00
Secretaría de Mujeres, Generos e Infancias	\$ 1.822.256.000,00
Secretaría de Legal y Técnica	\$ 432.899.000,00
Unidad Intendente	\$ 1.115.244.200,00
Honorable Concejo Deliberante	\$ 898.360.000,00
Partidas no Asignables a Programas	\$ 1.019.855.792,00
TOTAL ANNUAL	\$ 57.620.424.000,00

- Fuente: <https://im.sanmartin.gov.ar/gobierno-abierto/#presupuestos>

7. Implementación de la ESI en General San Martín: Factores limitantes.

Si tenemos en cuenta las condiciones contextuales en las que la ESI se desarrolla, podemos decir que nos encontramos atravesando un momento histórico de transformación. Esto puede observarse en la emergencia de renovadas visiones paradigmáticas acerca de los sujetos, que van constituyendo nuevas subjetividades (Marozzi 2016). Haciendo referencia al trabajo de Marozzi (2016), esta transformación que mencionamos es muchas veces identificada por lxs maestrxs como, por ejemplo, en una mayor libertad por parte de las familias a la hora de hablar con sus hijxs sobre temas en torno a la sexualidad y en la creencia de que existen condiciones de esta época que hacen que sea “un tema instalado socialmente” (entrevista a Natalia, docente del Vera Peñaloza), lo cual favorece la implementación de la ESI.

Paralelamente, en la sociedad coexisten otras miradas o prácticas diferentes a aquellas que desde la ESI se quieren favorecer y, por lo tanto, la acción del profesorado se ve contrarrestada constantemente por ideas que están funcionando en la sociedad en la que están inculcados los estudiantes.

Varios educadores hacen hincapié en la existencia de costumbres o “prácticas patriarcales”. Por un lado, Natalia docente de la Escuela Vera Peñaloza, nos ha contado cómo ve reflejado aún en lxs alumnxs la creencia de que el rol de la mujer aún se encuentra relegado a las tareas domésticas y a la crianza de los hijos; por otro lado, Elizabeth y Daniel, ambos docentes de la Escuela Tupac Amaru, en las entrevistas hicieron hincapié en los prejuicios negativos en torno a la homosexualidad que están presentes en las familias de los estudiantes.

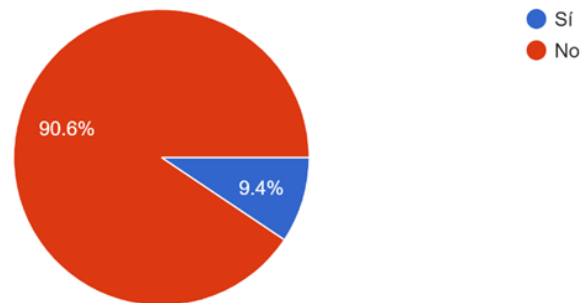
Según nos comentó Daniel, en varias ocasiones los padres/madres han pedido entrevistas para “cuestionar la importancia de la ESI en la educación de sus hijxs, ya que para ellos intentaban meterles cosas raras en la cabeza; como hablar con la “e” por ejemplo, como eso los va a llevar a inclinarse por otra elección sexual de la que normativamente estaban criados y que iba en contra de su religión, de lo natural, etc.” (palabras del docente recordando lo que le había dicho esa madre hace algunos años atrás).

O como contó Elizabeth, docente del Tupac Amaru: “Una vez una madre irrumpió en el aula pidiendo una reunión urgente porque, si no, me hacía una denuncia en el Ministerio de Educación por enseñarle a su hijo prácticas homosexuales. Cuando el día anterior, habíamos estado hablando de cómo se percibe cada unx, que puede ser diferente al sexo con el que nació, que tenemos que validar nuestras emociones y escucharnos... en conclusión, tuvo que intervenir la directora porque la madre estaba sacada y no entendía que lo que le estaba dando al hijo eran herramientas para que el día de mañana pueda validar sus emociones, ser una persona con responsabilidad afectiva y elegir quien quiere ser”.

En el siguiente gráfico, se puede observar con claridad que, si bien podían y tenían acceso las familias al Congreso de Educación Sexual Integral, el 90,6% no participaron, siendo solo una pequeña porción del 9,4% la que asistió a este. Esto demuestra una clara resistencia de las familias, que, ante el desconocimiento de los contenidos, rechazaron la propuesta, lo cual tiene un impacto negativo en lo que respecta a la implementación.

¿Participó algún representante por las familias en el Congreso de Educación Sexual Integral?

32 respuestas



Elaboración propia, año 2021, encuestas a 32 docentes de las 3 escuelas abordadas.

Estas creencias y prejuicios no sólo están presentes en las familias de los educandos sino en una porción significativa de la sociedad, y, por ende, en los docentes. Pudimos observar a través de las entrevistas a los docentes, cómo la diversidad sexual es interpretada por un grupo significativo de educadores desde una matriz heteronormativa, es decir, que reconoce a la heterosexualidad como norma. Identidades de género, orientaciones y prácticas sexuales están atravesadas por jerarquías de valor donde la homosexualidad, las identidades trans, así como ciertas prácticas como la prostitución y la pornografía son valoradas negativamente.

