



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
NACIONAL DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL**

Autor: Lucotti, Antonella Mariana

Legajo: 27237

Mentora: Cruzalegui, Inés

Buenos Aires, Diciembre 2019

A mi mentora Inés, por apoyarme de manera constante y por creer en esta investigación a pesar de todos los obstáculos

A todas las autoridades nacionales y provinciales del Programa de ESI, a los directivos escolares y representante de UNICEF y la Fundación Huésped por contribuir con este estudio

A mis amigos y compañeros de ruta, Paz, Ivo, Lautaro, Federico, Carolina, Evaristo, Anabel y Hanna

A mis amigas Agustina y Mayra, quienes me acompañaron los cuatro años de carrera y durante todo el proceso de escritura de esta investigación de manera incondicional

A mi hermana Luciana, por ser mi fiel compañera y consejera

A mi papá, por enseñarme el valor del esfuerzo y la dedicación

A mi mamá, que, como docente, supo enseñarme que la enseñanza y la educación transforman

A todos los docentes que, con compromiso y convicción, hacen valer el derecho de los y las estudiantes a recibir educación sexual integral



Universidad de
San Andrés

Abreviaturas

PNESI - Programa Nacional de Educación Sexual Integral

ESI - Educación Sexual Integral

SIESI - Sistema de Información de la ESI

MECyT - Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la Nación

CFE- Consejo Federal de Educación

PEI - Proyecto Educativo Institucional

PCI- Proyecto Curricular Institucional

IVE- Interrupción Voluntaria del Embarazo

UNICEF - United Nations Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

FPNU - Fondo de Población de las Naciones Unidas

LCB - Lineamientos Curriculares Básicos

LEN - Ley Educación Nacional

LFE - Ley Federal de Educación

PLAN ENIA - Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia

INFoD - Instituto Nacional de Formación Docente Ministerio

MS -Ministerio de Salud y Desarrollo Social

CND - Censo Nacional Docente

En la actualidad, el PNESE no se encuentra completamente implementada de acuerdo a lo establecido por su ley de creación 26.150. Por lo tanto, en esta investigación se establecieron tres hipótesis con el objetivo de identificar los factores que obstaculizan la plena ejecución del PNESE; a saber, 1) la existencia de debilidades en los procesos de diseño y seguimiento del PNESE que desarrolla el MECyT, 2) los problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESI y 3) la existencia de debilidades en la gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESE que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes. Para esto se analizaron datos administrativos del Estado Nacional, entrevistas a autoridades nacionales del PNESE, formularios completados por referentes provinciales y entrevistas directivos escolares. En relación a la primera hipótesis se evidenció que el PNESE cuenta con un cuerpo normativo, objetivos y líneas de acción claras y coherentes. No obstante, se identificó la existencia de un sistema de monitoreo reciente e incipiente, lo cual evidencia que previo al 2017 el PNESE no contaba con mecanismos de evaluación de sus acciones. También se observaron reducciones presupuestarias en los últimos cinco años, aunque no se pudo constatar si condicionaron el desarrollo de las actividades. En la segunda hipótesis, se observó que la coordinación entre el equipo nacional y los provinciales es satisfactoria. Aun así, se evidenciaron heterogeneidades provinciales en términos de cantidad de integrantes de los equipos provinciales y de periodicidad y medios de contacto entre autoridades nacionales y provinciales. La evidencia permitió identificar deficiencias en la cantidad de docentes capacitados e instituciones alcanzadas y en la ejecución de las líneas de acción del PNESE. Por último, en relación a la tercera se observaron heterogeneidades en términos de priorización de ciertos sectores (sector público sobre el privado) y niveles de enseñanza (nivel inicial, primario y secundario, sobre el terciario). Al igual que en la primera hipótesis, se evidenciaron limitaciones presupuestarias y resistencias por parte de autoridades educativas y de los padres que condicionan la implementación del Programa. En el marco de mejorar la implementación del PNESE, en futuras investigaciones, se podría analizar la continuidad e incorporación de las observaciones identificadas en los sistemas de evaluación de la ESI, identificar las causas que producen la heterogeneidad identificadas en la segunda hipótesis, realizar un estudio de costos para poder estimar la inversión presupuestaria necesaria por el PNESE y los programas jurisdiccionales para poder implementar de manera efectiva la ESI y la realización de focus group y observaciones participantes/no participantes en las aulas para identificar en profundidad las causas de las reticencias hacia la ESI por parte de los docentes.

1. Introducción y planteo del problema	5
2. Revisión de literatura	10
2.1 Enfoques para el análisis de la implementación de políticas públicas	10
2.2 Implementación de las políticas públicas en Argentina.....	12
3. Marco teórico	18
4. Metodología	20
4.1 Hipótesis, fuentes de datos y técnicas de análisis.....	20
4.2 Dimensiones, variables e indicadores	24
5. Análisis	26
5.1 Procesos de planificación y seguimiento del MECyT	26
5.1.1 Marco Normativo del PNESE.....	27
5.1.2 Conformación del equipo Nacional de ESI.....	28
5.1.3 Planificación y coherencia de los objetivos y líneas de acción del PNESE.....	28
5.1.4 Acciones de seguimiento y evaluación del PNESE	30
5.1.5 Presupuesto nacional asignado al PNESE.....	33
5.1.6 Conclusiones de la sección.....	36
5.2 Procesos de coordinación entre las autoridades nacionales y provinciales del Programa de ESI	37
5.2.1 Legislación provincial, conformación y funciones de los equipos de referentes provinciales de ESI.....	37
5.2.2 Vínculo entre el PNESE y el Programa Provincial - perspectiva de funcionarios provinciales del Programa de ESI.....	39
5.2.3 Vínculo entre el PNESE y el Programa Provincial - perspectiva de funcionarios el tercer sector.....	40
5.2.4 Perspectiva de los funcionarios provinciales del Programa de ESI.....	40
5.2.5 Coordinación para la gestión de las actividades por parte del PNESE en las provincias (2015-2019).....	41
5.2.6 Conclusiones de la sección.....	51
5.3 Gestión del Programa de ESI a nivel provincial y escolar	53
5.3.1 El Programa de ESI en la provincia de Mendoza.....	53
5.3.2 El Programa de ESI en la provincia de Córdoba.....	59
5.3.3 El Programa de ESI en la provincia de Corrientes.....	66
5.3.4 Estudio de caso comparado: gestión provincial de ESI en Mendoza, Córdoba y Corrientes	71
5.3.5 Estudio de caso: implementación de ESI en las instituciones educativa en Mendoza, Córdoba y Corrientes.....	74
5.3.6 Estudio de caso comparado: del Programa de ESI en las instituciones de Mendoza, Córdoba y Corrientes.....	79
5.3.7 Conclusiones de la sección.....	82
6. Conclusiones finales del trabajo	84
7. Referencias	86
8. Anexos	91

1. INTRODUCCIÓN

El tratamiento del Proyecto de Ley de IVE en 2018 despertó el interés de la opinión pública sobre el PNEI creado en el año 2006 mediante la Ley Nacional N° 26.150. En este contexto, se esgrimieron varias posturas disidentes sobre la IVE¹, no obstante, uno de los puntos de coincidencia entre quienes se posicionaron a favor y en contra del proyecto de ley, fue fortalecer la implementación de la ESI en las instituciones educativas para evitar las instancias de embarazos no deseado².

Desde el 2006, la Ley Nacional N° 26.150 en su artículo N°1 garantiza el derecho de los³ estudiantes de todos los establecimientos educativos⁴ del país⁵ a recibir ESI, entendiendo a esta última como aquella que articula los aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos⁶. En el marco de esta ley y en el ámbito del MECyT, se crea el PNEI en 2008. Con los siguientes objetivos: incorporar la ESI en las propuestas educativas de las instituciones, transmitir conocimientos actualizados, confiables, precisos y pertinentes, promocionar actitudes responsables ante la sexualidad, prevenir problemas de salud reproductiva y sexual e igualar oportunidades entre hombres y mujeres.⁷

Según la Ley N° 26.150, las jurisdicciones nacionales, provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, deberán garantizar la realización de las acciones educativas necesarias para el cumplimiento del PNEI. No obstante, es el MECyT quien tiene la responsabilidad de definir, en conjunto con el CFE, los LCB del PNEI, para que de esta forma, se articulen y respeten los contenidos a brindar en todas las jurisdicciones y las actividades de educación sexual que ya se desarrollaban en los distritos antes de la sanción de la ley⁸.

¹<https://www.infobae.com/opinion/2018/08/07/debate-ive-defensa-de-derechos-o-menosprecio-de-la-realidad-de-nuestros-ninos/>

²<https://www.dalessio.com.ar/prensa/el-debate-por-el-aborto-nos-recordo-que-la-educacion-sexual-integral-ya-era-ley>

³ A fines de facilitar la lectura de esta investigación, se utilizará el “los” para hacer referencia tanto a hombres y mujeres

⁴ Establecimientos de gestión estatal y privada

⁵ Esto incluye a las 24 jurisdicciones provinciales, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los niveles municipales.

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121222/norma.htm>

⁷ Ley 26.150, artículo N°3

⁸ Ley 26.150, artículo N°6

De acuerdo a la evidencia disponible, la ejecución del PNEI -desde su surgimiento en el año 2006 hasta la actualidad- no se ha desempeñado plenamente de acuerdo a lo establecido por su ley de creación⁹. Información proveniente de distintas fuentes demuestran que la ESI es, en general, un contenido poco abordado por los educadores en las instituciones¹⁰ y suele ser enseñada desde una perspectiva biologicista y no integral¹¹.

En primer lugar, los datos de las pruebas Aprender¹² 2017¹³ y los resultados de una encuesta realizada por la Fundación Huésped en el 2017¹⁴ evidencian que la ESI no se implementa completamente de acuerdo a lo establecido por ley y los objetivos propios del PNEI. Los resultados del Aprender demostraron que el 79% de los alumnos participantes considera que la ESI es uno de los temas que los establecimientos educativos deberían enseñar y no lo realiza de manera suficiente. En cuanto a los temas menos abordados, el 76% de los estudiantes participantes de las pruebas Aprender considera que las instituciones deberían enseñar temas relacionados a la violencia de género¹⁵ y un 38% de los alumnos participantes de la encuesta elaborada por la Fundación Huésped¹⁶ declaró que el embarazo no fue abordado como tema en las escuelas.

En segundo lugar, otro dato que demuestra que la ESI no se implementa de acuerdo a la ley, es la reducción biologicista de los contenidos brindados en las instituciones educativas según una encuesta realizada por la Fundación Huésped¹⁷ y un estudio de UNICEF¹⁸. Uno de los objetivos de Ley N° 26.150 es abordar la educación sexual desde una perspectiva integral; a saber, contemplando aspectos no solamente biológicos, sino también psicológicos, sociales, culturales, afectivos, éticos y jurídicos¹⁹. A pesar de ello, en una encuesta realizada por la Fundación

⁹ Ley Nacional N° 26.150

¹⁰ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_nacional_2017_secundaria_0.pdf (Pág. 84)

¹¹ <https://www.huesped.org.ar/descarga/?id=16512>

¹² Las pruebas Aprender son “un dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan”. Para más información ingresar a: <https://bit.ly/2EUA4km>

¹³ llevadas adelante por el Ministerio de Educación de la Nación desde el 2016

¹⁴ <https://drive.google.com/file/d/0B6JXWBBzh14leHFjeFhXdEFkdIM2aG9UT3JuZ19wZWdrVDgw/view>

¹⁵ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_nacional_2017_secundaria_0.pdf (Pág. 84)

¹⁶ <https://drive.google.com/file/d/0B6JXWBBzh14leHFjeFhXdEFkdIM2aG9UT3JuZ19wZWdrVDgw/view>

¹⁷ <https://drive.google.com/file/d/0B6JXWBBzh14leHFjeFhXdEFkdIM2aG9UT3JuZ19wZWdrVDgw/view>

¹⁸ <https://elgatoylaca.com.ar/noticias/mejor-hablar-de-ciertas-cosas/>

¹⁹ Ley 26.150, Artículo N°1

Huésped en el 2017 a estudiantes de todo el país, se pudo observar que los temas mayormente abordados son el aparato reproductivo (86%) y métodos anticonceptivos (72%). En contrapartida, los temas menos abordados son la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (26%), la violencia hacia las mujeres (24%), la diversidad sexual (20%) y el acoso sexual (19%)²⁰²¹. Además de esto, según un estudio de UNICEF del 2017, la mayoría de los estudiantes a nivel nacional asocian la ESI con relaciones sexuales y la genitalidad. Asimismo, se mostraron insatisfechos con el tipo de educación obtenida y señalaron, particularmente, la escasez de información y la forma inadecuada de transmitirla.

Según lo anteriormente mencionado, y en función de la necesidad de profundizar y ampliar la información disponible sobre la ejecución de la ESI, esta investigación busca identificar los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESEI y, en consecuencia, el cumplimiento de sus objetivos. Para dar cuenta de esto, el estudio cuenta con tres hipótesis, las cuales son complementarias y no excluyentes, por lo tanto, más de una de ellas podría explicar el fenómeno bajo análisis.

La primera hipótesis establece que existen debilidades en los procesos de planificación y seguimiento del PNESEI que desarrolla el MECyT. Esto sucedería ante la ausencia de un plan de trabajo establecido por las autoridades nacionales para concretar de manera efectiva los objetivos del PNESEI que cuente con propósitos claros, líneas de acción delineadas y coherentes con dichos objetivos y recursos humanos y económicos necesarios.

La segunda establece que existen problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESI. Estos afectarían la implementación de la ESI en la medida que las acciones del gobierno nacional y de las jurisdiccionales no se encuentren coordinadas y articuladas, se dificulten los consensos federales para profundizar la implementación del PNESEI y se evidencian problemas de comunicación que debilitan el alcance territorial de algunas o todas las líneas de acción del PNESEI en las provincias.

La tercera hipótesis considera que existen debilidades en las gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESEI que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales

²⁰ <https://www.huesped.org.ar/descarga/?id=16512>
<https://chequeado.com/wp-content/uploads/2017/09/Placa-Datos-ESI-2017.png>

²¹

existentes. Esto sucedería, por un lado, debido a las capacidades deficientes de los programas provinciales de ESI en términos institucionales, políticos y económicos. Por otro lado, sucedería como consecuencia del débil acompañamiento de los Programas provinciales de ESI a las instituciones educativas, en términos de a) asistencia técnica curricular sobre contenidos relativos a la ESI, b) realización de formaciones docentes, c) falta - o débiles- mecanismos de evaluación y seguimiento, d) deficiente llegada de los materiales del PNEI a las escuelas y e) resistencias de algunos actores de la comunidad educativa frente a la ESI.

Cabe destacar que, el diseño de este estudio es explicativo, dado que buscará identificar los factores que obstaculizan la plena implementación del PNEI. El trabajo será predominantemente cualitativo y las técnicas de recolección de información son entrevistas a funcionarios del equipo nacional de ESI, así como a organizaciones referentes en la temática, como UNICEF y Fundación Huésped, cuestionarios a funcionarios provinciales y entrevistas a directivos de las instituciones educativas, datos administrativos y documentales del Estado Nacional e información disponible los portales educativos de ESI de las jurisdicciones.

Es necesario mencionar que la relevancia de este estudio radica principalmente en contribuir empíricamente al cuerpo de estudios que analiza la ESI, identificando los factores que obstaculizan la implementación de la ESI desde los enfoques que acercan las ciencias de las políticas públicas. Con esto, se busca brindar información que permita identificar los nudos críticos de implementación del PNEI que impiden dar cumplimiento a la normativa nacional e internacional. Sobre este último punto, en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD, 1994), se indicó que la educación sexual y reproductiva constituye un derecho que debe primar a la hora de establecer las prioridades dentro de las agendas de acción política (Faur, 2018). En este marco, se entiende que la trascendencia de esta investigación radica en poder brindar información acerca de la ejecución de un Programa que tiene como finalidad asegurar el acceso de los estudiantes argentinos a un derecho humano.

De igual forma se busca contribuir con el aporte de herramientas para analizar la gestión de otras políticas públicas en el marco del federalismo educativo argentino, donde diferentes actores y niveles intervienen e influyen en su ejecución.

Por último, esta investigación, además de identificar los factores que obstaculizan la ejecución de la ESI, buscará producir conocimiento que contribuya a la mejora de los procesos de implementación del programa. Ante la ausencia de una cultura de la evaluación de las políticas

públicas (AEVAL, 2010), esta investigación intentará brindar herramientas de gestión sobre implementación que permitan proponer mejoras en las acciones actuales y en la eficiencia y eficacia de los procesos, como así también nuevas estrategias de acción el desarrollo y fortalecimiento de ejecución de la ESI.



Universidad de
San Andrés

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Con el fin de analizar el proceso de implementación del PNESE, se realizó el presente estado de la cuestión sobre los principales obstáculos que se presentan en la ejecución de las políticas públicas, en general y en el marco de gobiernos federales.

La literatura que estudia la implementación de las políticas públicas analiza los problemas de ejecución a través de dos enfoques; a saber, el modelo *top down* y *bottom up*. Para el primero, los obstáculos de implementación se deben prioritariamente al diseño de la política pública, mientras el segundo pone el énfasis en el proceso de ejecución (Aguilar, 1996).

2.1 Enfoques para el análisis de la implementación de políticas públicas

Por un lado, para el enfoque *top down* la implementación de las políticas públicas es el proceso a través del cual los objetivos decididos en los niveles superiores de gobiernos se plasman en las operaciones y acciones de las organizaciones e individuos. Según este modelo, la decisión política se adopta de manera centralizada en los altos niveles del gobierno y se ejecuta en los niveles inferiores.

Para este enfoque, el parámetro de éxito en la ejecución de una política depende del cumplimiento de los objetivos establecidos. Para esto suceda es necesario contar con objetivos y planes de acción claros y coherentes, como así también reforzar los sistemas de control, reducir el número de participantes, los puntos de decisión y las oportunidades de veto (Sabatier, 1986; Van Meter and Van Horn, 1975).

No obstante, este modelo cuenta con algunas limitaciones, dado que desconoce los retrasos de la gestión pública, la incoherencia de los objetivos, las limitaciones en términos de recursos humanos y económicos y la insubordinación de los actores (Sabatier y Mazmanian, 1983; Aguilar, 1992; Lipsky, 1980).

Por otro lado, para el modelo *bottom up*, a diferencia del *top-down*, el foco del análisis se encuentra en la estructura de actores de los niveles inferiores del proceso de implementación; a saber, los burócratas *street level*. Estos cumplen con un rol decisivo y protagónico en la puesta

en práctica de las políticas públicas, dado que interactúan de forma directa con las poblaciones destinatarias de los programas.

Los burócratas *street level* gozan de una gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones (Weatherle, Lipsky; 1977). Esto sucede porque deben reestructurar los requerimientos solicitados en función de la diversidad y multiplicidad de tareas, los recursos limitados y objetivos vagos, contradictorios y cambiantes. En función de esto, el éxito en la implementación de las intervenciones públicas depende de la coordinación y negociación entre los actores intervinientes en los diferentes niveles y sectores de acción pública (Lipsky, 1978).

Es importante destacar que, por un lado, el enfoque *top-down* funciona en contextos en los cuales existe una legislación estructurada, sistemas de control establecidos y pocos actores involucrados. Por otro lado, el modelo *bottom-up* permite analizar la implementación de las políticas en contextos de multiplicidad de actores. El empleo de un modelo u el otro dependerá normalmente de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas (Sabatier, 1986).

A pesar de lo mencionado anteriormente, ambos estudios permiten evidenciar la importancia de las dimensiones políticas y organizativas necesarias para alcanzar niveles óptimos de implementación. En este sentido, el modelo *top-down*, que tanta relevancia le otorga a los aspectos teóricos y técnicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales del ecosistema donde se implementará la política pública (Lipsky, 1978).

De esta manera, ambos enfoques acercan distintos elementos relevantes para analizar la implementación de las políticas públicas. Por un lado, el modelo *top-down* permite analizar las intervenciones públicas desde el diseño y cumplimiento de los objetivos establecidos y el *bottom-up* desde la coordinación y negociación entre los actores que inciden en la ejecución (Bardach, 1999).

En este estudio se emplearán ambos enfoques para identificar los factores que obstaculizan la plena implementación de la ESI. Por un lado, siguiendo el enfoque *top down*, se analizará la coherencia y calidad del diseño de la Ley 26.150 y, por otro lado, se estudiará la ejecución del PNEI

considerando la articulación de los distintos actores intervinientes -nacionales, provinciales y escolares -en la ejecución, tomando como referencia el marco teórico del enfoque *bottom-up*.

2.2 Implementación de las políticas públicas educativas en Argentina

Como bien se mencionó anteriormente, el enfoque *bottom up* otorga centralidad a la coordinación y negociación entre actores que forman parte de la implementación de una política pública. El PNESI se creó en el ámbito del MECyT y, en consulta con el CFE, se elaboraron los LCB de la ESI, con la finalidad de articular las acciones y actividades que se apliquen jurisdiccionalmente. Al mismo tiempo, se crearon los programas provinciales de ESI en el nivel subnacional para articular el alcance de las acciones del PNESI en el territorio. Por lo tanto, para comprender las debilidades en su implementación es necesario focalizarse en los actores y niveles que intervienen en el proceso de ejecución.

En Argentina, a principios de los años 90, comienza un proceso de reforma que buscó mejorar la eficiencia, modernizar y ordenar el sistema educativo considerado en crisis (Gorostiaga, 2011). En consecuencia, a partir del año 1993 se descentraliza²² la educación, produciendo una nueva distribución de competencias entre el nivel nacional y provincial, como así también transformaciones profundas en el ámbito institucional y financiero (Gvirtz, 2010). Desde aquel entonces, hasta la actualidad, fueron dos las principales legislaciones que ordenaron al sector educativo; a saber, la LFE y la LEN.

A partir de la LFE²³, los gobiernos provinciales comenzaron a ser responsables del control, administración y gestión de las instituciones educativas. Mientras tanto, el gobierno nacional comenzó a focalizarse en planificar y definir políticas educativas centrales, como así también responsabilizarse de acciones compensatorias y de seguimiento y evaluación del desempeño educativo en las provincias (CIPPEC, 2004).

²² Según Rondinelli, Nellis y Cheema (1986), la descentralización puede ser definida como "la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias.

²³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm>

En el 2006, la LFE fue derogada y reemplazada por la LEN²⁴. Esta Ley establece nuevamente las competencias correspondientes para cada nivel de gobierno en el área educativa. Por un lado, el Estado Nacional debe establecer la política educativa y monitorear su cumplimiento, respetando las diversidades provinciales. Por otro lado, las jurisdicciones deben asegurar el derecho a la educación en su territorio y administrar, planificar y organizar el sistema educativo en la provincia, entre otras cosas²⁵²⁶.

