



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

El Observatorio Federal de la Ley de Educación Sexual Integral en Argentina y la participación de los estudiantes en el proceso de su efectiva implementación

The Federal Observatory of Sexual Integral Education Law in Argentina and the participation of students in the process of its effective implementation¹

Florencia Clara Mazzola²

Recibido: 25 de abril de 2022 / Aceptado: 22 de enero de 2023

Resumen:

El Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral (OFESI) introdujo dos rasgos novedosos para la efectiva implementación del Programa de Educación Sexual Integral (sancionado en 2006). Por un lado, la incorporación de la perspectiva de género y, por otro, la participación en las decisiones de la política educativa a estudiantes y docentes. En este artículo, abordaremos este último rasgo a partir del análisis de las responsabilidades estatales debatidas en el Congreso Nacional Argentino durante el proceso de la planificación de la Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06, y de aquellas asumidas con la creación del OFESI para efectivizar la implementación de la ley, el 23 de octubre de 2020. Este organismo estatal, tiene como objetivo la evaluación e identificación de los obstáculos en la implementación del Programa de Educación Sexual Integral en cada una de las jurisdicciones de Argentina, para promover recomendaciones y estrategias de acción en cada localidad.

Palabras claves:

Política educativa,
Educación Sexual Integral,
Participación,
Evaluación

¹ Este artículo emerge de las conclusiones de la tesis de maestría titulada “La construcción de ¿les ciudadanes? en los discursos legislativos de la Ley de Educación Sexual 26.150/06 en Argentina” y del trabajo exploratorio presentado en el Workshop “Educación secundaria, desigualdad, pandemia y horizontes pospandemia”, organizado por el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales perteneciente a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IdIHCS-UNLP/CONICET), los días 9 y 10 de septiembre del año 2021. En ambos estudios uno de los focos de análisis ha sido la distribución de responsabilidades y funciones estatales para la implementación del Programa de Educación Sexual Integral que profundizaremos en el presente trabajo.

² Argentina. Licencia y Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas y Administración de la Educación de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref). Doctoranda de la Universidad de Buenos Aires. Lugar de trabajo: Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC – UBA). Co-coordinadora del Grupo de Estudios “Niñeces y Juventudes de América Latina y el Caribe” (IEALC – UBA). Contacto: florenciamazzola1985@gmail.com. Registro ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8626-0695>



Abstract

The Federal Observatory of Sexual Integral Education (OFESI) introduced two novel features for effective implementation of the Sexual Integral Education Program (sanctioned in 2006). On the one hand, the incorporation of the gender perspective and, on the other, the participation in education policy decisions for students and teachers. In this article, we will address this last feature based on the analysis of the state responsibilities discussed in the Argentine National Congress during the planning process of the Sexual Integral Education Law 26.150/06, and those assumed with the creation of OFESI to make the implementation of the law effective, on October 23, 2020. This state body, has the objective of evaluation and identification of obstacles in the implementation of the Sexual Integral Education Program of each of Jurisdictions of Argentina, to promote recommendations and action strategies for each locality.

Keywords: educational policy, Sexual Integral Education, participation, evaluation.

Introducción

Desde el abordaje de la disciplina de la Ciencia Política y la Administración Pública, se ha investigado en mayor medida la fase o momento específico de la planificación que el correspondiente a la implementación de las políticas públicas³. Por consiguiente, en este artículo abordaremos ambos momentos poniendo el foco de análisis en las responsabilidades estatales atribuidas en la planificación de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI) y en las dificultades que emergieron en el proceso de implementación de la política educativa. Así pues, pretendemos explorar en los nudos problemáticos del *ciclo vital* de esta política pública tejidos alrededor de la distribución de roles y funciones estatales para garantizar el derecho a la educación sexual integral en las instituciones escolares públicas de gestión estatal y privada en Argentina⁴.

Para ello, en primer lugar, identificaremos los problemas en el momento de la planificación de la Ley 26.150/06 que creó el Programa de Educación Sexual Integral, en el cual la Ley Federal de Educación 24.195/93 se encontraba vigente. En los debates legislativos identificamos las discusiones alrededor de las responsabilidades que se le atribuyeron al Ministerio de Educación Nacional y a las jurisdicciones, que emergieron como problemas en el proceso de implementación de la educación sexual. En relación a estas problemáticas, una de las estrategias políticas del Estado Nacional ha sido la creación del Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral (OFESI) el 23 de octubre de 2020, fecha en que se cumplieron catorce años desde la sanción de la ESI en 2006.

Por consiguiente, dividiremos el presente artículo en dos partes. En primer lugar, analizaremos las normativas vigentes y las discusiones del debate de la ESI en torno a las responsabilidades gubernamentales, enmarcadas en el proceso de Reforma Neoliberal de los

³ Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (México: Editorial Porrúa, 1992).