Esto ha sido reflejado en el cuadro siguiente donde, según el Boletín digital de Educación Integral en Sexualidad para América Latina y el Caribe (2020), el segundo factor obstaculizador más importante a la hora de implementar la ESI, son los valores y creencias de los propios docentes:



Fuente: Boletín digital de Educación Integral en Sexualidad para América Latina y el Caribe, 2020.

Así es como “con la Ley de ESI asistimos a una batalla contracultural” (Marina 2013, 60), que genera oposición y resistencia producto de un sistema de creencias y valores imperante en la sociedad e incorporado en las estructuras subjetivas (Bourdieu y Wacquant, 2014) que se hace necesario problematizar.

En línea con esto, identificamos que, en las concepciones docentes, a pesar de los cambios paradigmáticos sobre la visión de los niños y adolescentes que se vienen fomentando en las últimas décadas, persiste una idea proteccionista o paternalista sobre éstos, que lleva a considerarlos como objetos de tutela más que como sujetos plenos de derechos (Elizabeth, docente del Tupac Amaru).

Pudimos inferir así que esta concepción, aún arraigada entre docentes, ha llevado a limitar el efectivo cumplimiento de los derechos sexuales de los niños al anteponer el derecho de los padres por sobre el de los hijos cuando éstos expresan reparos en relación con la información a la que sus hijos accedan.

Se comprende así que la modificación paulatina del sistema de creencias y valores imperante en la sociedad, no solo se logra a partir de la educación, con la incorporación de la educación sexual integral, la introducción de enfoques que consideren el cumplimiento de derechos y el respeto por la diversidad; sino también es importante desde las políticas públicas encauzar esfuerzos fortaleciendo la capacitación como factor fundamental dentro de este cambio de paradigma. En el siguiente apartado, se hará foco en la dimensión institucional como factor fundamental a la hora de implementar la ESI.

7. 1 La dimensión institucional y sus jerarquías

Pasemos ahora a desarrollar aquellos factores que mencionamos en esta investigación que operan como obstáculos en la implementación de la ESI. Recuperar las experiencias desde las voces de sus docentes y directores hace comprender aún más a las políticas no como un conjunto de documentos y normativas oficiales, sino como un proceso complejo, dinámico y dialéctico, en donde los actores y los contextos son claves para su interpretación, creando y recreando las políticas desde un plano subjetivo, contextual y experiencial. La implementación de las políticas es llevada adelante por sujetos que sienten, piensan, viven y narran sus propias experiencias.

La enseñanza de la ESI en las instituciones educativas está pensada para ser desarrollada de manera transversal en los distintos niveles educativos. Esta transversalidad es vivenciada de manera diferente por los agentes educativos. Algunos sostienen que la falta de un espacio específico atenta contra la efectividad de la propuesta, mientras que otros consideran que esto contribuye a que los docentes de diversas áreas se involucren aún más en el desarrollo de estos temas.

Al respecto Alejandro, docente de música, dice:

“Otra cosa que a mí me hacía un poquito de ruido es el hecho que se tenga que estar enseñando estos contenidos de formación sexual, que me parecen sumamente necesarios e importantes, en espacios curriculares de otras asignaturas, entonces es como que la educación sexual termina tomando, no, ni siquiera tomando, usando los pocos espacios y tiempos que las otras materias le dejan libre, y me parece que tiene que tener su propio espacio y su propio lugar porque no podemos estar dependiendo de que el profesor un día tenga tiempo de tratar este tema o no” (Alejandro, docente en nivel primario y secundario del Tupac Amarú, Gral. San Martín).

El docente supone que, con el abordaje transversal, los contenidos de ESI “usan los pocos espacios y tiempos que las otras materias le dejan libre”, es decir, vienen a disputar tiempos escolares a otros contenidos tradicionales. De esta manera, un conjunto de saberes que ya conquistaron su espacio deben cederlo ante los nuevos. Según Natalia, docente del Vera Peñaloza, si consideramos el prestigio que gozan ciertos contenidos, cuya validez se percibe como “evidente” (matemática y lengua, por ejemplo) a diferencia de otros que aún deben conquistar su legitimidad, “les resulta difícil renunciar a tiempos y espacios” entonces entran en juego las relaciones de poder entre disciplinas que ya han conquistado un espacio y otras que deben ganarlo. (Natalia docente del Vera Peñaloza).

La investigación sobre la implementación de la ESI en Argentina también sistematizó las preocupaciones de los docentes acerca de en qué medida la incorporación de estos nuevos conocimientos puede afectar las planificaciones o el trabajo en el aula de los docentes, categorizándolas como “resistencias de tipo operativas” (Elizabeth, docente de Tupac Amaru). Podemos pensar que para disminuir dichas resistencias y potenciar la incorporación de contenidos

de ESI, es importante que los educadores puedan apreciar la relación superpuesta que existe entre los contenidos de ESI y otros contenidos disciplinares.