En consecuencia, por un lado, frente a un sistema educativo descentralizado, la implementación de políticas y programas educativos se concreta mediante una compleja red relaciones entre agentes situados en distintos niveles; a saber, el nacional, provincial, municipal y escolar. Los vínculos entre los actores están atravesados por asimetrías de poder y de recursos (humanos, materiales, financieros). En este escenario, la ejecución de los programas depende en parte de la articulación, vinculación y comunicación entre los niveles, dadas las diferentes perspectivas, intereses, posibilidades, demandas, tiempos y recursos que son contingentes entre los involucrados (Montesinos, Schoo; 2014). En línea con esto, un grupo de la literatura que estudia la política educativa, otorga un rol central a los actores de los niveles subnacional en la implementación de las políticas públicas. Si bien es cierto que estos actores no cuentan de absoluta autonomía para modificar las políticas, estos agentes poseen sus propios intereses, preferencias y objetivos. En consecuencia, pueden llegar a estar interesados en modificar - o aunque sea intentar adaptar/moldear- las políticas que deben ejecutar, haciendo uso de sus márgenes de autonomía (Gvirtz, 2010).

Por otro lado, frente al escenario establecido por la LFE y LEN, las jurisdicciones debieron comenzar a administrar un aparato institucional sin haber adquirido capacidades institucionales, financieras y políticas de gestión que permitan llevar adelante los programas educativas. Esto se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de las políticas públicas de gobierno (Oszlak, 2001). Según la literatura sobre las políticas públicas educativas en Argentina, los posibles condicionantes de la implementación de las intervenciones pueden vincularse a las capacidades institucionales, financieras y políticas de las provincias (Rivas, 2010; Claus y

²⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

²⁵ <http://www.derechofacil.gob.ar/leysimple/ley-nacional-de-educacion/>

²⁶ Como por ejemplo, aprobar el plan de estudios (currículo) de los diversos niveles según lo dispuesto por el Consejo Federal de Educación, organizar y conducir las instituciones de gestión estatal, autorizar y controlar a las instituciones educativas de gestión privada, dar títulos y certificaciones de estudios y establecer la obligatoriedad hasta el ciclo secundario

Sánchez, 2019; Veleda, Mezzadra, Rivas; 2015). A continuación, se amplía sobre estas capacidades.

Capacidades financieras de las provincias

Luego de la descentralización de la educación, las provincias debieron encargarse parcialmente del financiamiento de la educación. Frente a esto, las jurisdicciones cuentan con ciertas limitaciones para solventar los gastos derivados del sector educativo. Las tres principales fuentes de financiamiento educativo son los recursos provinciales -inversión no pre direccionada-, nacionales -transferencias no automáticas- y los provenientes de la coparticipación -afectados específicamente por LFE-LEN (Claus, Sánchez; 2019).

Cabe destacar que, esta estructura de financiamiento educativo genera inequidades interprovinciales producidas por las diferencias en su capacidad de recaudación fiscal, la porción de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos que reciben según las fórmulas establecidas por LFE y el esquema de transferencias no automáticas por parte del ministerio nacional, que no contempla a priori criterios redistributivos (Rivas y Dborkin, 2018). Incluso, cabe destacar que la Argentina es el país federal con la distribución de los recursos estatales por provincias más desigual del mundo (Escolar y Pirez 2003).

Las desigualdades financieras interprovinciales pueden observarse a través dos indicadores; el gasto por alumno y el esfuerzo educativo. El primero permite identificar la inversión que las provincias realizan en educación por cada estudiante y el segundo dimensiona el esfuerzo que cada jurisdicción realiza para financiar los servicios educativos.

En primer lugar, las desigualdades interprovinciales pueden identificarse al observar la inversión educativa por alumno estatal de cada provincia en los años 2001, 2003, 2015 y 2016 (expresados a precios constantes de 2018). Mientras ocho provincias (Santa Cruz, CABA, Tierra del Fuego, Neuquén, La Pampa, La Rioja, San Luis, Catamarca) invierten por encima del promedio provincial y el resto se encuentra por debajo del promedio. En segundo lugar, al observar el gasto por alumno, en conjunto al esfuerzo educativo, se encuentran otras facetas de las desigualdades interprovinciales. Por un lado, las jurisdicciones que destinan entre el 30%-31% de sus presupuestos provinciales a Educación, alcanzan distintos niveles de inversión por alumno

estatal, como, por ejemplo, Buenos Aires (\$57.959), Chaco (\$60.034), Corrientes (\$49.664), Misiones (\$49.078) y Río Negro (\$81.655). Por otro lado, provincias que destinan el entre el 18%- 29% de sus presupuestos, invierten montos similares o superiores por alumno, como por ejemplo, CABA (\$99.614), Chubut (\$95.797)²⁷.

Las cuestiones nombradas anteriormente, son relevantes porque podrían explicar desigualdades interprovinciales en la capacidad de destinar recursos a políticas educativas específicas como la ESI. Frente a este escenario, el Estado Nacional juega un rol fundamental en la reducción de estas brechas para efectivizar la implementación de la ESI - como así también otras políticas educativas - en todo el territorio.

Capacidades políticas de las provincias

En Argentina, el CFE²⁸ es la institución encargada de coordinar los acuerdos en política educativa y asegurar la unidad y articulación del sistema educativo a nivel nacional.

No obstante, a pesar de la existencia de esta institución reguladora, resulta difícil construir políticas educativas articuladas entre las provincias, como así también asegurar el cumplimiento y generar mecanismos de control de los acuerdos (Morduchowicz, 2010; Rivas, 2010). En muchas oportunidades, se debe recurrir a negociaciones, donde priman los intereses de los actores, perdiendo fuerza los principios comunes de intervención sobre el sistema educativo. (Rivas, 2010).

Además del rol del CFE en la ejecución de los programas en las provincias, otro de los factores políticos que contribuyen a la ejecución de las políticas educativas en los territorios provinciales, es la existencia de fuertes liderazgos político-educativos. El capital político de los ministros permite profundizar y articular las acciones educativas para fomentar la ejecución de los programas educativos (Gluz, Chiara; 2008).

Capacidades institucionales de las provincias

²⁷Gráfico 18, pág 47 (<https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2019/02/178-DT-EDU-El-financiamiento-educativo-en-la-Argentina-balance-y-desaf%C3%ADo-Claus-y-Sanchez-febrero-2019.pdf>)

²⁸ En adelante, CFE

Otro de los posibles condicionantes de la implementación de las intervenciones educativas son las capacidades institucionales de los ministerios provinciales (Rivas, 2010; Claus y Sánchez, 2019; Veleda, Mezzadra, Rivas; 2015). Las jurisdicciones cuentan con grandes atribuciones en materia de gobierno de la educación y con capacidades institucionales, en la mayoría de los casos, insuficientes para hacer empleo de ellas. Esto puede deberse, por un lado, 1) a carencias en términos de formación de los equipos técnicos de los ministerios provinciales y, por otro lado, a 2) debilidades de gestión administrativas en el territorio jurisdiccional en relación a las escuelas (Rivas, 2004; Aguerro, 2009; Morduchowicz, 2010).

En relación al primer componente nombrado en el párrafo anterior, para mejorar la calidad de la gestión educativa provincial, resulta prioritario contar con un equipo ministerial profesionalizado con expertise burocrática -en particular en relación al manejo de la información y la gestión financieros- estable en tiempo y reconocido en la provincia. Al mismo tiempo, los equipos provinciales deben contar con una cantidad de integrantes y redes institucionales que permita asistir y acompañar a todos los establecimientos de la jurisdicción.

En relación al segundo componente al principio de la sección, para la literatura, el vínculo entre las autoridades provinciales y las escuelas constituyen un nudo crítico, por lo tanto, resulta necesario fortalecer los dispositivos de acompañamiento jurisdiccionales en las escuelas para mejorar el alcance de los programas educativos (Gluz, Chiara; 2008), como así también la articulación, comunicación y diseño de estrategias de trabajo en conjunto. En relación a esto, estudios que han investigado casos exitosos de articulación entre las jurisdicciones y los establecimientos, han identificado la utilización por parte de las provincias de ciertos dispositivos de intervención sobre las prácticas de las escuelas. En cuanto a esto, es importante resaltar la presencia jurisdiccional a través del establecimiento del currículum (brindando asistencia más prescriptiva en término de actividades a enseñar), organizando y fomentando las formaciones docentes (brindando cursos gratuitos y regulando el mercado privado), establecer nuevos mecanismos de inspección y fortalecer la vinculación con las escuelas a través de ellos (selección de cargos a través de concursos, incrementando la cantidad de visitas), y distribuir los insumos educativos (distribución masiva de textos, potenciar los recursos enviados por el nivel nacional) (Veleda, Rivas, Mezzadra, 2012; Gluz, Chiara, 2008).

A modo de cierre, y en relación a lo planteado previamente, es relevante analizar la incidencia de los distintos actores de la comunidad educativa involucrados en la implementación de las políticas públicas. En este sentido, se destaca el rol docente, dado que estos son los principales canales de transmisión directa de los contenidos educativos de los programas y políticas, como es el caso del PNESEI. A la hora de la enseñanza, los educadores se encuentran signados por sus biografías personales, su experiencias y trayectorias. Esto produce una reconstrucción y apropiación de las prácticas educativas, en función de sus creencias, cultura y tradiciones (Ezpeleta, 2001). En consecuencia, la posición de los educadores frente a los contenidos de ciertos programas educativos, no dependen únicamente de su formación, sino más bien de la valoración personal y su cultura. Esto suele suceder en mayor medida frente a la presencia de políticas educativas que buscan reformar prácticas y fomentar cambios educativos (Montesinos, Schoo, 2014; Rudduck, 1994; Staessens, 1993).

Frente a esto, es importante destacar que, las investigaciones que han estudiado al PNESEI consideran que uno de los factores condicionante es el rechazo por parte de ciertos actores de la comunidad educativa y de la sociedad. En este sentido, no sólo los sectores religiosos se han manifestado en contra del PNESEI (Esquivel, Alonso; 2015), sino también los mismos directivos y docentes de las instituciones (Ministerio de Educación, 2016; Faur, 2018). Los primeros se resisten a causa de cuestiones ideológicas/religiosas y los segundos debido a las resistencias de tipo operativas y morales como así también por el temor a la reacción de las familias y la comunidad (Ministerio de Educación, 2016; Faur, 2018).

Este estudio se inserta dentro de la literatura para lograr identificar los factores que obstaculizan la plena implementación de la ESI a partir de las hipótesis que se abordan en la próxima sección.

3. MARCO TEÓRICO

Este estudio tiene como objetivo identificar los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESEI en la Argentina y, por lo tanto, el cumplimiento de sus objetivos. Con este fin, se establecieron tres hipótesis que surgen de la literatura sobre el tema; a saber, 1) la existencia de debilidades en los procesos de planificación y seguimiento del PNESEI que desarrolla el MECyT, 2) existen problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESI y 3) existen debilidades en la gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESEI que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes.

La primera hipótesis sucedería en ausencia de un plan de trabajo con a) objetivos claros, b) líneas de acción delineadas y coherentes con los objetivos y c) recursos humanos y económicos idóneos, suficientes y necesarios, establecido por las autoridades nacionales para concretar de manera efectiva los objetivos del PNESEI plasmados en la Ley N° 26.150.

La segunda hipótesis sostiene que *la implementación del PNESEI se encuentra obstaculizada por problemas de coordinación entre las autoridades nacionales y provinciales del Programa de ESI*. Estos problemas podrían ocasionarse ante la existencia de una compleja red de actores (nacionales y provinciales) con poderes y recursos diferentes. Estos afectarían la implementación de la ESI en la medida que las acciones del gobierno nacional y los jurisdiccionales no se encuentren coordinadas y articuladas, se dificulten los consensos federales para profundizar la implementación del PNESEI y se evidencian problemas de comunicación que debilitan el alcance territorial de algunas o todas las líneas de acción del PNESEI en las provincias.

La tercera hipótesis sostiene que *los factores que obstaculizan la ejecución de la implementación del PNESEI son las debilidades en las gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESEI que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes*. Por un lado, los principales obstáculos pueden estar dados por las capacidades deficientes de los programas provinciales de ESI en términos institucionales, políticos y económicos. Por otro lado, los obstáculos también pueden deberse al débil acompañamiento de los Programas provinciales de

ESI a las instituciones educativas, en términos de a) asistencia técnica curricular sobre contenidos relativos a la ESI, b) realización de formaciones docentes, c) falta - o débiles- mecanismos de evaluación y seguimiento, d) deficiente llegada de los materiales del PNEI y e) resistencias de algunos actores de la comunidad educativa frente a la ESI.



Universidad de
San Andrés

4. METODOLOGÍA

Esta investigación tiene como objetivo identificar los factores que obstaculizan la plena implementación PNESEI, y, por lo tanto, el cumplimiento de los sus objetivos. Para esto se adoptará una metodología principalmente cualitativa, dado que se nutrirá en gran medida de entrevistas, registros y documentación del Estado Nacional, como así también información disponible en las páginas web de las provincias. Asimismo, esto se complementará con información cuantitativa, relevada a través de la incorporación de entrevistas realizadas mediante cuestionarios semiestructurados.

Esta investigación cuenta con tres hipótesis que permitirían explicar los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESEI; a saber, 1) la existencia de debilidades en los procesos de planificación y seguimiento del PNESEI que desarrolla el MECyT, 2) los problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESEI y 3) la existencia de debilidades en la gestiones jurisdiccionales del Programa de ESEI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESEI que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes.

4.1 Hipótesis de la investigación, fuente de datos y técnicas de análisis

Para la primera hipótesis se realizará una revisión documental de datos administrativos provistos por el Estado Nacional y entrevistas a autoridades nacionales del Programa. Para la segunda se realizarán entrevistas a autoridades nacionales del Programa de ESEI y a organizaciones del tercer sector, datos administrativos y cuestionarios con preguntas abiertas y cerradas a referentes provinciales y datos el PNESEI sobre la relación con las provincias. Para la tercera se realizará un estudio de caso comparado y se abordará a través de entrevistas semiestructuradas y de cuestionarios a las autoridades provinciales del Programa y a instituciones educativas de las respectivas jurisdicciones.

Hipótesis	Fuente de datos	Técnica de análisis
H1	Datos administrativos Entrevistas	Revisión documental Análisis de resultado de entrevistas a funcionarios del Programa Nacional de ESI.
H2	Datos administrativos del Estado Entrevista	Análisis de resultado de entrevistas a funcionarios del Programa Nacional de ESI. Análisis de resultado de entrevistas a actores claves Análisis de resultado de entrevistas a actores claves a referentes provinciales
H3	Cuestionarios a referentes provinciales Entrevistas a autoridades de escuelas	Estudio de caso comparado

Estudios de casos

La tercera hipótesis se analizará a través de un estudio de caso múltiple de tres provincias argentinas y 9 instituciones educativas. Abordar esta hipótesis a través de un estudio de caso permitirá comprender en profundidad el proceso de ejecución del PNESEI en las provincias y en las escuelas, dado que el énfasis de este tipo de estudios está en analizar un fenómeno social complejo de manera holística en su contexto (Yin, 1994; Durán 2012). Al mismo tiempo, realizar un estudio de caso múltiple permitirá robustecer el análisis al aplicar las mismas estrategias y técnicas a las distintas unidades de análisis (Yin, 1984). Esto permite comparar respuestas y llegar a conclusiones más sólidas y convincentes (Yin, 2003).

La elección de las unidades de análisis provinciales para este estudio no se realizó según los criterios muestrales estadísticos, sino buscando un conjunto de casos que sea representativo del fenómeno a analizar (Yin, 2003). Por un lado, en cuanto a la selección de las jurisdicciones, se elegirá una provincia con iniciativa activa de implementación (Córdoba), otra que haya presentado una iniciativa intermedia de implementación (Mendoza) y otra provincia que haya presentado una iniciativa regular de implementación (Corrientes).

En este estudio se considerará como provincia con iniciativa activa a aquella que cuente, por un lado, con un marco normativo - Programa provincial y/o ley provincial/resolución - y con un equipo formalmente institucionalizado dentro del organigrama ministerial de la provincia, y por otro lado, que realice acciones de fortalecimiento, seguimiento y control de las actividades, formaciones docentes y cuente con materiales y LCB de público acceso (disponibles en un portal o página web institucional). A su vez, una provincia con iniciativa intermedia es aquella que cumpla con todas, excepto una de las características mencionadas anteriormente. Por último, con iniciativa regular se considerará a aquella jurisdicción que no cuente con dos o más de las características previamente mencionadas. Al abarcar estos tres tipos de casos se espera identificar las posibles causas - si es que existen- que expliquen los bajos niveles de implementación a nivel provincial.

En el caso de las provincias seleccionadas, Córdoba cuenta con las características necesarias para considerarse una jurisdicción con iniciativa activa. Por su lado, Mendoza es considerada en este estudio como una jurisdicción con iniciativa intermedia dado que no posee mecanismos de seguimiento y control públicos de las actividades del Programa de ESI en las escuelas. Por último, Corrientes posee una iniciativa regular ya que no posee mecanismos formales de seguimiento y control, como tampoco cuenta con materiales de público acceso en su página institucional.

Universidad de
San Andrés

Clase de iniciativa	Características ²⁹
Iniciativa activa	<p>La provincia cuenta con las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un marco normativo (Programa Provincial, ley provincial/resolución) y un equipo formalmente institucionalizado dentro del organigrama ministerial de la provincia 2. Acciones de fortalecimiento, seguimiento y control públicos 3. Realización de formaciones docentes 4. Producción de materiales provinciales 5. Páginas web con materiales de público acceso
Iniciativa intermedia	<p>La provincia cuenta con todas las características, excepto una:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un marco normativo (Programa Provincial, ley provincial/resolución) y un equipo formalmente institucionalizado dentro del organigrama ministerial de la provincia 2. Acciones de fortalecimiento, seguimiento y control públicos 3. Realización de formaciones docentes 4. Producción de materiales provinciales 5. Páginas web con materiales de público acceso
Iniciativa regular	<p>La provincia no cuenta con dos o más de las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un marco normativo (Programa Provincial, ley provincial/resolución) y un equipo formalmente institucionalizado dentro del organigrama ministerial de la provincia 2. Acciones de fortalecimiento, seguimiento y control públicos y actualizados 3. Realización de formaciones docentes 4. Producción de materiales provinciales 5. Páginas web con materiales y de público acceso

Por otro lado, en cuanto a la selección de las instituciones educativas se planificó seleccionar 48 escuelas de cada una de las provincias; a saber, una de cada nivel educativo (inicial/primaria, secundaria/terciario no universitario), ámbito (rural/urbano) y gestión educativa (gestión pública

²⁹ En negrita se resaltan las características que cada una de las jurisdicciones no cumplen.

estatal/privada)³⁰. No obstante, debido a la sensibilidad sobre el tema, resultó difícil establecer contacto con todos los equipos directivos de las instituciones educativas necesarias para el estudio. Por lo tanto, solamente se lograron entrevistar a los establecimientos (9) indicados en la siguiente tabla:

Provincias	Instituciones educativas	Nivel Inicial		Nivel Primario		Nivel Secundario		Nivel Terciario	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Corrientes	Privada								
	Pública estatal		X		X		X		
Córdoba	Privada								
	Pública estatal		X		X		X		
Mendoza	Privada								
	Pública estatal		X		X		X		

4.3 Dimensiones, variables e indicadores de las hipótesis



 Universidad de
San Andrés

³⁰ La selección de la muestra fue aleatoria y se realizó a través de Excel, utilizando el último Padrón de Establecimientos Educativos (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/padron-establecimientos>). En primer lugar, se filtraron las instituciones educativas por provincia, estableciéndose así bases de datos distintas por jurisdicción. En segundo lugar, cada base de datos provincial fue filtrada nuevamente en función del nivel de enseñanza, ámbito geográfico y tipo de gestión. En tercer lugar, se numeró cada institución y se seleccionó al azar dos instituciones educativas, a través de la función “aleatorio” de Excel.

Cuadro resumen de dimensiones, variables e indicadores			
	Dimensión	Variable	Indicadores
H1	Marco institucional	Normativas	Normativas previas a la Ley 26.150 Normativa vigente
	Diseño y planificación del PNEI	Planificación de objetivos	Cantidad de objetivos Nivel de claridad de los objetivos Nivel de coherencia de los objetivos
		Planificación de líneas de acción	Cantidad de líneas de planificación Nivel de claridad de las líneas de planificación Nivel de coherencia de las líneas de acción con ley
		Seguimiento	Presencia de acciones Métodos Frecuencia
	Recursos del programa	Recursos humanos	Cantidad de personas que integran el Equipo Nacional Cantidad de personas por perfil Cantidad de años del equipo ESI en el MECyT Cantidad de años del equipo en el PNEI
		Recursos económicos	Cantidad Presupuesto destinado al PNEI desde el MECyT
H2	Coordinación entre el PNEI y los programas provinciales	Coordinación	Nivel de coordinación (según visión de autoridades nacionales y referentes de organizaciones del tercer sector)
	Comunicación entre el PNEI y los programas provinciales	Comunicación	Periodicidad y medios a través de los cuales se comunicaron los equipos
	Planificación de acciones del PNEI en las jurisdicciones a través de asistencias técnicas e instancias de acompañamiento	Componentes del Programa	Ejecución de las acciones del Programa Nacional de ESI en las provincias
H3	Características del equipo Provincial	Conformación del equipo	Cantidad de personas que integran el Equipo Provincial Cantidad de personas por perfil (administrativo, político/pedagógico, técnico/pedagógico)
	Marco institucional del Programa en el Ministerio provincial	Normativa	Normativa provincial Ubicación del Programa dentro del organigrama ministerial
	Componentes del programa	Capacitaciones	Cantidad de capacitaciones realizadas Principales niveles y sectores de gestión para los cuales se realizaron capacitaciones Porcentaje de participación de instituciones y docentes en las capacitaciones
		Jornadas Educar en Igualdad	Cantidad de Jornadas realizadas Principales niveles y sectores de gestión para los cuales se realizaron las Jornadas Porcentaje de participación de instituciones y docentes en las Jornadas
		Materiales	Producción de materiales Cantidad de materiales producidos Recibimiento de materiales del Programa Nacional
Comunicación y seguimiento del Equipo Provincial con las instituciones educativas	Contacto	Periodicidad y medios a través de los cuales se comunicaron	

5. ANÁLISIS

Esta investigación tiene como objetivo identificar los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESE, y, en consecuencia, el cumplimiento de sus objetivos. Para esto, se establecieron tres hipótesis que explicarían el fenómeno: 1) la existencia de debilidades en los procesos de planificación y seguimiento del PNESE que desarrolla el MECyT, 2) los problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESI y 3) la existencia de debilidades en la gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESE que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes.

A continuación, se desarrollará y analizará la evidencia de cada una de las hipótesis por secciones y al final de cada de ellas se realizará una conclusión acerca de acuerdo a la información considerada y disponible.

5.1 Procesos de planificación y seguimiento del PNESE por parte del MECyT

Según la primera hipótesis de este estudio, uno de los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESE son las debilidades en los procesos de diseño y seguimiento del PNESE que desarrolla el MECyT.

Para su análisis, se estudiará, en primer lugar, la presencia de normativa sobre la ESI que recupere, profundice y operativice los objetivos y las líneas de acción; en segundo lugar, la conformación del equipo nacional para comprender su capacidad técnico-política para gestionar y monitorear el programa; en tercer lugar, la presencia de una planificación en relación a los objetivos de la Ley N°26.150; en cuarto lugar, las distintas acciones de seguimiento y evaluación que permitan medir los avances y ajustar la gestión del PNESE; y, por último, el presupuesto asignado para concretar las acciones planificadas.