⁴ Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Documento GE CLACSO N°4*, (Buenos Aires, 1981), 1-28.

noventa en Argentina y la perspectiva de derechos inaugurada en el siglo XXI⁵. En segundo lugar, a la luz de la conceptualización teórica sobre los diferentes momentos de la evaluación en el proceso de implementación de la política pública reflexionaremos alrededor de los rasgos y características del OFESI, centrándonos en la incorporación de los estudiantes al organismo. Finalmente, en las conclusiones presentaremos aquellos rasgos que se constituyen como novedosos del organismo para la efectiva implementación de la ley ESI.

Para su abordaje, utilizamos la metodología cualitativa en el análisis de fuentes secundarias; a saber, versiones taquigráficas del debate parlamentario para la sanción de la ley y documentos públicos elaborados por el Ministerio de Educación Nacional, así como, las resoluciones administrativas y el reglamento del OFESI. Estos documentos nos permitieron identificar los diferentes nudos problemáticos del *ciclo vital* de la política pública⁶ y problematizar el proceso de implementación desde el enfoque de la evaluación que pone el acento en el aprendizaje y fortalecimiento de la política, propuesto por Olga Nirenberg⁷.

Las responsabilidades estatales en el debate de la educación sexual integral: entre la centralización y la descentralización

El debate legislativo para la aprobación de la ESI se inicia con el trámite parlamentario que ingresó en la Comisión de Educación en Diputados el 22 de abril de 2005⁸ y finalizó con su sanción en la Cámara Alta del Congreso Nacional Argentino el 4 de octubre de 2006. Luego de varios proyectos presentados con anterioridad -en 2004-, se logró aprender de ese proceso y armar un proyecto votable, al decir de Morgade⁹. Durante el mismo año legislativo que fue sancionada la Ley ESI, también se aprobó la Ley de Educación Nacional 26.206/06 -dos meses después- que garantiza el derecho a la educación obligatoria, desde sala de cinco hasta la finalización del nivel secundario. A partir de esta normativa, el Estado Nacional se convirtió en el garante al acceso, permanencia y promoción de la educación, y es quien actualmente fija la política educativa a nivel nacional y la controla en su cumplimiento.

⁵ Myriam Feldfeber y Nora Gluz, “Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación de derecho en la educación en Argentina”, *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 13 (Buenos Aires, octubre 2019 – abril de 2020), 19-38.

⁶ Oszlak y O’Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, 12.

⁷ Olga Nirenberg, “Enfoques para la evaluación de políticas públicas”, en Amaya P., Comp., *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de La Plata, 2010).

⁸ Hacemos referencia al Proyecto 2210-D-05 Barbagelata y otros, extraído de la Versión Taquigráfica del Acta de la 26ª Reunión, Período 124°, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 16 de agosto de 2006, 112-113, https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/ acordeon.html.

⁹ Graciela Morgade y otros, “Doce años de la educación sexual integral. Las políticas, el movimiento pedagógico, y el discurso anti ESI recargado”. *Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPPEd- FFyL-UBA)*, octubre 2018), 1-21.

En este marco de avance de derechos, la ley ESI se debatió¹⁰ principalmente alrededor de las Convenciones y Acuerdos Internacionales incorporados en la Reforma Constitucional de 1994, la Ley Federal de Educación 24.195/93 –vigente- y la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable 25.673/02; las tensiones en algunos de estos debates se encontraban en danza en los argumentos discursivos del proyecto de la ley nacional de educación sexual.

La Reforma del Estado Neoliberal y sus transformaciones desde el nuevo siglo en Argentina, se cristalizaron en los debates de los artículos 6º, 7º y 8º de la ESI en torno a las responsabilidades y funciones del Estado Nacional, las jurisdicciones y en último término de las instituciones escolares. Los argumentos se esgrimieron alrededor de la responsabilidad en la elaboración de los lineamientos básicos de la educación sexual entre el Ministerio de Educación y/o las jurisdicciones, representadas por el Consejo Federal de Educación. Y, en segundo lugar se debatió, sobre la función y composición de la comisión interdisciplinaria de especialistas en la temática que lo asesore.