Por ejemplo, poder visualizar que al abordar luchas por la independencia (en Ciencias Sociales) se puede complejizar la mirada reflexionando sobre el papel de las mujeres en ese contexto, o que se pueden estudiar obras literarias (en Lengua) explorando la complejidad de los vínculos interpersonales que se ven reflejados en éstas, son formas que el enfoque de la ESI estaría sustentando o complementando otros contenidos disciplinares. Favorecer esta comprensión es necesaria para superar la visión atomística de los contenidos y la sensación de “disputa” de tiempos, y para que pueda apreciarse el enriquecimiento que la ESI produce a otros contenidos también prescriptos curricularmente (Faur, Gogna, Binstock, 2015).

En las concepciones docentes, la escasez de tiempos no se circunscribe sólo a no contar con un espacio específico, sino que la “falta de tiempo” es un factor identificado como característico en las instituciones educativas, que lleva, para los entrevistados, a dificultar el desarrollo de contenidos:

“(…) Son temas como muy muy profundos y por ahí tampoco hay un ámbito en la escuela donde se pueda hablar de estos temas, y decir bueno, si algún niño llora, si algún niño, porque se dan en el trajín del día, de la locura, uno está dando la clase y ya te toca el timbre, ya viene el profe de música, ya tenés que irte, por eso te digo que tiene que ver con esto de que moviliza demasiado por ahí estos temas, y se hace difícil.” (Paula, docente de nivel primario Vera Peñaloza, Gral. San Martín).

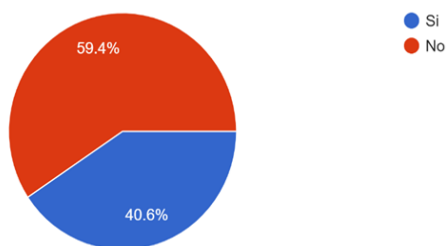
En este último ejemplo, además de referirse a la celeridad que caracteriza el transcurrir de la jornada escolar, hace hincapié en la particularidad que asumen los contenidos ligados a la sexualidad. Por ser temáticas que involucran en mayor medida la subjetividad de los sujetos pueden generar efectos que requieran un tiempo extenso y sereno para trabajarlo.

Esto conduce a reparar en la necesidad de favorecer la implementación destinando tiempos específicos para el tratamiento de algunos temas, sin dejar de lado la transversalidad a la que aludíamos anteriormente.

Es por esto por lo que la gestión directiva es otro factor identificado por los participantes de la investigación como clave tanto para viabilizar las propuestas de ESI, como para “frenarlos”. Que el cuerpo directivo avale o no se constituye en un aspecto fundamental a la hora de la implementación. Si los motivos por los cuales la gestión directiva habilita u obstaculiza la implementación de la ESI puede tener que ver con un posicionamiento personal de quienes ocupan esa posición o podría responder al entrecruzamiento de variables institucionales que delimitan su accionar, o podrían ser ambas y si bien la investigación no ahondó en estas particularidades, son cuestiones que surgieron en las entrevistas y lo cierto es que, en las respuestas encontramos que la posición de poder que otorga la posición directiva es un aspecto central para considerar a la hora de delinear acciones desde la política pública que busquen favorecer la implementación de la ESI.

El siguiente grafico demuestra que al momento de que los referentes/directivos institucionales bajen la información y contenidos de ESI que obtuvieron a través del Congreso de ESI a los docentes, no solo no ocurre si no que los mismos educadores desconocen quiénes fueron o son esos referentes de la institución. Mas precisamente, el 59,4% desconocía quién fue el/la referente de su escuela, dejando solo al 40,6% que sí los identificaba.

¿Conoce quién fue el-la referente institucional de tu escuela en el Congreso de Educación Sexual Integral?
32 respuestas



Elaboración propia, año 2021, encuestas a 32 docentes de las 3 escuelas abordadas.

En el siguiente apartado, desarrollaremos en profundidad el rol del docente como implementador y el impacto que genera la capacitación docente a la hora de transmitir saberes de Educación Sexual Integral.

7. 2 Los agentes de la transmisión: educadores

Pasemos a considerar ahora de qué manera los docentes, encargados directos de la implementación de la ESI, encarnan algunos obstáculos específicos.

La Ley ha venido a legitimar a los docentes como actores privilegiados en la transmisión de saberes en torno a la sexualidad, lo cual produce un desplazamiento de profesionales provenientes de otros campos que tradicionalmente se encargaron de brindar educación sexual: profesionales de la medicina, la psicología.