5.1.1 Marco Normativo del PNESE

Normativa internacional y nacional del PNESE

El PNESE del MECyT, surge en el año 2006 a partir de la Ley Nacional N°26.150. En el ámbito de la salud y la educación, además de la legislación mencionada anteriormente, se encuentran una serie de normas, tanto nacionales como internacionales, que le otorgan fortaleza, legitimidad y consistencia a los objetivos y propósitos del PNESE. Estas son ley 25.673³¹ (Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable), ley 23.849³², (Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño), ley 23.179³³ (Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), ley 26.061³⁴ (Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes), ley 26.206³⁵ (Educación Nacional), ley 27.234³⁶ (Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género), ley 26.618³⁷ (Matrimonio Igualitario), ley 26.842³⁸ (Prevención y Sanción de Trata de Personas), ley 26.743³⁹ (Identidad de Género), ley 26.458⁴⁰ (Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales).

Al mismo tiempo, además de las legislaciones previamente mencionadas, también acompañan normativamente a la ley 26.150, las siguientes tres resoluciones de índole nacional. En primer lugar, la Resolución del CFE 45/08⁴¹ que establece la creación de los LCB para la ESI. Para la realización de los LCB, se convocó a una comisión interdisciplinaria y posteriormente fueron aprobados por el CFE. Esta Comisión fue convocada por el MECyT y participaron especialistas en educación, el Consejo Superior de Educación Católica Argentina (CONSUDEC), representantes de movimiento de mujeres, organismos internacionales y sindicatos. De esta forma, se buscó generar consensos entre todos los actores de la sociedad acerca de los contenidos a brindar y así facilitar la ejecución del PNESE (Faur, 2018).

³¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79831/norma.htm>

³² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/249/norma.htm>

³³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=26305>

³⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

³⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542>

³⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257439/norma.htm>

³⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169608/norma.htm>

³⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206554/norma.htm>

³⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>

⁴⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

⁴¹ <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/13329.pdf>

En segundo lugar, se encuentra la Resolución 322/17⁴², la cual aprueba la puesta en marcha el Plan ENIA. En tercer lugar, y por último, se encuentra la Resolución 340/18⁴³. Esta surge con el objetivo de dar efectivo cumplimiento a la Ley 26.150, garantizando el desarrollo de los LCB, la implementación obligatoria en todos los niveles educativos junto con el abordaje de sus cinco ejes. A su vez, de esta norma surge la obligatoriedad de contar con equipos docentes referentes de ESI en cada institución (artículo 3º).

5.1.2 Conformación del equipo Nacional de ESI

El PNESEI está conformado en su totalidad por veinticinco personas, incluyendo al equipo que actualmente se encuentra trabajando en el Plan ENIA y a las personas encargadas de realizar las acciones de seguimiento y monitoreo.

Específicamente el equipo nacional encargado de llevar a cabo las líneas de acción concretas de la ESI está integrado por dieciocho personas y a cargo de una coordinadora nacional. De ese total, trece miembros poseen un perfil técnico-pedagógico, cuatro son administrativos y un perfil político-pedagógico (la Coordinadora Nacional del Programa de ESI). En su gran mayoría, el equipo se encuentra desempeñando sus funciones en el PNESEI desde su creación en el 2008 - otros se fueron incorporando a medida que otras actividades comenzaron a desarrollarse (Plan ENIA y acciones de monitoreo).⁴⁴

5.1.3 Planificación y coherencia de los objetivos y sus líneas de acción del PNESEI

En el artículo N°2 de la Ley 26.150⁴⁵ se establece la creación del PNESEI. Sus cinco objetivos⁴⁶ son:

1. Incorporar la ESI dentro de las propuestas educativas orientadas a la formación armónica, equilibrada y permanente de las personas;

⁴² http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_322-17.pdf

⁴³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_resolucion_cfe_340_18_0.pdf

⁴⁴ Información provista por el Programa Nacional de ESI

⁴⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121222/norma.htm>

⁴⁶ Indicados en el Artículo N°3

2. Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral;
3. Promover actitudes responsables ante la sexualidad;
4. Prevenir los problemas relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular;
5. Procurar igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

El PNESE tiene como finalidad que los alumnos y alumnas reciban ESI en todos los establecimientos educativos del país (públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal). Se entiende como ESI a aquella que abarca aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos.

Considerando el fin del PNESE, puede afirmarse que los objetivos de la Ley 26.150 son claros y coherentes. Con el primer objetivo, se busca priorizar la incorporación de la ESI en las propuestas educativas de las instituciones educativas. De esta forma, se asegura que educadores planifiquen las actividades de ESI y apliquen la ley en sus respectivas instituciones. El segundo objetivo, busca promover la enseñanza de contenidos científicamente avalados y aprobados por profesionales expertos en el área. El tercer, cuarto y quinto objetivo buscan asegurar el componente integral de la ESI, abarcándose así aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos.

En la actualidad PNESE cuenta con seis líneas de acción que buscan fomentar su ejecución en las instituciones educativas. Según el Informe de Gestión (2016⁴⁷-2019⁴⁸), las líneas de acción son:

1. Capacitación docente presencial en el marco de la Resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N° 340/18⁴⁹;
2. Cursos sobre ESI, dictados a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD);

⁴⁷ El Programa Nacional de ESI en el año 2016 dependía de la Secretaría de Gestión Educativa. Desde marzo de 2017 pasa a depender de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE). Por ende, del año 2016 sólo se consignan las líneas de acción, sin resultados.

⁴⁸ La información correspondiente al año 2019 incluye resultados hasta el 27 de septiembre de 2019.

⁴⁹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_resolucion_cfe_340_18_0.pdf

3. Producción, impresión y distribución de materiales sobre ESI;
4. Jornada Nacional “Educar en Igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género” (Ley N° 27234, 2015);
5. Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA);
6. Acciones de seguimiento y evaluación sobre la implementación de la ESI en el país.

Las líneas de acción listadas previamente, guardan relación con los objetivos que la Ley 26.150 y el PNESE establecen. En primer lugar, las capacitaciones y cursos buscan fomentar las acciones de formación para que, de esta forma, los docentes y directivos logren transmitir y planificar contenidos precisos, confiables y actualizados (objetivos 1° y 2°). En segundo lugar, la producción y distribución⁵⁰ de materiales, al igual que las capacitaciones y cursos, buscan asegurar que los educadores enseñen los contenidos pertinentes (objetivo 2°). En tercer lugar, las Jornadas Nacionales Educar en Igualdad buscan que los educandos desarrollen actitudes que promuevan la igualdad de trato, como así también prevenir y erradicar la violencia de género (objetivo 5°). En cuarto lugar, el Plan ENIA busca promover el ejercicio de la sexualidad de los adolescentes de manera responsable, como así también prevenir embarazos no planificados (objetivo 3° y 4°).

Cabe destacar que, si bien pudo evidenciarse la coherencia y planificación los objetivos de la ley 26.150, resulta fundamental comprobar la implementación de las acciones para lograr su universalización, analizando el presupuesto destinado al PNESE, la coordinación entre los niveles involucrados en su implementación y la gestión del Programa de ESI en las provincias vinculadas a la planificación y seguimiento de acciones en las escuelas. Estos aspectos se analizarán en las próximas secciones.

5.1.4 Acciones de seguimiento y evaluación del PNESE⁵¹

En primer lugar, desde el 2016, comenzaron a realizarse distintas acciones de seguimiento y evaluación del PNESE. En primer lugar, en el 2016 el MECyT junto con FPNU, realizó una

⁵⁰ Cabe destacar, que los materiales producidos por el Programa Nacional de ESI también son distribuidos en las capacitaciones y cursos.

⁵¹ La información de esta sección se realizó con los datos del Informe de Gestión (2016-2019) del Programa Nacional de ESI.

investigación cualitativa para analizar procesos, resultados y lecciones aprendidas sobre la implementación de la ESI durante el período 2006-2016.

En segundo lugar, entre el 2017 y el 2018, en conjunto con UNICEF Argentina, se confeccionó el estudio cualitativo “Buenas Prácticas Pedagógicas en Educación Sexual Integral”⁵² en las provincias de Córdoba, Formosa, Jujuy, Mendoza y Neuquén. Su principal objetivo fue identificar buenas prácticas de implementación de la ESI en la gestión de escuelas y aulas. Uno de sus aportes fue el diseño de un instrumento metodológico cuya finalidad es identificar el modo en el que se implementa la ESI en cada institución educativa e identificar las fortalezas y debilidades de cada práctica. Lo distintivo y característico de este instrumento es que puede ser completado por el equipo directivo de cada escuela. No obstante, aún nadie pudo llevarlo a adelante, según informaron las autoridades de UNICEF.

En tercer lugar, desde el 2017 también UNICEF colabora con el PNEI para el desarrollo del SIESI, con la finalidad de realizar un seguimiento formal y sistematizado de las acciones. En una primera instancia, durante el 2017 se realizaron tres encuentros federales presenciales (abril, julio, noviembre) con la finalidad de coordinar con los distritos acciones de seguimiento del SIESI y se confeccionó y ejecutó una encuesta a realizar luego de las Jornadas “Educar en Igualdad”. Su principal objetivo fue realizar un seguimiento de las Jornadas “Educar en la Igualdad”, comprobar la llegada de los materiales ESI a los establecimientos y la inclusión de la ESI en el PCI. Esta encuesta fue respondida por ocho provincias, 2.298 instituciones educativas y se elaboró el “Documento Base de seguimiento y monitoreo de ESI. Matriz de dimensiones e indicadores”.

En una segunda instancia del SIESI, durante el 2018 y 2019, se elaboraron dos instrumentos principales; a saber, la Ficha Jurisdiccional y la Encuesta ESI para escuelas.

Por un lado, la Ficha Jurisdiccional busca sistematizar información sobre las distintas acciones propias de los equipos de ESI en las provincias y las realizadas con apoyo del PNEI. En primer lugar, en el 2018 se diseñó el formulario y la prueba piloto, se elaboró el sistema en línea, se redactaron los instructivos y se acordó el recorrido de implementación. En segundo lugar, en el 2019 se actualizó el formulario, se diseñó un sistema en línea de reportes y se habilitó la Ficha

⁵² <https://www.unicef.org/argentina/informes/escuelas-que-ensenan-educacion-sexual-integral>

Jurisdiccional 2018 para ser contestada (fue respondida por 20 provincias). La Ficha Jurisdiccional 2019 actualmente está siendo completada. Por último, también en 2019 se confeccionó un reporte con resultados de la Ficha Jurisdiccional 2018⁵³.

Por otro lado, la Encuesta ESI para escuelas tiene como finalidad conocer las distintas acciones de ESI que se realizan en las instituciones educativas, como así también los avances y desafíos en las prácticas de implementación. En el 2018 se confeccionó la primera versión del cuestionario, se diseñó una prueba piloto limitada, se tradujo el cuestionario al sistema en línea, se elaboraron instructivos y confeccionó una muestra probabilística. En 2019, se actualizó el instrumento y se diseñó un sistema de reportes en línea. Aun así, la ejecución de la Encuesta ESI no pudo realizarse y fue postergada.

Por último, con la finalidad de presentar el SIESI y capacitar a las jurisdicciones en la implementación de la Ficha Jurisdiccional y la Encuesta ESI para escuelas, en el 2018 se organizaron dos encuentros federales presenciales en junio y diciembre y dos videoconferencias en noviembre. A su vez, en el 2019 se organizó un encuentro federal presencial (junio).

De manera complementaria se realizaron otras acciones tendientes a monitorear las acciones del PNEI. Por un lado, se confeccionó y llevó a cabo el seguimiento del llenado de planillas para el registro de la asistencia y de planillas complementarias sobre metas y resultados preliminares de la Capacitación a Equipos de Referentes Escolares de ESI. En 2018 se diseñó una encuesta a docentes frente a alumnos/as participantes de tal capacitación (muestra no probabilística), la cual se actualizó en 2019. No obstante, el procesamiento de la evidencia obtenida se encuentra pendiente.

Por otro lado, también en 2018 se elaboró una encuesta a docentes inscriptos/as en cursos sobre ESI del INFoD durante el segundo semestre (muestra no probabilística). Esta se actualizó en 2019 con la finalidad de tener dos versiones: una para integrantes de equipos directivos y otra para otros agentes escolares (muestra no probabilística). Finalmente, en 2019 se realizó un informe de resultados de esta encuesta; no obstante, se encuentra en revisión el análisis de los datos hallados.

⁵³<https://www.educ.ar/sitios/educar/resources/150841/sistema-de-informacion-de-la-esi-siesi-ficha-jurisdiccional-2018/download>

Además de todos estos mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación, el PNE SI, responde de manera permanente pedidos específicos de información solicitados por autoridades, otros organismos u otros.

Frente a este escenario, es necesario destacar que los distintos mecanismos de seguimiento y evaluación comenzaron a diseñarse de manera reciente (a comienzos del 2017). Incluso, de los instrumentos elaborados por el SIESI; solamente uno de ellos pudo concretarse (la Ficha Jurisdiccional 2018, cuyos primeros resultados fueron publicados mientras esta investigación fue realizada) y el segundo de ellos (Encuestas de ESI a escuelas) no pudo ejecutarse.

El sostenimiento en el tiempo y la concreción de estos instrumentos serían fundamentales para mejorar la implementación de la ESI. La evidencia recolectada y su incorporación en los procesos de ejecución permitiría identificar las distintas realidades institucionales de los equipos provinciales y de los establecimientos educativos, como así también sus estrategias de ejecución y el alcance de las acciones del PNE SI. De esta forma, se podría identificar los principales obstáculos y fortalezas del PNE SI en las distintas jurisdicciones y escuelas y proponer posibles soluciones. Investigaciones futuras podrían analizar y comprobar la continuación de los mecanismos de evaluación y la incorporación de las distintas observaciones identificadas en los procesos de implementación de la ESI.

5.1.5 Presupuesto nacional asignado al PNE SI

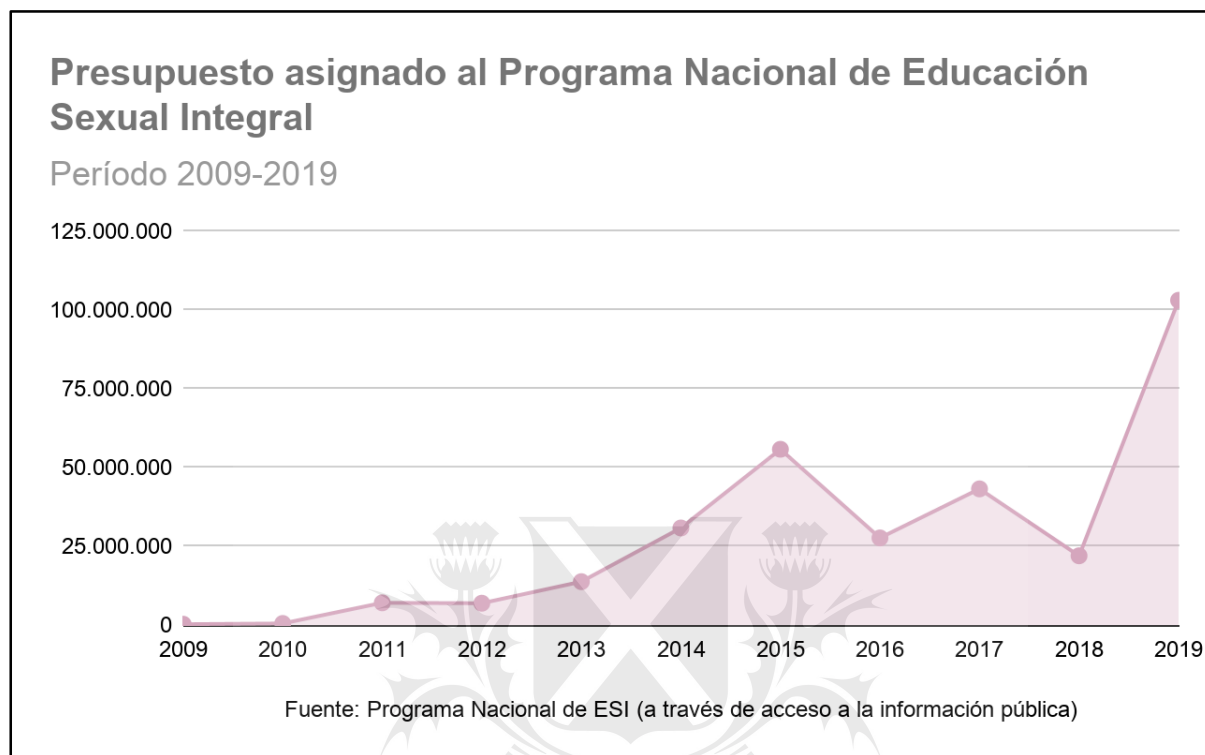
Desde el año 2009, el MECyT comenzó a asignar recursos a capacitaciones virtuales del PNE SI. Luego, en los años siguientes, comenzó a destinar recursos para la realización de capacitaciones presenciales y para la distribución y elaboración de materiales.

Por un lado, el presupuesto asignado al PNE SI⁵⁴ fue aumentando a lo largo de los años, excepto en el 2016 - pasó de 55.755.738 millones de pesos (2015) a 27.662.623 millones de pesos corrientes (2016) - y en el 2018 - de 43.211.136 millones de pesos corrientes (2017) se redujo a 22.000.000 millones de pesos (2018). A su vez, las mayores asignaciones de recursos se

54

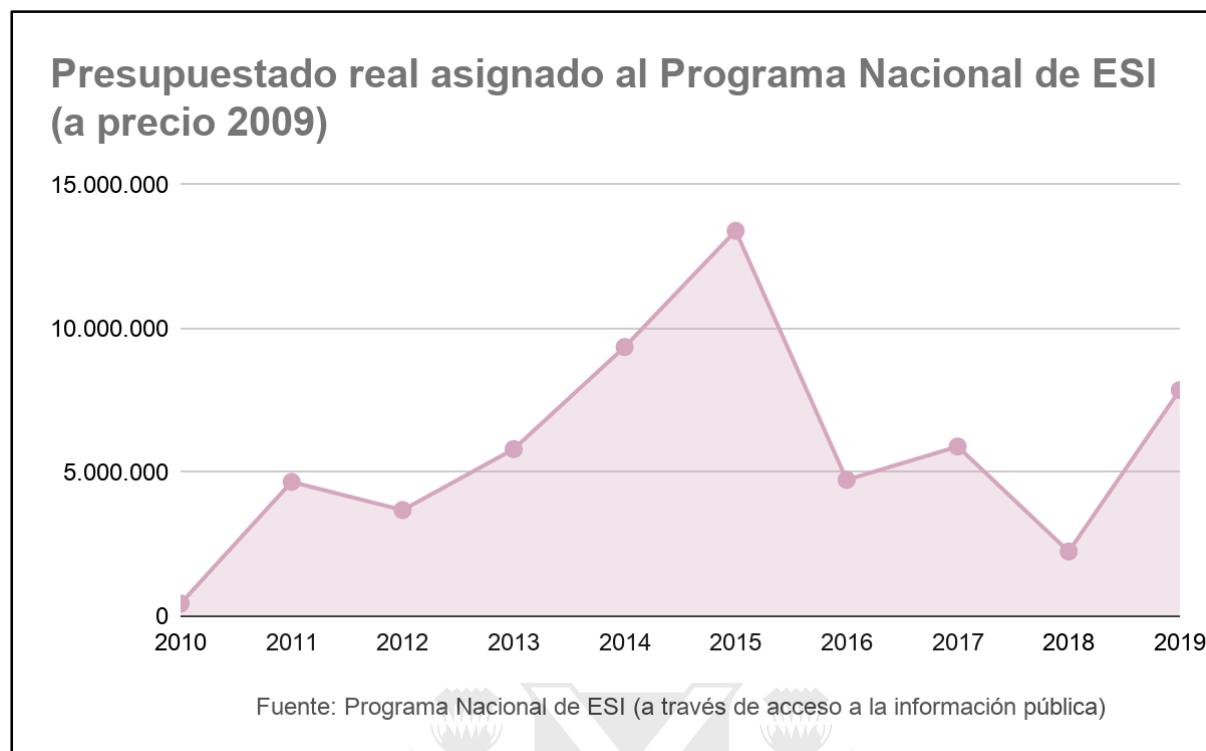
<https://drive.google.com/file/d/0B6JXWBBzh14la295QzE0dzdXeTNZNG5WaGQ0T0tDWIZNVmZF/vie w>

evidenciaron en el 2015 (55.755.738 millones de pesos corrientes) y en el 2019 (103.000.000 millones de pesos corrientes).



Por otro lado, en cuanto al presupuesto real asignado al PNESEI⁵⁵, puede evidenciarse un aumento a lo largo de los años, excepto en los años 2012, 2016 y 2018. Si bien durante el 2019 se observó un aumento nominal, si se analiza de forma real, el presupuesto asignado para ese año se encuentra por debajo del destinado en el 2014 y del 2015.

⁵⁵https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NGpHe5lcARJhU7QR-eIF_waFpjh7ySwCmqrFGw9UxFA/edit#gid=695372371



En los últimos cinco años el PNESI tuvo dos reducciones presupuestarias -2016 y 2018- y un aumento en el 2019. Según una de las autoridades del PNESI esto sucedió porque la ESI no fue una política prioritaria para el MECyT. Esta reducción afectó la cantidad de capacitaciones, encuentros realizadas y materiales. En contrapartida, a partir del 2018, el PNESI comienza nuevamente a tener mayor importancia, debido a la repercusión de la ESI en el marco del debate de la IVE.

A pesar de las reducciones presupuestarias evidenciadas, sería pertinente constatar si efectivamente los recursos destinados condicionaron el desarrollo de las actividades del Programa, analizando los costos de cumplir con sus objetivos para un año determinado y los recursos efectivamente disponibles. No obstante, la evidencia e información disponible no permitió dar cuenta de esto.

Por último, es relevante destacar que desde el año 2019 el MECyT crea para cada jurisdicción una línea de financiamiento específica para la realización de una de sus líneas de acción (capacitación docente presencial para Referentes Escolares de ESI) dentro de la apertura del Fondo para el Programa. Esta es una de las únicas acciones del PNESI que cuenta con asignaciones específicas del MECyT para su realización.

5.1.6 Conclusiones de la sección

En primer lugar, el PNESEI cuenta con un cuerpo normativo internacional y nacional que le otorga legitimidad legal a cada una de sus acciones y claridad en relación al rumbo a seguir y el punto de llegada esperado. En segundo lugar, el PNESEI cuenta con objetivos y líneas de acción coherentes que guardan relación entre sí y con los objetivos establecidos en la ley. En tercer lugar, desde el PNESEI se han diseñado e implementado distintos instrumentos de monitoreo y seguimiento de las acciones la ESI que permiten, en la actualidad, comenzar a contar con información sistematizada.

No obstante, por un lado, al observarse los recursos destinados al PNESEI, pudo observarse una reducción presupuestaria en los últimos cinco años que, según las autoridades nacionales, condicionaron el desarrollo de las actividades. Un análisis del presupuesto requerido para dar cumplimiento a las metas establecidas por las autoridades nacionales debería realizarse para poder constatar esta opinión. La evidencia disponible no permitió realizarlo.