Dichos debates, se vincularon con las implicancias de la Ley Federal de Educación en el contexto neoliberal. Durante los noventa, las políticas públicas se orientaron a: recentralizar las decisiones educativas (control) en el Ministerio de Educación (sin escuelas a cargo), la descentralización de los recursos y responsabilidades educativas en las jurisdicciones (administrativas)¹¹, y la tecnificación de lo educativo¹². No obstante, en palabras de Feldfeber esta reforma resultó contradictoria: “(...) señala a nivel discursivo la centralidad del conocimiento como factor de competitividad y una inversión educativa que no corresponde con esa centralidad otorgada al conocimiento”¹³. A esto se añade, el rediseño del papel del Estado en política educativa de los 90. Esta conllevó a una modificación en la función y responsabilidad estatal que distó de la propuesta de innovación que se promovió discursivamente durante el proceso de reforma, al decir de Tiramonti. En este sentido, hubo una modificación en el sistema de gestión y administración de la educación. Por consiguiente,

El nuevo paradigma de gestión se propone reestructurar el sistema en base a la descentralización financiera y administrativa, la autonomía de las instituciones escolares y la correspondiente responsabilidad de las mismas por los resultados educativos. La innovación es viabilizada a través de proyectos especiales y las políticas focalizadas son la estrategia destinada a compensar las desigualdades extremas¹⁴.

¹¹ Myriam Feldfeber, “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”, *Revista Versiones* N° 11 (Secretaría de Extensión Universitaria, Ediciones Novedades Educativas, Universidad de Buenos Aires, 2000), 8-20.

Norma Paviglianti, “La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina Sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del Gobierno Nacional del financiamiento del sistema de educación pública”, *Serie Pedagógica* N° 2 (Universidad Nacional de la Plata, 1995), 123-146.

Fernanda Saforcada, “Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los '90”, en Feldfeber, M. Directora, *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones* (Buenos Aires: UBA/Aique, 2009), 129-163.

¹² Mariana Alonso Brá, “La gestión social educativa: un recorrido por la política y administración educativa”, *Revista Question* Vol. 1, N° 47 (Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad de la Plata, julio-septiembre 2015), 24-40.

¹³ Feldfeber, “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”, 9.

¹⁴ Guillermina Tiramonti, “Los imperativos de las políticas educativas de los 90”, *Revista da Faculdade de Educação* 23, N° 1-2 (junio 1997), [online]. <https://doi.org/10.1590/S0102-2551997000100005>

En relación a este proceso de reforma cristalizado en la Ley Federal de Educación se debatieron los artículos mencionados a partir de la centralización/descentralización en la elaboración de los lineamientos básicos por parte del Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación. Así como, la centralidad del Estado Nacional para convocar a la comisión asesora para este fin. Así pues, se reforzó en la votación¹⁵ la centralidad del poder del Estado Nacional y el lugar de consulta a las jurisdicciones, reproduciendo la distribución de responsabilidades estatales en la Ley Federal de Educación. Así como las características técnicas de la comisión asesora interdisciplinaria de expertos en educación sexual.

Aun así, a diferencia de los noventa se incorporó un diálogo con diferentes sectores del sistema educativo nacional en la elaboración de los lineamientos, y se le otorgó una atención central a las realidades socioculturales en cada jurisdicción que deben ser consideradas por el Ministerio de Educación. Tal como lo expresó Blanca Osuna¹⁶, al final del debate en la Comisión de Educación, si bien el Ministerio debe elaborar los lineamientos generales, no obstante

(...) queda muy clara la responsabilidad, la habilitación y el derecho federal de las provincias de definir los contenidos. Y más claro es todavía –porque ideológicamente todos hemos coincidido– que hay una consideración especial para que las comunidades educativas puedan influir y definir el perfil, las características e incluso los contenidos particulares que crean convenientes a la luz de las características de sus propias comunidades¹⁷.

A esto se añade, las funciones de las jurisdicciones debatidas alrededor del artículo 8°, quienes serán las responsables de la implementación del Programa de ESI, a través de: a) la difusión de los objetivos, b) el diseño de las propuestas de enseñanza, c) seguimiento, supervisión y evaluación, d) programas de capacitación para la formación docente continua y e) contenidos para la formación de educadores. En este artículo, se refuerzan los roles y funciones heredados de los noventa, otorgándole un rol central al Ministerio de Educación Nacional en la elaboración de los contenidos básicos para el segmento de la formación continua de los docentes en ejercicio. Se prevén instancias de coordinación y se asegura la gratuidad y permanencia, quedando a cargo de las jurisdicciones su implementación (inciso d). Sin embargo, no se presentaron voces de los legisladores sobre la inclusión de contenidos y didácticas para los institutos de formación docente –primer segmento– que se reservó solamente a las jurisdicciones (inciso e). Esto supone, por un lado la posibilidad de contextualizar en cada jurisdicción el modo de abordar la educación sexual, en ambos segmentos de

¹⁵ Argentina. Congreso Nacional Argentino, Ley de Educación Sexual Integral 26.150, aprobada el 04 de octubre de 2006, artículo 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”.

Artículo 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”. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=CFBBoE4E2E7D5BCA07465AF32812623D?id=121222>

¹⁶ Presidenta de la Comisión de Educación y Miembro Informante ante la Cámara de Diputadas de la Nación Argentina durante el debate y sanción de la ESI.

