

La política pública de Educación Sexual Integral en Argentina: acciones y estrategias en la provincia de Córdoba

The public policy of Integral Sexual Education in Argentina: actions and strategies in the province of Cordoba

Marcela Pozzi Vieyra

marcepozzi@gmail.com

CONICET, Universidad Nacional de Villa María

Ma. Virginia Tomassini

tomassinivirginia@hotmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Carla Achilli

carliachilli@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Carina Lapasini

carinalapasini@hotmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Cecilia Re

ceciliare22@gmail.com

Universidad Nacional de Córdoba

Resumen

El presente proyecto tiene como finalidad analizar el proceso de formación, elaboración y ejecución de las políticas públicas de educación sexual a nivel nacional y provincial, haciendo especial hincapié en la aplicación y adecuación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral en la provincia de Córdoba. Para ello se trabajará en la recopilación y estudio sistemático y empírico del cómo se elaboran y se llevan a cabo las Políticas Públicas teniendo en cuenta el contexto mundial, nacional y provincial en el que se desarrolla. Teniendo en cuenta que el PESI asume como uno de sus objetivos primordiales garantizar el derecho de estudiantes a recibir educación sexual integral en todos los establecimientos educativos del país, durante la escolaridad obligatoria, nuestra provincia, desde el Ministerio de Educación de Córdoba, pone en marcha una serie de acciones y estrategias que permitieran llevar adelante el compromiso de hacer efectivo el cumplimiento de Ley 26150 en todas las escuelas del territorio.

Palabras clave: educación sexual; políticas públicas; Córdoba; educación; ESI

Abstract

His project aims to analyze the process of formation, development and implementation of public policies of sex education at national and provincial level, with particular emphasis on the application and adaptation of the National Comprehensive Sex Education Programme in Cordoba province. For it is work on the collection and systematic and empirical study of how to prepare and carry out public policies taking into account the global, national and provincial context in which it develops. Given that the ISSP assumed as one of its primary objectives to guarantee the right of students to receive comprehensive sex education in all educational institutions of the country, during compulsory education, our province, the Ministry of Education of Córdoba, launches a series of actions and strategies that would carry forward the commitment to enforce compliance with those rules in all schools in the territory.

Keywords: sex education; public policies; Cordoba; education; ESI

La política pública de Educación Sexual Integral en Argentina: acciones y estrategias en la provincia de Córdoba¹

Introducción

A partir de la aprobación en el año 2002 de la Ley Nacional de Salud Sexual Nº 25.673, que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, hubo varios intentos por elaborar una Ley de Educación Sexual a nivel nacional que diera cumplimiento a estos objetivos. Tras varias tentativas fallidas por tratar proyectos de ley de Educación Sexual, el 4 de octubre de 2006 la Cámara de Senadores dio sanción al proyecto consensuado que incluye la obligatoriedad de impartir educación sexual en todas las escuelas públicas y privadas del país, desde el nivel inicial al terciario. Dos años después, en el 2008, se aprobaron los lineamientos curriculares para la Educación Sexual Integral (en adelante ESI) elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación, según lo establecido en el Programa Nacional de Educación Sexual Integral creado por la mencionada Ley.

Teniendo en cuenta que la Ley 26.150 asume como uno de sus objetivos primordiales garantizar el derecho de estudiantes a recibir educación sexual integral en todos los establecimientos educativos del país, durante la escolaridad obligatoria, nuestra provincia, desde el Ministerio de Educación de Córdoba, pone en marcha una serie de acciones y estrategias que permitieran llevar adelante el compromiso de hacer efectivo el cumplimiento de dicha normativa en todas las escuelas del territorio. Así creó, en el año 2009 el Programa Provincial Educación Sexual Integral, sobre la base de la ya existente comisión interprogramática de ESI en la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa

En el diseño y elaboración de ambas políticas públicas de educación sexual integral, nos resultó significativo analizar el período 2006-2016 comparativamente a nivel nacional y provincial. Cabe aclarar que el trabajo tiene un carácter descriptivo, y propone una comparación entre estrategias y planes de acción a la Ley Nacional Nº 26.150

Al hablar de antecedentes en el estudio del tema, contamos con pocos estudios que realicen un análisis comparativo desde la perspectiva de la política pública tal como la conceptualizaremos, pero encontramos estudios del contexto a nivel nacional sobre la temática. En este sentido, recuperar el carácter político de las prácticas en la