Por otro lado, se evidenció la existencia de un sistema de seguimiento incipiente. Antes de 2017, el PNESEI no contaba con información sistematizada para orientar la toma de decisiones y mejorar los procesos de implementación. Incluso, en la actualidad, la información del SIESI se encuentra parcialmente disponible. En futuras investigaciones se podría analizar su incorporación efectiva a los procesos de planificación y ejecución, como así también la concreción de otros instrumentos que no pudieron llevarse adelante, como la Encuesta de ESI a escuelas.

5.2 Procesos de coordinación entre las autoridades nacionales y provinciales del PNESEI

Según la segunda hipótesis de este estudio, los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESEI se deben a problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESI.

A continuación, se analizará; en primer lugar, la conformación de los equipos de referentes jurisdiccionales de ESI en las provincias; en segundo lugar, se describirá el vínculo entre el PNESEI y los jurisdiccionales según la mirada de funcionarios, referentes provinciales de ESI y organizaciones del tercer sector; y, por último, se analizará la gestión del PNESEI en las provincias, observando la ejecución de las distintas líneas de acción en los últimos cinco años.

5.2.1 Legislación provincial, conformación y funciones de los equipos de referentes provinciales de ESI⁵⁶

El PNESEI fue creado por el MECyT a través de la ley 26.150 y se implementa en las veinticuatro jurisdicciones a través de los equipos provinciales⁵⁷. Cada una de las provincias posee su legislación pertinente sobre la ESI (o adhesiones a la ley nacional) y sus respectivos equipos de trabajo.

Por un lado, como se anticipó anteriormente, los distritos cuentan con normativas jurisdiccionales que regulan la ejecución de la ESI. Estas pueden ser adhesiones a la ley 26.150 o de creación de Programas jurisdiccionales de ESI, como también otras normativas vigentes y antecedentes en educación, salud o de otras áreas vinculadas a la ESI. La mayoría de las jurisdicciones (17) declaró en la Ficha Jurisdiccional 2018 contar con legislación en ESI (Buenos Aires⁵⁸, CABA⁵⁹, Catamarca, Chaco⁶⁰, Chubut, Córdoba⁶¹, Corrientes⁶², Entre Ríos⁶³, La

⁵⁶ La información de esta sección fue recolectada de la Ficha Jurisdiccional 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2M8TNAK>

⁵⁷ En articulación con el Programa Nacional de ESI y el Consejo Federal de Educación.

⁵⁸ Ley N°14.744/15 en cumplimiento de la Ley Nacional

⁵⁹ Ley N°2.110/06

⁶⁰ Ley N°5.811/06

⁶¹ Resolución interna ministerial

⁶² Resolución 3341/14 por la cual establece la implementación efectiva de la ley 26.150 de educación sexual integral y los lineamientos curriculares)

⁶³ Ley Provincial N9.501/03, incluye educación sexual al adherir al PNSSYPR

Pampa⁶⁴, La Rioja⁶⁵, Mendoza, Misiones⁶⁶, Neuquén, Salta⁶⁷, San Luis⁶⁸, Santa Fe, Tucumán), y 3 jurisdicciones respondieron no poseer normativas específicas ni antecedentes (Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero)⁶⁹.

Por otro lado, los equipos de referentes de ESI jurisdiccionales son actores claves para la ejecución del Programa. Estos deben realizar acciones de formación para docentes y otros agentes de la comunidad educativa, monitorear la inclusión de los lineamientos curriculares básicos en los diseños curriculares, distribuir y confeccionar los materiales sobre ESI (del Programa Nacional de ESI y los propios), organizar la realización de la Jornada Nacional “Educar en Igualdad”, acompañar y asistir técnicamente a docentes, equipos directivos, supervisores/as, acciones de difusión de la información sobre la ESI para los tutores de los estudiantes y monitorear y evaluar las acciones llevadas a cabo por los establecimientos educativos.

Existen diferencias entre provincias en términos de organización y, por lo tanto, a cuántos se consideran miembros de los mismos. Por un lado, en algunos distritos la organización del Programa se encuentra más centralizada, mientras en otras más descentralizada entre niveles de gestión. A su vez, en algunas la organización es más transversal dentro de los ministerios provinciales.

Según los últimos datos del SIESI⁷⁰, la mayoría de las jurisdicciones afirmaron contar con un equipo de referentes de ESI (aunque con diferentes cantidades de miembros). En la actualidad, hay 222 personas integrando los equipos de ESI de las jurisdicciones. No obstante, existe una gran variabilidad entre las provincias, dado que el rango de cantidad de miembros de cada equipo

⁶⁴ Ley N° 2511 Art. 13 inc. K (Formación integral en Educación Sexual en el marco de lo establecido en la Ley Nacional 26150

⁶⁵ Ley N°8.431/08 de adhesión a la Ley Nacional

⁶⁶ Ley VI - N°129/09 estableciendo obligatoriedad en línea con Ley Nacional

⁶⁷ Resolución 1004

⁶⁸ Decreto provincial 5144/18

⁶⁹ Información provista por la Ficha Jurisdiccional 2018 del sistema (SIESI): <https://www.educ.ar/sitios/educar/resources/150841/sistema-de-informacion-de-la-esi-siesi-ficha-jurisdiccional-2018/download>

⁷⁰ Fuente: Ficha Jurisdiccional 2018, Sistema de información de la ESI (SIESI), Programa Nacional de ESI, SICE, MECyT. Datos actualizados al 31 de octubre de 2019. Las provincias que contestaron la Ficha fue Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán. No obstante, Formosa, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego, no han respondido la Ficha.

es de 2 a 81 personas. En este sentido, solo dos provincias tienen dos integrantes (Buenos Aires y Río Negro); nueve tienen entre tres y cinco (CABA, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis y Santiago del Estero); siete provincias tienen entre seis y once (Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Salta y Tucumán) y, por último, solo dos jurisdicciones tienen entre 40 y más integrantes (Santa Fe y Chubut).

5.2.2 Vínculo entre el PNESEI y el Programa Provincial - perspectiva de los funcionarios del PNESEI⁷¹

Según las autoridades nacionales PNESEI, el vínculo con las jurisdicciones en términos de coordinación es satisfactorio. Por un lado, aquellos aspectos que facilitan esta articulación es la antigüedad de los integrantes de los equipos provinciales. Gran parte de los integrantes de los equipos se encuentran allí desde la creación del PNESEI en el 2006. Por otro lado, otro factor que fortalece la coordinación con los niveles, es la relevancia y fortaleza institucional del PNESEI en las jurisdicciones.

Sobre el vínculo con las jurisdicciones, una de las funcionarias nacionales del Programa señalaba:

“La relación con los referentes provinciales es buena. De hecho, cuando hacemos las reuniones federales donde los convocamos siempre vienen, hay una lista presente de todas las jurisdicciones.” (Funcionaria del PNESEI; 2018).

Incluso, si bien las jurisdicciones adaptan sus contenidos a las realidades provinciales, el vínculo continúa siendo satisfactorio, según otra de las funcionarias del PNESEI:

“En el marco de un país federal, siempre tenemos (el PNESEI) que estar promoviendo las líneas de acción en las provincias. Siempre tenemos que estar acompañando y adaptando alguna de nuestras propuestas según las realidades provinciales. En muchas ocasiones, esto significa resignificar un poco los contenidos, pero en términos generales la relación con las provincias es buena.” (Funcionaria del PNESEI, 2019).

⁷¹ La siguiente sección se nutrió de entrevistas a funcionarios del Programa de ESI y de datos provistos por el sistema de SIESI.

A su vez, según las autoridades nacionales, el PNESEI establece contacto con los referentes provinciales de ESI, especialmente a través de los encuentros federales entre todas las autoridades jurisdiccionales y nacionales. Suelen realizarse tres encuentros anuales y asiste un 85% del plantel total de referentes provinciales. Cabe destacar también que la cantidad de encuentros organizados depende de las tareas por las cuales se convoca a los referentes de ESI en los distritos.

Otros medios de comunicación entre las autoridades nacionales y provinciales son el correo electrónico y los viajes de asistencia a las jurisdicciones. Por un lado, de manera permanente y constante, las provincias reciben información por parte de Nación a través de correo electrónico. Por otro lado, el equipo nacional de ESI visita a las provincias con la finalidad de asistir técnicamente a los distritos.

5.2.3 Vínculo entre el PNESEI y los programas provinciales - perspectiva de las organizaciones del tercer sector

Los referentes de organizaciones de la sociedad civil como UNICEF y Fundación Huésped, también destacaron la articulación del PNESEI con las provincias (Fundación Huésped; 2019, UNICEF, 2019). Según la visión de UNICEF, la coordinación entre los niveles de gobierno es una fortaleza y es atribuida también a la relevancia territorial del PNESEI en las provincias - como también destacaron las funcionarias del PNESEI.

“Observo una alta coordinación entre los niveles y esto es una fortaleza. Es un Programa que tuvo siempre alta presencia en terreno y sostenida en el tiempo. Incluso, si bien hoy tenemos ciertos desafíos para llevar adelante acciones de evaluación, sin la predisposición de los equipos sería inviable.” (UNICEF; 2019).

5.2.4 Perspectiva de los funcionarios provinciales del Programa de ESI

En la sección anterior se desarrolló la perspectiva de los funcionarios nacionales del Programa de ESI y de actores de organizaciones del tercer sector sobre el vínculo con las provincias. En esta, se expondrá la visión de las referentes las provinciales de Córdoba, Mendoza y Corrientes sobre la relación con las autoridades nacionales.

Periodicidad del contacto

El equipo provincial de Corrientes establece contacto semanalmente con las autoridades nacionales del Programa de ESI, Mendoza mensualmente y Córdoba trimestralmente. Esto no permite establecer una tendencia, dado que más bien se observa una heterogeneidad en la frecuencia de comunicación entre el PNESEI y los equipos jurisdiccionales elegidos para el estudio. Aun así, sí permite afirmar que, en los tres casos seleccionados para la investigación, existe una comunicación entre ambos niveles.

Finalidad del contacto

En primer lugar, tanto Corrientes como Córdoba y Mendoza señalaron establecer contacto con el equipo nacional con la finalidad de coordinar actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación. En segundo lugar, solo Mendoza y Corrientes señalaron comunicarse con las autoridades nacionales para organizar la realización de las capacitaciones masivas en la provincia. En tercer lugar, solo Córdoba señaló comunicarse para organizar encuentros entre referentes nacionales y provinciales y solo Corrientes señaló comunicarse para la coordinación de actividades.

Medios de contacto

Los equipos provinciales de las jurisdicciones seleccionadas para este estudio emplean diferentes medios para comunicarse con el PNESEI. Mientras el equipo de Mendoza se comunica telefónicamente, Corrientes emplea el correo electrónico y Córdoba las redes sociales. Cabe destacar que ninguna de estas provincias emplea la nota oficial por vía jerárquica, en cambio, escogen medios más expeditos.

5.2.5 Coordinación para la gestión de las actividades por parte del PNESEI en las provincias (2015-2019)⁷²

Desde sus inicios, el PNESEI realiza distintas actividades en las jurisdicciones con la finalidad de implementar la ESI; a saber, la distribución de materiales entre las provincias, la

⁷² La información de esta sección se encuentra en el Informe de Gestión del Programa Nacional de ESI (2016-2019)

organización de capacitaciones docentes y de las Jornadas Nacionales Educar en Igualdad. Cabe destacar que, para la realización de estas acciones es fundamental la coordinación entre el PNEI y los equipos jurisdiccionales

Acciones de capacitación docente

Durante el período 2016-2019, las principales acciones de capacitación docentes llevadas adelante por el PNEI son: a) las capacitaciones docentes presenciales para Referentes Escolares de ESI, b) las Formaciones Institucionales en ESI: “Es parte de la vida, es parte de la escuela” y c) los cursos sobre ESI, dictados a través INFoD.

- a) Capacitación docente presencial para Referentes Escolares de ESI, en el marco de la Resolución del CFE N° 340/18

Esta capacitación tiene como propósito que los establecimientos educativos del país cuenten con equipos de referentes escolares de ESI. Se convoca a equipos directivos, docentes y otros perfiles escolares, para que estos sean capacitados en ESI y se establezcan roles y tareas entre los miembros de los equipos de las instituciones educativas.

Por un lado, en el 2018 se capacitaron a ocho jurisdicciones; a saber, Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán. En el año se capacitaron 4.921 personas (docentes, directivos y otros perfiles) y a 20.151 establecimientos educativos. Por otro lado, en el año 2019⁷³ se capacitaron 16 jurisdicciones, 18307 personas y 5276 escuelas.

⁷³ En el 2019, el MECyT delega el financiamiento de estas capacitaciones a las provincias.

Capacitación para Referentes Escolares de ESI				
Jurisdicción	2018		2019	
	Personas participantes	Escuelas participantes	Personas participantes	Escuelas participantes
Buenos Aires	874	288	3432	749
CABA	1609	892	1446	921
Catamarca			755	242
Chaco			583	
Chubut	347	109	451	173
Corrientes			602	122
Entre Ríos			4132	1462
Jujuy			724	486
La Rioja			810	
Mendoza	560	180	1052	425
Misiones			803	406
Neuquén	510	223	821	351
Salta			1086	337
San Luis	494	125	970	215
Santiago del Estero			287	103
Tierra del Fuego	227	114		0
Tucumán	300	120	353	205
TOTAL	4921	2051	18307	5276

- b) Las Jornadas de Formación Institucional en ESI: “Es parte de la vida, es parte de la escuela”

Estas son capacitaciones masivas-presenciales, que se realizan desde el 2012 hasta la actualidad. Tienen como finalidad formar en ESI a equipos directivos y docentes para que luego organicen en sus escuelas jornadas sobre ESI para socializar con el personal, los contenidos, metodologías y materiales recibidos y fortalecer así la implementación del PNEI en las instituciones.

En los últimos tres años, entre el 2016 y 2018 se realizaron capacitaciones en 3 jurisdicciones -que no fueron especificadas en el informe de gestión, por lo tanto, se desconoce cuáles. Particularmente, en 2018 se capacitaron 168 escuelas y 450 personas solamente en Entre Ríos-jurisdicción que sí fue especificada en el informe.

Jornadas de Formación Institucional en ESI: “Es parte de la vida, es parte de la escuela”⁷⁴		
Jurisdicción	2018	
	Personas participantes	Escuelas participantes
Entre Ríos	450	168
TOTAL	450	168

c) Cursos sobre ESI, dictados a través del INFoD

A través del INFoD se realizan cursos virtuales (tutoriados o auto-asistidos) sobre ESI. Estos son ejecutados y diseñados por el Programa Nacional de ESI, algunos en articulación con otros organismos.

Durante el período 2016-2019, los cursos virtuales realizados fueron: (1) módulo ESI en el Post-título “Especialización docente en Educación y TIC”, (2) ESI para estudiantes de Institutos de Formación Docente del país, en articulación con Área de políticas estudiantiles (año 2016), (3) La ESI en la Escuela: Un derecho. Un desafío. Un camino por recorrer (desde el año 2008), (4) la ESI en la Escuela: Embarazos, Maternidades, Paternidades en la Adolescencia (desde 2015, y desde 2018 en el marco del Plan ENIA), (5) La ESI en la Escuela: Derechos y Diversidad Sexual (desde 2017, con la Dirección Nacional de Políticas Integrales de Diversidad Sexual. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación), (6) La ESI en la Escuela: Vínculos saludables para prevenir la violencia de género, versión tutoriada y auto-asistida en articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres (desde 2018) y (7) Plan Nacional de Prevención del Embarazo no intencional en la adolescencia, dirigido a agentes del Plan (desde 2018).

⁷⁴ El Informe de Gestión 2016-2019 del Programa Nacional de ESI no contaba con los datos de “personas participantes” y “escuelas participantes” del año 2016 y 2017. Por eso, en el siguiente cuadro solo se observan los datos del año 2018.

Durante el año 2017, los cursos fueron aprobados por 2.069 personas, en el 2018 los aprobados ascendieron a 8.576 y en el 2019 descendieron a 4.187. En el siguiente cuadro puede observarse la cantidad de cupos, inscriptos y aprobados por año.

Curso	Cursos virtuales sobre ESI, INFoD								
	2017			2018			2019		
	Cupos	Inscriptos	Aprobados	Cupos	Inscriptos	Aprobados	Cupos	Inscriptos	Aprobados
34 EMPA	6000	5774	1422	10000	9110	2686	2000	1989	626
39 ESI Un derecho	4000	3916	1127	5701	5583	2140	2800	2796	1267
48 Diversidad	1000	954	320	5701	5576	2015	2680	2667	1024
64 ESI Vínculos				2151	2151	905			
79 ESI Autoasistido							2000	1956	637
ENIA				1538	1184	830	3000	2830	633
TOTAL	11.000	10644	2869	25091	23604	8576	12480	12238	4187

Al analizar la implementación de las distintas acciones de capacitación organizadas por el PNESE, puede observarse una implementación heterogénea entre las provincias y un alcance deficiente de docentes e instituciones capacitados, según la información disponible de los últimos cinco años. Esto no implica necesariamente falencias en términos de articulación, aunque podría indicar que 1) el PNESE articula más con algunas provincias que con otras o 2) las provincias cuentan con distintas capacidades de gestión para llevar adelante las acciones del PNESE.

En primer lugar, en cuanto a las Capacitaciones para Referentes Escolares de ESI, se observa una mayor implementación de esta línea de acción en Buenos Aires, CABA, Mendoza, Neuquén y Tucumán. En relación a las Jornadas de Formación Institucional en ESI "Es parte de la vida, es parte de la escuela" directamente se evidenció una deficiente implementación en todas las provincias, dado que en los últimos cinco años esta línea de acción sólo pudo concretarse en Entre Ríos. Sobre los cursos virtuales sobre la ESI, la información no permite identificar mayor o menor implementación con las provincias.

En segundo lugar, la información disponible permite identificar que se lograron capacitar a 70.164 docentes de un total de 720.362⁷⁵ - es decir, a un 9,74% de los educadores- y se logró alcanzar 7.495 establecimientos educativos de un total de 63.390⁷⁶ - es decir, a un 11,82% de las escuelas- en los últimos cinco años. No obstante, la información disponible no permite identificar si lograron alcanzarse todos los niveles de enseñanza educativos establecidos por ley.

Elaboración y distribución de materiales⁷⁷

Por un lado, en cuanto a la recepción de los materiales por parte de las provincias, según el SIESI, la mayoría de las provincias (18)⁷⁸ declaró haber recibido al menos uno de los materiales elaborados por el PNEI. Los materiales mayoritariamente recibidos son los LCB de ESI y los ejemplares de la Serie “Cuadernos de ESI” (recibidos por 18 jurisdicciones), como así también la Guía para el desarrollo institucional de la ESI y la Revista “Educación Sexual Integral: para charlar en familia (recibido por 17 jurisdicciones).

En términos de cantidad, 13.280 jurisdicciones recibieron los materiales nacionales del Programa de ESI en el año 2018. Entre Ríos fue uno de los distritos que más distribuyó los insumos, alcanzando a 2.500 escuelas. Luego Misiones logró distribuir los materiales en 1.500 escuelas, Chaco y Jujuy en 1.000, CABA en 879, Mendoza en 840, La Rioja, Salta y Santiago del Estero en 800, Catamarca en 660, La Pampa en 600, Tucumán 500, Neuquén en 467, Santa Fe en 400, Córdoba en 200, Chubut 169, San Luis en 125 y Corrientes en 40.

Por otro lado, entre todos los materiales del PNEI se distribuyeron 313.086 en el 2017, 486.915 en 2018 y en 2019, 102.393. En la tabla que sigue se presenta la cantidad de materiales distribuidos por el PNEI, distinguiendo por tipo de material y año.

⁷⁵ Según la última información disponible en un estudio de Inés Aguerrondo en el 2018. Disponible en: <https://argentinosporlaeducacion.org/media/son-pocos-o-muchos-los-docentes-en-la-argentina-crecimiento-de-la-planta-docente-y-de-la-matricula-escolar/>

⁷⁶ Datos actualizados a diciembre del 2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/padron-establecimientos>

⁷⁷ Durante el período 2016-2019 se distribuyeron los materiales, como así también se produjeron algunos materiales nuevos y se reeditaron. Por un lado, se reeditó, por ejemplo, la Cartilla “Jornadas Nacional ‘Educar en igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género’”, la Revista “Educación sexual integral: para charlar en familia”. Por otro lado, se produjeron nuevos materiales para estudiantes con capacidad, cuadernillos denominados “La ESI y los equipos de supervisión” y “Propuesta para elaboración de materiales de ESI en lenguas indígenas”. Si bien estos esfuerzos son atribuidos al PNEI, es importante destacarlo.

⁷⁸ 18 de las 20 jurisdicciones que participaron de la Ficha Jurisdiccional 2018

Materiales distribuidos		AÑO		
		2017	2018	2019
Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral. Programa Nacional de ESI. Ley Nacional N° 26.150 / Res. CFE 340/18		16.100	38.629	9.663
Serie “Cuadernos de ESI, con contenidos y propuestas para el aula”	ESI para la Educación Inicial	8.020	8.740	3.890
	ESI para la Educación Primaria	9.720	22.925	11.424
	ESI para la Educación Secundaria	6.270	20.737	4.827
	ESI para la Educación Secundaria II	4.770	21.687	4.727
	ESI en la Modalidad de Jóvenes y Adultos: Aportes para el trabajo con la revista ESI para charlar en familia”	3.390	4.735	280
Guía para el desarrollo institucional de la Educación Sexual Integral. 10 orientaciones para las escuelas		14.615	29.521	4.648
Revista “Educación Sexual Integral: para charlar en familia. Cuánto más sepan, mejor”		31.890	102.126	10.949
Cuadernillo de Educación Especial “Es parte de la vida. Material de apoyo sobre educación sexual integral y discapacidad para compartir en familia”		7.020	6.326	5.238
DVD'S, con todos los materiales del Programa Nacional de ESI		7.800	5.465	930
Educación Sexual Integral en la Argentina. Voces desde la escuela. Una mirada sobre las Jornadas de Formación Institucional Educación Sexual Integral: es parte de la vida, es parte de la escuela		9.180	9.519	1.300
Cartilla Jornada Nacional “Educar en igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género. Ley N° 27.234. Orientaciones para las instituciones educativas”		47.604	16.120	12.843
Láminas Grandes	Ed. Inicial: Las 4 diferencias	1.748	1.665	400
	Ed. Inicial: La salita de mi Jardín	1.668	1.665	400
	Ed. Primaria: Un día en la escuela	3.418	5.387	1.500
	Ed. Primaria: Cambios que se ven y se sienten	3.833	4.907	1.600
	Ed. Secundaria: Biografías individuales	2.610	7.581	1.244
	Ed. Secundaria: Biografías Grupales	3.210	16.142	1.244
Láminas miniatura	Ed. Inicial: Las 4 diferencias	7.030	2.260	5.285
	Ed. Inicial: La salita de mi Jardín	7.030	2.260	4.785
	Ed. Primaria: Un día en la escuela	12.130	2.470	2.638
	Ed. Primaria: Cambios que se ven y se sienten	12.180	2.520	2.638
	Ed. Secundaria: Biografías individuales	10.390	2.055	2.570
	Ed. Secundaria: Biografías Grupales	9.990	2.055	2.070
Afiche de capacitación		5.020	3.488	0

Trípticos de ESI	para chicos y chicas	21.050	70.330	0
	para docentes	21.350	23.950	1.150
	para familias	24.050	51.650	4.150
TOTAL		313.086	486.915	102.393

Jornadas Educar en Igualdad

Las Jornadas Nacionales “Educar en Igualdad” surgen a partir de la ley N° 27.234⁷⁹ en el año 2015. Su principal objetivo es que estudiantes y docentes desarrollen y afiancen valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género. Su realización es de carácter obligatorio para todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario⁸⁰.