¹⁷ Versión taquigráfica del debate en la Comisión de Educación de fecha 28 de junio de 2006, 9.

la formación docente; sin embargo, ponen en riesgo su efectiva implementación dado que son las jurisdicciones mismas las que realizan el seguimiento, la supervisión y evaluación de las actividades obligatorias, según el inciso c).

De lo dicho hasta aquí, podemos concluir esta primera parte del artículo subrayando que en el contexto de las políticas neoliberales se promovió una democratización al tiempo que se produjo una segregación en la calidad del sistema educativo. En efecto, han posibilitado un mayor acceso a la educación, pero sin mejoras en torno a la equidad¹⁸. Si bien, el paradigma neoliberal otorgó mayor autonomía a las instituciones escolares, durante los noventa lo realizó en base a su objetivo de innovar y de “descargar” la responsabilidad en los resultados educativos a las escuelas¹⁹. Además, sin corresponderse con los recursos para su realización y según Feldfeber²⁰ “(...) alejado de los saberes y de realidades de lo que cotidianamente transitan, escuelas, alumnos y docentes”. No obstante, el Estado dejó de mediar en la demanda societal -en términos de expresar las expectativas de la sociedad en su conjunto de forma universalista- para comenzar a hacerlo a partir de las particularidades del contexto escolar y de las trayectorias escolares reales de los estudiantes, lo cual se expresó en las discusiones anudadas alrededor de los artículos 6°, 7° y 8° de la ley ESI. Y, en torno a la autonomía escolar sancionada en el artículo 5°, que permite la “adaptación al ideario institucional” del Programa de la ESI²¹.

Ahora bien, estas modificaciones conviven con el regreso del Estado en el siglo XXI. Así pues, en el caso educativo se manifestó en dos sentidos, en la intención de retomar la dimensión política de las políticas educativas (la repolitización educativa) y la apuesta por fortalecer (nuevamente) la escuela pública²².

El Observatorio Federal de Educación Sexual Integral como estrategia política

Desde su debate y en el proceso de su implementación -que continúa- la ley de Educación Sexual Integral genera fuertes disputas público políticas en torno a los sentidos que se le asignan y en la lucha por la garantía de los derechos que promueven. Tal como lo ha expresado Graciela Morgade²³, a pesar de las dificultades en la efectiva implementación de la ESI, en el transcurso de

¹⁸ Ricardo Cuenca, “La educación en tiempo de desigualdades” en Feijoo y Poggi, Coords., *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, 2014), 269.

¹⁹ Tiramonti, “Los imperativos de las políticas educativas de los 90”.

²⁰ Feldfeber, “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”, 15.

²¹ Es menester aclarar que este artículo de la ley ha suscitado fuertes debates, véase para profundizar en este tema Mazzola y Bagnato, “Los discursos anti-ESI en la escena política de disputa por la reforma y efectiva implementación de Ley”, 1-19.

²² Cuenca, “La educación en tiempo de desigualdades”.

Feldfeber y Gluz, “Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación de derecho en la educación en Argentina”.

²³ Roxana Sandá, entrevista realizada por Diario Página/12, Argentina: 15 de enero de 2021, “La educación sexual integral hace a la escuela más justa, pero también más interesante”.

estos años se ha propiciado la visibilización de problemáticas que no habían sido pensadas en el debate de la ley; y con ello, la transformación de los sentidos en su articulación con lo que se denominan como leyes hermanas, tales como las Leyes de Matrimonio Igualitario, Identidad de Género, la Ley Micaela²⁴. Y, las luchas de Ni Una Menos²⁵ lograron resignificar la ESI. Además, desde diferentes sectores de la sociedad como por ejemplo docentes, estudiantes, organizaciones feministas y LGTBIQ+, infancias trans, entre otras, se ha manifestado la necesidad de la efectiva implementación de la ESI, fundamentalmente en 2018. En dicho año, en el marco del primer debate legislativo en Argentina por la despenalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), el reclamo por la efectiva implementación de la ESI cobró mayor fuerza y visibilidad²⁶.

Así por ejemplo, a partir de la presentación del proyecto legislativo de la Campaña por el Derecho al Aborto, Legal Seguro y Gratuito²⁷ el 19F, fueron miles las jóvenes que comenzaron a llevar colgado el pañuelo verde de sus mochilas, cuestión que por cierto ha generado controversias, disputas y hasta lineamientos políticos en relación a su uso -o prohibición- en diferentes instituciones educativas. De ahí en más, se multiplicaron las iniciativas de actividades vinculadas a esta temática en las escuelas estatales de gestión pública y privada. En las convocatorias de la Campaña, se subrayó la necesidad de “más educación sexual integral” y la exigencia del sostenimiento del Programa previsto por la ley expresada en sus documentos: “*educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir*”²⁸. A partir de allí, la participación de los estudiantes en las movilizaciones y en las asambleas permitió incorporar su voz y sus reclamos para las escuelas; por ejemplo, para la elaboración de protocolos en contra de la violencia de género, la revisión de los códigos de vestimentas, entre otros. Así como, en los carteles colgados en las escuelas con la consigna “Queremos ESI” junto con los reclamos por el boleto estudiantil y/o becas²⁹.

