



Auditoría General de la Nación

Informe de Auditoría de Gestión

Ministerio de Educación-Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI)

Proyecto 12010780



Auditoría General de la Nación

Índice

SIGLARIO	3
1. OBJETO	4
2. ALCANCE DEL EXAMEN	4
2.1. Enfoque	5
2.2. Metodología	6
2.3. Procedimientos aplicados	6
3. ACLARACIONES PREVIAS	9
3.1. Marco legal	10
3.2. El Programa Nacional de ESI: objetivos y acciones	13
3.3. Presupuesto	15
3.4. La ESI y la Agenda 2030	17
4. HALLAZGOS	19
4.1. Diagnóstico y planificación	19
4.2. Recursos presupuestarios	22
4.3. Acciones de capacitación	24
4.4. Jornadas Educar en Igualdad	26
4.5. Materiales didácticos	27
4.6. Asistencias técnicas	28
4.7. Monitoreo y evaluación de impacto	30
4.8. Articulación y participación de actores externos	32
4.9. Contribución a las metas de los ODS 3, 4 y 5	34
5. OPINIÓN DEL AUDITADO	37
6. RECOMENDACIONES	37
7. CONCLUSIONES	39
ANEXO I: Preguntas de auditoría	43
ANEXO II: Criterios de auditoría	44
ANEXO III: Partes interesadas externas consultadas	49
ANEXO IV: Descargo del auditado	50
ANEXO V: Análisis del descargo	61



Auditoría General de la Nación

SIGLARIO

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
AMANECER: Asociación Civil Amanecer
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CFE: Consejo Federal de Educación
CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
ENIA: Embarazo No Intencional en la Adolescencia
ESI: Educación Sexual Integral
e-SIDIF Sistema Integrado de Información Financiera
FEIM: Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer
FOCO: Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos
FUNDESES: Fundación Sostenibilidad, Educación y Solidaridad
FUSA-AC: FUSA Asociación Civil y Centro Médico para la Atención de la Salud de Adolescentes y Jóvenes
GTM: Grupo de Trabajo Ministerial Agenda 2030
INAM: Instituto Nacional de las Mujeres
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
INFoD: Instituto Nacional de Formación Docente
LCB: Lineamientos Curriculares Básicos
MCCyT: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia, y Tecnología de la Nación
MDS: Ministerio de Desarrollo Social
ME: Ministerio de Educación de la Nación
MEyD: Ministerio de Educación y Deportes de la Nación
MMGyD: Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad
MS: Ministerio de Salud
MUM: Muestreo por Unidad Monetaria
NAP: Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para ESI
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OSC: Organización de la Sociedad Civil
PA: Pregunta de auditoría
POAIs: Planes Operativos Anuales Integrales
POF: Planta Orgánica Funcional
SADOP: Sindicato Argentino de Docentes Privados
SAGIJ: Sociedad Argentina de Ginecología Infanto Juvenil
SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SICE: Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
SIESI: Sistema de Información de la ESI
SiTraRED: Sistema de Transferencias de Recursos Educativos
SURCOS: Surcos Asociación Civil
UAI: Unidad de Auditoría Interna.
UE: Unidad ejecutora
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN -PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL (ESI)

**AL SEÑOR
MINISTRO DE EDUCACIÓN
DE LA NACIÓN
Lic. D. Jaime PERCZYK**

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Educación (ME).¹

1. OBJETO

Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), en adelante Programa Nacional de ESI.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones AGN 26/2015 y 186/2016, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, habiéndose aplicado los procedimientos que se detallan en el punto 2.3 de este informe.

El período de auditoría abarca los ejercicios 2017 a 2019, sin perjuicio de la consideración de los hechos posteriores relevantes.

Las tareas de campo en sede del ente auditado se desarrollaron entre el 10 y el 16 de marzo de 2020, fecha a partir de la cual se dispuso el trabajo a distancia a raíz del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) dispuestos por el Poder Ejecutivo Nacional y adheridos por esta Auditoría General de la Nación, en virtud de la pandemia de COVID 19, habiéndose cerrado tareas de campo en esa misma modalidad el 2 de agosto de 2021.

¹ Durante el período auditado el Ministerio tuvo distintas denominaciones, a saber: Ministerio de Educación y Deportes (2015-2017), Ministerio de Educación (2017-2018) y Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018-2019).



Auditoría General de la Nación

2.1. Enfoque

Se realizó un análisis preliminar del objeto y organismo auditados que permitió identificar que por diferentes motivos (dispersión geográfica; sistema federal de gobierno; resistencias de diferentes sectores de la sociedad a la implementación de la ESI y/o a algunos de sus ejes conceptuales, etc.)

En este sentido, resulta importante evaluar los procesos que lleva adelante el Programa Nacional al gestionar la implementación de la ESI para mitigar estos riesgos.

Por otro lado, por haber sido esta auditoría seleccionada en el marco de la Disposición 198/2018 AGN se advirtió que, en el ámbito del trabajo realizado por la Comisión Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS, la meta 3.7² del ODS 3 fue vinculada al Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) en particular, y las metas 4.1³ y 4.2⁴ del ODS 4 al Programa Nacional de ESI en general.

Ahora bien, teniendo en cuenta el principio de la Agenda 2030 que promueve el enfoque integrado para lograr su implementación, resulta aconsejable evaluar la pertinencia de las vinculaciones efectuadas y la posible vinculación con otras de los mismos u otros ODS, por ejemplo, las metas 5.2⁵ y 5.4⁶ del ODS 5, que están relacionadas con la Ley 26.150 a partir del enfoque de género que ésta promueve.

En virtud de lo expuesto y con un enfoque principalmente orientado a procesos se determinaron las preguntas de auditoría y de acuerdo a ellas se establecieron los siguientes objetivos de auditoría:

- *Objetivo 1: Evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones de diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de ESI para lograr el cumplimiento de los objetivos que la Ley 26.150 le asigna.*
- *Objetivo 2: Evaluar si el Programa Nacional de ESI en general, y el Plan ENIA como parte de aquel, en particular, contribuyen eficazmente al cumplimiento de las metas del ODS 3 (3.7) y 4 (4.1 y 4.2) a las que fueron específicamente vinculados por la Comisión*

² “Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”

³ “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos”

⁴ “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”

⁵ “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”

⁶ “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia”



Auditoría General de la Nación

Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS; y las del ODS 5 (5.2 y 5.4) a las que deberían aportar según los objetivos que le asigna la Ley 26.150.

2.2. Metodología

En función de lo expuesto precedentemente y los resultados del análisis preliminar, incluyendo la evaluación de riesgos de auditoría, fueron diseñadas las preguntas de auditoría que forman parte del Anexo I.

Los criterios de auditoría se detallan en Anexo II al presente, pero, a continuación, se exponen sintéticamente vinculados a los principios de auditoría a evaluar de acuerdo a las preguntas que anteceden:

Principios evaluados	Criterios de auditoría
<i>Eficiencia</i>	-Normativa nacional, planes del organismo auditado y buenas prácticas de gestión que describen la importancia de realizar actividades de diagnóstico, planificación, implementación, seguimiento y evaluación de un programa y describen los elementos necesarios y acciones para poder llevar adelante a fin de alcanzar los objetivos previstos en la Ley que da creación al mismo.
<i>Eficacia</i>	-Principios de la Agenda 2030 para la implementación y seguimiento sobre los cuales deben basarse los procesos de adopción/adaptación de las metas de los ODS llevados adelante por los Estados.

2.3. Procedimientos aplicados

- Se solicitó información y documentación al organismo auditado y a otros organismos, a saber: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS); Ministerio de Salud (MS); Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad (MMGyD).
- Se realizaron entrevistas con la Coordinación del Programa Nacional de ESI conjuntamente con su equipo y con funcionarios del CNCPS. En ambos procedimientos se confeccionaron y validaron las minutas respectivas.
- Se realizaron entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) detalladas en Anexo III.
- Se remitieron cuestionarios a representantes de las OSCs y organizaciones gremiales para recabar información sobre fortalezas y debilidades en la implementación de la ESI, identificar la



Auditoría General de la Nación

existencia de conflictos de intereses con dicha implementación, así como mecanismos de articulación con el Programa Nacional de ESI y se sistematizaron sus respuestas

- Se diseñó y envió encuesta a referentes jurisdiccionales de ESI a través de la plataforma Google Forms⁷ y se sistematizaron las respuestas recibidas de 22 jurisdicciones de las 24 jurisdicciones provinciales de nuestro país.

- Se consultaron sitios web oficiales, entre otros:

- <https://www.argentina.gob.ar/educacion/esi>;

- <https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejofederaleducacion>;

- <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods>;

- <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>;

- <https://www.educ.ar/>; <http://aprenderdatos.educacion.gob.ar/>; etc.