Numerosos documentos del Ministerio de Educación ubican al docente como agente clave en un doble sentido: “posee los conocimientos técnicos acerca de la transmisión de saberes y, por otro lado, su posición habilita la posibilidad de establecer vínculos de confianza con los estudiantes que permitan la escucha, el diálogo, el acompañamiento en torno a temas cruciales para el desarrollo de su subjetividad, como es la sexualidad.” (Ministerio de Educación, 2015)

Es por esto por lo que tenemos la necesidad de indagar sobre cómo repercute en los responsables de la transmisión de saberes y cómo llevan adelante la tarea de educar en sexualidad, inscripto en una Ley y sostenido desde el dispositivo estatal. En relación con esto, es interesante mostrar que los entrevistados coinciden en remarcar que “algunos de sus colegas tienen dificultad para involucrarse, para asumir este mandato de educar en temas de sexualidad, centrandose en la falta de capacitación docente, el motivo principal es el desinterés.” (Melisa, jefa de departamento Tupac Amarú). Sostiene que “como no fueron capacitados, no saben cómo encarar el tema y, por lo tanto, no se involucran” (Melisa, jefa de departamento Tupac Amarú). Esto, unido a cierta inercia que lleva a que continúen desarrollando los temas como acostumbran a hacerlo, les dificulta introducir nuevos contenidos o enfoques. Aparece el miedo de los docentes como un factor relevante relacionado directamente con la capacitación docente.

En cuanto a la efectividad del dispositivo de capacitación, se podrían analizar dos elementos estratégicos: el primero, es la instalación del tema en el contexto de la obligatoriedad de la Ley 26.150, lo que compromete especialmente a aquel que no se ve interpelado por el tema; y, en segundo término, el hecho de que las acciones “legitiman”, “permiten”, “habilitan” a quienes venían trabajando el tema o sentían la necesidad de hacerlo. Una docente entrevistada, se refería a esto de la siguiente forma:

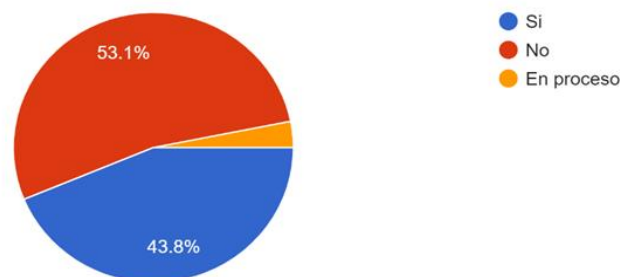
“La única capacitación de la que yo participé con la directora, que ahora no está, y otra colega que tampoco hoy está, fue cuando salió la ley, cuando se hizo como una jornada de información para que conociéramos de qué se trataba la ley y cuáles eran los lineamientos. Entonces fuimos a una jornada en San Martín, eso por región, y ahí se hizo un gran debate, nos hicieron entender que la ley estaba, que sí, que la ley existía, nos explicaron todas las cosas buenas que tiene la ley” (Lorena, docente de nivel secundario Vera Peñaloza, Gral. San Martín)

En línea con lo que nos cuenta la docente, Alejandro, docente de música nos dice:

“En cuanto a la educación sexual integral, voy a iniciar primero hablando de lo personal, y después poder ver cómo lo pude hacer profesionalmente; cuando empezó la capacitación de la educación sexual integral desde Nación y desde acá, de la provincia, la verdad es que primero la cuestionaba mucho, y lo voy a decir públicamente. Pensaba, quiénes son estos para venir a decirme a mí que tengo que cambiar mis valores, mi forma de pensar. Fue el primer día del taller, el segundo día del taller ya me fui acomodando y fui diciendo: a ver, hay cosas que pueden ser, que no están erradas, y el tercer día, la verdad que ya había entrado como más en cuenta de lo que se planteaba y el espíritu que tenía la ley. La verdad que fue muy buena la capacitación, pero fue la única que tuve y la verdad en el tiempo se disolvió el tema de aplicarlo en el aula.” (Alejandro, docente en nivel primario y secundario del Tupac Amará, Gral. San Martín).

A través del siguiente gráfico podemos ver cómo se refleja esta falta o baja capacitación docente, como desencadenante en los factores obstaculizadores de la implementación:

Realizó o está realizando actualmente el Curso Virtual de Educación Sexual Integral en la Escuela?
32 respuestas



Elaboración propia, año 2021, encuestas a 32 docentes de las 3 escuelas abordadas.

El gráfico nos indica que el 53,1% de los docentes no hizo capacitación, mientras que un 43, 8% sí lo hizo y un porcentaje muy pequeño, lo está realizando o lo va a hacer.

Ahora veamos algunas expresiones que ponen de manifiesto con mayor claridad el objeto del factor temor como limitante:

“(…) por las nenas… hay un temor que si uno abarca los temas de sexualidad está incidiendo como… que va sobre la otra persona de alguna forma como despertando algo que no existe, o la seducción, o en el caso de los hombres tienen miedo (…) se ve como que se quiere aprovechar de los alumnos, hay temor por eso, es un tema que todo el mundo tiene miedo de tocar. (…) no todo el mundo se anima a hablar de sexualidad” (Lorena, docente de nivel secundario Vera Peñaloza, Gral. San Martín).