También en 2018, se presentó un proyecto de reforma de la ley ESI en torno a la necesidad de establecer la obligatoriedad en la implementación de la ley, y que sea una ley de “orden público”, es

²⁴ La Ley de Matrimonio Igualitario N° 26.618/10 reconoció, el matrimonio y filiaciones de parejas gays y lesbianas; la Ley de Identidad de Género N° 26.743/12 permitió, el reconocimiento del género autopercebido y con ello, la posibilidad de rectificar los datos asignados al nacer (sexo y nombre), sin ningún análisis psicológico o médico. Finalmente, la Ley Micaela N° 27.499/18 sancionó la incorporación obligatoria de capacitación en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública en Argentina. Véase para profundizar la vinculación de estas leyes con el Programa ESI, Colectivo Mariposas Mirabal, *Educación Sexual Integral. Epistemología, pedagogía y política en los debates curriculares*.

²⁵ De este modo se denominó el colectivo que lleva adelante manifestaciones en contra de la violencia machista y el fin del asesinato de mujeres, bajo la consigna “Ni una menos. Vivas nos queremos”. El 3J de 2015 fue la primera manifestación pública en Argentina que dará nombre al colectivo, y desde ese momento se han organizado masivas protestas y paros internacionales que han cobrado mayor visibilidad y fuerza en cada una de sus expresiones callejeras. Ni una Menos, “Carta Orgánica”, <http://niunamenos.org.ar/quienes-somos/carta-organica/> (consultado el 19 de enero de 2023)

²⁶ Florencia Mazzola, “La(s) interpelación(es) de los estudiantes al campo de disputa político de la Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06”, *Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos, Crítica y Resistencias* N° 11 (Argentina, diciembre 2020-mayo 2021), 47-56.

²⁷ Presentando año tras año desde 2007 en el Congreso Nacional Argentino.

²⁸ Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, “Objetivos”, <http://www.abortolegal.com.ar/objetivos/> (consultado el 19 de enero de 2023).

²⁹ Morgade y otras, “Doce años de la educación sexual integral. Las políticas, el movimiento pedagógico, y el discurso anti ESI recargado”.

decir que se efectivice en todas las instituciones escolares; no obstante, perdió estado parlamentario el 30 de noviembre de 2019. Los impulsores de dicho proyecto de reforma pusieron de relieve la voz de los estudiantes secundarios, quienes en las evaluaciones “Aprender 2017”³⁰ y en encuestas, manifestaron que uno de los problemas que no aborda la escuela y debería resultar prioritario es la educación sexual integral³¹.

Así pues, Malena Nijensohn observó cómo estas manifestaciones, cobraron fuerza política durante los cuatro años de un gobierno neoliberal, donde el “macrismo” como enemigo común permitió una articulación desde diferentes sectores con demandas heterogéneas antineoliberales³².

En el marco de este proceso y con nuevo gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019³³, se desató durante los primeros meses de mandato la Pandemia Covid – 19. Mediante el decreto presidencial 297/20 comenzó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en Argentina, el 20 de marzo del 2020. A partir de ello, como señala Adriana Puiggros “Cuando repentinamente los vínculos pedagógicos se suspendieron, quedó a la vista la importancia de las instituciones educativas. Los sectores medios, críticos frecuentes del Estado, reclamaron que este último se hiciera cargo de remediar la nueva circunstancia”³⁴.

A ocho meses de iniciado el ASPO y cumpliéndose catorce años de la sanción de la ESI, se creó el 23 de octubre el OFESI y su formalización institucional, a partir de la Resolución 1789/21 del Ministerio de Educación que tiene el *objetivo de evaluar y monitorear la implementación de la ESI* en las jurisdicciones. Por consiguiente, el Gobierno Nacional a través del OFESI creó los mecanismos institucionales para vehicular las demandas sobre las dificultades en su aplicación y en tal sentido, introdujo este organismo como una herramienta política.