- Se analizó y confrontó la siguiente información y documentación, a saber:

- ✓ Respuestas brindadas a través de notas por ME, MDS a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), MS y MMGyD, CNCPS y específicamente las remitidas por el Programa Nacional de ESI;

- ✓ Presupuestos nacionales y ejecuciones presupuestarias financieras y físicas del Programa 44 “Mejoramiento de la calidad educativa” de la Jurisdicción 55;

- ✓ Informe UAI 26/19 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI)”;

- ✓ Memoria Anual del ME 2017, 2018 y 2019;

- ✓ Anuarios Estadísticos Educativos 2017 y 2018;

- ✓ Informe de gestión “Políticas y Logros de la SICE 2016-2019”;

- ✓ Informe de gestión del Programa Nacional de ESI 2016-2019;

- ✓ Informe del Programa Nacional de ESI sobre acciones realizadas desde su creación hasta 2019;

- ✓ Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (MEyD) y Planes Operativos Anuales Integrales (POAIs) de las Jurisdicciones;

- ✓ Sistema de Información de la ESI (SIESI): Ficha Jurisdiccional 2018; Encuesta ESI para escuelas-2019-Instructivo; Instructivos del Sistema de Reportes del SIESI y anexos- Niveles Jurisdiccional y Nacional;

⁷ Software de administración de encuestas.



Auditoría General de la Nación

- ✓ Planillas de Asistencia a capacitaciones para Agentes Escolares y Escuelas-Instrucciones para completarlas (2019);
- ✓ Informes Aprender 2017, 2018 y 2019 e Informe Temático "Educación Sexual Integral en la escuela primaria. Voces de estudiantes, docentes y directivos en Aprender 2018"
- ✓ Cuestionarios del Operativo Aprender;
- ✓ Convenios de colaboración con UNICEF; MS y MDS (Plan ENIA); Iniciativa *Spotlight*⁸ y Fundación Huésped;
- ✓ Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 y sus reportes de gestión;
- ✓ Trabajos de investigación realizados en el ámbito del Programa Nacional de ESI;
- ✓ Respuestas a encuesta dirigida a referentes jurisdiccionales de ESI;
- ✓ Cuestionario "Procedimiento de identificación de los ODS" (Disposición 198/18-AGN) y anexos (Indicadores de seguimiento; programas, planes y proyectos);
- ✓ Metodología de Trabajo para el reporte de la Agenda Educativa 2030;
- ✓ Ficha Técnica Indicadores ODS 4;
- ✓ Documento sobre vinculación presupuestaria con metas e indicadores 2017, 2018 y 2019;
- ✓ Informes Voluntarios Nacionales 2017 y 2020;
- ✓ Informe País 2018;
- ✓ Informe de Implementación de la Agenda 2030-2016-2019
- ✓ Metadata de indicadores ODS;
- ✓ Marco de Acción Educación 2030;
- ✓ Minutas de reuniones con referentes del Programa Nacional de ESI, el CNCPS y OSCs.;
- ✓ Respuestas a cuestionarios remitidos por OSCs y sindicatos docentes;
- ✓ Actas, memorias y resúmenes ejecutivos de las reuniones de las 6 Comisiones de Trabajo y los 2 Grupos de Trabajo que operan bajo la órbita de la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS y sus agendas de trabajo.
- Se identificaron áreas y mecanismos vinculados al proceso de diagnóstico y planificación, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de ESI.
- Se analizaron mecanismos de articulación entre el Programa Nacional de ESI, la UE y los responsables de la formulación y programación presupuestaria del ME, criterios para la

⁸ La Iniciativa *Spotlight* es una alianza global y plurianual puesta en marcha por la Unión Europea y las Naciones Unidas orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.



Auditoría General de la Nación

asignación de recursos a las jurisdicciones en general y en el marco del Programa Nacional de ESI.

- Se examinaron mecanismos o herramientas para conocer la demanda existente y potencial de capacitación en ESI y de formación de equipos referentes en las escuelas y sus resultados, así como lineamientos o estrategias para la captación e incentivo para la capacitación en ESI, incluyendo adecuación de sistemas de puntaje y evaluación y los mecanismos de comunicación de la oferta de capacitación y los criterios de selección para la conformación de equipos referentes ESI.

- Se identificaron y analizaron estrategias y mecanismos de articulación para la realización de las Jornadas Educar en Igualdad.

- Se determinó la existencia de criterios y mecanismos para el diseño, selección, producción, distribución y entrega de los materiales de ESI.

- Se estableció si existieron criterios y procedimientos de demanda, prestación y registro del servicio de asistencia técnica.

- Se seleccionó una muestra probabilística a través de un Programa de Muestreo por Unidad Monetaria (MUM) de los expedientes a través de los que se tramitó la ejecución de fondos para Servicios de Ceremonial y Pasajes y Viáticos y se verificó el cumplimiento de la normativa vigente en la materia a través de su análisis y documentación en un formulario de cumplimiento.

- Se identificaron y analizaron los mecanismos de articulación y coordinación con actores interesados externos en las distintas etapas de gestión de la ESI.

- Se estableció si existieron procesos de comunicación e información de las acciones de ESI a la sociedad civil y el público en general y si estos incluyeron retroalimentación.

- Se estableció si el Programa Nacional de ESI y/o el ME vincularon sus políticas, programas y/o intervenciones para la contribución de los ODS 3 y 4 de acuerdo a los principios de la Agenda 2030.

- Se determinó si el Programa Nacional de ESI y/o el ME identificaron interconexiones entre las metas de los ODS 3 y 4 vinculados a la ESI y otros ODS o metas de ODS.

3. ACLARACIONES PREVIAS



Auditoría General de la Nación

3.1. Marco legal

En nuestro país la ESI como derecho supuso un proceso cuyos principales hitos son la sanción de la Ley 26.150⁹ en 2006 y la aprobación por el Consejo Federal de Educación¹⁰ (CFE) de los Lineamientos Curriculares Básicos (LCB) en 2008.

La Ley 26.150 establece que todos los educandos tienen derecho a recibir ESI en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de CABA y municipal, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria, definiéndola como aquella que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. Asimismo, dispuso la creación del Programa Nacional de ESI y definió sus objetivos.

También establece que las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal deben garantizar la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de ESI, debiendo cada comunidad educativa incluir en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.

La existencia de esta ley posiciona a la ESI como una política de Estado y su consagración como un derecho de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la enmarca en los derechos humanos.

De su lectura se desprenden tres características fundamentales, a saber:

- *Universalidad:* sus destinatarios son el conjunto del alumnado. Esto define, por un lado, el carácter federal de la ESI, otorgando responsabilidad al nivel nacional y los sub nacionales (en el contexto de un país cuyo ordenamiento jurídico, administrativo y político se basa en la autonomía de las provincias para definir sus políticas públicas educativas) y, por el otro, que su implementación no se restringe a las escuelas de gestión pública, sino que incluye a las de gestión privada (también a las confesionales).
- *Integralidad:* el abordaje de la ESI debe superar las visiones restringidas a los aspectos biológicos de la sexualidad para integrar perspectivas psicológicas, jurídicas,

⁹ Publicada el 24 de octubre de 2006 en el Boletín Oficial. Su artículo 2º establece: “Créase el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos referidos en el artículo 1º las disposiciones específicas de la Ley 25.673, de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley 23.849, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 23.179, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuentan con rango constitucional; Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación”.

¹⁰ El Consejo Federal de Educación es el espacio de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, integrado por las máximas autoridades de educación de las Provincias/CABA. Las Resoluciones que allí se adoptan son de cumplimiento obligatorio (Resolución CFE 1/07).



Auditoría General de la Nación

pedagógicas y éticas, de manera que no sólo se trasciende la perspectiva biomédica sino también aquellas que tienden a regular los comportamientos sexuales de acuerdo con un canon moral preestablecido.

- *Equidad:* insta a la formulación de contenidos curriculares mínimos que deberán darse en todas las escuelas para garantizar el acceso equitativo a la ESI.

Siguiendo con lo previsto en la Ley 26.150, en 2007 se constituyó la Comisión Interdisciplinaria de Especialistas a fin de asesorar al entonces Ministerio de Educación en la definición de los lineamientos curriculares, que fueron posteriormente sometidos al CFE para su aprobación de manera concertada a través de la Resolución CFE 45/2008.

El Anexo de dicha Resolución, contiene los lineamientos curriculares nacionales sobre los cuales las diferentes jurisdicciones, en el marco de sus atribuciones específicas, deberán fundamentar sus acciones tendientes a dar cumplimiento a la Ley 26.150. Esto es, acuerdan un piso común obligatorio para el abordaje de la ESI en todas las escuelas del país, ya que, tomando estas pautas comunes y obligatorias, cada jurisdicción podrá realizar ajustes y/o adecuaciones de acuerdo a sus realidades y necesidades.