Las acciones del PNEI sobre estas Jornadas consisten en la elaboración de una cartilla para el desarrollo de misma y la realización de asistencias técnicas a las jurisdicciones⁸¹. En el año 2016, la Jornada fue realizada por 13 jurisdicciones, en el 2017 por 14 jurisdicciones, en 2018, por 22 jurisdicciones y en 2019, por 16 jurisdicciones.

Puntualmente en el 2018, según los últimos datos del SIESI, la mayoría de las jurisdicciones participantes del sistema de monitoreo manifestó haber realizado la Jornada, a excepción de Catamarca. A su vez, trece de las provincias organizaron encuentros de sensibilización y actualización con equipos directivos y supervisores; a saber, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán). En la tabla puede evidenciarse las jurisdicciones que realizaron y planificaron las Jornadas en el período 2016-2019:

⁷⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257439/norma.htm>

⁸⁰ Según artículos 1° y 3° de la Ley 27.234

⁸¹ Para más detalles en la sección de materiales

Jurisdicción	Año			
	2016	2017	2018	2019
Buenos Aires			X	
CABA	X	X	X	
Catamarca				Planificada
Córdoba		X	X	X
Corrientes	X	X	X	Planificada
Chaco			X	
Chubut	X	X	X	Planificada
Entre Ríos		X	X	X
Formosa	X	X	X	
Jujuy	X	X	X	Planificada
La Pampa	X	X	X	Planificada
La Rioja			X	Planificada
Mendoza	X	X	X	Planificada
Misiones	X	X	X	Planificada
Neuquén	X	X	X	X
Río Negro			X	
Salta	X	X	X	Planificada
San Juan			X	
San Luis			X	Planificada
Santa Cruz				Planificada
Santa Fe	X	X	X	
Santiago del Estero	X		X	Planificada
Tierra del Fuego				
Tucumán	X	X	X	X
TOTAL	13	14	22	16

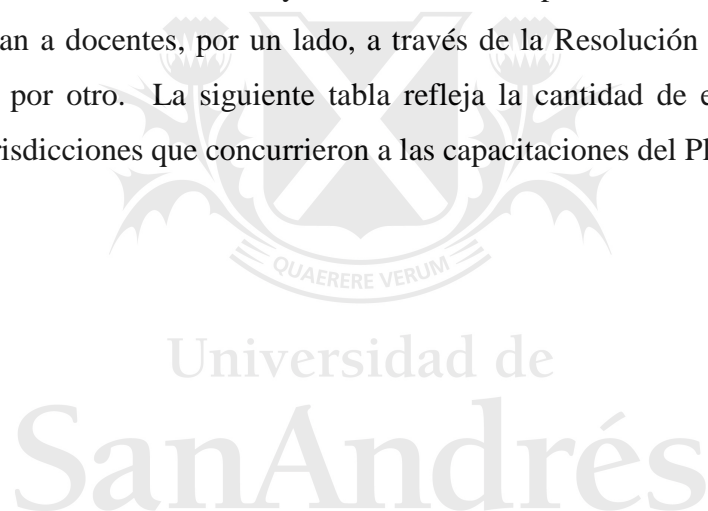
Al igual que en las capacitaciones docentes, se observa una heterogeneidad provincial en la implementación de las Jornadas, que podrían ser explicadas por vínculos de coordinación más aceitados con algunas provincias, en comparación con otras. En este caso, mientras en Corrientes, Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta y Tucumán se observa mejores relaciones - se realizaron y planificaron las Jornadas en los últimos cinco años- en otras

provincias como Tierra del Fuego, nunca se realizaron y en otras se realizaron en algunos años y en otras no.

Plan ENIA

En el año 2017 surge el Plan ENIA en articulación con el MS. En una primera instancia, el Plan ENIA no tuvo una implementación universal, sino más bien se priorizó su ejecución en un grupo de provincias donde la tasa de embarazo no intencional adolescente es más alta (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán)⁸².

Una de las principales actividades del Plan ENIA son la realización de asistencias técnicas, la producción y distribución de materiales y las acciones de capacitaciones. En relación a estas últimas, se capacitan a docentes, por un lado, a través de la Resolución CFE N°322/17, y a equipos directivos por otro. La siguiente tabla refleja la cantidad de escuelas y docentes capacitados por jurisdicciones que concurrieron a las capacitaciones del Plan por año.



⁸² Para más información, ingresar en <http://www.redaas.org.ar/archivos-recursos/458-Resumen%20ejecutivo%20-%20Plan%20ENIA.pdf>

Plan ENIA										
Jurisdicción	Escuelas bajo Plan ⁸³		Docentes capacitados/as		Estudiantes impactados/as 2018			Estudiantes impactados/as 2019		
	2018	2019	2018	2019	Ciclo Básico	Ciclo Orientado	CB + CO	Ciclo Básico	Ciclo Orientado	CB + CO
Buenos Aires	434	429	290	2462	165	115	280	9.446	4.754	14.200
Catamarca	93	75	422	660	2.069	349	2.418	4.842	787	5.629
Chaco	139	151	729	762	6.204	5.620	11.824	3.156	1.423	4.579
Corrientes	65	97	627	689	18.029	10.432	28.461	13.042	3.566	16.608
Entre Ríos	167	180	892	1469	16.157	3.830	19.987	9.943	4.100	14.043
Jujuy	90	91	544	745	7.721	5.696	13.417	10.620	3.591	14.211
La Rioja	69	85	378	767	2.415	2.084	4.499	2.327	1.731	4.058
Misiones	166	146	361	652	11.045	6.920	17.965	10.375	4.550	14.925
Salta	84	92	538	875	15.364	10.776	26.140	4.478	3.588	8.066
Santiago del Estero	197	199	732	934	1.188	1.667	2.855	9.692	7.896	17.588
Tucumán	154	156	984	1217	9.233	6.721	15.954	13.711	8.845	22.556
TOTAL	1.658	1701	6497	11232	89.590	54.210	143.800	91.632	44.831	136.463

Al igual que las anteriores líneas de acción llevadas adelante por el PNEI, se observó una gran heterogeneidad entre las provincias, incluso entre años dentro de la misma provincia.

5.2.6 Conclusiones de la sección

A modo de conclusión, en primer lugar, según la opinión de los entrevistados existe una buena coordinación entre el PNEI y los equipos jurisdiccionales. Según los funcionarios nacionales y actores de UNICEF y la Fundación Huésped, existe un fuerte vínculo entre las provincias y el PNEI, debido a la presencia territorial del equipo nacional y a la antigüedad de los miembros de los equipos provinciales.

⁸³ Nota: La información de 2019 corresponde a los datos procesados hasta el 31 de julio.

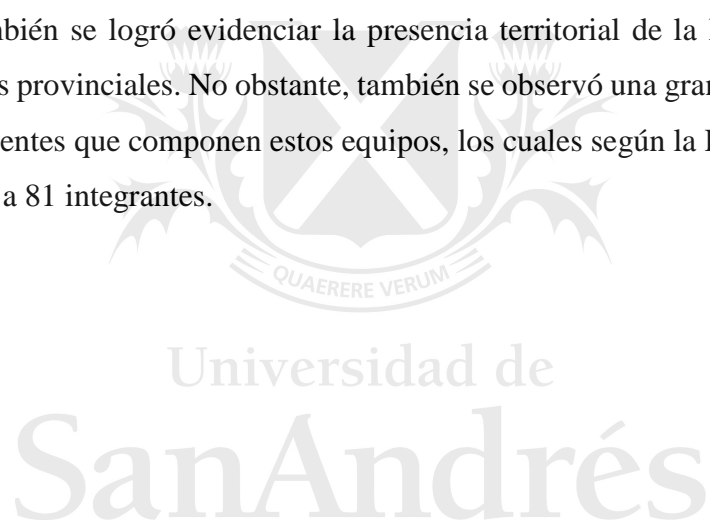
*La cantidad de escuelas bajo Plan se definió sobre la base del padrón nacional de establecimientos educativos de la DIIE, considerando las escuelas de nivel secundario de modalidad común, especial y adultos de los departamentos priorizados de las jurisdicciones incluidas. Las variaciones en 2018 y 2019 responden a ajustes en el listado de escuelas a partir del cotejo de los datos del padrón con la información proporcionada por los equipos territoriales de las jurisdicciones.

Fuente: Informe de Gestión del Programa Nacional de ESI 2016-2019

No obstante, se observa una heterogeneidad provincial en el alcance de las acciones ejecutadas que requieren esa coordinación y la periodicidad y medios de comunicación. Esto no implica necesariamente falencias en términos de articulación, aunque podría indicar que, por un lado, el PNESE articula más con algunas provincias que con otras o, por otro lado, las provincias cuentan con distintas capacidades de gestión para llevar adelante las acciones del PNESE.

En segundo lugar, también se identificó heterogeneidades en términos del alcance de los docentes capacitados e instituciones en las instancias organizadas por el PNESE, dado que se alcanzaron a un 9,74% de los educadores y a un 11,82% del total del universo - para esto no se consideraron los docentes y escuelas alcanzadas por el Plan ENIA.

En tercer lugar, también se logró evidenciar la presencia territorial de la ESI a través de los equipos de referentes provinciales. No obstante, también se observó una gran heterogeneidad en la cantidad de los agentes que componen estos equipos, los cuales según la Ficha Jurisdiccional 2018, varían entre 2 a 81 integrantes.



5.3 Gestión del Programa de ESI a nivel provincial y escolar⁸⁴

Según la tercera hipótesis de este estudio, uno de los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESE es la existencia de debilidades en las gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESE que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes.

A continuación, se analizará; en primer lugar, la gestión provincial del Programa de ESI en Mendoza, Córdoba y Corrientes de manera individual; en segundo lugar, el estudio de caso comparado provincial; tercer lugar, el análisis individual de la implementación del Programa en los establecimientos educativos; y, por último, el análisis comparado de la ejecución de la ESI en las escuelas.

5.3.1 El Programa de ESI en la provincia de Mendoza

Contexto educativo de Mendoza

Por un lado, Mendoza destina un 25% de su presupuesto provincial al sector educativo. Al mismo tiempo, asigna aproximadamente \$55.000 por alumno (Claus, Sánchez; 2019). Por otro lado, según el último CND⁸⁵, la provincia cuenta con un plantel de 49.075 docentes. Según sus funciones, 33.363 de ellos se encuentran frente a alumnos, 4.849 componen los cargos de dirección y gestión y 10.863 funcionan como apoyo docente.

Según un informe realizado por el MECyT⁸⁶, Mendoza cuenta con 548.420 alumnos matriculados, los cuales 471.605 se encuentran en la modalidad común (incluye los niveles inicial, primario y secundario), 5.633 en la especial y 71.182 en adultos. Por un lado, de los alumnos que asisten a la modalidad común, un 395.677 (83,9%) de los alumnos asisten a instituciones urbanas y un 75.928 (16,1%) a escuelas rurales. Por otro lado, de los alumnos que

⁸⁴ La evidencia recolectada para esta sección se recolectó a partir de cuestionarios y entrevistas respondidas por los referentes provinciales y los directivos de las instituciones educativas. Luego de esto, se trianguló la información obtenida por los tres casos obtenidos. No obstante, no pudo acceder a otra documentación que permita validar la información.

⁸⁵ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa/censos>

⁸⁶ <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005678.pdf>

asisten a la modalidad común, 363.135 (77,0%) de ellos concurren a las instituciones estatales y 108.469 (23%) a escuelas de gestión privada 108.469.

Marco normativo y conformación del equipo

El Programa provincial está creado formalmente dentro del organigrama ministerial de la provincia hace más de cuatro años y cuenta con una normativa jurisdiccional propia; a saber, la Resolución 2062/07. El Programa depende de la Dirección de Orientación Interdisciplinaria de las Trayectorias Escolares (DOAITE)⁸⁷ y se encuentra en articulación con otras áreas del Ministerio de Educación de la provincia, como las Direcciones de Nivel Inicial⁸⁸, Primario⁸⁹, Secundario⁹⁰, Privada⁹¹, la Coordinación de la modalidad de Educación Artística⁹² y la Inspección Técnica Regional⁹³.

En promedio, los integrantes del equipo se encuentran desempeñando sus funciones desde hace tres/cuatro años. Este equipo está compuesto por seis personas; a saber, la referente provincial, dos personas con perfil técnico pedagógico, uno administrativo y dos con otro tipo de perfil.

Vínculo del equipo provincial ESI con las instituciones educativas

De acuerdo a la información provista por el referente jurisdiccional, el equipo ESI se comunica con las instituciones educativas de manera mensual, a través de las redes sociales, correo electrónico y encuentros presenciales. Principalmente, la provincia se comunica con los establecimientos para difundir la realización de capacitaciones/jornadas/encuentros, coordinar encuentros entre referentes provinciales y distribuir materiales⁹⁴ para el desarrollo de las actividades.

⁸⁷ <http://www.mendoza.edu.ar/doaite/>

⁸⁸ <http://www.mendoza.edu.ar/direccion-de-nivel-inicial/>

⁸⁹ <http://www.mendoza.edu.ar/direccion-de-educacion-primaria/>

⁹⁰ <http://www.mendoza.edu.ar/direccion-de-educacion-secundaria/>

⁹¹ <http://www.mendoza.edu.ar/direccion-de-educacion-privada/>

⁹² <http://www.mendoza.edu.ar/coordinacion-de-la-modalidad-educacion-artistica/>

⁹³ <http://www.mendoza.edu.ar/inspeccion-tecnica-general/>

⁹⁴ Según la referente provincial de ESI en Mendoza, se contactan con las instituciones principalmente para enviarles secuencias didácticas, láminas y power point para encuentros con las familias.

Los establecimientos educativos con los cuales el equipo provincial de ESI suele establecer un mayor contacto es con instituciones únicamente del sector estatal y de los niveles inicial, primario y secundario.

Cabe destacar que, con el fin de mejorar las acciones del Programa de ESI en la jurisdicción, el equipo provincial realiza distintos intercambios con los establecimientos educativos. Por ejemplo, organización de jornadas -durante el comienzo del ciclo lectivo- para monitorear la incorporación de la ESI en el PEI y en el PCI y para conformar equipos escolares.

Presupuesto y actividades del Programa de ESI en la jurisdicción: capacitaciones, Jornadas Educar en Igualdad y elaboración y distribución materiales

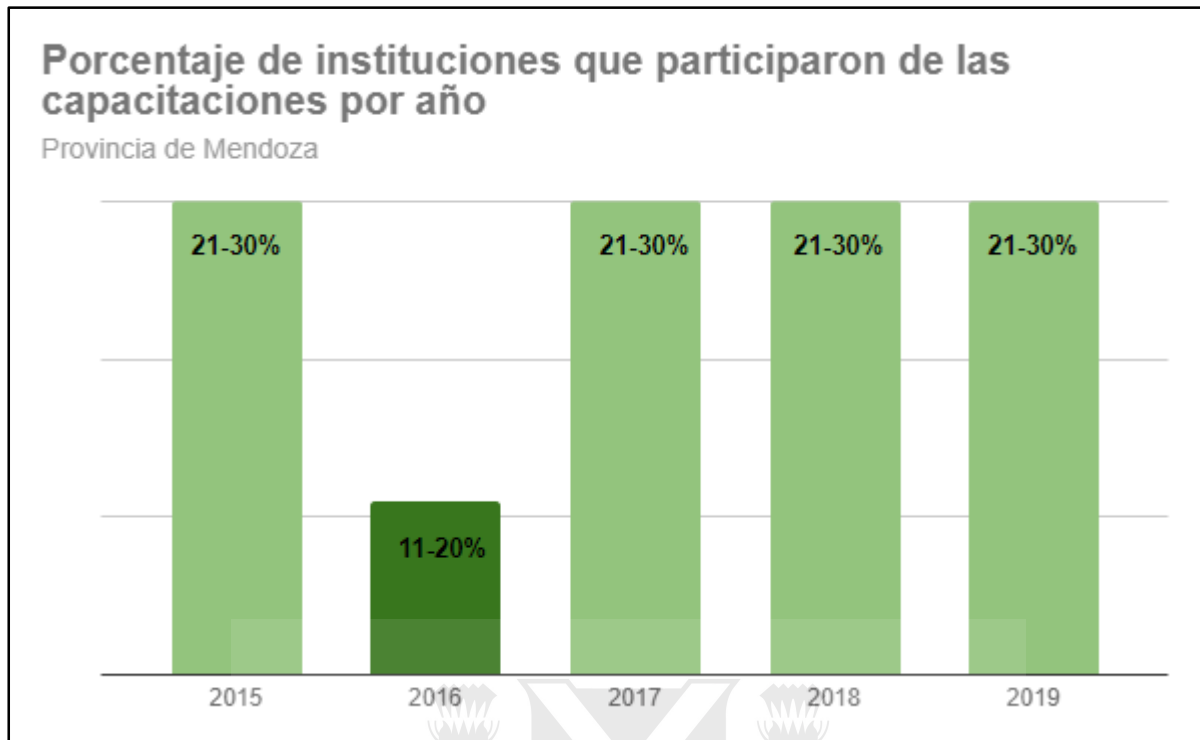
El Programa de ESI comenzó a implementarse en Mendoza a partir de marzo del año 2010. Desde ese entonces, en la provincia empezaron a distribuirse materiales y a realizarse capacitaciones presenciales masivas a docentes, las Jornadas Educar en Igualdad y los distintos talleres y encuentros.

En relación al presupuesto, la referente provincial no especificó la inversión provincial y nacional destinada al Programa provincial. A su vez, dicha información tampoco se encuentra disponible para poder analizar los recursos destinados a la ESI.

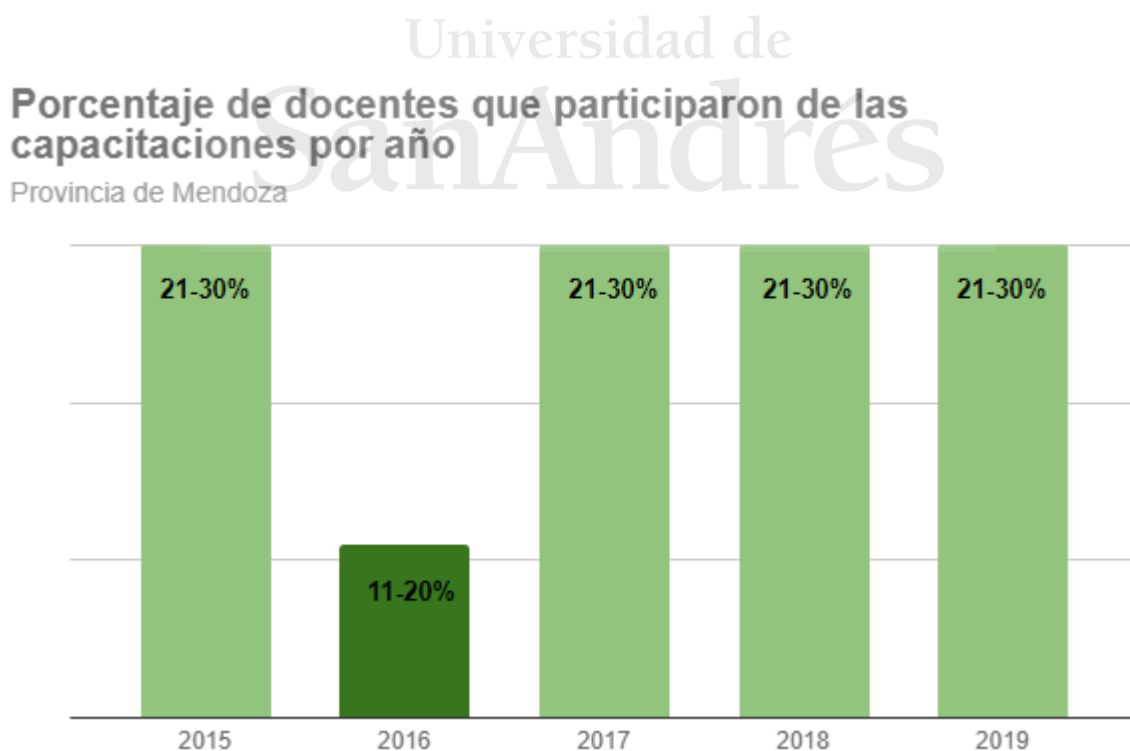
Capacitaciones presenciales

En cuanto a las capacitaciones, en los últimos cinco años en la provincia se llevaron a cabo instancias de capacitación presenciales, organizadas por el PNEI. Estas están destinadas principalmente a instituciones de nivel primario y secundario (del sector privado y estatal público) y de nivel inicial (pero únicamente del sector estatal público). Los principales destinatarios de estas capacitaciones son los directivos, docentes y alumnos.

En los últimos cinco años, por un lado, del total de establecimientos educativos de Mendoza, el porcentaje de instituciones que han participado de las capacitaciones fue de 21-30%, excepto en el año 2016 donde fue de 11-20%.



En los últimos cinco años, por un lado, del total de educadores de la provincia de Mendoza, el porcentaje de docentes capacitados por año fue de 21-30%, excepto en el año 2016 donde fue de 11-20%.