En concordancia con esto, cuando se le preguntó por el temor, la docente dijo:

“Y muchos profes todavía dicen “yo no sé cómo, no sé a dónde, yo no voy a meter la pata, yo no voy a hacer algo que yo no sé cómo hacerlo” (continúa Lorena) “(…) Creo que no se sabe cómo encararlo. Yo creo que se tiene miedo” - ¿Miedo a qué sería para vos? - “Yo creo que es miedo a los padres, miedo al ridículo, miedo al no saber contestar algo por ahí.” –

Es entonces que se le repreguntó: ¿Al ridículo? Y acerca de este nos dijo:

“Porque los chicos por ahí se te zafan mucho, hay profes que tienen miedo de tirar temas como éste, porque por ahí medio que no los podés parar. Entonces por ahí en ir a la grosería, en ir a la vulgaridad, entonces preferimos no, viste, no decimos nada por el miedo a que lleguemos a ese otro extremo, porque la población nuestra es bastante variada (…) como haces para controlar que el varoncito que está acostumbrado a cierto vocabulario no lo diga al frente de la otra nenita que viene del colegio de las monjas. Entonces, ese miedo, entonces para evitar no hacemos nada. (…) porque inclusive puede ser que se te larguen a llorar o que diga “no puede ser que esta profesora esté dejando que digan semejante cosas en clase” entonces es difícil por ahí manejar esos ámbitos culturales que tienen cada uno, por eso te digo, me parece que la mejor manera es frenarlo, no abrir el debate, porque hasta dónde se puede ver afectado el otro.” ((Lorena, docente de nivel secundario Vera Peñaloza, Gral. San Martín).

El objeto del miedo es diverso, pero podría resumirse en el temor a lo que puede generar enseñar acerca de estos temas, a los efectos posibles, que van desde una reacción adversa de los padres, el despertar de pasiones ocultas, o no saber cómo manejar las situaciones que se presenten.

Aparece la educación sexual como un ámbito desconocido y, por lo tanto, inseguro, peligroso, a diferencia de la seguridad en la que se mueven en el interior de sus disciplinas. Si bien se proyecta en lo que puede generar en otros (las familias, los alumnos) la que en definitiva se ve amenazada es la propia identidad (quedar en ridículo, que los colegas emitan juicios negativos a su persona, etc.). La exigencia de implicación emocional y compromiso afectivo y la dificultad del manejo técnico convierten a las tareas educativas en trabajos altamente complejos.

Es por esto por lo que abordar el análisis de la formación docente en el marco de sus políticas públicas, implica una tarea tan interesante como compleja. Más aún si lo que se recupera son proyectos concretos de políticas que han tenido a la formación de profesores como núcleo central de sus propuestas y han significado verdaderas huellas en el campo formador (Porta y Aguirre, 2017) como lo es la Educación Sexual Integral.

Un docente es habitualmente el punto de convergencia de un sistema cruzado de presiones, por un lado, es el representante del sistema social y de los valores aprobados, debe transmitir (en este caso) enseñanzas en relación con la sexualidad y, como consecuencia de esto, es el responsable del aumento de ansiedades en sus estudiantes y debe enfrentarse a las conductas que surjan como defensas. Como nos decía Melisa jefa de departamento en la entrevista:

Yo noté mucha, mucha resistencia a la temática de la diversidad, muchísima, y a la diversidad centrada exclusivamente en género... no había una intención de entender la diversidad desde otro ámbito [...] y mucha violencia al expresar el desacuerdo. (Melisa, Jefa de departamento)

En línea con esto, Natalia, docente del Vera Peñaloza, nos señalaba:

“El otro eje donde encuentro mucha resistencia por parte de las personas adultas, no de los chicos, sino de las personas adultas, es la perspectiva de género y la diversidad sexual”. (Natalia, docente Vera Peñaloza)

Contener las ansiedades de los educados y ofrecer al mismo tiempo el marco de seguridad, confianza y ayuda técnica requiere un alto grado de idoneidad, capacidad de identificación y

distancia instrumental que exige al que ejerce el rol mantener un permanente y delicado equilibrio. Al tener que llevar a delante la tarea de educar en sexualidad, la propia subjetividad del docente, su propia vivencia de la sexualidad es constantemente movilizada, por lo que hay que estar no sólo dispuesto sino preparado a ello. Así, encontramos diferentes actitudes en relación con la ESI, desde aquellos que no están dispuestos a participar aduciendo diferentes razones, hasta aquellos que toman a la ESI como bandera. La diferencia está en el acceso al material de consulta y didáctico para dar los contenidos del ESI enmarcados en los lineamientos generales que se quiere conseguir.

Hemos encontramos en la mayoría de las entrevistas que los docentes (los que daban y los que no los contenidos de ESI) desconocían que había materiales didácticos, de consulta y actividades on-line para trabajar y abordar los contenidos específicos. Podemos ver que esto demuestra una incorrecta implementación debido a que no se utilizan y se desconoce, que existan herramientas para la misma.

Es aquí donde visualizamos una clara brecha en la implementación. Llevar las ideas a la práctica es frecuentemente lo más difícil e incierto del proceso de políticas públicas, ya que obstáculos no previstos, cambios coyunturales o la propia interacción de actores puede desviar la intencionalidad de una política (Grindle, 2009). Los estudios de política pública que se enfocan en las dificultades emergentes en el proceso de implementación sostienen que, a fin de reducir la brecha, es necesario incorporar al análisis el tema de la factibilidad de la implementación desde la etapa de diseño de la política. Es fundamental incorporar a los implementadores y gestores en esa fase temprana del proceso, porque son los que tienen el conocimiento y la experiencia operativa de cómo podría afectar la ejecución de la política y pueden darle realismo a la implementación (Grindle, 2009).