Tienen los siguientes propósitos formativos:

- ✓ Ofrecer oportunidades de ampliar el horizonte cultural desde el cual cada niño, niña o adolescente desarrolla plenamente su subjetividad reconociendo sus derechos y responsabilidades y respetando y reconociendo los derechos y responsabilidades de las otras personas.
- ✓ Expresar, reflexionar y valorar las emociones y los sentimientos presentes en las relaciones humanas en relación con la sexualidad, reconociendo, respetando y haciendo respetar los derechos humanos.
- ✓ Estimular la apropiación del enfoque de los derechos humanos como orientación para la convivencia social y la integración a la vida institucional y comunitaria, respetando, a la vez, la libertad de enseñanza, en el marco del cumplimiento de los preceptos constitucionales.
- ✓ Propiciar el conocimiento del cuerpo humano, brindando información básica sobre la dimensión anatómica y fisiológica de la sexualidad pertinente para cada edad y grupo escolar.
- ✓ Promover hábitos de cuidado del cuerpo y promoción de la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular, de acuerdo a la franja etaria de los educandos.



Auditoría General de la Nación

- ✓ Promover una educación en valores y actitudes relacionados con la solidaridad, el amor, el respeto a la intimidad propia y ajena, el respeto por la vida y la integridad de las personas y con el desarrollo de actitudes responsables ante la sexualidad.
- ✓ Presentar oportunidades para el conocimiento y el respeto de sí mismo, de su propio cuerpo, con sus cambios y continuidades tanto en su aspecto físico como en sus necesidades, sus emociones y sentimientos y sus modos de expresión.
- ✓ Promover aprendizajes de competencias relacionadas con la prevención de las diversas formas de vulneración de derechos: maltrato infantil, abuso sexual, trata de niños.
- ✓ Propiciar aprendizajes basados en el respeto por la diversidad y el rechazo por todas las formas de discriminación.
- ✓ Desarrollar competencias para la verbalización de sentimientos, necesidades, emociones, problemas y la resolución de conflictos a través del diálogo.

En noviembre de 2015 se sancionó la Ley 27.234 que dispone que, en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario se realice la jornada *Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género* con el objetivo de que los alumnos, las alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género, debiendo realizarse al menos una vez durante cada ciclo lectivo.

En 2017 y 2018 el CFE dictó dos Resoluciones de impacto para la ESI, a saber, las 322/2017¹¹ y 340/2018¹², respectivamente.

La primera aprueba la “Campana Nacional para la Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia” (Plan ENIA) como una acción intersectorial en la que participan los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social, coordinada por la SENNAF y crea un dispositivo de formación docente continua presencial en la materia.

La segunda establece los “Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Sexual Integral” (NAP) para garantizar la integralidad del enfoque de la ESI en cada nivel educativo, a saber:

- ✓ Cuidar el cuerpo y la salud
- ✓ Valorar la efectividad
- ✓ Garantizar la equidad de género
- ✓ Respetar la diversidad

¹¹ Del 21 de junio de 2017.

¹² Del 22 de mayo de 2018.



Auditoría General de la Nación

✓ Ejercer nuestros derechos

Asimismo, dispone que se deben realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de un espacio específico de ESI en la formación inicial de todos los futuros docentes según los NAP para cada nivel educativo e instituye que se incluyan en los planes institucionales el enfoque integral de la ESI, ya sea de manera transversal y/o en espacios curriculares específicos.

También prevé que se deben incluir contenidos de ESI en las evaluaciones a todos los docentes del país y promover en todas las escuelas a nivel nacional un equipo docente referente de ESI -seleccionado de la Planta Orgánica Funcional (POF) en cada escuela- que lleve adelante un enfoque interdisciplinario, sea un nexo con los equipos jurisdiccionales y actúe de enlace con el proyecto institucional de cada establecimiento.

3.2. El Programa Nacional de ESI: objetivos y acciones

Siguiendo lo establecido en la Ley 26.150, y una vez aprobados los LCB se creó el Programa Nacional de ESI en el ámbito de la Secretaría de Gestión Educativa del Ministerio de Educación. A partir de marzo de 2017 y hasta fines de 2019, funcionó en la esfera de la Coordinación de la Red Federal para la Mejora de Aprendizajes de la entonces Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE)¹³.

Esta Coordinación fue creada para llevar adelante lo dispuesto en la Resolución CFE 284/2016 que creó la Red como un espacio para que los Ministerios de Educación de las provincias y la CABA desarrollen estrategias que contribuyan a mejorar los aprendizajes de todos/as los/las estudiantes del país, en el marco del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende y los respectivos planes provinciales que se desprenden del mismo, denominados POAIs, atento a que los gobiernos provinciales son responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales (Ley 26.206).

Cabe destacar que el Plan Argentina Enseña y Aprende establece como una línea de acción dentro del Eje “aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales”, la inclusión de la ESI en la “implementación de acciones tendientes a fortalecer el aprendizaje de temáticas transversales que hacen al desarrollo integral de los/as estudiantes”.

Según la Ley 26.150 los objetivos del Programa Nacional de ESI son:

¹³ Actualmente el Programa Nacional de ESI funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Educación Social y Cultura de la Secretaría de Educación y específicamente de la Dirección de Educación para los Derechos Humanos, Género y Educación Sexual Integral (DA 1449/2020).



Auditoría General de la Nación

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

Para dar cumplimiento a ellos, desde 2009 se priorizaron dos tipos de acciones: la elaboración, producción y distribución masiva de materiales sobre ESI y la capacitación docente en modalidad presencial y virtual.

Posteriormente, se sumaron acciones de asistencia técnica definidas como intervenciones *in situ* y/o a distancia, específica o continua, a los efectos de orientar y/o apoyar a las jurisdicciones, organizaciones, programas, universidades y otros en la implementación de la ESI en diferentes ámbitos.

La Coordinación del Programa Nacional de ESI informó que durante el período auditado se ejecutaron las siguientes líneas de acción:

- **Capacitación docente:** presencial en el marco de la Resolución del CFE 340/18 y cursos dictados a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD);
- Producción, impresión y distribución de **materiales sobre ESI**;
- Acompañamiento para la realización de **Jornada Nacional “Educar en Igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género”**;
- Participación como dispositivo sectorial del **Plan ENIA**;
- Acciones de **seguimiento y evaluación** sobre la implementación de la ESI en el país.

Estas líneas de acción estuvieron orientadas principalmente a desarrollar y fortalecer las capacidades de las y los docentes para la enseñanza de la ESI y a construir y fortalecer los equipos jurisdiccionales de ESI y se llevaron adelante a través de diferentes actividades, entre ellas se destacan las **acciones de articulación y asistencias técnicas**.

Asimismo, en 2017, con el apoyo de UNICEF Argentina, trabajó en el desarrollo del **SIESI**, con el objetivo de realizar el seguimiento de la implementación de la ESI.



Auditoría General de la Nación

3.3. Presupuesto

El Programa Nacional de ESI no contó con asignación presupuestaria específica desde su creación hasta 2018, ejercicio en el que se incorporó como Actividad Específica 40 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral” al Programa 44 “Mejoramiento de la calidad educativa”, cuya Unidad Ejecutora fue la ex SICE.

En 2019 se replicó esta apertura programática con la diferencia de que en la descripción de la política presupuestaria del Programa 44 se identificó como una acción de la ex SICE impulsar el Programa Nacional de ESI en cumplimiento de la Ley 26.150.

Se solicitó información sobre la fuente de financiamiento de las acciones y/u actividades llevadas a cabo en el marco del Programa Nacional de ESI durante el ejercicio 2017 y la ejecución presupuestaria financiera y física de esos fondos y los de los ejercicios 2018 y 2019.

Respecto de la primera se informó que si bien las mediciones físicas fueron incorporadas durante el 4º Trimestre del ejercicio 2017 en el Programa 44 las acciones se financiaron desde el Programa 29: Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, motivo por el cual la Dirección de Presupuesto no puede identificar su fuente de financiamiento basado en la decisión administrativa de distribución de recursos y gastos de ese año.

No obstante, se cuenta con información proporcionada por el Programa Nacional de ESI a la Fundación Huésped en oportunidad de responder a una solicitud de acceso a la información pública y fue aportada a esta auditoría como documentación de respaldo, de la que surgen los siguientes datos con corte a agosto de 2017:

Tabla 1: Inversión en ESI año 2017

Actividad	Inversión (\$)
Capacitación presencial	31.000.000
Capacitación virtual	4.211.136
Plan ENIA	8.000.000
Total	43.211.136

Fuente: Elaboración propia en base a IF-2017-18313231-APN-DNGE#ME

A continuación, se expone la ejecución presupuestaria financiera de los ejercicios 2018 y 2019.