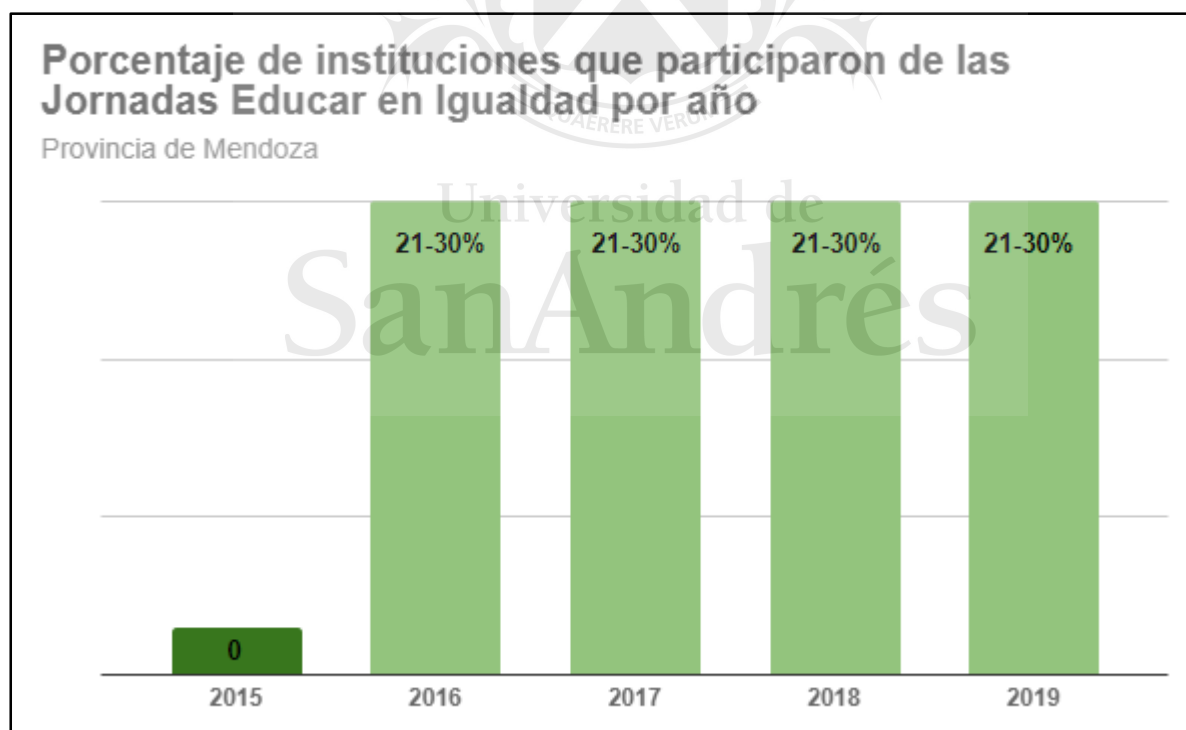


Ante esto, es importante destacar que las autoridades provinciales tuvieron intenciones de organizar más capacitaciones, no obstante, esto no pudo concretarse debido a la falta de tiempo, recursos económicos y de profesionales en el equipo.

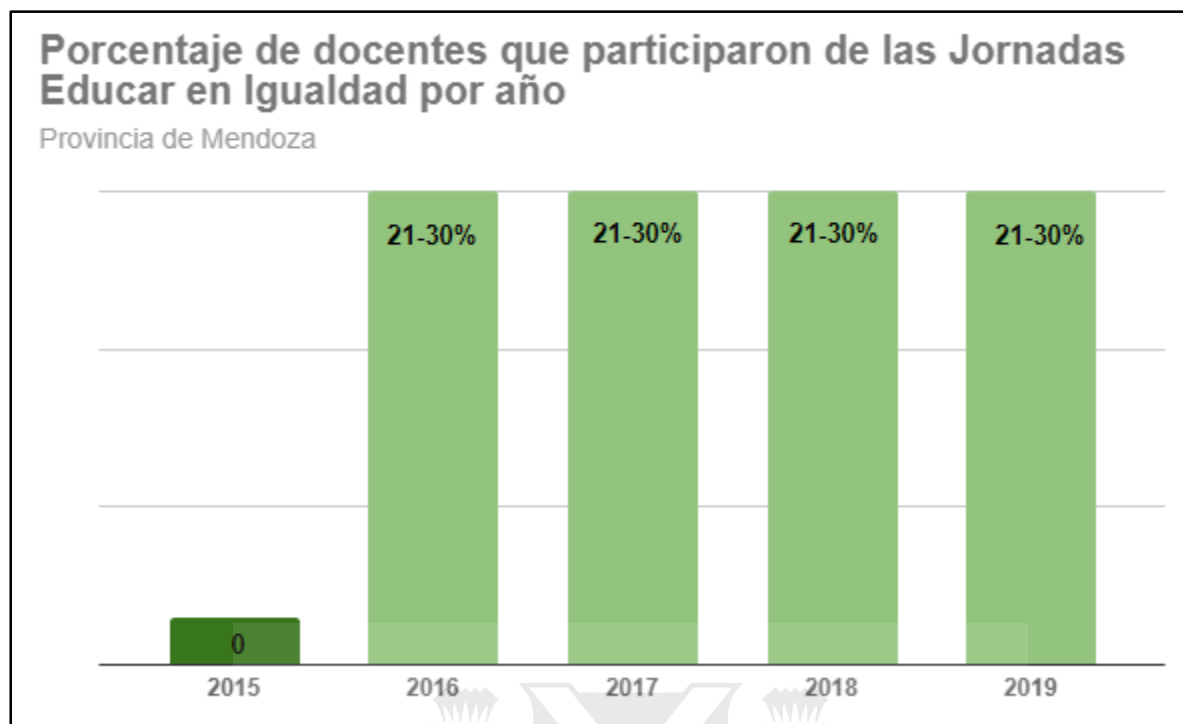
Jornadas Educar en Igualdad

En los últimos cinco años en la provincia se realizaron las Jornadas Educar en Igualdad, organizadas por el PNEI. Estuvieron destinadas principalmente para instituciones de los sectores público y privado y de los niveles inicial, primario, secundario y terciario (exceptuando las escuelas del nivel terciario del sector estatal). Los principales destinatarios de estas capacitaciones son los docentes y alumnos.

En los últimos cinco años se realizó una capacitación por año, excepto en el 2015 donde no se realizó ninguna.



Por un lado, del total de docentes de la provincia, el porcentaje de educadores que participaron de las Jornadas Educar en Igualdad fue de 21-30%, excepto en el año 2015 (dado que no se realizó ninguna Jornada).



Distribución y elaboración de materiales del Programa de ESI

Los materiales elaborados por el MECyT son enviados desde el PNEI al Programa provincial de ESI en Mendoza. Este último los distribuye a las instituciones educativas a través de las capacitaciones. A su vez, también envía los materiales a las escuelas cuando las instituciones realizan pedidos específicos.

A su vez, el equipo provincial de ESI en Mendoza diseña desde el 2017 sus propios materiales. Anualmente, se han producido aproximadamente 300 materiales destinados a los niveles primario y secundario.

Las temáticas de los materiales elaborados provincialmente son cuidar el cuerpo y la salud; valorar la afectividad; garantizar la equidad de género; respetar la diversidad; ejercer nuestros derechos; el embarazo; y el consumo problemático. Los principales formatos de los materiales son pósters y folletos de sensibilización para trabajar en el aula, cuadernos ESI para docentes con actividades para cada nivel, apps y cortos con secuencias didácticas. Estos se distribuyen a través del micro-sitio de ESI⁹⁵ y por correo electrónico.

⁹⁵ <http://www.mendoza.edu.ar/esi-home/bibliotecas/>

Planificación, seguimiento y monitoreo de las acciones en la provincia

Desde el equipo provincial de ESI se realizan distintas acciones de seguimiento y monitoreo de la implementación, como, por ejemplo, encuestas online luego de la finalización del ciclo lectivo e itinerancias mensuales por parte de los establecimientos educativos. Con esta información recolectada, se confeccionan informes destinados a las instituciones educativas y al supervisor.

A su vez, también desde el equipo provincial de ESI existe una planificación anual de las actividades a realizar en las instituciones de las jurisdicciones. Según la referente jurisdiccional, la mayoría de los establecimientos educativos tienen conocimiento de la planificación y un 61-70% de las actividades planificadas anualmente se llevan adelante por parte de las instituciones.

Aun así, existen algunos obstáculos que dificultan el cumplimiento de la planificación; a saber, la multiplicidad de tareas que deben realizar las escuelas, la resistencia a las temáticas de la ESI y las problemáticas socioeconómicas de la institución. Según la opinión de la referente, estas dificultades podrían resolverse generando acuerdos con los niveles de escolaridad obligatorios sobre la importancia de la ESI en la educación del alumnado con el fin de concientizar sobre la responsabilidad del cumplimiento de la Ley 26.150⁹⁶.

Fortalezas y debilidades del Programa de ESI en Mendoza según la Referente provincial

La referente del programa señaló como una de las principales fortalezas del Programa de ESI en la provincia de Mendoza el compromiso de los actores involucrados en la implementación. Por otro lado, uno de sus principales desafíos son el incumplimiento de la Resolución 340/18 en el nivel superior y la conformación de los equipos de referentes y coordinadores en algunas zonas de la jurisdicción, como los departamentos del Este y del Sur y en Valle del UCO.

5.3.2 El Programa de ESI en la provincia de Córdoba

⁹⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121222/norma.htm>

Contexto educativo de Córdoba

Córdoba asigna aproximadamente \$55.000 por alumno matriculado (Claus, Sánchez; 2019). A su vez, según el último CND⁹⁷, la provincia cuenta con un plantel de 83.516 docentes. Según sus funciones, 61,367 de ellos se encuentran frente a alumnos 7.933 componen los cargos de dirección y gestión y 14.216 funcionan como apoyo docente.

Según un informe realizado por el MECyT, en la provincia de Córdoba hay 957.039 alumnos matriculados; 884.670 se encuentran en la modalidad común, 7.493 en la especial y 64.876 en adultos. De los alumnos que asisten a la modalidad común, un 876.647 (91,6%) de los alumnos asisten a instituciones urbanas y un 80.392 (8,4%) a escuelas rurales. A su vez, de los alumnos que asisten a la modalidad común, 650.786 (68,0%) de ellos concurren a las instituciones estatales y 306.253 (32%) a escuelas de gestión privada.

Marco normativo y conformación del equipo

Hace cuatro años el Programa en Córdoba se encuentra formalmente dentro del organigrama ministerial con jerarquía de Dirección y depende -y articula con distintas áreas- de la Subsecretaría de Igualdad y Calidad Educativa⁹⁸. Al mismo tiempo, la ESI cuenta con una normativa jurisdiccional propia; a saber, una Resolución Interna Ministerial⁹⁹.

En relación a la composición del equipo, el Programa en Córdoba está compuesto por diez personas; a saber, la referente provincial, ocho personas con perfil técnico-pedagógico y un administrativo. Sus integrantes, en promedio, se encuentran desempeñando las actividades del Programa hace más de cuatro años.

Vínculo del Equipo Provincial ESI con las instituciones educativas

⁹⁷ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa/censos>

⁹⁸ <http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/>

⁹⁹ Memorando interno de la SEPIYCE, año 2007: creación de la comisión interprogramática y 2008 creación del Programa (<https://amnistia.org.ar/esiya/files/2019/02/respuesta-ministerio-de-educacio-n-de-nacio-n-esi-respuesta-amnisti-a-esi.pdf>)

El equipo provincial de ESI se comunica con las instituciones educativas de manera semanal a través de correo electrónico. El contacto con las escuelas se establece principalmente con la finalidad de organizar la asistencia a las capacitaciones docentes, comunicar la realización de jornadas/encuentros y coordinar la realización de las distintas líneas de acción.

Las instituciones con los cuales el equipo provincial de ESI en Córdoba suele establecer un mayor contacto es con establecimientos educativos del sector estatal y de los niveles inicial, primario y secundario.

Además de lo mencionado anteriormente, es importante destacar que el Programa de ESI en Córdoba realiza distintos intercambios con las instituciones educativas con la finalidad de mejorar la implementación de las actividades. Como, por ejemplo, la planificación en conjunto para la realización de intervenciones y actividades y el asesoramiento y asistencia técnica por parte del equipo provincial en cuestiones puntuales.

Presupuesto y actividades del Programa de ESI en la jurisdicción: capacitaciones, Jornadas Educar en Igualdad y elaboración y distribución materiales

Las actividades del Programa de ESI en Córdoba comenzaron a implementarse desde febrero del año 2009. Desde ese entonces, en la provincia se distribuyeron los materiales realizados por el MECyT, como así también se realizaron capacitaciones docentes, talleres y encuentros para el alumnado y la comunidad escolar.

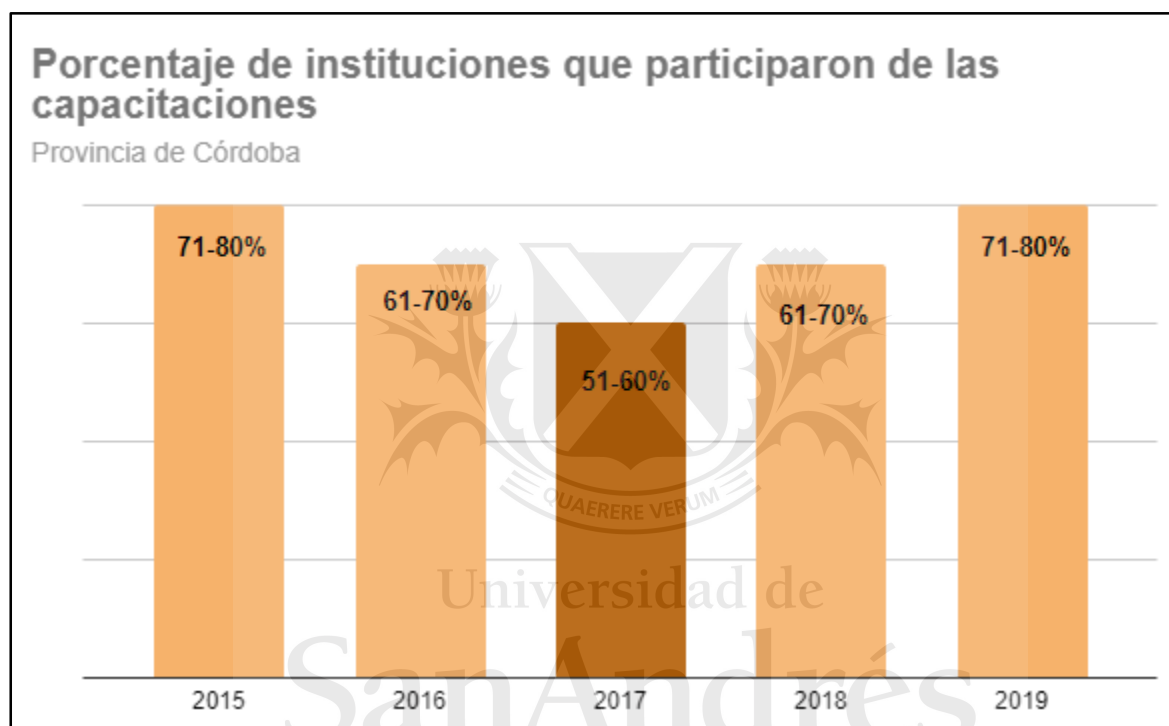
Frente a esto, es importante destacar que, del presupuesto disponible para el desarrollo del programa provincial ESI en la jurisdicción, el MECyT aporta entre el 70-80% de los recursos. No obstante, los referentes no especificaron la inversión provincial destinada al Programa y dicha información tampoco se encuentra disponible.

Capacitaciones presenciales

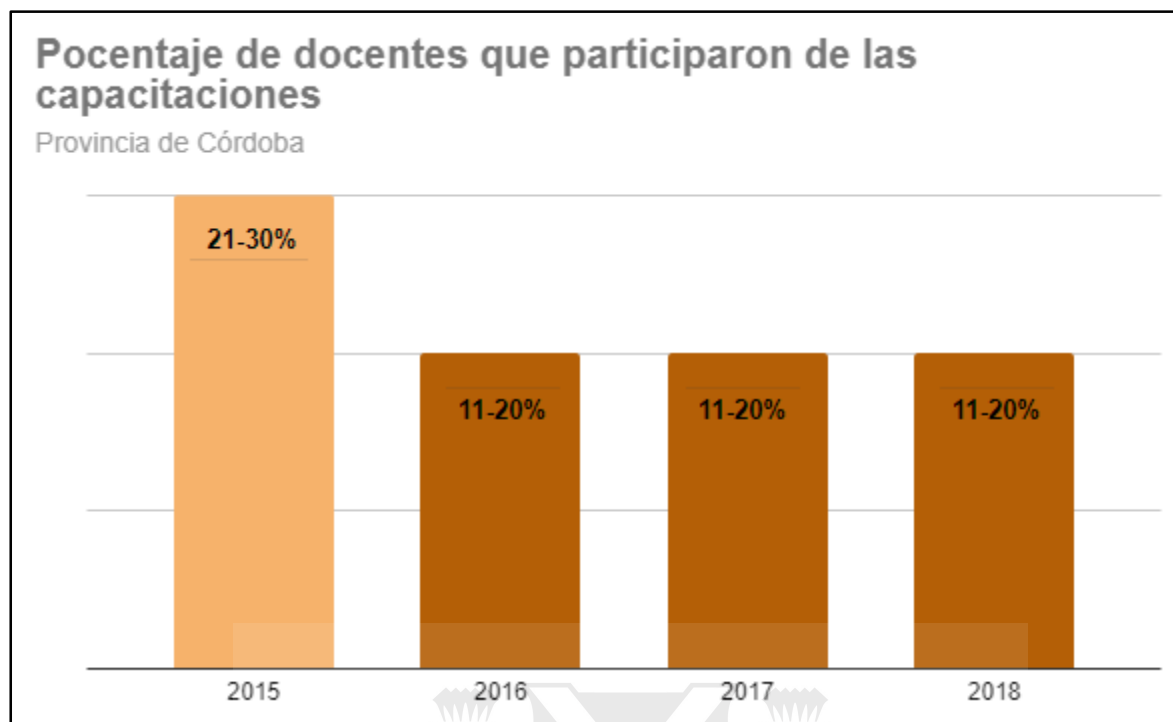
En cuanto a las capacitaciones, en los últimos cinco años en la provincia se llevaron a cabo las instancias de capacitación presenciales para docentes y directivos, organizadas por el PNEI.

Estás se organizaron principalmente para establecimientos educativos del sector estatal de los niveles iniciales, primarios y secundarios.

En los últimos cinco años, del total de escuelas, el porcentaje de instituciones educativas que participaron de las capacitaciones tuvo una fluctuación alta. En el 2015 y 2019 el porcentaje de instituciones participantes por fue de 71-80%, en el 2016 y 2018 fue de 61-70% y en el 2017 de 51-60%.



A su vez, del total de docentes de la provincia de Mendoza, el porcentaje de educadores capacitados en el 2015 fue de 21-30%, mientras del 2016 al 2019 fue del 11-20% por año.



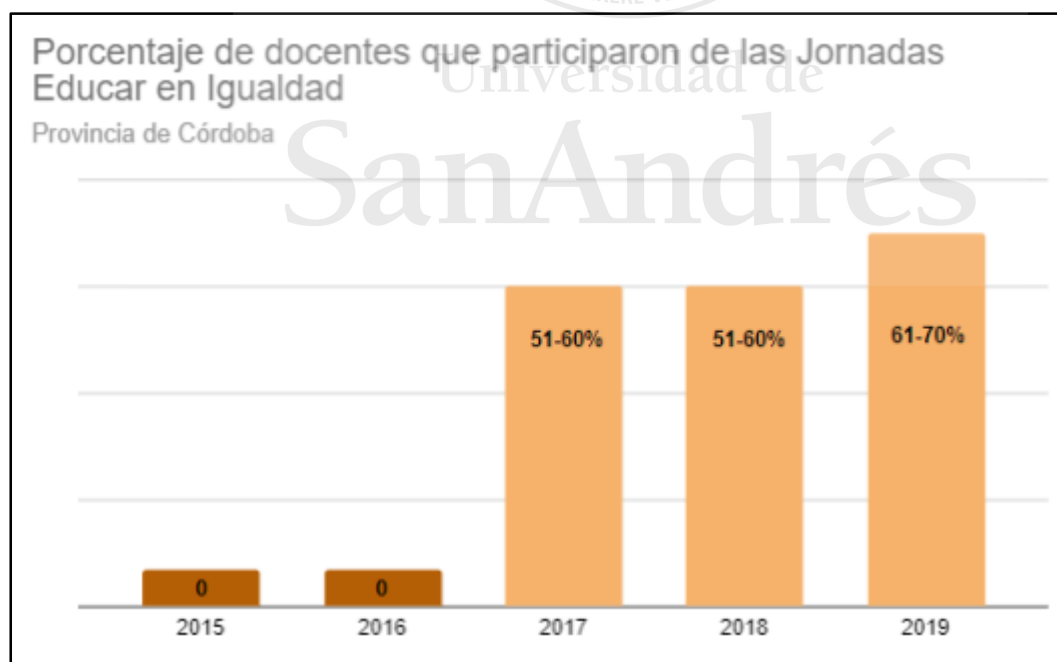
Jornadas Educar en Igualdad

Considerando los últimos cinco años, a partir del 2017 se realizaron en la provincia de Córdoba las Jornadas Educar en Igualdad, organizadas por el PNESEI. Estuvieron destinadas principalmente a las instituciones del sector estatal público y privado y para los niveles educativos de enseñanza inicial primaria y secundaria, exceptuando los establecimientos del nivel terciario de ambos sectores. Los principales destinatarios de las Jornadas fueron los alumnos, familia y la comunidad en general.

En los últimos cinco años, se realizó una capacitación por año, excepto en los años 2015 y 2016 donde no se realizó ninguna. Del total de establecimientos educativos de Córdoba, el porcentaje de instituciones que participaron de las Jornadas fue de 61-70%, durante los años 2017, 2018 y 2019.



A su vez, del total de educadores de la provincia de Córdoba, el porcentaje docentes que participaron en las Jornadas Educar en Igualdad por año en el 2017 y el 2018 fue de 51-60% y en el 2019 de 61-70%.



Elaboración y distribución de materiales

Los materiales elaborados por el MECyT son enviados desde el PNESE al Programa provincial. Este los distribuye principalmente a través de las capacitaciones.

Frente a esto, resulta relevante destacar que el equipo de ESI en Córdoba diseña y distribuye sus propios materiales. Estos son producidos principalmente para los niveles de enseñanza inicial, primario y secundario y son distribuidos en la provincia a través de correo electrónico.

Las temáticas de los materiales elaborados provincialmente son cuidar el cuerpo y la salud; valorar la afectividad; garantizar la equidad de género; respetar la diversidad; y ejercer nuestros derechos. Los principales formatos de los materiales elaborados provincialmente son pósters y folletos de sensibilización para trabajar en el aula, cuadernos ESI para docentes con actividades para cada nivel y CD de cursos virtuales.

Planificación, seguimiento y monitoreo de las acciones en la provincia

Desde el equipo provincial de ESI se realizan distintas acciones de seguimiento y monitoreo de la implementación Programa fundamentalmente a través de las capacitaciones y zonas de inspección. Con esta información se realizan informes destinados al PNESE y se organizan encuentros entre el Programa provincial y las instituciones educativas para socializar la información recolectada.

A su vez, también desde el equipo provincial de ESI existe una planificación anual de las actividades a realizar en las instituciones de las jurisdicciones. La mayoría de los establecimientos educativos tienen conocimiento de la planificación y un 51-60% de las actividades planificadas anualmente se llevan adelante por parte de las instituciones.

Fortalezas y debilidades del Programa de ESI en Córdoba según la referente jurisdiccional

La referente provincial manifestó que, una de las principales fortalezas del Programa de ESI en la provincia de Córdoba es la sólida formación de los integrantes del Programa en todas las áreas de trabajo ESI, la existencia de una política pública que permite la definición y realización de acciones y el trabajo de asesoramiento y acompañamiento sostenido a las instituciones educativas realizado por el equipo provincial y nacional. Los obstáculos del Programa son lograr

mayores niveles de implementación en las escuelas, profundizar la curricularización y algunos ejes temáticos, como, por ejemplo, género y diversidad.