Es en este sentido, pensando en la incorporación de los implementadores en la etapa del diseño de la política pública con el fin de reducir o eliminar dicha brecha en la implementación, es que en la ESI emergen como protagonistas los educadores, y la capacitación docente como herramienta fundamental de ellos.

8. Conclusiones

En el recorrido de esta investigación, aparecen múltiples factores limitantes a la hora de implementar la ESI, que escapan a la profundización de este informe de práctica profesional. No obstante, entendemos importante mencionarlos, principalmente porque nos plantean nuevos cuestionamientos y nos trazan una línea a futuro para perfeccionar el diseño e implementación de las políticas públicas, como herramientas de cambio social y creadoras de derechos.

De las entrevistas han surgido elementos tales como: la falta de espacio físico, de comunicación y diálogo, de escucha activa, de compromiso por parte de escuelas, de autoridades escolares y de docentes; falta de tiempo, de lineamientos precisos, de definición sobre quién, qué y cuándo, de estructura, de responsabilidad por parte del gobierno para garantizar esta formación, falta de material didáctico, de interés general en familias, en alumnos y por parte del Estado, insuficiencia de transversalidad con las materias, de encuentros con colegas y profesionales.

En lo que respecta a la jerarquía, hemos comprendido que los docentes esgrimen falta de aval en directivos, de gestión en equipos de conducción, falta de política pública y política institucional.

En relación con los estudiantes, visualizamos falta de concentración en alumnos, de predisposición, de conocimientos previos. Si bien es cierto que corresponde a una pregunta acerca de dificultades, (¿Qué tipo de dificultades reconoce para la enseñanza de la educación sexual integral?) es interesante marcar cierta tendencia docente a enfatizar la “falta de”. Centrarse en la “falta” se relaciona con la inacción y la pasividad (siempre va a faltar algo). Trabajar con lo que tenemos, por el contrario, implica actividad, transformación y no resignación. La transversalidad y la existencia de un espacio curricular específico no constituyen alternativas excluyentes. Ambas pueden coexistir en cada establecimiento y en la educación primaria y secundaria. Sin embargo, y en relación con la ESI, sería recomendable organizar espacios transversales de formación desde la educación inicial y primaria, para luego considerar la apertura en la educación secundaria de espacios específicos, que puedan formar parte de asignaturas ya existentes en el currículo, o de nuevos espacios a incorporar.

No debería entenderse que la existencia de un espacio específico implica abandonar la preocupación por el abordaje interdisciplinario de la ESI. Los talleres esporádicos, que se limitan a dar información, no permiten el nivel de reflexión necesario para que los temas de ESI se aprehendan, se incorporen y puedan ser aplicados cuando es necesario (y esto no sucede dentro del aula). La información, correcta o no, circula, la reflexión es más improbable si no se diseñan los dispositivos adecuados en tiempos y formas. Por consiguiente, trazar algunas líneas que permitan fortalecer la implementación de la ESI requiere considerar diferentes aspectos que se articulan, cada uno con su complejidad particular. Si tenemos en cuenta que las estructuras sociales (Bourdieu y Wacquant, 2014) inciden en la conformación de las estructuras subjetivas, y éstas a su vez contribuyen a la reproducción de lo social, cualquier acción en uno de estos niveles incidirá en el otro.

Así, para lograr modificaciones en lo que llamamos el sistema de creencias y valores hegemónicos, es necesario articular políticas de estado que contemplen acciones en el campo de la salud, el judicial, el campo de la comunicación, entre otros. Será el movimiento conjunto al interior de diferentes campos sociales el que permitirá a la ESI encontrar mejores condiciones de recepción. Al interior del campo educativo, requerirá prestar especial atención a la estructura organizativa de tiempos y espacios, lo cual implica decisiones respecto a la estructura del sistema educativo, y demanda inversión en los agentes encargados de la gestión directiva, reconociéndola como posición clave para habilitar procesos de ESI. Fundamentales serán las acciones de formación docente a fin de empoderar a los educadores reflexionando acerca de sus propios temores y demás aspectos subjetivos movilizados a la hora de educar en el terreno de la sexualidad.

Sería deseable que los programas de materias y planificaciones incluyeran los contenidos de ESI, y que no caigan en letra muerta al momento de dictar dichos contenidos. La capacitación solicitada (en realidad, la formación), debería ser obligatoria y en servicio.

La Ley no prevé excepciones de docentes o materias, ni se puede hacer objeción de conciencia. Sin embargo, cabe preguntarnos si todos los educadores están en condiciones de impartir estos contenidos que tanto afectan en lo personal y subjetivo. El desconocimiento de la Ley por parte de algunos docentes les permite suponer que están “los que deben dar educación

sexual” y otros que simplemente “ayudan”. Generalmente el tema es adjudicado a materias biológicas.