Auditoría General de la Nación

Tabla 2: Programa 44-Actividad Específica 40- Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral

Actividad Específica	Inc.	Crédito Inicial		Crédito Vigente		Devengado		% de Ejecución	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
40	Inc. 2 Bienes de consumo	240.000	15.190.000	240.000	15.190.000	0	299.005	0	2
	Inc. 3 Servicios no personales	1.400.000	22.716.633	7.200.000	12.692.627	3.653.542	5.843.209	51	46
	Inc. 5 Transferencias	20.212.645	65.000.000	16.212.645	53.960.000	10.557.672	41.935.922	65	78
Totales		21.852.645	102.906.633	23.652.645	81.842.627	14.211.215	48.078.136	60	59

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el auditado y triangulada con el e-SidIF

Considerando los dos objetos del gasto relevantes que se advierten de la ejecución que antecede y analizado lo informado por el auditado, se obtuvo la siguiente información vinculada al Inciso 5 Transferencias (puntualmente partida 5.7.1 Transferencias a gobiernos provinciales).

Durante el 2017, las acciones del Programa de Educación Sexual Integral, financiadas por el Programa 29, implicaron una transferencia total a las jurisdicciones de \$ 30.366.359 correspondientes al inciso 5, Transferencias., conforme surge de reportes del SiTraREd.

En 2018 y 2019, se financiaron las acciones a través del Programa 44, habiéndose devengado a través de la partida 5.7.1, \$10.557.672 y \$ 41.935.922, respectivamente.

Respecto del Inciso 3 Servicios No Personales, durante 2018 y 2019 sólo se ejecutaron fondos a través de la partida 3.9.1 Servicios de Ceremonial, de acuerdo a la ejecución presupuestaria expuesta en Tabla 2.

Para verificar el adecuado cumplimiento en la tramitación de pago y rendición de los gastos se analizaron expedientes muestreados de acuerdo a un programa de MUM del que se concluye que no hubo desvíos ni irregularidades.

Finalmente, con relación a las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, la Dirección de Contrataciones del Ministerio de Educación informó que no realizó ninguna respecto del Programa Nacional de ESI durante el período auditado.

Respecto a la ejecución física de la Actividad 40, se detalla a continuación:



Auditoría General de la Nación

Tabla 3: Programa 44-Actividad Específica 40 Fortalecimiento de la ESI

Año	Denominación	Unidad de medida	Programado inicial	Programado anual final	Cantidad ejecutada	Desvío (%)	Causa
2018	<i>Acciones de Educación Sexual Integral</i>	Docente capacitado	2.000	2.000	5.764	188	Se resolvió realizar capacitaciones masivas con financiamiento centralizado en el segundo semestre que incrementó la ejecución
		Provincia asistida	10	10	52 ¹⁴	420	
2019	<i>Sexual Integral</i>	Docente capacitado	10.000	10.000	51.893	419	El Programa no presentó la información en tiempo y forma
		Provincia asistida	16	21	21	0	

Fuente: Elaboración propia en base a formularios remitidos a la ONP por el auditado.

3.4. La ESI y la Agenda 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015 y está conformada por 17 Objetivos y 169 metas con sus respectivos indicadores. Los países signatarios, entre ellos la República Argentina, adoptaron el compromiso de realizar un proceso de adaptación de la Agenda a sus necesidades y objetivos, lo que implica definir y cuantificar las metas (adoptando o adaptando las mismas) de acuerdo con sus realidades y planificaciones estratégicas. Este trabajo de localización a los niveles nacionales y sub nacionales (provincias y municipios) es la base para que los ODS constituyan una herramienta efectiva para el logro del desarrollo sostenible y la integración social.

En nuestro país, el CNCPS es el organismo responsable de la coordinación y articulación con los organismos nacionales, gobiernos provinciales y municipales, y con actores no gubernamentales, para implementar el proceso de adaptación de la Agenda 2030 al contexto nacional y realizar su seguimiento, a través de la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS.

Las actividades del CNCPS, de enlace interministerial, se acordaron en comisiones especiales conformadas para la motorización de la adopción y/o adaptación de las metas nacionales e indicadores, la armonización y revisión transversal de los mismos y la consolidación del conjunto. Se destaca que la construcción y medición de los indicadores son responsabilidad

¹⁴ El entonces MEyD informó en Formularios de medición física remitidos a la ONP que “Se asistieron a más jurisdicciones de las previstas en función a la demanda de las jurisdicciones. Se realizaron capacitaciones masivas con ejecución centralizada en varias jurisdicciones en los trimestres anteriores”.



Auditoría General de la Nación

de los organismos públicos involucrados en las temáticas relativas a cada ODS, siendo el CNCPS un vehículo para la armonización de los mismos con el INDEC.

El principal organismo involucrado en la definición de las metas y elaboración de indicadores del ODS 4 fue el entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia, y Tecnología (MCCyT), junto con la intervención de los restantes organismos que integran los grupos y comisiones de trabajo de la Comisión Interinstitucional en virtud de la mencionada transversalidad.

El ODS 4 aspira a Garantizar una Educación Inclusiva, Equitativa y de Calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, para lo cual se propusieron siete metas numéricas (4.1 a 4.7) y tres de las llamadas medios de implementación identificadas con letras (4.a a 4.c).

En abril de 2016, el entonces MCCyT, atendiendo a la convocatoria del CNCPS y reafirmando su compromiso con los objetivos planteados para la educación en la Agenda 2030, en base a la Declaración de Incheon y al Marco de Acción Educación 2030 adoptado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), comenzó el proceso de adopción y/o adaptación de las metas e indicadores fijados para el ODS 4. Para tal fin, se designaron los responsables político y técnico de los ODS y se creó el Grupo de Trabajo Ministerial (GTM) conformado por la ex SICE, y las Secretarías de Evaluación Educativa, de Gestión Educativa y de Políticas Universitarias, para definir una metodología y trabajar de manera articulada.

Del total de las siete metas del ODS 4, el país adoptó/adaptó las siguientes:

Meta 4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.

Meta 4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

Meta 4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Meta 4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.



Auditoría General de la Nación

Meta 4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

Según surge del Anexo II del Informe País 2018, el Programa Nacional de ESI y el Plan ENIA fueron vinculados como parte de las intervenciones que contribuyen a alcanzar las metas 4.1 y 4.2.

En el mismo documento, se vincula el Plan ENIA a la meta 3.7 del ODS 3 Salud y Bienestar que se propone “Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”. El organismo responsable de su implementación es el Ministerio de Salud.

4. HALLAZGOS

4.1. Diagnóstico y planificación

4.1.1. El auditado no contó con herramientas modelizadas y fuentes de datos integrales y representativas para la realización de un diagnóstico de y para la implementación de la ESI, propias del Programa o de algún área del ME, lo que le impidió identificar eficazmente las necesidades a satisfacer y los recursos necesarios y disponibles para ello.

Al responder al requerimiento sobre acciones, mecanismos y herramientas de diagnóstico el auditado aportó distintas investigaciones realizadas por personas y organizaciones externas al Programa, por ejemplo, UNFPA y UNICEF Argentina, en las que se encuentran coincidencias entre las situaciones detectadas y las acciones llevadas adelante posteriormente por el Programa Nacional de ESI, pero no pueden considerarse como herramientas sistemáticas ni son propias del auditado.

Respecto de fuentes de datos para diagnóstico, aportó el documento "Sistema de Información de la ESI-Ficha Jurisdiccional 2018", como base de datos cerrada de la información remitida por las jurisdicciones. También aportó bases de datos parciales de carga en el SIESI para 2019, la documentación relativa a las Pruebas Aprender de los años 2017, 2018 y 2019 y las planillas de docentes capacitados/as.

La información proveniente del SIESI no resulta útil para diagnóstico ya que, si bien se releva información sobre las acciones de ESI a nivel jurisdiccional, no se los consolida como una



Auditoría General de la Nación

herramienta de diagnóstico. Incluso, la Ficha Jurisdiccional 2019, no contaba con documento final al cierre de las tareas de campo.

Asimismo, si bien las Pruebas Aprender cuentan con un Sistema Abierto donde se vuelca la información, incluyendo los resultados, carecen de la inter anualidad y representatividad necesarias, ya que fueron realizadas sobre niveles y años diferentes en el transcurso del período auditado. Así, las Aprender 2017 se realizaron a los alumnos de 5° y 6° año de secundaria; las de 2018, realizaron los cuestionarios a directivos/as, docentes y alumnado de 6° año de nivel primario; y las Pruebas Aprender 2019 fueron realizadas a directivos y estudiantes de 5° y 6° año de nivel secundario.