5.3.3 El Programa de ESI en la provincia de Corrientes

Contexto educativo de Corrientes

Corrientes asigna aproximadamente \$50.000 por alumno (Claus, Sanchez; 2019). A su vez, según el último CND¹⁰⁰, la provincia dispone de un plantel de 24.049 docentes, de los cuales 18.408 de ellos se encuentran frente a alumnos, 2.624 componen los cargos de dirección y gestión y 3.017 funcionan como apoyo docente.

Según un informe realizado por el MECyT, Corrientes cuenta con 362.457 alumnos matriculados, los cuales 318.662 se encuentran en la modalidad común, 3.678 en la especial y 40.117 en adultos. De los alumnos que asisten a la modalidad común, 299.028 (82,5%) de los alumnos asisten a instituciones urbanas y un 63.429 (17,5%) a escuelas rurales. De los alumnos que asisten a la modalidad común, 309.175 (85,3%) de ellos concurren a las instituciones estatales y 53.282 (14,7%) a escuelas de gestión privada

Marco normativo y conformación del equipo

El Programa de ESI en Corrientes está creado formalmente dentro del organigrama ministerial hace más de cuatro años y cuenta con una normativa jurisdiccional propia; a saber, la Resolución Ministerial N° 3341/14. El Programa depende de la Dirección de Servicios Educativos de Prevención y Apoyo¹⁰¹ y articula con otras áreas del Ministerio de Educación provincial, como por ejemplo, las Direcciones de Educación Artística¹⁰², de Educación Intercultural Bilingüe¹⁰³, de Educación Rural¹⁰⁴, de Educación Especial¹⁰⁵ y de Educación Secundaria, Primaria e Inicial¹⁰⁶.

¹⁰⁰ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa/censos>

¹⁰¹ <http://www.mec.gob.ar/direcciones/prevencion-y-apoyo-2/>

¹⁰² <http://www.mec.gob.ar/direcciones/dea/>

¹⁰³ <http://www.mec.gob.ar/direcciones/deib/>

¹⁰⁴ <http://www.mec.gob.ar/direcciones/der/>

¹⁰⁵ <http://www.mec.gob.ar/direcciones/dee/>

¹⁰⁶ <http://www.mec.gob.ar/direcciones/direccion-de-nivel-secundario/>

En promedio, los integrantes del equipo de ESI en Corrientes se encuentran en el Programa desde hace más de cuatro años. En esta provincia, el equipo está compuesto por 6 personas; a saber, la Referente Provincial, un perfil político pedagógico, tres técnicos pedagógicos y un administrativo.

Vínculo del Equipo Provincial ESI con las instituciones educativas

El equipo provincial de ESI se comunica con las instituciones educativas de manera quincenal a través de correo electrónico, con el objetivo de organizar la asistencia a las capacitaciones, comunicar la realización de jornadas/talleres y realizar acciones y monitoreo y seguimiento.

Las escuelas con los cuales el equipo provincial de ESI suele establecer un mayor contacto es con instituciones únicamente del sector estatal y de los niveles inicial, primario y secundario.

Según la referente provincial, existe una diferencia entre la frecuencia de contacto entre las instituciones de gestión estatal pública y las privadas. Esto se debe a que las escuelas privadas cuentan con su propio gabinete pedagógico que organiza todas las actividades del programa (capacitaciones a docentes y talleres para alumnos), mientras estas mismas actividades son realizadas y organizadas por el equipo provincial en las instituciones estatales públicas.

Presupuesto y actividades del Programa de ESI en la jurisdicción: capacitaciones, Jornadas Educar en Igualdad y elaboración y distribución materiales

El Programa de ESI comenzó a implementarse en Corrientes a partir de abril del año 2008. Desde ese entonces, en la provincia empezaron a distribuirse materiales y a realizarse capacitaciones presenciales masivas a docentes, las Jornadas Educar en Igualdad y los distintos talleres y encuentros.

Del presupuesto disponible para el desarrollo del programa provincial ESI en la jurisdicción, el MECyT aporta más del 90% de los recursos. Aun así, los referentes provinciales no especificaron el presupuesto provincial destinado y no se cuenta con información pública y disponible sobre ese dato.

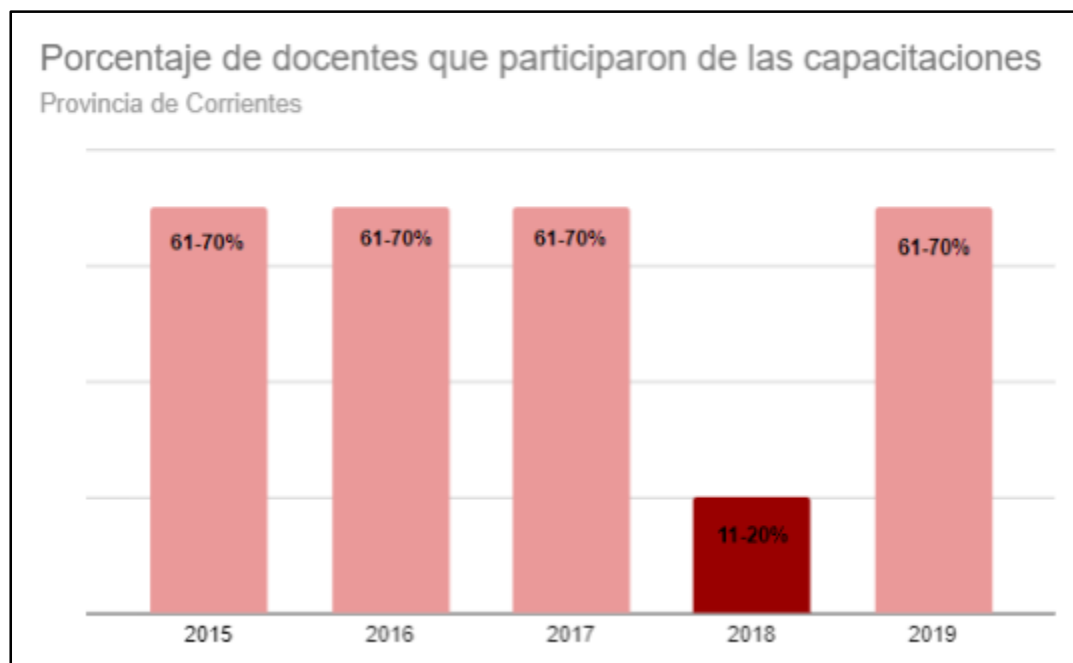
Capacitaciones presenciales

En cuanto a las capacitaciones, en los últimos cinco años en la provincia se llevaron a cabo instancias de capacitación presenciales organizadas por el PNESEI. Estas instancias de formación están destinadas a docentes y directivo que concurren a instituciones de los niveles inicial, primario, secundario y terciario de las instituciones del sector estatal público.

En los últimos cinco años, del total de establecimientos educativos de Corrientes, el porcentaje de instituciones que participó de las capacitaciones tuvo una gran variación. Por ejemplo, en el 2015 y 2017, el porcentaje de instituciones que participaron en las capacitaciones por año fue de 61-70%, de 51-60% en el 2016, de 11-20% en el 2018 y 41-50% en el 2019.



A su vez, del total de educadores de Corrientes, el porcentaje de docentes capacitados en el 2015-2017 y en el 2019 fue del 61-70%, mientras en el 2018 fue de 11-20%.



Ante esto, es importante destacar que las autoridades provinciales tuvieron intenciones de organizar más capacitaciones, no obstante, esto no pudo concretarse en los últimos años debido a cuestiones presupuestarias.

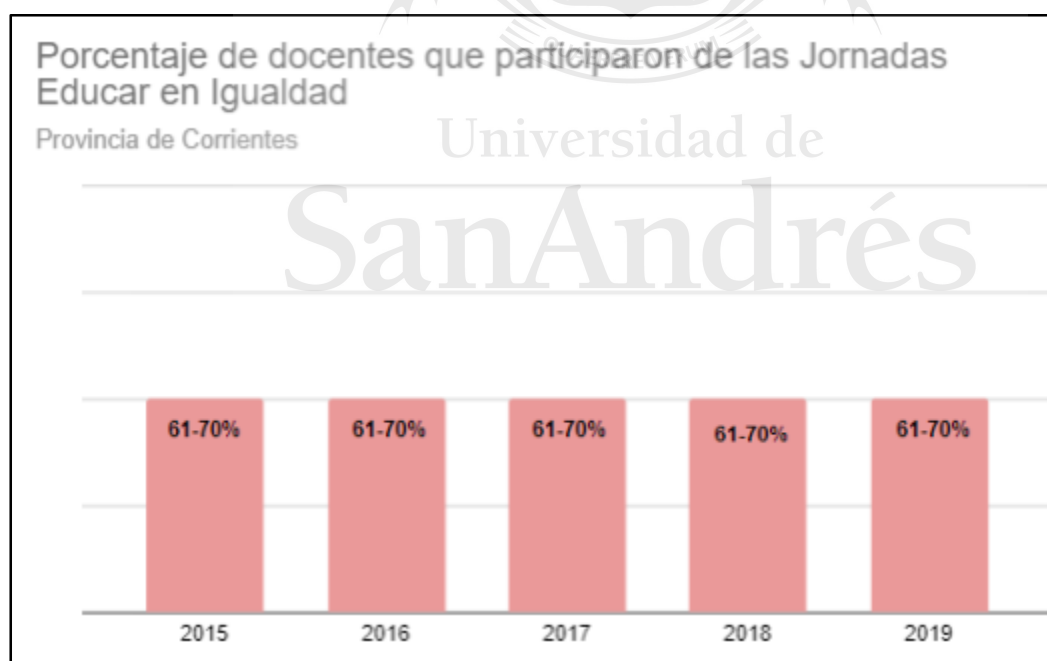
Jornadas Educar en Igualdad

En los últimos cinco años en la provincia se realizaron las Jornadas Educar en Igualdad organizadas por el PNEI. Estuvieron destinadas principalmente a establecimientos educativos de todos los niveles (inicial, primario, secundario, terciario) del sector estatal público. Los principales destinatarios de estas capacitaciones fueron los alumnos y familias.

En los últimos cinco años, se realizó una capacitación por año, excepto en los años 2019 donde se realizaron dos. Del total de establecimientos educativos de Corrientes, el porcentaje de instituciones que participaron en las Jornadas por año fue 11-20% en el 2015, 41-50% en el 2016 y 2017 y 51-60% en el 2018 y 2019.



Por otro lado, del total de educadores de la provincia, el porcentaje de docentes que participaron en las Jornadas fue del 61-70% durante el período 2015-2019.



Elaboración y distribución de materiales del Programa de ESI

Los materiales elaborados por el MECyT son enviados desde el PNEI al Programa provincial. El equipo provincial solicita los materiales al PNEI en función de la demanda de las instituciones y

los distribuye principalmente en los encuentros y capacitaciones. Es importante destacar que, desde el Programa provincial a diferencia de otras jurisdicciones, no se producen materiales propios sobre la ESI.

Planificación, seguimiento y monitoreo de las acciones en la provincia

Desde el equipo provincial de ESI se realizan distintas acciones de seguimiento y monitoreo de la implementación Programa, como, por ejemplo, relevamientos luego de las capacitaciones de la ejecución de la ESI en las instituciones y su inclusión en el PCI o en la planificación anual. La información recolectada es enviada a las instituciones para mejorar la realización de las actividades del Programa ESI.

A su vez, también desde el equipo provincial de ESI existe una planificación anual de las actividades a realizar en las instituciones de las jurisdicciones. No obstante, ninguna de las instituciones conoce esta planificación y los principales obstáculos para el cumplimiento de las actividades planificadas son las resistencias de implementación de los docentes o las barreras de algunos padres/madres/tutores que desconocen los contenidos temáticos de la ESI. Según la referente provincial, estos obstáculos podrían resolverse fortaleciendo y difundiendo la Ley 26.150, como así también realizando capacitaciones y sensibilizaciones para las familias.

Fortalezas y debilidades del Programa de ESI en Corrientes desde la perspectiva de la referente provincial

La referente del programa manifestó que las principales fortalezas del Programa de ESI en la provincia de Corrientes son la realización constante de capacitaciones. Los obstáculos del Programa son la incorporación y ejecución de los contenidos de ESI en el PCI o PEI y el abordaje integral de los contenidos de la ESI.

5.3.4 Estudio de caso comparado: gestión provincial de ESI en Mendoza, Córdoba y Corrientes

Las tres provincias cuentan con resoluciones provinciales propias que le otorgan entidad institucional a la ESI en las jurisdicciones. A su vez, también en las tres, el Programa se gestiona

desde un área creada formalmente dentro del organigrama ministerial desde hace más de cuatro años.

Los tres equipos provinciales tienen una composición que varía entre 5 a 10 integrantes, no obstante, los miembros de los equipos se encuentran hace más de cuatro años desempeñando sus funciones, lo cual indica una estabilidad y permanencia de los mismos a lo largo del tiempo. En relación a los perfiles, se observó una preponderancia de los perfiles técnico pedagógicos en Córdoba y Corrientes, a excepción de Mendoza.

En relación a las instituciones educativas, en primer lugar, la frecuencia de contacto con los equipos provinciales es heterogénea; a saber, semanal (Córdoba), quincenal (Corrientes) y mensualmente (Mendoza). Aun así, el medio más empleado para comunicarse es el correo electrónico y el principal fin por el cual se comunican es para organizar las capacitaciones docentes. En segundo lugar, las tres provincias señalaron contactarse en mayor medida con instituciones del sector estatal público y puntualmente de los niveles inicial, primario y secundario. El vínculo con las escuelas de gestión privada suele ser más esporádica porque, para las autoridades de Corrientes y Mendoza, en ellas las actividades y capacitaciones relativas a ESI son organizadas por el gabinete pedagógico, sin solicitarse tanta asistencia al equipo provincial.

Sobre las actividades, en primer lugar, en Mendoza, Córdoba y Corrientes, las acciones de la ESI comenzaron a desarrollarse en la provincia entre los años 2008-2010. Estas son financiadas principalmente por el MECyT, el cual destina más del 70% del presupuesto del Programa-teniendo en cuenta Córdoba y Corrientes, Mendoza no especificó los recursos enviados por el MECyT¹⁰⁷. A su vez, ninguna de las tres provincias indicó el gasto provincial destinado al Programa y tampoco se encuentra con evidencia disponible para analizar esta cuestión.

En segundo lugar, durante los últimos cinco años, las provincias organizaron las instancias de capacitación presenciales, las Jornadas Educar en Igualdad, distribuyeron los materiales del PNEI y elaboraron sus propios insumos áulicos para las instituciones- excepto Corrientes. Estas

¹⁰⁷A su vez, esta información tampoco se encuentra disponible, impidiendo poder analizar los recursos destinados por el MECyT al programa provincial.

tres actividades, estuvieron destinadas principalmente a docentes y alumnos de las instituciones del sector público estatal de los niveles inicial, primario y secundario.

En relación a las capacitaciones, tanto Mendoza, como Corrientes señalaron su interés en haber organizado más. No obstante, esto no pudo concretarse debido a deficiencias presupuestarias (Mendoza y Corrientes) y a falta de tiempo para su organización y de personal (Mendoza).

Sobre los materiales, las provincias manifestaron recibir los materiales producidos por el PNE SI y distribuirlos entre las instituciones en las capacitaciones. A su vez, es importante destacar que tanto Mendoza como Córdoba, diseñan sus propios materiales para trabajar las actividades de la ESI y los distribuyen a través del correo electrónico.

Las tres jurisdicciones establecieron acciones de seguimiento de las acciones en las escuelas, realizadas luego de las capacitaciones (Córdoba y Corrientes) y a través de encuestas online (Mendoza). La información recolectada es elevada al PNE SI, enviada a las instituciones para mejorar la realización de las actividades del PNE SI o es socializada en encuentros entre el Programa provincial y las escuelas.

Las tres referentes provinciales manifestaron contar planificaciones anuales de las acciones a realizar en las instituciones, conocidas por la mayoría de las escuelas - Córdoba y Mendoza - excepto Corrientes donde ninguna las conoce. Su porcentaje de cumplimiento es de 51%-60% en Córdoba y de 61-70% en Mendoza, lo cual indica que más de la mitad de las actividades planificadas se llevan a adelante. A pesar de esto, estas dos provincias indicaron encontrarse con obstáculos para el cumplimiento de las planificaciones; a saber, la resistencia de docentes y padres (Corrientes y Mendoza).

Las principales fortalezas del Programa en las provincias es el marco normativo provincial y nacional (Córdoba y Corrientes) y la asistencia técnica de los agentes del programa nacional y provincial (Córdoba y Mendoza).

Fortalezas	Mendoza	Córdoba	Corrientes
Marco normativo (resoluciones ministeriales, leyes nacionales y jurisdiccionales)		X	X
Capacitaciones docentes			X
Formación técnica de los miembros del equipo provincial y nacional		X	
Asesoramiento a instituciones educativas		X	
Compromiso de los actores	X		

Los desafíos del Programa en la provincia lograr la implementación efectiva en las escuelas-a pesar de que la ESI se encuentre dentro del PEI y el PCI (Córdoba y Corrientes).

Desafíos	Mendoza	Córdoba	Corrientes
Lograr alcanzar implementación efectiva en las escuelas por parte de los docentes		X	X
Profundizar problemáticas de igualdad y género		X	
Abordar la ESI desde la integralidad			X
Conformar equipos de referentes sectoriales	X		
Cumplir con la normativa 340/18 en el nivel superior	X		

5.3.5 Estudio de caso: implementación de ESI en las instituciones educativa en Mendoza, Córdoba y Corrientes

Como bien se mencionó anteriormente, se realizaron entrevistas en profundidad a los equipos directivos de distintos establecimientos educativos de las provincias de Córdoba, Corrientes y Mendoza. Por provincia, se entrevistaron a tres instituciones educativas urbanas de gestión pública estatal de los niveles inicial, primario y secundario¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Por pedido de los entrevistados, no se especifica el nombre de la institución educativa.

A continuación, se desarrollarán los resultados de las entrevistas de manera individual y luego comparada. En cada una de ellas se analizará; en primer lugar, el conocimiento de las instituciones sobre el marco normativo, los LCB y ejes de la ESI; en segundo lugar, la comunicación entre las escuelas y el equipo provincial de ESI; en tercer lugar, la realización de las actividades del Programa de ESI (capacitaciones, organización de las Jornadas Educar en Igualdad, recepción y distribución de materiales); en cuarto lugar, la planificación de las acciones del Programa; y por último, las fortalezas y desafíos del Programa de ESI en la institución.

El Programa de ESI en las instituciones de Mendoza

Las escuelas de nivel inicial y primario no cuentan con perfiles específicos para dictar la ESI, son los docentes quienes llevan adelante las distintas actividades en sus respectivas áreas. Aun así, en la institución del nivel secundario el dictado de la ESI se encuentra a cargo de un actor específico; a saber, la profesora de biología, quien cuenta con un cronograma y horas cátedra por semana para realizar las actividades en todos los años a cargo.

Los equipos directivos y docente de las instituciones entrevistadas conocen leyes nacionales y jurisdiccionales de la ESI, los ejes y los LCB. Incluso estos son reforzados en reuniones de personal y en capacitaciones (en las organizadas provincial y nacionalmente y en las dictadas por otras instituciones, como la Universidad Nacional de Cuyo). En ellas, además se hace énfasis en que los docentes no necesitan la autorización de los tutores para brindar los contenidos de ESI, dada la obligatoriedad de la Ley 26.150.

La frecuencia de contacto entre las instituciones y equipo provincial varía entre los establecimientos educativos. Las instituciones de nivel inicial y primario señalaron que el contacto con el equipo provincial era deficiente. No obstante, la escuela de nivel secundario indicó que la comunicación era fluida y regular. Esto sucede porque, el perfil específico encargado de dictar la ESI trabajó durante mucho tiempo en el equipo provincial y conoce a sus integrantes.

En cuanto a las actividades del Programa, en los últimos cinco años, los docentes y el equipo directivo participaron de las capacitaciones organizadas principalmente - incluso luego de estas, los docentes que asistieron socializaron sus conocimientos entre el resto del plantel docente-, se

organizaron las Jornadas Educar en Igualdad y se recibieron los materiales nacionales y provinciales. En relación a los materiales es importante destacar, en primer lugar, que estos son distribuidos en las capacitaciones a las instituciones y luego los directores los reparten entre docentes y los archivan en sus respectivas bibliotecas. En segundo lugar, los equipos directivos destacaron la disponibilidad online de los materiales en los portales educativos provinciales y nacionales.

En las tres instituciones, la ESI se encuentra dentro del PEI, en donde se establecen las horas y temas a abarcar en función de la trayectoria de los alumnos, sus edades y sus respectivos años escolares.

Las fortalezas de la ESI en las escuelas son el conocimiento del marco legal, la realización de las actividades, que, en muchas oportunidades, han logrado identificar situaciones de violación y abuso dentro de los núcleos familiares. Las debilidades radican en falta de predisposición de algunos grupos de docentes a dictar la ESI, la resistencia de los tutores (quienes la caracterizan de forma errónea con el término "ideología de género") y el dictado efectivo de la ESI de manera transversal e integral.

El Programa de ESI en las instituciones de Córdoba

Al igual que en Mendoza, ninguna de las escuelas cuenta con un perfil específico para brindar los contenidos de la ESI, dado que estos son abordados de forma transversal por todos los educadores en sus áreas. A pesar de esto, las autoridades destacaron que, en algunas oportunidades, se convoca a profesionales de la salud (pediatras y psicólogos) para brindar charlas educativas.

El equipo docente y directivo cuentan con un conocimiento del marco legal nacional y provincial de la ESI, como así también de los ejes y LCB.

En las tres escuelas entrevistadas, el vínculo entre el programa provincial y las instituciones se realiza a través de los Equipos Profesionales de Acompañamiento Educativo y los supervisores

de zona¹⁰⁹¹¹⁰. Los EPAE y los supervisores asisten y resuelven las distintas demandas de la institución sobre la ESI de manera inmediata.

En relación a las actividades de la ESI en la provincia, en los últimos cinco años, las instituciones participaron de las capacitaciones -donde luego de estas los contenidos son socializados con el resto de los docentes para multiplicar los conocimientos de ESI-, se llevaron adelante las Jornadas Educar en Igualdad y se recibieron y distribuyeron los materiales nacionales y provinciales, principalmente a través de capacitaciones y correo electrónico. Las autoridades también destacaron la presencia online de los materiales en las plataformas educativas de las provincias.

Sobre las actividades, es relevante aclarar, por un lado, las autoridades señalaron que durante la gestión anterior se realizaban más capacitaciones que en la actualidad, y a su vez, se recibían más materiales. Por otro lado, si bien los docentes asisten a las formaciones, los directivos percibieron un gran desinterés por parte de algunos, quienes luego de horas de capacitación “vuelven con los cuadernos vacíos”.

Las instituciones entrevistadas cuentan con la inclusión de la ESI en su PEI. Una de las escuelas cuenta con el proyecto llamado “Vivir la Vida” y otra con uno llamado “Arcoíris”. Los criterios de planificación de las actividades se realizan en función de las trayectorias de los alumnos, sus edades y necesidades.

Las fortalezas del Programa en la institución son la presencia de proyectos institucionales concretos propio de ESI. No obstante, uno de los principales desafíos son las reticencias por parte de docentes y padres -quienes en ocasiones impiden que sus hijos reciban ESI involucrando abogados y cartas documentos-.