Nos preguntábamos en la Introducción qué tipos de obstáculos se presentan para la implementación de la Ley de ESI. Si bien, observamos una multicausalidad de factores como mencionábamos, creemos que no todos tienen la misma importancia. Pareciera ser que la decisión política desde los más altos estamentos no termina de imponerse con claridad. Esta decisión es variable también según cada jurisdicción Nacional o Provincial dependiendo de posturas ideológicas y religiosas, las cuales no deberían interferir en los derechos de las personas que las leyes que prescriben, pero de hecho interfieren.

El problema de la falta de formación y capacitación es el que aparece con mayor relevancia en las consultas realizadas. Este es un proceso largo en el tiempo. Las modalidades presenciales forman profundamente, pero tienen poco alcance en la población docente. Los cursos virtuales tienen más alcance, pero no permiten la revisión de los puntos ciegos de los educadores, tarea que implica una reflexión personal y grupal. Una alternativa podría ser armar cursos y capacitaciones en las propias escuelas, vinculado a un sistema de premios/puntos para obtener futuros cargos.

En lo que hace a lo cultural, venimos de siglos de represión de la sexualidad en general y de la sexualidad de la mujer en especial y particular. Y los aspectos subjetivos no escapan a esta cuestión. La ESI no es cualquier contenido, nos implica y nos cuestiona en nuestras más profundas creencias. En este sentido, creemos importante difundir el contenido de las leyes de ESI, tanto a docentes como a estudiantes y familias, entendiendo que el derecho que se desconoce no se reclama ni se defiende y, por lo tanto, no existe. Por consiguiente, fortalecer las capacitaciones docentes, la visión de niños y adolescentes como sujetos de derechos, es imprescindible a los fines de sortear este obstáculo.

9. Bibliografía:

Ben Andrés. 2014. *Manual Atalaya de apoyo a la gestión cultural*. Políticas culturales: apuntes y reflexiones. Buenos Aires: Manual Atalaya de apoyo a la gestión cultural.

Bertranou, Julián. 2015. “Capacidad Estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año 3 N°4: 48-50.

Binstock Georgina, Faur Eleonor, Gogna Mónica. 2015. *La Educación Sexual Integral en la Argentina. Balances y desafíos de la implementación de la ley (2008-2015)*. Ministerio de Educación Nacional.

Bourdieu, Pierre, Wacquant, L. 2014. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Castro, V. H. 2010. “Formación de maestros y maestras: rostros del pasado que permanecen y reconfiguran la profesión docente”. *Revista Latinoamericana de Ciencias sociales, niñez y juventud*, Volumen 8 N°1:557-576.

Chami, Di Virgilio, Wainerman. 2008. *La escuela y la educación sexual*. Ciudad de Buenos Aires. Editorial Manantial.

Godoy, Daniela 2006. “Para una didáctica con perspectiva de género”. *Mora (Buenos Aires)* volumen 22 N°2. Fecha de consulta en 14 de marzo de 2023. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-001X2016000200009&lng=es&tlng=es

Grindle, Merilee. 2009. *La brecha de la implementación*. Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación; México, EGAP-CERALE- Porrúa. Pág. 33 a 57.

Informe sobre Educación Sexual Integral, Laura Velazco y Victoria Donda. 2011.

María Inés Re, Mabel Bianco, Andrea Mariño. 2008. *Docentes y ESI: Un papel en constante construcción*. Actividades para el aula, FEIM.

Marina, Mirta. 2013. “Es una batalla contracultural”. *Revista saberes*, Volumen 15: 1-7. Córdoba: Ministerio de Educación.

Giovane M. 2015. "Informantes y muestreo en investigación cualitativa." *Investigaciones Andina* 17, no. 30:1148-1150. Redalyc. Fecha de consulta 25 de noviembre de 2022. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=239035878001>

Jorgelina Andrea Marozzi. 2016. "Implementación de la ESI: examinando posibilidades y límites". Jorgelina Andrea Marozzi. 2016. "Implementación de la ESI: examinando posibilidades y límites". Trabajo presentado en 4º Congreso de Género y Sociedad, Coloquio interdisciplinario internacional "educación, sexualidades y relaciones de género". Universidad de Córdoba.

Ministerio de Educación Nacional (2015), Educación Sexual Integral, "Balances y Desafíos de la Implementación de Ley". <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110142/Informe%20ESI%20Faur.pdf?sequence=1>

Moons Mónica. "Evaluación de acciones de capacitación del programa Nacional de Educación Sexual Integral". Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Salta, 2015.

Monge, E. 2010. "El Estudio de Casos como Metodología de Investigación y su importancia en la dirección y Administración de Empresas". *Revista Nacional de administración*, 1 (2) Julio-Diciembre: 31-54

Morgade, Graciela. 2019. "Educación sexual integral con perspectiva de género: la lupa de la ESI en el aula. Rosario". "Estudios Sociológicos de El Colegio de México"(lo que esta entre comillas en cursiva sin comillas), vol. XXXVII, no. 110: 505-511

Morgade Graciela. 2011. [*Toda educación es sexual: hacia una educación sexual justa*](#). Buenos Aires. Editorial La Crujía, 1999. 53-81.