¹ El presente artículo es una breve síntesis del proyecto con el mismo nombre dirigido por María Virginia Tomassini, codirigido por Carla Avendaño Manelli e integrado por Carina Lapasini, Marcela Pozzi Vieyra, Carla Achilli, Cecilia Re y Noelia Casella. El proyecto fue aprobado y financiado por el MINCYT de la provincia de Córdoba.

implementación de la educación sexual, supone deshacer las divisiones que regulan policialmente el orden de los cuerpos en la escuela, aquellas que distribuyen los modos de hacer, de ser y de decir.

En lo que se refiere al campo de la educación, se han realizado algunas investigaciones promovidas por el Ministerio de Salud de la Nación u otros organismos sobre Educación Sexual en nuestro país, referidas al debate y promulgación de la Ley N° 26.150, pero en menor medida se ha investigado sobre la implementación de la misma. El Programa Provincial de ESI en Córdoba ha presentado un informe 2016-2017 acerca del estado de situación, en ese período, de la implementación de la Educación Sexual Integral en la provincia de Córdoba. Informe en que se recorren brevemente las disposiciones normativas y la trayectoria del programa provincial con el objetivo de dar a conocer las condiciones institucionales de los procesos de implementación en las escuelas.

Para desarrollar nuestro trabajo nos hemos planteado como objetivo general el análisis del proceso de formación, elaboración y ejecución de la política pública de educación sexual a nivel nacional y provincial a partir de la recopilación y estudio sistemático y empírico del cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas teniendo en cuenta el contexto nacional y provincial. Para ello se hizo necesario deconstruir el proceso decisorio e implementación de la Política de Educación Sexual en los ámbitos mencionados. En este sentido, y para lograr lo propuesto, planteamos como objetivos específicos: 1) identificar las condiciones y factores socio educativos que propiciaron la decisión de implementar esta política, 2) establecer tópicos emergentes comunes, complementarios o divergentes entre la normativa nacional y provincial, 3) describir las acciones implementadas en el marco de la legislación y determinar su adscripción institucional 4) analizar la adecuación entre la legislación nacional y provincial, respecto a las acciones implementadas, 5) inferir la cosmovisión ingresante en ambas legislaciones.

El diseño metodológico entonces, fue de carácter descriptivo puesto que se pretendió conocer cuáles son los objetivos, los indicadores, factores externos, los recursos utilizados, los plazos previstos y los responsables de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, de cada uno de los programas de educación sexual integral a nivel nacional y en la provincia de Córdoba. En este sentido, la estrategia metodológica apuntó al análisis concreto de la ley nacional, los lineamientos curriculares, planes, programas y materiales educativos. Observando cuáles son los principios rectores centrales, factores directivos y los elementos más importantes que ambas políticas retoman para tener en cuenta en la ejecución.

Así, el trabajo se desarrolló en dos etapas:

Una primera, durante su primer año (2017), fue de análisis documental de los distintos programas y de relevamiento de información existente con el objetivo de reconocer un estado del arte respecto del objeto de investigación; se llevaron a cabo además las primeras entrevistas a informantes claves. Sumado a ello se avanzó en una actualización bibliográfica para la construcción del marco teórico; se realizaron entrevistas de tipo semi-estructuradas a personas vinculadas con el diseño y la ejecución de los programas. También se realizaron las actividades pertinentes para la definición, constitución y segmentación del corpus.

La segunda etapa (2018) aún en desarrollo, contempla el análisis documental de los datos obtenidos y sistematizados por medio de la construcción de categorías. Asimismo, se utilizará el método de comparación constante para el análisis de las entrevistas realizadas que permitirá conocer lo que los actores dicen para producir teoría en relación a

ello y, posteriormente, hacer una interpretación fundada en los datos. De acuerdo con los planteos que esta teoría propone, se generará un esquema de explicación integrado por medio de la búsqueda, la recolección y el análisis de datos que ocurrirán en forma simultánea, buscando en las expresiones de los sujetos del estudio temas comunes y variaciones recurrentes.