Asimismo, las de 2017 no indagan sobre la aplicación de la ESI, exceptuando una pregunta relativa a temáticas que la escuela debería abordar y/o enseñar y no lo hace, y figura ESI como la opción más mencionada.

En síntesis, algunos de los documentos analizados presentan información desagregada en la medida del universo que relevan, pero no es integral ni representativa de todas las acciones del Programa Nacional de ESI. En el mismo sentido, la información no resulta completa y representativa en relación a toda la población objetivo de la ESI.

Por otra parte, si bien el auditado refiere que articuló con las jurisdicciones provinciales con fines diagnósticos, de la encuesta realizada a los referentes jurisdiccionales¹⁵, 7 de los 22 que respondieron afirmaron haber tenido articulación con el Programa Nacional para ello.

Todo esto obedece principalmente a la falta de articulación con las áreas del ME que, en cada etapa, fueron responsables de realizar estos análisis, a saber, la Dirección de Planeamiento Educativo de la ex SICE y la Red Federal de Mejora de Aprendizajes, pero también en la falta generalizada de sistematización por parte del Programa Nacional de ESI.

4.1.2. El ME no contó con una planificación estratégica institucional para los años 2017, 2018 y 2019 como herramienta para la identificación de prioridades y asignación de recursos.

En respuesta al requerimiento, el auditado aportó el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, pero se advierte que no es un plan institucional, sino un documento que organiza una agenda de trabajo conjunta entre las autoridades nacionales, provinciales y de la CABA y, si bien manifiesta que articula las acciones de las distintas dependencias del entonces MEyD, de su análisis no surge esta circunstancia.

¹⁵ Encuesta realizada a través de la plataforma Google forms.



Auditoría General de la Nación

Por otra parte, el plan educativo se estructura en cuatro ejes centrales que se desagregan en diversos objetivos nacionales (varía el número y tipo de objetivos según el eje) y estos, a su vez, en una cantidad variada de líneas de acción, pero no expresa el estado de situación preexistente ni anticipa los factores que pudieren afectar el cumplimiento de dichos objetivos. Tampoco expresa cuáles eran los medios con que se contaría para llevarlo adelante.

Esta carencia dificultó optimizar los recursos, coordinar y articular las acciones de las distintas áreas del Ministerio, como se evidenciará más abajo.

4.1.3. El Programa Nacional de ESI no planificó eficientemente sus acciones durante el periodo auditado, afectando la implementación de políticas en materia de ESI.

En efecto, el documento “Planificación líneas de acción 2017, 2018 y 2019” aportado no detalla objetivos, estrategias de implementación, recursos necesarios y/o asignados, cronogramas con metas anuales, ni un sistema de seguimiento. Todo ello sin perjuicio de que no cuenta con aprobación por autoridad competente.

Asimismo, no se evidenció una concordancia con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, ya que no cuenta con elementos suficientes para dicha alineación. Si bien se pudo verificar cierta consistencia con los POAIs 2018 y 2019 en la medida en que resultan similares en algunos aspectos, no cuenta con todos los elementos para establecer que existió una articulación a este fin, o si a planificación del Programa (al ser más abreviada) resulta un extracto de aquellos.

Todo esto se ocasiona por la falta de inclusión formal en la estructura ministerial del Programa Nacional desde su creación y durante el período auditado y la ausencia de mecanismos de articulación y/o coordinación entre el Programa Nacional de ESI, la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo de la ex SICE y otras áreas del Ministerio en lo que refiere a sus procesos de planificación.

En efecto, la Coordinación del Programa Nacional de ESI expresa que, durante el periodo auditado, no fue consultado sobre decisiones presupuestarias ni definición de metas físicas. Aclara asimismo que “se comunicaban informalmente inquietudes o cuestiones que las autoridades ministeriales decidían o no priorizar.” Y, en lo relativo a la planificación propiamente dicha, cuya herramienta eran los POAIs, la Dirección de Nacional Planeamiento Educativo centralizaba la información y la Coordinación del Programa posteriormente tenía que comunicarse de manera informal con el equipo de planeamiento nacional y/o con las



Auditoría General de la Nación

jurisdicciones para acceder a la información que ya estaba plasmada en los POAIs y se trabajaba en función de esas líneas planificadas.

4.2. Recursos presupuestarios

4.2.1. Se advierte una sub ejecución de los fondos asignados al Programa Nacional de ESI, como se expone a continuación, denotando ineficiencia y el consecuente impacto en el cumplimiento de sus objetivos.

Tabla 4: Ejecución financiera Programa. 44-Actividad 40- Fortalecimiento de la ESI

Actividad Específica	Inc.	Crédito Inicial		Crédito Vigente		Devengado		% de Ejecución	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
40	Inc. 2 Bienes de consumo	240.000	15.190.000	240.000	15.190.000	0	299.005	0	2
	Inc. 3 Servicios no personales	1.400.000	22.716.633	7.200.000	12.692.627	3.653.542	5.843.209	51	46
	Inc. 5 Transferencias	20.212.645	65.000.000	16.212.645	53.960.000	10.557.672	41.935.922	65	78
Totales		21.852.645	102.906.633	23.652.645	81.842.627	14.211.215	48.078.136	60	59

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el auditado y triangulada con el e-SiDIF.

4.2.2. Las metas físicas definidas para el Programa Nacional de ESI no representan su producción terminal, de acuerdo a la finalidad y público objetivo establecidos por la Ley 26.150, lo que dificulta la eficaz y eficiente formulación, ejecución y control presupuestarios.

En efecto, la citada Ley crea el Programa con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal, las disposiciones específicas de las leyes de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación.

Asimismo, establece que las acciones que promueva están destinadas a los educandos del sistema educativo nacional.

En consecuencia, las metas físicas definidas, a saber, *docente capacitado y provincia asistida*, representan, en su caso, producciones intermedias, pero no un servicio destinado al público objetivo de la política pública ni permiten evaluar si se alcanza la finalidad que la Ley le asigna.



Auditoría General de la Nación

Los hallazgos que anteceden (4.2.1 y 4.2.2) se ocasionan principalmente en la falta de articulación del Programa auditado con las áreas responsables de la formulación, programación, ejecución y evaluación presupuestarias.

4.2.3. No se tuvo evidencia de la aplicación de criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” lo que puede afectar la eficiencia e impactar en la equidad de la distribución.

Así lo informó la Subsecretaría de Planeamiento, Prospectiva e Innovación del Ministerio de Educación cuando expresó que esa área no cuenta con información sobre utilización de criterios objetivos.

Del análisis realizado a los convenios suscriptos entre el entonces MEyD y las distintas Provincias en el marco del Plan, surge que en las cláusulas quinta y sexta se acordaron estos criterios conforme lo previsto por la Ley Financiamiento Educativo 26.075¹⁶ en su artículo 8¹⁷, sin que se haya podido constatar su aplicación.

A continuación, se grafica la proporción en que se transfirieron fondos a cada Jurisdicción, de acuerdo a reportes emitidos por el SiTraREd:

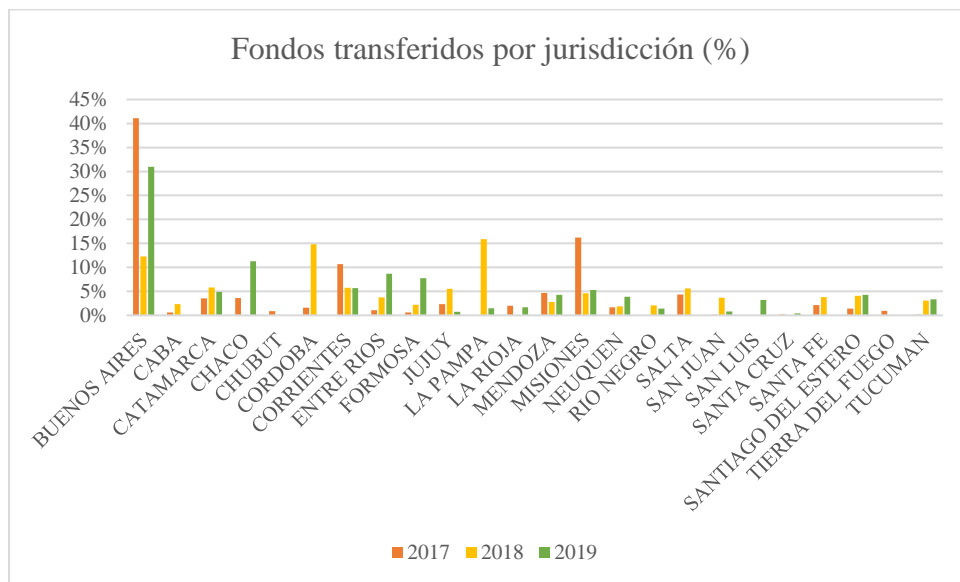
¹⁶ Publicada en el Boletín Oficial el 12 de enero de 2006.