El Programa de ESI en las instituciones de Corrientes

¹⁰⁹ En adelante, EPAE

¹¹⁰ Son equipos pertenecientes a la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la provincia. Se encuentran integrados por profesionales de diversas disciplinas (psicología, psicopedagogía, ciencias de la educación, trabajo social, sociopedagogía, entre otras. Su objetivo es el acompañamiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje, contribuyendo a la generación de condiciones pedagógicas institucionales favorables para garantizar el derecho a la educación de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos que transitan nuestro sistema educativo, en todos sus niveles y modalidades.

Dos de las instituciones entrevistadas declararon contar con perfiles específicos para el dictado de la ESI. Por un lado, la escuela de nivel primario estableció dos perfiles específicos de ESI, dado que desde el equipo provincial se les solicitó que se establezcan referentes escolares. Estos fueron elegidos en función de su capacidad de trabajo y no por las áreas curriculares de enseñanza -como, por ejemplo, biología. Por otro lado, en la institución secundaria se establecieron grupos de docentes de ciertas áreas encargados de brindar los contenidos; a saber, los profesores de educación física, biología, ética y ciudadanía y el gabinete escolar (compuesto por psicólogos y asistentes sociales).

No obstante, un elemento en común identificado en las tres instituciones es la convocatoria a profesionales externos (psicólogos y peditras) para dictar charlas sobre problemáticas específicas.

Los docentes y el equipo directivo de los establecimientos educativos indicaron conocen el marco legal de la ESI, sus ejes y LCB. Estos son retomados en las reuniones de docentes, en el calendario escolar, como así también en las capacitaciones y talleres

El contacto entre las escuelas y los equipos provinciales se realiza mediante los coordinadores de zonas a través de encuentros, correo electrónico y WhatsApp, con el objetivo de solicitar materiales áulicos y coordinar la asistencia a las capacitaciones. No obstante, las autoridades señalaron que el contacto podría ser mayor, sobre todo en términos de asistencia técnica y planificación escolar.

En las instituciones, en los últimos cinco años, el equipo directivo y docente participó en las capacitaciones docentes -aunque algunos docentes se hayan resistido a participar. A su vez, luego de las formaciones, se convocaron a reuniones de docentes para socializar y realizar formaciones situadas. También, las escuelas organizaron las Jornadas Educar en Igualdad y recibieron los materiales de ESI, a través de correo electrónico. Una vez que estos llegan a la institución, en primer lugar, son repartidos en reuniones con docentes para puedan utilizarlos y, en segundo lugar, son archivados en la biblioteca para que los docentes puedan utilizarlos para las actividades. Las autoridades también emplean los materiales subidos a las plataformas educativas nacionales y provinciales.

En los casos escolares estudiados, la ESI se encuentra dentro de los PEI y las respectivas planificaciones se establecen en función del calendario escolar, las demandas y problemáticas estudiantes (violencia, embarazos adolescentes, bullying).

La principal fortaleza del Programa en las instituciones es la existencia de una planificación escolar que pueda brindar espacios para que los alumnos se formen en ESI. Al igual que en las demás provincias, los principales desafíos son la resistencia son los grupos reducidos de profesores que se resisten a implementar los contenidos de la ESI en su espacio curricular y la reticencia por parte de algunos grupos de padres.

5.3.6 Estudio de caso comparado: del Programa de ESI en las instituciones de Mendoza, Córdoba y Corrientes

Características de las instituciones

De las nueve escuelas entrevistadas cinco manifestaron contar con perfiles específicos de ESI para brindar los contenidos y cuatro afirmaron que la ESI se aplica de manera transversal por parte de los docentes en sus respectivas áreas. En consecuencia, no puede establecerse una generalidad en relación a este aspecto.

No obstante, un elemento en común identificado en la mayoría de las instituciones fue la organización de charlas dictadas por distintos profesionales (psicólogos, pediatras, médicos). La convocatoria a profesionales suele realizarse con la finalidad de reforzar los contenidos brindados en las aulas por los docentes. Esto representa una debilidad, dado que según las autoridades nacionales del PNEI, son los docentes los responsables del dictado de la ESI.

Conocimiento acerca del marco normativo, LCB y los ejes temáticos de la ESI

En términos generales, pudo evidenciarse que el equipo directivo y docente de las instituciones entrevistadas cuentan con un conocimiento acerca de la normativa que acompaña al PNEI como así también de sus ejes temáticos y los LCB. Estos tres componentes, son reforzados en reuniones organizadas a comienzo del ciclo lectivo entre el equipo de la institución, como así también en

reuniones de personal durante el año y en las capacitaciones docentes organizadas desde el nivel nacional, provincial y desde otras instituciones de enseñanza (como universidades).

Comunicación con los equipos de Referentes de ESI jurisdiccionales

En los tres casos, las instituciones no se comunican de forma directa con los equipos jurisdiccionales de ESI, debido a la existencia de actores e instituciones intermediarias. En Corrientes la comunicación con el equipo provincial se realiza a través de los coordinadores distritales, en Córdoba a través de los Equipos Profesionales de Acompañamiento Educativo (EPAE)¹¹¹ y los supervisores y en Mendoza se comunican a través del perfil específico designado- aunque solo para el nivel de enseñanza secundario, dado que para los niveles de enseñanza inicial y primaria, la comunicación se realiza de forma directa entre el equipo y la provincia.

Se observó que, ante la presencia de intermediarios entre las instituciones y los equipos provinciales, la comunicación suele ser más asidua, diaria y constante. Esto permite que las distintas demandas de las escuelas sean solucionadas de forma inmediata.

No obstante, esto no sucede en las escuelas de nivel inicial y primario de Mendoza, donde la comunicación con los equipos provinciales es más esporádica según la visión de las instituciones entrevistadas. A su vez, esto guarda relación con los dichos de la referente provincial de Mendoza, cuando indicó que se contactan mensualmente con las instituciones, mientras Córdoba se contacta semanalmente y Corrientes quincenalmente.

Desarrollo de las actividades

En cuanto al desarrollo de las actividades, pudo evidenciarse que, en los últimos cinco años, las escuelas participaron de las distintas capacitaciones a docentes, se realizaron y organizaron las

¹¹¹ Son equipos pertenecientes a la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la provincia. Se encuentran integrados por profesionales de diversas disciplinas (psicología, psicopedagogía, ciencias de la educación, trabajo social, socio pedagogía, entre otras. Su objetivo es el acompañamiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje, contribuyendo a la generación de condiciones pedagógicas institucionales favorables para garantizar el derecho a la educación de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos que transitan nuestro sistema educativo, en todos sus niveles y modalidades.

Jornadas Nacionales Educar en Igualdad y recibieron y distribuyeron los materiales del Programa (tanto los nacionales como los elaborados provincialmente).

Por un lado, en cuanto a las capacitaciones, la mayoría de las instituciones participaron de las distintas capacitaciones docentes. Luego de su asistencia, todas las instituciones manifestaron haber organizado reuniones de personal con la finalidad de socializar y comunicar los conocimientos adquiridos con el resto del plantel docente.

Por otro lado, en relación a los materiales, las instituciones entrevistadas manifestaron que, ante la recepción de los materiales ESI, se comunica su llegada a través de correo electrónico y en reuniones de personal. A su vez, estos son entregados a los docentes y también archivados en la biblioteca para que la comunidad educativa tenga acceso a ellos. La mayoría de las instituciones destacaron la presencia y accesibilidad de los materiales en las distintas plataformas digitales.

Planificación de las acciones del Programa

Los equipos directivos entrevistados manifestaron haber planificado e incluido en sus PEI los contenidos relativos a la ESI. Incluso, en algunos casos, las escuelas cuentan con proyectos institucionales propios. Todas las instituciones entrevistadas afirmaron planificar las acciones de la ESI en función de las trayectorias de los estudiantes, como así también en función de sus edades, demandas y necesidades.

Fortalezas y debilidades del Programa de ESI en las instituciones

En cuanto a las debilidades, un elemento en común identificado en las instituciones entrevistadas fue la resistencia por parte de los docentes y de los padres frente a la enseñanza de la ESI. En primer lugar, los equipos directivos afirmaron que algunos docentes se resisten a asistir a las capacitaciones y a impartir los contenidos incluidos en la planificación anual. Incluso, los equipos directivos han mencionado que resulta un desafío que algunos educadores asistan a las capacitaciones. Estos desafíos identificados suelen provenir de docentes con mayor antigüedad en el sistema, que se encuentran en proceso de jubilación y también de aquellos de áreas curriculares como Contabilidad, Matemática y Tecnología.

En segundo lugar, otro desafío identificado es la resistencia por parte de los padres. En la mayoría de las instituciones entrevistadas, los tutores concurren con abogados y carta documento para impedir que los alumnos y alumnas reciban los contenidos de la ESI. En muchos casos, los tutores insisten en que la ESI se brinde como un taller extracurricular, con la finalidad de poder retirarlos del establecimiento. A su vez, en algunas instituciones, los padres caracterizan a la ESI como “ideología de género”.

En cuanto a las fortalezas, las instituciones entrevistadas manifestaron la llegada de los insumos del Programa, la asistencia técnica brindada por las autoridades nacionales y los intermediarios provinciales. A su vez, otro elemento destacado fue la incorporación de la ESI en las planificaciones y el interés del alumnado frente a los contenidos.

5.3.7 Conclusiones de la sección

En conclusión, luego de analizar la implementación de la ESI en los casos estudiados, tanto a nivel provincial como a nivel escolar, pudo evidenciarse que la implementación no es universal. Esto se debe a: 1) priorización de ciertos sectores y niveles por encima de otros; 2) limitaciones presupuestarias; 3) resistencia de autoridades educativas, docentes y de los padres a la implementación del Programa en las escuelas. Futuras investigaciones, podrían extender este estudio a otros casos, tanto provinciales como escolares, para comprobar el alcance de las conclusiones de este estudio.

En primer lugar, se observó que existen sectores - como el público/estatal- y niveles de enseñanza - inicial, primario y secundario- que actualmente se encuentran primeros en orden de prioridades frente a otros, como el sector privado y el nivel de enseñanza terciaria. Esto puede deberse, por un lado, a la mayor presencia del Estado en las instituciones públicas/estatales, y, por otro lado, a la falta de programas relacionados a la educación sexual en niveles de enseñanza iniciales y primarios, y la necesidad de repensar los del nivel secundario.

En segundo lugar, se encontraron limitaciones presupuestarias, que en determinados casos condicionan el alcance de alguno de los componentes del Programa, especialmente en los últimos cinco años. En futuras investigaciones, con más información disponible acerca de

cuánto destinan las jurisdicciones al Programa de ESI, podría indagarse si estos efectos son atribuibles al nivel nacional y provincial.

Por último, la mayoría de los casos escolares analizados reflejaron resistencias, tanto por parte de algunos los docentes - sobre todo por falta de interés y reticencia frente al dictado de la ESI en sus áreas curriculares - y de algunos padres - quienes no permiten que sus hijos reciban los contenidos de ESI. Esto quizás es producto de la desinformación actual en torno a la ESI¹¹²¹¹³¹¹⁴¹¹⁵, su asociación errónea con la sexología y las campañas organizadas desde distintos sectores evangélicos y católicos¹¹⁶.

Estas resistencias podrían sortearse desde los niveles nacionales y provinciales diseñando acciones sistemáticas de difusión de información e involucramiento de las familias y la comunidad en general en relación la enseñanza de la ESI. Como por ejemplo jornadas virtuales y encuentros sostenidos en el tiempo entre docentes y familias y de gran convocatoria, con regímenes abiertos de horarios para que las familias puedan concurrir. En estas jornadas, a su vez, sería valioso visualizar las problemáticas provinciales y nacionales, que, con el dictado de la ESI, podrían resolverse.



¹¹² <https://eterdigital.com.ar/desinformacion-sexual>

¹¹³ https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/182314-esi-un-polemico-cuestionario-y-la-campana-de-desinformacion-y-miedo-la-ideologia-del-odio-politica.html

¹¹⁴ <http://fmchalet.org/ley-esi/>

¹¹⁵ <http://apaprensa.com/marcha-en-contra-de-la-esi-el-espectaculo-de-la-ignorancia/>

¹¹⁶ <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/grupos-provida-impulsan-campana-contra-la-educacion-sexual-integral.phtml>

5. CONCLUSIONES FINALES DEL TRABAJO

En esta sección se desarrollará una conclusión acerca de los principales hallazgos de las tres hipótesis planteadas en este estudio; a saber, los factores que obstaculizan la plena implementación del PNESE podían deberse a 1) la existencia de debilidades en los procesos de diseño y seguimiento del PNESE que desarrolla el MECyT, 2) los problemas de coordinación entre el equipo nacional y los equipos provinciales de ESI y 3) la existencia de debilidades en la gestiones jurisdiccionales del Programa de ESI para planificar, implementar y garantizar el cumplimiento de las acciones específicas del PNESE que deben realizar las escuelas, en el marco de los acuerdos federales existentes.

En cuanto a la primera hipótesis, se observó que el PNESE dispone de un cuerpo normativo nacional e internacional que antecede y precede al PNESE, como así también cuenta con objetivos y líneas de acción claras y coherentes.

No obstante, por un lado, al observarse los recursos destinados al PNESE, pudieron identificarse reducciones presupuestarias en los últimos cinco años que, según las autoridades nacionales, condicionaron el desarrollo de las actividades del PNESE. La evidencia recolectada no permitió identificar si efectivamente estas reducciones condicionaron el desarrollo de las acciones del PNESE para el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, si bien se evidenció la existencia de un sistema de monitoreo, este aún es incipiente e incluso sus principales resultados fueron publicados en el 2019- año en el cual esta investigación fue realizada. En otros estudios, sería interesante evaluar el sostenimiento en el tiempo de los mecanismos de seguimiento y también comprobar si la evidencia recolectada es tenida en cuenta para retroalimentar la implementación de la ESI y mejorar su funcionamiento. También sería relevante corroborar la concreción de otros instrumentos que no pudieron llevarse adelante, como la Encuesta de ESI a escuelas.

En relación a la segunda hipótesis, de acuerdo a la evidencia analizada en esta investigación, no se observaron problemas de coordinación entre el PNESE y los programas jurisdiccionales. Según la visión de funcionarios nacionales y actores de UNICEF y la Fundación Huésped existe una buena coordinación entre el PNESE y los equipos jurisdiccionales. No obstante, se observa

una heterogeneidad provincial en el alcance de las acciones ejecutadas que requieren de esa coordinación. Si bien esto no implica la existencia de deficiencias en términos de articulación, podría indicar que el PNESE articula más con algunas provincias que con otras.

Esta heterogeneidad se observó no solo en las líneas de acción llevadas adelante por el PNESE, sino también en la periodicidad y medios de comunicación entre las provincias, el PNESE, en la cantidad de integrantes que poseen los equipos jurisdiccionales y en el alcance de instituciones y docentes capacitados.

En otros estudios, por un lado, podría evaluarse qué factores inciden sobre el tamaño y la conformación del equipo, como, por ejemplo, la cantidad de establecimientos educativos, el organigrama ministerial provincial, su relevancia política, entre otros. Por otro lado, también en otras investigaciones, podrían identificarse las causas que explican las diferencias en la frecuencia y canales de contacto entre el PNESE y distintas las jurisdicciones.

Por último, en relación a la tercera hipótesis con la evidencia recolectada pudo observarse que la implementación del PNESE no es universal y homogénea entre las provincias. Esto se debe a diferentes cuestiones.

En primer lugar, a la priorización por parte de los programas provinciales, de ciertos sectores y niveles por encima de otros: durante la implementación del programa se hizo énfasis en el sector público/estatal y los niveles de enseñanza inicial, primario y secundario por sobre instituciones del sector privado y el nivel de enseñanza terciaria. Esto podría explicarse, por un lado, a la mayor presencia del Estado en las instituciones públicas/estatales y, por otro lado, a la falta de programas relacionados a la educación sexual en niveles de enseñanza iniciales y primarios, y la necesidad de repensar la que ya se daba a nivel secundario.

En segundo lugar, a las limitaciones presupuestarias: durante los últimos cinco años, las limitaciones presupuestarias en determinados casos condicionaron el alcance de alguno de los componentes del Programa, cómo, por ejemplo, la organización de las capacitaciones y la llegada de los materiales e insumos.

Al observar la evidencia de la primera y tercera hipótesis, tanto los referentes nacionales como provinciales manifestaron que los recursos presupuestarios del Programa de ESI son insuficientes para cumplir con los objetivos de la ley. En función de esto, sería relevante realizar un estudio de costos para poder estimar la inversión requerida, por el PNESEI y los programas jurisdiccionales, para asegurar la implementación de los objetivos del PNESEI en todo el sistema educativo argentino.

Por último, la resistencia de autoridades educativas y de los padres a la implementación del Programa en las escuelas: la mayoría de los casos escolares analizados reflejaron la presencia de docentes que carecen de interés y demostraron reticencia al dictado de la ESI en sus áreas curriculares, y a su vez, los padres rechazaron que sus hijos reciban los contenidos de ESI. Esto quizás es producto de la desinformación actual en torno a la ESI, su asociación errónea con la sexología y las campañas negativas organizadas desde distintos sectores evangélicos y católicos. En otras investigaciones, podrían realizarse focus group y observaciones participantes/no participante en las aulas para identificar en profundidad las causas de las reticencias hacia la ESI de los docentes.

Estas resistencias podrían sortearse desde los niveles nacionales y provinciales diseñando acciones sistemáticas de difusión de información e involucramiento de las familias y la comunidad en general en relación la enseñanza de la ESI. Como por ejemplo jornadas virtuales y encuentros sostenidos en el tiempo entre docentes y familias y de gran convocatoria, con regímenes abiertos de horarios para que las familias puedan concurrir. En estas jornadas, a su vez, sería valioso visualizar las problemáticas provinciales y nacionales, qué con el dictado de la ESI, podrían resolverse.

Luego del análisis realizado desde esta investigación, se proponen ciertas recomendaciones para mejorar la ejecución de la ESI en las escuelas. En primer lugar, efectivizar el alcance de las líneas de acción del PNESEI en todas las provincias argentinas y todos los establecimientos educativos. Esto podría realizarse, por un lado, profundizando la coordinación entre los niveles nacionales y provinciales para que los componentes del PNESEI se lleven adelante de manera efectiva en los distritos. Por otro lado, fortaleciendo los dispositivos de intervención y seguimiento provinciales en los establecimientos educativos, para procurar el alcance de las acciones del PNESEI en todos los niveles de enseñanza y sectores educativos. En segundo lugar,

las autoridades provinciales deberían asistir a los equipos docentes para fortalecer el acercamiento y la difusión sobre los contenidos de la ESI y la relevancia de su efectiva implementación entre los padres y tutores, a través de encuentros y jornadas entre docentes y padres coordinados desde el PNEI y los programas jurisdiccionales. Por último, generar instancias de encuentros entre docentes coordinados por talleristas, en donde el foco no esté puesto solo en enseñar los contenidos de la ESI, sino más bien en desandar los procesos culturales y los prejuicios de los educadores que obstaculizan la implementación de la ESI.



Universidad de
San Andrés

7. REFERENCIAS

- Oszlak, O. (2001). Hacia un estado transversal: el caso argentino. Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires. Año 1, n. 6., 1-14.
- Rivas, A.(2004). Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Buenos Aires: CIPPEC/UdeSA, Granica.
- Bardach, E., (1977). The Implementation Game, Cambridge, MIT Press
- Barrett, S., y Fudge, C. (Eds.). (1981). Policy and action: essays on the implementation of public policy (Vol. 756). Routledge.
- Dertick, M. (1972) New Towns In-Town. Washington, o.e, Urban Institute.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. Public policy, 26(2), 185-228.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. Political science quarterly, 94(4), 601-616.
- Faur, E. (2012). El desafío de la educación sexual.
- Hanf, K., y O'Toole Jr, L. J. (1992). Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations. European journal of political research, 21(1-2), 163-180.
- Hanf, K., y Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy making: limits to coordination and central control (Vol. 1). Sage Publications (CA).
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen, (1979). Usable Knowledge, New Haven, Yale University Press.
- Majone, G., Wildavsky, A., y Freeman, H. E. (1978). Policy Studies Review Annual.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky, (1978). "Implementation as Evolution", en Howard E. Freeman, ed., PolitieStudies ReviewAnnual1, vol 2, Beverly Hills, Calif., Sage, pp. 103-117
- Mazmanian, D. A., y Sabatier, P. A. (1983). Implementation and public policy. Scott Foresman.

Mead, Lawrence M., (1977). *Institutional Analysis: An Approach to Implementation Problems in Medicaid*, Washington, D. C, Urban institute.

Nogueira, R. M. (1997). *Análisis de políticas públicas*.

O'Toole Jr, L. J., y Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational policy implementation: A theoretical perspective. *Public Administration Review*, 491-503.

Pressman, J. L. y Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley: Univ.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1984). *Implementation*, 3a ed., Berkeley, University of California Press.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.

Sabatier, P., y Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 481-504.

Subirats, J. (1989). *La puesta en práctica de las políticas públicas. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Van Horn, C. E., y Van Meter, D. S. (1977). The implementation of intergovernmental policy. *Policy studies review annual*, 1(1), 97-120.

Van Meter, D. S., y Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

Van Meter, Donald. y Carl E. Van Horn, (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4), febrero, pp. 445-488.

Villanueva Aguilar, L. (2000). *La implementación de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública, Cuarta antología*.

Villanueva, A. (Ed.). (1996). *El estudio de las políticas públicas*. Porrua.

Weiss, C. H. (1998). *Methods for studying programs and policies*. Weiss, London, Prentice Hall.

Wholey J. S.; H. P. Harry; y K. E. Newcomer. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gluz, N.; M Chiara. (2008). Resultados del Programa Integral de Igualdad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

Gvirtz, S (2008). Resultados del Programa Integral de Igualdad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

Gvirtz, S. (2010). "Los horizontes de la investigación en políticas educativas: los niveles intermedios y la ampliación del campo". En Wainerman, C., M.M Di Virgilio (comp). *El quehacer de la investigación en Educación*. Buenos Aires, San Andrés, Manantial editorial

Claus, A., & Sánchez, M. B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década.

Rivas, A., Mezzadra, F., y Veleda, C. (2015). Apostar a la docencia para transformar la educación. Revista Mercado.

Rivas, A., y Dborkin, D. (2018). ¿ Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?. Documento de Trabajo, 162.

Morduchowicz, A. (2010). El federalismo fiscal-educativo argentino. **POLÍTICAS EDUCATIVAS Y TERRITORIOS. MODELOS DE ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO.**

Montesinos, M.P; Schoo S. (2014). La implementación de los planes de mejora institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria. Serie de Informes de Investigación N°9. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)

8. ANEXOS

Entrevistas - grilla de preguntas

<https://bit.ly/2QeW2Ud>

Entrevistas - desgrabaciones y audios

<https://bit.ly/2MoRIGl>

Informe de gestión del PNEI (2016-2019)

<https://bit.ly/3960qh9>

Ficha Jurisdiccional 2018

<https://bit.ly/2Qrrkr3>

Información provista por el MECyT a través de Acceso a la Información Pública

<https://bit.ly/2Qi0Jg4>