En función de ello, y como se menciona inicialmente, el presente análisis persigue la configuración de categorías teórica-analíticas de descripción de los objetivos, indicadores, factores externos, recursos utilizados, plazos previstos y responsables de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones de cada uno de los programas de educación sexual integral a nivel nacional y en la provincia de Córdoba.

Avances preliminares: La Ley de Educación Sexual en la actualidad y el desafío de su implementación.

Si bien nuestra investigación continúa en proceso, presentamos este avance para contextualizar brevemente algunos aspectos actuales de la implementación de la Ley en cuestión. Aunque las leyes no garantizan cambios en la sociedad, son el producto de cierto consenso social, producen y reproducen prácticas en instituciones intentando modificar órdenes sociales. Entre la promulgación en el año 2006 y la actualidad, en el marco legal argentino han sucedido la promulgación de otras leyes que habilitan en la implementación de la educación sexual, escenarios más permeables y una discusión con posturas tradicionales respecto a la sexualidad. Es decir que ciertos debates en la sociedad abonaron suelo firme para la implementación de la Ley en un contexto diferente al de su promulgación (Pozzi, 2018)

Desde la sanción en 2006, al año siguiente se trabajó en la comisión de expertos y expertas para diseñar la propuesta de los Lineamientos Curriculares, los que fueron aprobados por el Consejo Federal de Educación en el mes de mayo de 2008, por unanimidad, mediante la Resolución N° 45/08. Tras la creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral en diciembre del mismo año, y en los tres primeros años, se enfocó en la producción y distribución de materiales (posters y folletos de sensibilización, cuadernos para docentes, láminas para el aula, revistas para familias, video de presentación de la revista, etc.). A partir de la primera reunión del Programa con referentes provinciales, se comenzó con la implementación, a partir de la formulación y diseño de la Educación Sexual Integral como política pública: "es en cuanto a la política pública, que establece ya sí en base a la necesidad, que para la ejecución exista un programa específico" (Entrevista a Mirta Marina diciembre de 2017).

A partir de este diseño, hubo dos momentos legislativos importantes a resaltar: en primer lugar la sanción de la Ley de Matrimonio Civil (Ley N° 26.618) en el año 2010, que realizó modificaciones y sustituciones en el Código Civil Argentino, resignificando el concepto de matrimonio, estableciendo los mismos requisitos y efectos, con independencia del sexo de los contrayentes. Y dos años más tarde, la Ley de Identidad de Género (N° 26.743), en sus definiciones más importante tiene que ver con lo que se entiende por identidad de género, definiendo a la misma como "a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los

modales" (Ley N° 26.743) Es decir que se suprime el requisito de la intervención quirúrgica para la reasignación de género, se despatologiza, entre otras importantes consideraciones (Pozzi, 2018).

Los marcos normativos por sí mismos no son los que generan subjetividades, sino que los debates que se realizan en torno a los mismos permiten la discusión en la sociedad de modelos y valores que imperan en momentos históricos compartidos. En el caso de estas dos leyes, (fundamentalmente la de matrimonio igualitario), el debate social puso en cuestión visiones tradicionales respecto del matrimonio, la familia, los roles masculinos y femeninos. Debates que atravesaron los recintos legislativos para instalarse en los medios de comunicación, los hogares y las instituciones educativas, poniendo en discusión temas que tienen que ver con la sexualidad y el género, lo natural y lo construido, lo cultural y lo naturalizado.

Un avance importante en materia de legislación y que impactó directamente en la vida de las escuelas, fue la Ley N° 27.234 sancionada en noviembre de 2015 que establece la obligatoriedad de realizar al menos una jornada anual en las escuelas primarias, secundarias y terciarias de todos los niveles y modalidades, ya sean de gestión estatal o privada.

Esta ley surge a partir de la movilización Ni Una Menos del 3 de junio de 2015, en la que se manifestó la necesidad de contar herramientas que permitieran prevenir las violencias contra las mujeres desde los primeros años en la escuela. De esta manera a partir de esta normativa, se establecen jornadas obligatorias en las instituciones escolares que permitan hablar, cuestionar, reflexionar sobre las violencias contra las mujeres, dando cumplimiento a la Ley Nacional de Protección Integral (N° 26.485) y con un fuerte carácter preventivo. Estas jornadas anuales obligatorias, permiten genera un espacio en el que deba hablarse de relaciones más igualitarias, conceptualizaciones sobre las violencias, estereotipos y prejuicios según los niveles.