¹⁷ “La determinación del monto de la asignación específica correspondiente a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del monto total que surge de la aplicación del artículo anterior, se efectuará conforme a un índice que se construirá anualmente en función de los siguientes criterios: a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación (ponderación OCHENTA POR CIENTO (80%). b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%). c) La participación de la población no escolarizada de TRES (3) a DIECISIETE (17) años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%). Para la determinación anual del índice de contribución será de aplicación obligatoria la información suministrada por: 1) la DIRECCION NACIONAL DE INFORMACION Y EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA en su relevamiento anual para los criterios a y b, y 2) el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION para el criterio. En este último caso, la información se referirá a los datos del último censo nacional disponible. En ningún caso se utilizarán datos de población no escolarizada que resulten de extrapolaciones a períodos posteriores al último censo nacional. La determinación de los importes afectados se realizará a los efectos de que cada jurisdicción refleje en su presupuesto anual el compromiso financiero derivado de la aplicación del artículo 5° de la presente ley.”.



Auditoría General de la Nación

Gráfico 1: Proporción de fondos transferidos durante el período auditado



Fuente: Elaboración propia en base a reportes SiTraRED proporcionados por el auditado

*El caso en que figura 0% de fondos transferidos durante un ejercicio, las transferencias se efectuaron durante los dos primeros meses del ejercicio siguiente.

4.3. Acciones de capacitación

4.3.1. El Programa Nacional de ESI no contó con mecanismos estandarizados y documentados para la identificación de la demanda existente y potencial, ni generó estrategias de comunicación, captación e incentivo para la realización y finalización de las capacitaciones de ESI.

Las herramientas que utilizan para relevar información sobre las necesidades de capacitación de docentes, equipos directivos y de supervisión, son principalmente el contacto y la comunicación con las/los referentes jurisdiccionales, en ocasiones, a través de encuentros nacionales. Adicionalmente, mencionan los resultados de trabajos de investigación realizados para evaluar la implementación de la ESI¹⁸ y los obtenidos a través del dispositivo “Aprender”, así como la encuesta en línea en el marco de los cursos dictados por el INFoD.

Éstas constituyen recursos que posee el Programa Nacional, pero no le permiten detectar de manera eficiente las necesidades de capacitación de cada jurisdicción, sumado a que no existe un registro que permita identificar los establecimientos que requieran de formación y capacitación de equipos de referentes escolares.

El auditado expresa, además, que existen propuestas de capacitación que responden a exigencias planteadas al Ministerio de Educación por demandas de otros organismos gubernamentales a

¹⁸ Entre ellos, el Documento “Un Estudio sobre Buenas Prácticas en Educación Sexual Integral”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación, 2018



Auditoría General de la Nación

partir de la promulgación de planes intersectoriales que enfatizaban determinadas temáticas como el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Plan ENIA.

Asimismo, manifestó que la oferta permanente de los cursos de ESI se instrumenta a través del INFoD, mientras que desde la Coordinación del Programa se comunican informalmente mediante correo electrónico y mensajes a través de la aplicación WhatsApp¹⁹, y en muy pocas ocasiones a través de las reuniones presenciales.

Finalmente, si bien el auditado recomienda el sistema de otorgamiento de puntaje como incentivo a los docentes para que realicen y finalicen las capacitaciones, esta decisión y gestión queda bajo la órbita de cada jurisdicción atento al carácter federal y descentralizado del sistema educativo argentino. Sin embargo, la encuesta realizada a los referentes jurisdiccionales arrojó que 13 de los 22 que respondieron manifestaron que el Programa Nacional de ESI articuló con su jurisdicción para que se adecuen los sistemas de evaluación y promoción como incentivo para las capacitaciones en ESI.

La carencia de información integral y oportuna sobre oferta y demanda de capacitación, imposibilita detectar las necesidades de capacitación en las jurisdicciones y planificar la misma de manera eficiente.

4.3.2. El Programa Nacional de ESI diseñó y proporcionó ciertos criterios destinados a conformar los equipos de referentes escolares, determinando sus características, roles y tareas, que fueron adoptados solo por algunas jurisdicciones. Entre estos, se encontraba un perfil del referente escolar.

De la información aportada, surge el documento Rol de Equipos Referentes Escolares de ESI elaborado por el Programa Nacional en base a los términos de la Resolución CFE 340/2018 y la investigación “Escuelas que enseñan ESI, Un Estudio sobre Buenas Prácticas en Educación Sexual Integral”, en el cual se detallan tanto las funciones institucionales específicas, las características y capacidades que deben tener para llevar adelante ESI en las escuelas.

El auditado agregó que en algunas jurisdicciones “fue respetado el perfil” y en otras lo reformularon.

De los resultados que arrojó la encuesta realizada a los referentes jurisdiccionales, surge que el 12 de los 22 que respondieron, recibieron orientación por parte del Programa Nacional de ESI para la selección de los referentes escolares.

¹⁹ WhatsApp Messenger es una aplicación de mensajería instantánea para teléfonos inteligentes.



Auditoría General de la Nación

4.3.3. El Programa Nacional de ESI contó con una limitada oferta de capacitación durante el 2018. En 2019 se abrió una línea de financiamiento específica para ESI y esta capacitación estuvo a cargo de las jurisdicciones.

Si bien diseñó una oferta de capacitación masiva para equipos de referentes escolares para profundizar en las temáticas de violencia de género y situaciones de vulneración de derechos y abuso sexual. En 2018 fue una propuesta limitada a 8 jurisdicciones: Buenos Aires, CABA, Chubut, Mendoza, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán, pero en 2019 el entonces MECCyT creó para cada jurisdicción una línea de financiamiento específica para ESI dentro del Programa 44 e incluye esta línea de acción en los POAIs quedando así esta capacitación bajo la órbita de cada jurisdicción.

4.4. Jornadas Educar en Igualdad

4.4.1. El ME no contó con información sobre los resultados de la ejecución de las Jornadas Educar en Igualdad, en tanto que la asistencia técnica estuvo acotada a las jurisdicciones seleccionadas en el marco de la Iniciativa *Spotlight*.

El auditado diseño e implementó diversas estrategias para lograr la realización de las Jornadas Educar en Igualdad, incluso en articulación con el ex INAM, en cumplimiento de la responsabilidad asignada por el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019.

Del reporte de ejecución del Plan correspondiente al periodo enero-junio 2019 (acumulativo desde 2017) del ME (específicamente de la ex SICE) surge que elaboró y posteriormente actualizó la cartilla “Educar en Igualdad” como material orientador con propuestas didácticas en torno a la violencia de género para los sistemas educativos, además de la producción de filmaciones audiovisuales sobre experiencias escolares realizadas en jurisdicciones, en articulación con el entonces INAM.

Asimismo, que llevó a cabo asistencias técnicas para la realización de las Jornadas en diferentes jurisdicciones (Misiones, Entre Ríos, Jujuy, Corrientes, Chubut y Tucumán,)²⁰ a través de las cuales, según lo informado, se relevó información sobre la preparación y ejecución de la Jornada en el año anterior. Sin embargo, no constan en informes los resultados de dicha ejecución y tampoco se obtuvo evidencia de las visitas a las demás jurisdicciones en el marco de dichas Jornadas.

²⁰ Seleccionadas en el marco de la Iniciativa *Spotlight*.



Auditoría General de la Nación

La sanción de la Ley 27.234 de Jornadas Educar en Igualdad y su refuerzo a través de la Resolución CEF 340/2018 CFE, así como el mecanismo de articulación y seguimiento establecido en el mencionado Plan, contribuyen a que el Programa Nacional de ESI pueda desarrollar esta línea de acción.

4.5. Materiales didácticos

4.5.1. El auditado no posee un mecanismo o sistema de registro sistematizado y actualizado de los materiales demandados, distribuidos y efectivamente entregados que le permita gestionar de manera eficiente la necesidad y oportunidad de su producción y distribución.

Durante el período auditado, la demanda de los materiales se realizó principalmente por correo electrónico, llamados telefónicos y WhatsApp, siendo éstos, según mencionan los asientos que poseen, lo que dificulta el registro íntegro de los materiales.