País Andrade Marcela Alejandra. 2014. Lo cultural desde una perspectiva de género: políticas, desarrollo y diversidad. *Revista Horizontes Sociológicos*. Editorial Asociación Argentina de Sociología. Junio: 126-138.

Pressman y Wildavsky en Aguilar Villanueva. 1993. *La Implementación de las Políticas*. México. Editorial Porrúa.

Van Meter y Van Horn en Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. “La implementación de las políticas”. primera edición, Editorial Porrúa, México.

Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. Hacia una nueva definición del concepto “política pública” *Desafíos*, vol. 20, enero-junio, 2009, pp. 149-187 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

10. Anexo

Conociendo la Ley 26.150

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION SEXUAL INTEGRAL

Establécese que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Creación y Objetivos de dicho Programa.

Sancionada: Octubre 4 de 2006

Promulgada: Octubre 23 de 2006

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.

Sancionan con fuerza de Ley: **PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN**

SEXUAL INTEGRAL

ARTICULO 1º — Todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. A los efectos de esta ley, entiéndase como educación sexual integral la que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos.

ARTICULO 2º — Créase el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos referidos en el artículo 1º las disposiciones específicas de la Ley 25.673, de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley 23.849, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 23.179, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuentan con rango constitucional; Ley 26.061, de Protección Integral

de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación.

ARTICULO 3° — Los objetivos del Programa Nacional de Educación Sexual Integral son:

- a) Incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas;
- b) Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral;
- c) Promover actitudes responsables ante la sexualidad;
- d) Prevenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular;
- e) Procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

ARTICULO 4° — Las acciones que promueva el Programa Nacional de Educación Sexual Integral están destinadas a los educandos del sistema educativo nacional, que asisten a establecimientos públicos de gestión estatal o privada, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria.

ARTICULO 5° — Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal garantizarán la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Cada comunidad educativa incluirá en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.

ARTICULO 6° — El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología definirá, en consulta con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los lineamientos curriculares básicos del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, de modo tal que se respeten y articulen

los programas y actividades que las jurisdicciones tengan en aplicación al momento de la sanción de la presente ley.

ARTICULO 7° — La definición de los lineamientos curriculares básicos para la educación sexual integral será asesorada por una comisión interdisciplinaria de especialistas en la temática, convocada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con los propósitos de elaborar documentos orientadores preliminares, incorporar los resultados de un diálogo sobre sus contenidos con distintos sectores del sistema educativo nacional, sistematizar las experiencias ya desarrolladas por estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades, y aportar al Consejo Federal de Cultura y Educación una propuesta de materiales y orientaciones que puedan favorecer la aplicación del programa.

ARTICULO 8° — Cada jurisdicción implementará el programa a través de:

- a) La difusión de los objetivos de la presente ley, en los distintos niveles del sistema educativo;
- b) El diseño de las propuestas de enseñanza, con secuencias y pautas de abordaje pedagógico, en función de la diversidad sociocultural local y de las necesidades de los grupos etarios;
- c) El diseño, producción o selección de los materiales didácticos que se recomiende, utilizar a nivel institucional;
- d) El seguimiento, supervisión y evaluación del desarrollo de las actividades obligatorias realizadas;
- e) Los programas de capacitación permanente y gratuita de los educadores en el marco de la formación docente continua;
- f) La inclusión de los contenidos y didáctica de la educación sexual integral en los programas de formación de educadores.

ARTICULO 9° — Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, con apoyo del programa, deberán organizar en todos los establecimientos educativos espacios de formación para los padres o responsables que tienen derecho a estar informados. Los objetivos de estos espacios son:

- a) Ampliar la información sobre aspectos biológicos, fisiológicos, genéticos, psicológicos, éticos, jurídicos y pedagógicos en relación con la sexualidad de niños, niñas y adolescentes;
- b) Promover la comprensión y el acompañamiento en la maduración afectiva del niño, niña y adolescente ayudándolo a formar su sexualidad y preparándolo para entablar relaciones interpersonales positivas;
- c) Vincular más estrechamente la escuela y la familia para el logro de los objetivos del programa.

ARTICULO 10. — Disposición transitoria:

La presente ley tendrá una aplicación gradual y progresiva, acorde al desarrollo de las acciones preparatorias en aspectos curriculares y de capacitación docente.

La autoridad de aplicación establecerá en un plazo de ciento ochenta (180) días un plan que permita el cumplimiento de la presente ley, a partir de su vigencia y en un plazo máximo de cuatro (4) años. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología integrará a las jurisdicciones y comunidades escolares que implementan planes similares y que se ajusten a la presente ley.

ARTICULO 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS CUATRO DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 26.150 —

ALBERTO E. BALESTRINI. — DANIEL O. SCIOLI. — Enrique Hidalgo. — Juan H. Estrada.