Tanto los avances legislativos, como los debates que de los mismos surgieron, hicieron que la implementación de la ESI en la actualidad tenga componentes diferentes a las del momento de la promulgación en el año 2006, los cuales son centrales a la hora de analizar las actuales estrategias de implementación en escuelas públicas y privadas.

En este punto, es importante destacar la diferenciación que plantea Álvarez Díaz (1992: p10) respecto a los términos formulación y formación de políticas públicas. En donde, el primero es utilizado para hacer referencia a la fase inicial del proceso en la que se definen los objetivos y cursos de acción en relación óptima. Sin embargo, la experiencia indica que las políticas públicas no son relaciones mecánicas de tipo medio-fin, de ejecución automática, en la que lo decidido en la fase de formulación es lo que va a resultar implementado. "Por el contrario, una política es una compleja y flexible interconexión de procesos, en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos y re-diseñados"

Por ello, es conveniente hablar de formación de políticas públicas, entendiendo que la política es formada a lo largo de un proceso de interacción política que afecta la formulación de objetivos, el modo en que se implementan las acciones y los criterios de evaluación (Álvarez Díaz, 1992: p10)

Así, un análisis realista de la implementación de la política pública de ESI nos permite identificar que actualmente los objetivos, los actores intervinientes y las estrategias de implementación difieren a los planteados en la fase inicial de formulación de la política en el año 2006; en donde los debates permanentes en torno a la temática,

las importantes movilizaciones sociales (con la aparición de Ni Una Menos en 2015), y avances en materia legislativa fueron modificando esos lineamientos iniciales, permitiendo formar una política pública de ESI que se adecúa al contexto actual en su implementación.

La ESI como política pública: Programa Nacional de Educación Sexual.

Las políticas públicas son un conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas; 2010: p39). La Ley 26.150, como venimos diciendo, es una de las primeras de un compendio de leyes con objetivos de reconocer derechos en relación a la identidad sexual, la sexualidad y el género. En este sentido es importante recuperar la genealogía de su promulgación, ya que permite ver de qué manera un texto bastante escueto, hace decir mucho a los lineamientos curriculares, materiales y planes que surgieron a partir de la misma.

Es importante retomar a esta Ley desde la perspectiva de las políticas públicas para tener en cuenta de qué manera se establecieron los modos de implementación, ya que no necesariamente todas las leyes se convierten en una política pública, ni viceversa.

En este caso, el análisis que nos interesa tiene que ver con cómo esta política pública, a partir de su diseño y formulación inicial, va incorporando nuevos debates, más actores sociales relevantes y otros avances normativos en la materia que van influyendo y modificando sus modos de implementación y ejecución, que van formando la política pública de ESI.

La historización que hemos realizado da cuenta de las tensiones que se generan entre las políticas en las que se encuentran cruzadas diferentes áreas, tal como la salud y la educación como política de Estado. La Ley 26.150 surge de dar cumplimiento a un objetivo de la Ley 26.753, del sector de salud, estableciendo claros objetivos políticos de largo alcance, pero que su ejecución será en el sector de la educación. Las diferencias y tensiones en ambos sectores, dan cuenta de cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, de qué manera se toman las decisiones, su implementación y evaluación. El proceso de evaluación formal e institucional se está realizando de manera sistemática en la actualidad por el Programa Nacional con UNICEF, y desde el Programa Provincial con la investigación (2016-2017) sobre el estado actual de la implementación de la ESI en Córdoba.

En este sentido, vale aclarar que entendemos que las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información en relación a un objeto público desarrollado por un actor estatal, y en cuyo procesos (como hemos desarrollado) se encuentra clave la participación frecuente de la comunidad (movimientos feministas y católicos) y el sector privado (escuelas y agrupaciones de médicos y abogados) (Aguilar Villanueva, 1992) es decir, que la cristalización tanto en una norma legislativa como su posterior implementación, en el diseño a partir de los lineamientos curriculares, comisiones asesoras y Programa Nacional, dan cuenta de un proceso definido democráticamente y en continua disputa.