Entendemos el proceso de implementación como una instancia compleja de la política pública, siguiendo a Nirenberg³⁵, las intervenciones del Estado responden a una acción programada, situaciones que se definen socialmente como problemáticas, que pretenden transformar situaciones insatisfactorias y que buscan una legitimación social y política. Por consiguiente, la evaluación -dentro del proceso de implementación- se compone de procedimientos sistemáticos y metodologías definidas, que luego permitan realizar reflexiones y juicios valorativos fundamentados que pueden ser fácilmente comunicados, en forma comprensible y dirigida a les

³⁰ En el marco del Plan Nacional “Argentina Enseña y Aprende 2016-2021” del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, se llevaron adelante las evaluaciones anuales sobre los aprendizajes de los estudiantes de nivel primario y secundario. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2017> (consultado el 19 de enero de 2023).

³¹ Mazzola y Bagnato, “Los discursos anti-ESI en la escena política de disputa por la reforma y efectiva implementación de Ley”.

³² Malena Nijensohn, *La razón feminista. Políticas de la calle, pluralismo y articulación* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial La cuarenta y El río sin orillas, 2019), 116.

³³ Hacemos referencia al gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández del Frente de Todos, quienes se impusieron con el 47,46% contra el Frente Juntos por el Cambio encabezado por Mauricio Macri y Miguel Pichetto quienes obtuvieron 39,63% de los votos válidos emitidos. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultados-y-estadisticas/elecciones-2019> (consultado el 21 de enero de 2023). Macri a cargo del Poder Ejecutivo Argentino gobernó, mediante políticas de corte neoliberal desde el 10 de diciembre 2015 al 9 de diciembre de 2019.

³⁴ Adriana Puiggros, “Balance del estado de la educación, en época de pandemia en América Latina: el caso de Argentina”, en Inés Dussel y otros, Comp., *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEP, Editorial Universitaria 2020), 36.

³⁵ Nirenberg, “Enfoques para la evaluación de políticas públicas”.

actores involucrados para el mejoramiento de la gestión y superación de los obstáculos identificados, en un proceso de aprendizaje.

En este sentido, la evaluación que se propone el OFESI es *mixta y participativa*, según quién(es) la(s) realiza(n)³⁶. Su carácter mixto, implica que participan evaluadores que son externos a la intervención y organización responsable, así como internos, es decir que pertenecen a la organización responsable. Su carácter participativo, implica la participación de actores involucrados, destinatarios de la política pública y/u otros actores. Así pues, según el Reglamento aprobado el 20 de abril de 2021 forman parte del organismo: los representantes de los diferentes niveles del Gobierno Nacional y jurisdiccional, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil, de Universidades Públicas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas (externos) y a través de sus representantes los docentes y los estudiantes (internos).

Esto significó un viraje en torno a la participación de los actores destinatarios. En el proceso de planificación, ha sido mayoritariamente realizado a través del Parlamento y sus comisiones desde una perspectiva adultocentrista³⁷. A diferencia de esta instancia evaluativa en el proceso de implementación, que incorpora a los docentes y fundamentalmente la voz de los estudiantes. Sus representantes han participado de la presentación y están contemplados en el reglamento a través de sus organizaciones, gremios y nacionales estudiantiles (punto 6.4)³⁸.

Asimismo, estos forman parte del Comité Coordinador, las Comisiones de Monitoreo e Investigación, de Políticas y Acciones Estratégicas, y de Comunicación y Difusión, a excepción del Consejo Asesor, que está formado por personas reconocidas en el trabajo de la ESI, cuyo trabajo está vinculado directamente con el asesoramiento a estas comisiones. En consecuencia, en las diferentes etapas de la evaluación se promueve un proceso genuino *mixto y participativo*.

En relación al momento de la evaluación, según la clasificación de esta autora el OFESI se sitúa en la ejecución, es decir en el proceso de implementación. Este se compone de tres momentos que implican diferentes focos evaluativos, entre los cuales habrá algunos que coincidan: “1) de instalación o puesta en marcha, 2) de desarrollo a pleno de las actividades o procesos previstos y 3) de institucionalización y afianzamiento de los procesos”³⁹.

Entendemos, que el OFESI se encuentra en la evaluación de los tres momentos, dependiendo de las jurisdicciones y el momento en el que se encuentren en la implementación. Para poder analizar esto, será necesario contar con los resultados del procesamiento de los datos de los

³⁶ Nirenberg propone las siguientes clasificaciones para las evaluaciones, según quién evalúa: externa, interna, autoevaluación, mixta, y participativa.

³⁷ Véase para ampliar la problematización de la perspectiva adultocéntrica en la ESI, Magistris, “La Educación Sexual en perspectiva: aportes desde un enfoque intergeneracional y antiadultista” y Mazzola, “La(s) interpelación(es) de los estudiantes al campo de disputa político de la Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06”, 52.