Los materiales producidos se distribuyen, según lo manifestado por el auditado, a través de la entrega en la oficina a aquellas personas, instituciones o escuelas que los requieren con la presentación de una nota.

En cambio, si la entrega es a una jurisdicción provincial, el envío se realiza a través del Ministerio vía correo postal, con la indicación del Programa Nacional. Así, el correo se encarga del traslado del material a la provincia y adjunta la planilla de firma de recepción de los materiales, pero no se aportó evidencia que respalde este procedimiento.

Esta situación deviene de la falta de sistematización de la información que en general se evidencia en la gestión del Programa Nacional de ESI.

4.5.2. Tampoco se aportó evidencia de la utilización de criterios objetivos y vinculados a los diferentes destinatarios para el diseño, selección y producción de los materiales didácticos de ESI.

El auditado informó que las tres guías principales para establecer los contenidos de los materiales a producir son la Ley 26.150, los LCB y los NAP de la Resolución del CFE 340/2018, más otras necesidades y demandas específicas que se identifican. Sin embargo, no surge evidencia sobre la identificación de las mismas.

También manifestó que la información sobre el diseño y selección de materiales se recaba a partir de los encuentros con las provincias y en las asistencias técnicas, además del intercambio de correos electrónicos.



Auditoría General de la Nación

Adicionalmente, afirmó que, en relación al diseño de los materiales, consideran las diferencias sociales y culturales en todo momento, pensando desde la diversidad cultural (en específico las imágenes de cuerpos y entornos) y tratando de correr la mirada “porteña de clase media” al respecto para que las jurisdicciones puedan seguir trabajando sobre dicha base. En ese sentido, explican que los materiales son herramientas y que su aplicación depende de quien las use.

Sin embargo, de la información y documentación aportadas no surge evidencia de que se haya realizado un análisis de la utilización y el impacto de los materiales, teniendo en cuenta el contexto social de cada jurisdicción.

Finalmente, en los cuestionarios y entrevistas realizados a OSCs surge como debilidad en la gestión del Programa Nacional de ESI, la falta de actualización y adecuación de los materiales a la época (falta de perspectiva de diversidad e inclusión) y a los contextos culturales (no consideran las cuestiones culturales locales).

4.6. Asistencias técnicas²¹

4.6.1. No existieron mecanismos sistematizados de identificación y registro de la demanda y prestación de asistencias técnicas, evidenciando una gestión del servicio ineficiente.

Los medios para solicitar las asistencias son el correo electrónico, la llamada telefónica y WhatsApp, circunstancia que denota la existencia de mecanismos informales y dificulta consolidar la información en una base de datos uniforme que le permita diagnosticar y contemplar los avances y resultados de las mismas.

De la información aportada por el auditado surge la siguiente documentación:

-Registro interno de asistencias técnicas: consistente en un archivo en plataforma Excel con las comisiones de servicio realizadas durante el período auditado, en el que se advierten inconsistencias y falta de integridad que surge de su cotejo con los expedientes de solicitud, aprobación y rendición de viáticos y gastos de viajes.

-Informes posteriores a asistencias técnicas realizadas *in situ*: se aportaron sólo 5 informes y en 4 de ellos no se consigna el año de realización ni los compromisos asumidos y avances logrados, asumiendo el auditado que no se trata de un trabajo sistematizado.

Esta documentación contiene información dispersa y carente de integridad y consistencia, que no permite gestionar el servicio de manera eficiente, ni realizar un seguimiento.

²¹ Son aquellas intervenciones que el Programa Nacional de ESI realiza a modo de apoyo y/o intervención, (*in situ* y a distancia), específica o continua, a los efectos de orientar a las Jurisdicciones, Organizaciones, Programas, Universidades y otros sectores a los efectos de apoyar el mejoramiento e implementación de la ESI en diferentes ámbitos.



Auditoría General de la Nación

4.6.2. El auditado no utiliza un criterio objetivo para la selección o priorización de la prestación del servicio de asistencias técnicas a todas las jurisdicciones, lo que puede afectar la equidad en el acceso al servicio.

Se informó que el principal criterio para la priorización, es la necesidad de una presencia más fuerte del Programa Nacional, lo que es definido por la Coordinadora y consensuado con los demás integrantes del Programa. Sin embargo, no existe un criterio que establezca cuáles son las necesidades prioritarias y al tratarse de un criterio subjetivo algunas jurisdicciones podrían quedar excluidas.

Agrega que Córdoba, Santa Fe y La Pampa no solicitaron asistencia técnica durante el período auditado, y se entiende que tienen capacitaciones recurrentes y generan sus propias líneas de acción por lo que hay menos necesidad de articulación en este aspecto.

Otro criterio que se considera es asistir a aquellas provincias donde los equipos jurisdiccionales y/o algunos de sus integrantes son nuevos, como por ejemplo sucedió en Catamarca en 2019 y en San Luis en 2020, donde cambió la referente y se decidió colaborar desde el Programa Nacional para el rearmado del nuevo equipo.

4.6.3. El Programa Nacional de ESI no generó estrategias de apoyo ni realizó asistencias técnicas u otras acciones para organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.

Si bien elaboró y puso a disposición en el sitio web, materiales de trabajo que incluyen actividades en el ámbito escolar con las familias para impulsar su participación en la implementación de la ESI, no se evidenció que se haya analizado la utilización de los mismos.

Se trata principalmente de la Revista “Educación Sexual Integral: para charlar en familia” que proporciona información sobre algunos temas que trabaja la ESI en la escuela, las falsas creencias sobre sexualidad, los derechos de las mujeres, la trata de personas, el respeto por la intimidad, y que es considerado por la Coordinación del Programa Nacional, como un instrumento para diálogo entre personas adultas (docentes y familias) sobre la aplicación de la ESI.

Teniendo conocimiento de las demandas que surgían en torno a las resistencias en la implementación de la ESI planteadas por algunas organizaciones, el Programa elaboró un documento para dar respuesta a las mismas, pero no surge evidencia de la realización de otras acciones para trabajar con las temáticas planteadas.



Auditoría General de la Nación

La Coordinación del Programa Nacional de ESI considera que son las escuelas quienes deben impulsar estos espacios con familias y manifiesta que el ME no tiene escuelas bajo su órbita. Sin embargo, la Ley establece que el Programa debe apoyar a las jurisdicciones para organizar estos espacios.

Al realizar sus comentarios, el auditado informa la producción y distribución de materiales nuevos para trabajar en familia y el despliegue de propuestas difundidas a través de la plataforma de Educ.ar, la Televisión Pública Nacional y Radio Nacional, que por tratarse de hechos nuevos, que no pertenecen al período auditado, podrán ser objeto de análisis en futuras labores de auditoría.

4.7. Monitoreo y evaluación de impacto

4.7.1. El Programa Nacional de ESI no contó durante el período auditado con mecanismos o sistemas eficaces de monitoreo de sus acciones ni se tuvo evidencia de que el ME contara con un sistema de información y/o tablero de gestión en el que se vuelquen datos para el seguimiento de la ESI, munido de indicadores para monitorear su desempeño, y que relacione la información presupuestaria, tanto física como financiera.

Esto implicó debilidades para conocer el estado de situación sobre el avance y alcance de la aplicación de la ESI y la consecuente dificultad para encontrar oportunidades de mejora en los procesos de ejecución y realizar ajustes a la gestión. En el caso del auditado, esta medición contó además con la restricción derivada de la ausencia de una planificación estratégica y de un plan de acción del Programa.

El auditado identificó como herramienta de monitoreo el SIESI y proporcionó los documentos que surgen del mismo, a saber: Ficha Jurisdiccional, Instructivos, Informe Final 2018, Encuesta a Escuelas y base de datos de la Ficha SIESI 2019 (en proceso).

Ahora bien, del análisis de estos documentos y los dichos del auditado surge que no cuenta con un sistema de indicadores de seguimiento, ni prevé el cumplimiento de metas de las acciones de ESI a fin de detectar de manera oportuna deficiencias, desvíos y oportunidades de mejora en los procesos de ejecución.

Por otra parte, el ME informó que no cuenta con la información proveniente del tablero de gestión con respecto al Programa Nacional de ESI.