Para cerrar el análisis preliminar que presentamos en este artículo, nos interesa mencionar una conceptualización que hace Vilas (2010: 40) respecto a las políticas públicas y las políticas gubernamentales; donde lo "público" de las políticas hace referencia a una esfera compartida por el Estado y la sociedad donde se reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas; mientras que las "políticas gubernamentales" serían producto de decisiones "desde arriba". En nuestra concepción, las políticas públicas no son un asunto exclusivo de funcionarios y

políticos; en su diseño, ejecución y evaluación existen instancias en la que los actores sociales toman intervención activa y agregan variadas modalidades de participación.

Entonces, si tomamos en cuenta el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política de ESI que venimos desarrollando, estaremos en condiciones de afirmar que es una "política pública" (en términos de Vilas) en tanto los distintos actores sociales adoptaron modalidades variadas de participación e intervinieron en el proceso de formación de la política, redefiniendo y rediseñando los objetivos y cursos de acción que fueron planteados en el surgimiento de la política pública.

Bibliografía

- Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (1992). "Análisis de Políticas Públicas". En Serie Temas De Coyuntura En Gestión Pública. Publicación del Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- Agamben, Giorgio (2006) *La comunidad que viene* (Valencia: Pre-textos).
- Aguilar Villanueva, L. (1992) "Estudio Introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa. Pp. 15-74.
- Alonso Graciela y Morgade Graciela (comps.): 2008. "Cuerpos y sexualidades en la escuela. De la normalidad a la disidencia". Cap. I Bs As. Editorial Paidós.
- Butler, Judith (2001) [1990] *El género en disputa*. México: Paidós.
- Cháneton, July (2007) *Género, poder y discursos sociales*. BsAs: Eudeba.
- De Lauretis, Teresa (1996) "La tecnología del género" en *Mora* nº 2. Bs As: UBA, noviembre.
- Espinosa Miñoso, Yuderlys (coord) (2010) *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano*. Vol 1. BsAs: en la frontera.
- Facundo Boccardi. *Los efectos del feminismo y los estudios de género en la educación sexual* Institución: Escuela de Letras. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba. Mimeo
- Foucault, Michel (2003) *Historia de la Sexualidad 1: la voluntad de saber*. 2 ed., Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- Gutiérrez, M^a Alicia (comp) (2011) *Voces polifónicas: itinerarios de los géneros y las sexualidades*. BsAs: ediciones Godot.
- Lasswell, H. (1992 [1951]), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en *El estudio de las políticas públicas*, compilado por L. Aguilar Villanueva, 105-117. México: Porrúa.
- Ley Nacional 26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral. 2006
- Maffia, Diana (comp) (2003) *Sexualidades Migrantes. Género y Transgénero*. Bs As: Feminaria.
- Morgade, Graciela (2006) "Educación en las sexualidades, desde un enfoque de género" *Una antigua deuda de la escuela*. Nov. educativas Nº 184- Bs As.
- Pecheny, Mario; Fígari, Carlos y Jones, Daniel (comps) (2008) *Todo sexo es político*. Estudios sobre sexualidades en Argentina. BsAs: Libros del Zorzal.
- Pozzi Vieyra, Marcela (2018) "La contextualización de la Educación Sexual en Argentina". Inédito
- Scott, Joan (1994) [1990] "Deconstruir igualdad -versus- diferencia: usos de la teoría posestructuralista para el feminismo" en *Feminaria*. Año VII. Nº 13. BsAs: noviembre.
- Subirats, Joan H. ¿Tenemos las políticas públicas que necesitamos? *Gobernanza y factores de cambio en la política y en las políticas*. En *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina* / Paula Amaya y otros... [et.al.]. - 1a ed. - La Plata: Universitaria de La Plata, 2010.
- Torres, Germán (2012) "Identidades, cuerpos y educación sexual: una lectura queer", *Revista Bagoas*. Estudios gays, gêneros e sexualidades, vol. 6, nro. 7, jan./jun. 2012.
- Vilas, Carlos M. "Política y políticas públicas en América Latina". En *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina* / Paula Amaya y otros... [et.al.]. - 1a ed. - La Plata: Universitaria de La Plata, 2010.

Fuentes

Leyes Nacionales

Ley 26061 (2005) de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley 26150 (2006) de Educación Sexual Integral.

Ley 26618 (2010) de Matrimonio Igualitario

Ley 26743 (2012) de Identidad de Género

Leyes Provinciales

Ley 9870 (2010) de Educación Provincial de Educación.