³⁸ Estamos haciendo referencia al Reglamento del OFESI, Ministerio de Educación Argentino, aprobado el 20 de abril de 2021, punto 6.4, <https://www.argentina.gob.ar/educacion/ofesi/observatorio-federal-de-la-educacion-sexual-integral-ofesi/reglamento>

³⁹ Según los momentos del ciclo de la gestión, siguiendo a Nirenberg, puede clasificarse en Evaluación: diagnóstica (foco en la situación inicial), ex -ante (foco en la formulación), durante la ejecución (foco en el proceso), ex - post (foco en resultados/efectos), y de impacto (foco en resultados ampliados).

indicadores que han sido aprobados el pasado 23 de julio del 2021 (aún no se encuentran disponibles)⁴⁰.

Finalmente, queremos señalar que este organismo utilizará una metodología cualitativa y cuantitativa, lo que permite atender a objetivos múltiples y sus resultados permiten cartografiar la implementación a nivel federal, así como abordar cuestiones que se relacionan con motivaciones, creencias o actitudes de la población que enriquecen y problematizan los datos obtenidos. Éstos - según mencionamos en párrafos precedentes- serán analizados por múltiples sectores que permitirán tomar decisiones en vínculo con las realidades de cada una de las jurisdicciones, las cuales podremos problematizar una vez que se comuniquen los hallazgos, se realicen las capacitaciones y materiales didácticos, así como las acciones que se requieran.

Reflexiones finales

El sistema educativo fragmentado heredado del neoliberalismo ha dejado su huella en el proceso de planificación de la Ley de Educación Sexual Integral en Argentina en los debates durante los años 2005 y 2006. A partir de la centralización en el Ministerio de Educación Nacional de las decisiones y el control, y la descentralización de la implementación en las jurisdicciones de la política educativa. No obstante, en la creación del OFESI observamos la construcción de un andamiaje de este proceso neoliberal en un contexto diferente de avance de la perspectiva de derechos, y de una alta movilización social estudiantil en el reclamo de la aplicación efectiva de la ESI en las instituciones escolares públicas y en las manifestaciones callejeras. En dicho organismo, la composición *mixta y participativa* de los actores que forman parte de la evaluación, así como la atención a los rasgos y momentos de la implementación en las jurisdicciones, habilitan las herramientas políticas para la promoción de un efectivo acompañamiento desde el Ministerio de Educación Nacional. En este sentido, el OFESI se presenta como una herramienta política federal, en un contexto socio político que reclama su efectiva implementación.

Ahora bien, en futuras investigaciones volveremos sobre estas conclusiones para el análisis de los siguientes momentos de la evaluación que hemos mencionado. Para ello, se deberán tener en cuenta líneas de análisis que problematicen el proceso de la aplicación posteriores que puedan realizarse a partir de los resultados y hallazgos que se lleven adelante por parte del OFESI. Siguiendo a Nirenberg dependerán:

(...) por un lado, del involucramiento protagónico de los actores durante el proceso mismo de la evaluación, así como de la completa y oportuna socialización de los resultados por parte de los que tienen la responsabilidad del proceso evaluativo y por otro lado, de la voluntad política de

⁴⁰ Ministerio de Educación de Argentina, “Avances del Observatorio Federal de la ESI” <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avances-del-observatorio-federal-de-la-esi> (consultado el 22 de abril de 2022).

las autoridades pertinentes para encarar su implementación y los cambios que la misma presupone⁴¹.

Tal como hemos señalado, la ESI constituye una arena de disputa de sentidos que a su vez se encuentra en un contexto de permanente visibilización, y transformaciones que habilitan diferentes posiciones de los sujetos y de los colectivos. Entendemos que éste es el aspecto de transformación de una ley que, en el proceso de implementación, continúe habilitando la voz, principalmente, de los estudiantes en los organismos estatales como el OFESI, así como en el espacio público de la escuela.

Bibliografía

Acta de la 26^a Reunión, 19^a Sesión Ordinaria, Cámara de Diputades de la Nación Argentina (Periodo 124°, 16 de agosto de 2006).

Acta de la 24^a Reunión, 22^a Sesión Ordinaria, Cámara de Senadores de la Nación Argentina (Periodo 124°, 4 de octubre de 2006).

Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa, 1992.

Alonso Brá, Mariana. “La gestión social educativa: un recorrido por la política y administración educativa”. *Revista Question* Vol. 1, N°47 (Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad de la Plata, julio-septiembre 2015): 24-40.

Colectivo Mariposas Mirabal. *Educación Sexual Integral. Epistemología, pedagogía y política en los debates curriculares*. Buenos Aires: Editorial Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2020, ISBN/ISSN: 2618-5377.

Cuenca, Ricardo. “La educación en tiempo de desigualdades”. En Feijoo y Poggi, Coords. *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco IIPE, 2014: 259-286.

Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020 Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, Poder Ejecutivo de la Nación Argentina (Boletín Oficial N° 34.334, 19 de marzo de 2020).

Feldfeber, Myriam. “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”. *Revista Versiones* N° 11 (Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 2000): 8-20.

Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora. “Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación de derecho en la educación en Argentina”. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 13, (Buenos Aires: octubre 2019 – abril de 2020): 19 – 38.

Ley 24.195 Federal de Educación del Congreso de la Nación Argentina (Boletín Oficial N° 27.632, 14 de abril de 1993).

Ley 26.150 de Educación Sexual Integral del Congreso de la Nación Argentina (Boletín Oficial N° 31.017, 4 de octubre de 2006).

⁴¹ Nirenberg, *Ibíd.*, 7.

Ley 27.499 Micaela del Congreso de la Nación Argentina (Boletín Oficial N° 34.031. 19 de diciembre de 2018).

Mazzola, Florencia. “La(s) interpelación(es) de les estudiantes al campo de disputa político de la Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06”. *Crítica y Resistencias. Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos* (11) (Argentina, 2020): 47-56.

----- y Bagnato, María Laura. “Los discursos anti-ESI en la escena política de disputa por la reforma y efectiva implementación de Ley”. Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNcuyo (Mendoza, Informe 17081, 2021): 1-19.

Magistris, Gabriela. “La Educación Sexual en Perspectiva: Aportes desde un enfoque intergeneracional y antiadultista”. *Trenzar. Revista de Educación Popular, Pedagogía Crítica e Investigación Militante* (ISSN 2452-4301) 4 (8) (Chile: 2022): 156-71.

Morgade, Graciela, Malizia A., González del Cerro C., Ortmann C., Grotz E., Díaz Villa G., Baez J., Scaserra J., Fainsod P., Malnis Lauro S., Zattara S., Cano V., Sokolowicz C., Raele G., Di Marino L., Zaiat N., Lescano S., Toufekian A. “Doce años de la educación sexual integral. Las políticas, el movimiento pedagógico, y el discurso anti ESI recargado”. *Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd- FFyL-UBA, octubre 2018): 1- 21.*

Nijensohn Malena. *La razón feminista. Políticas de la calle, pluralismo y articulación.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial La cuarenta y El río sin orillas, 2019.

Nirenberg, Olga. “Enfoques para la evaluación de políticas públicas”. En Amaya P., Comp. *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de La Plata, 2010.

Oszlak, Oscar, y O´Donnell, Guillermo. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento GE CLACSO N°4* (Buenos Aires, 1981): 1 -28.

Paviglianti, Norma. “La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina Sus orientaciones hada la privatización, provincialización y retiro del Gobierno Nacional del financiamiento del sistema de educación pública”. *Serie Pedagógica N° 2* (Univerisdad Naconal de la Plata, 1995): 123-146.

Puiggros, Adriana. “Balance del estado de la educación, en época de pandemia en América Latina: el caso de Argentina”. En Dussel, Inés y otros, Comp., *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE, Editorial Universitaria, 2020: 33-42.

Reglamento del Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral, Ministerio de Educación Nacional Argentino (20 de abril de 2021).

Resolución N° 1789/2021 de la Creación del Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral, Ministerio de Educación Nacional Argentino (28 de mayo de 2021).

Saforcada, Fernanda. “Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los '90”. En Feldfeber, M., Directora, *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones.* Buenos Aires: UBA/Aique, 2009: 129-163.

Tiramonti, Guillermina. “Los imperativos de las políticas educativas de los 90”. *Revista da Faculdade de Educação* 23, N° 1-2 (junio, 1997): [online]. <https://doi.org/10.1590/S0102-25551997000100005>

Versión taquigráfica del debate en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputes de fecha 28 de junio de 2006.

Páginas webs consultadas:

Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Objetivos. <http://www.abortolegal.com.ar/objetivos/> (consultado el 19 de enero de 2023).

Ministerio de Educación de Argentina. Avances del Observatorio Federal de la ESI. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avances-del-observatorio-federal-de-la-esi> (consultado el 22 de abril de 2022).

Ministerio de Educación. Plan Nacional “Argentina Enseña y Aprende 2016-2021”. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2017> (consultado el 19 de enero de 2023).

Ministerio del Interior de Argentina. Resultados y Estadísticas elecciones. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultados-y-estadisticas/elecciones-2019> (consultado el 21 de enero de 2023).

Ni una Menos. Carta Orgánica. <http://niunamenos.org.ar/quienes-somos/carta-organica/> (consultado el 19 de enero de 2023).

Nota Periodística:

Sandá Roxana. 15 de enero de 2021. Entrevista realizada por Diario Página/12, Argentina: “La educación sexual integral hace a la escuela más justa, pero también más interesante”.