Este hallazgo se refuerza por lo observado en el informe de la UAI 26/19 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI)”, cuando menciona que “Se observan debilidades respecto a los objetivos planteados a nivel nacional, toda vez que no se tuvo a la vista un seguimiento y



Auditoría General de la Nación

resultados de la implementación de la temática de educación sexual en las distintas jurisdicciones. Dicha situación impacta en la toma de decisiones para una mejor articulación con las jurisdicciones y otros organismos y lograr un espacio federal en el cual se puedan compartir experiencias y materiales, para proveer al diseño y conformación de las políticas del área. Esta UAI entiende conveniente sistematizar la información relativa a los resultados y al cumplimiento de metas, que facilite el monitoreo de las acciones llevadas a cabo. De esta forma no sólo se tendrá información respecto de los objetivos alcanzados, sino que constituyen la herramienta que facilitará la toma de decisiones, máxime tratándose de un Programa influido por factores culturales propios de cada jurisdicción, resultando por ello de alta sensibilidad. (...) Respecto del seguimiento de la implementación de la temática de la educación sexual en las distintas jurisdicciones a fin de realizar una evaluación a nivel nacional, se verificaron situaciones durante el periodo auditado, que han sido observadas en el presente, pero que corresponde advertir que al cierre del informe se comunicó la finalización de un documento confeccionado junto con UNICEF, que estaría dando una acción correctiva a lo observado para el periodo 2018. En este contexto esta Unidad de Auditoría Interna tendrá presente el mismo para un futuro cambio de estado de lo observado”.

Sin embargo, la construcción del SIESI no resultó en un mecanismo que corrija lo mencionado por el informe de la UAI.

Ahora bien, con posterioridad al periodo auditado, el ME creó mediante la Resolución 1789/2021-ME²², el Observatorio Federal de la ESI como un espacio participativo y multisectorial cuyo objetivo será articular las acciones de investigación, monitoreo y evaluación de distintas áreas de gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional para alcanzar la implementación de la educación sexual integral, acorde los lineamientos curriculares establecidos por el CFE, lo que sin perjuicio de la continuidad del SIESI y la subsanación de las debilidades en él detectadas, contribuiría a mejorar el seguimiento y monitoreo de la ESI y podrá ser objeto de futuras tareas de auditoría.

4.7.2. El Programa Nacional de ESI no diseñó ni implementó un sistema de evaluación del impacto de sus acciones en los/as estudiantes y docentes.

En este sentido, también remitió como mecanismos de evaluación del impacto el SIESI y sus documentos de respaldo y agregó las Pruebas Aprender 2017, 2018 y 2019, incluyendo informes

²² Del 28 de mayo de 2021.



Auditoría General de la Nación

de resultados y el Informe "Educación Sexual Integral en la escuela primaria. Voces de estudiantes, docentes y directivos en Aprender 2018".

El primero tiene por objetivo realizar seguimiento, por lo tanto, no es un sistema de evaluación, sumado a que del análisis de los documentos no se surge la existencia de indicadores de impacto. En las segundas, si bien existe este informe especial, carece de la representatividad y periodicidad que requiere un análisis de impacto (Ver 4.1.1.)

Como se mencionó en el hallazgo que antecede, luego del período auditado se creó el Observatorio Federal de la ESI entre cuyos objetivos se encuentra realizar evaluación de distintas áreas de gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional para alcanzar la implementación de la ESI.

4.8. Articulación y participación de actores externos

4.8.1. El Programa Nacional de ESI articuló interministerialmente a través del Plan ENIA y Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 y con organizaciones de la sociedad civil en mesas de diálogo en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, así como con UNICEF Argentina.

El Documento Técnico 2 sobre Implementación del Plan ENIA describe el fortalecimiento de la ESI como uno de los 4 grandes dispositivos sectoriales del Plan con el objetivo de que facilite y potencie las decisiones informadas de las/os adolescentes en torno a su sexualidad y promueva su asistencia a los centros de salud, a través de la capacitación docente y el acompañamiento institucional de las escuelas, para hacer efectiva la incorporación de la ESI en los planes curriculares y en la práctica de las escuelas.

De la información aportada, surge la actividad de capacitación desarrollada, las visitas a escuelas durante el periodo 2018-2019 e informes de monitoreo que recaban dicha información.

A su vez, como se vio en 4.4.1. del reporte de ejecución del Plan Nacional De Acción Para La Prevención, Asistencia Y Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres 2017-2019 Ley 26.485 surge la articulación con el ex INAM para la producción de contenidos del curso virtual sobre Violencia de Género que se dicta a través del INFoD, la producción de la cartilla "Abusos sexuales y embarazo forzado en la niñez y la adolescencia" y la articulación con la Iniciativa *Spotlight* en el marco de la actualización de la Cartilla. "Educar en igualdad, prevención y erradicación de la violencia de género" así como la producción de nuevos cuadernos por nivel de ESI basados en los NAP de la Resolución CFE 340/2018.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, en el Convenio de colaboración celebrado en noviembre del 2016 entre el entonces MEyD y UNICEF Argentina, se acuerda la cooperación en lo referido a la mejora de la ESI a través del diseño de un sistema de monitoreo para: i) el seguimiento de las acciones del Programa; ii) la ampliación en cobertura territorial del estudio sobre buenas prácticas en relación a estrategias implementadas por el Programa; iii) el estudio de casos comparativos sobre la circulación de los contenidos del Programa en las escuelas de todo el país; iv) el apoyo en el diseño, edición y validación de contenidos de “Cambios que se ven y se sienten”; y v) el apoyo para la elaboración e impresión de materiales ESI.

En este contexto se elaboró “Escuelas que enseñan ESI. Un estudio sobre Buenas Prácticas Pedagógicas en Educación Sexual Integral”, documento de investigación cualitativa proporcionado por el auditado y se desarrolló e implementó -con el apoyo de UNICEF Argentina- el SIESI.

En cuanto a la Mesa Nacional de Gobierno Abierto como instancia de articulación entre el gobierno y sociedad civil, según lo manifestado por las organizaciones civiles, éstas han sido convocadas en mesas de trabajo en relación a la apertura de datos del SIESI y el Cuarto Plan de Acción 2019-2022.

4.8.2. El Programa Nacional de ESI y el ME no promovieron mecanismos sistematizados de participación ni organizó espacios de articulación intersectorial a fin de lograr la implementación de la ESI conforme al principio de transversalidad.

Esta situación implica una participación ineficiente de organizaciones de la sociedad civil, sector académico y/o sindicatos, entre otros, y no considera los aportes que éstos podrían realizar para la toma de decisiones informada e inclusiva.

Durante las tareas de campo, se evidenció la falta de espacios de diálogo estandarizados con aquellos actores especialmente involucrados en temáticas de ESI, lo cual fue reforzado en la entrevista realizada con funcionarios del Programa Nacional de ESI en la que mencionaron que, formalmente, nunca existieron espacios para consultas a las OSCs.

La creación del Observatorio Federal de la ESI con posterioridad al período auditado, como un espacio participativo y multisectorial con el objetivo de articular las acciones de investigación, monitoreo y evaluación de distintas áreas de gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional se plantea como alternativa para lograr esta articulación y participación sistematizada.



Auditoría General de la Nación

4.8.3. Los mecanismos y canales de información y comunicación con las partes interesadas y el público en general sobre la implementación de la ESI resultaron ineficientes toda vez que los pedidos de información fueron canalizados al Programa por escrito a través de la ex SICE y no existió un mecanismo de retroalimentación con los requirentes.

Se informó que tanto las solicitudes enmarcadas en la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública²³ como cualquier otro pedido de información dirigido al Programa, eran canalizadas a través de la ex SICE, quien emitía los informes definitivos en base a las respuestas elaboradas por el Programa Nacional de ESI y los entregaban a los requirentes.

Adicionalmente, del análisis de la documentación aportada y de las entrevistas realizadas, no surge evidencia de la existencia de un mecanismo de retroalimentación ya que se respondía a solicitud de parte y allí finalizaba el proceso.

4.9. Contribución a las metas de los ODS 3, 4 y 5

4.9.1. El proceso de vinculación de las acciones del Programa Nacional de ESI con las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4 no fue realizado de manera eficaz y de acuerdo a los principios de la Agenda 2030, lo que dificulta la contribución a su consecución.

Analizada la información y documentación aportada, se advierte que el proceso de vinculación no fue inclusivo y participativo, ni consideró el principio de “no dejar a nadie atrás” ya que se realizó hacia el interior del entonces MECCyT en el marco del GTM creado a tal fin, pero sin la intervención de quien ejecutaba la política pública vinculada (Programa Nacional de ESI), ni de actores gubernamentales y no gubernamentales externos (OSC, academia o sector privado) y tampoco se diseñaron acciones diferenciadas para la inclusión de grupos vulnerables.

El CNCPS, como centro de gobierno para los ODS, refirió que, solicitó a los organismos responsables de las metas que reconocieran los programas, proyectos y/o iniciativas que podrían estar alineadas a las metas y los posibles aportes a otras políticas y/o programas de otros organismos. Agregó que, la vinculación de las metas de cada ODS con las políticas y/o demás intervenciones fueron realizadas por cada organismo responsable de meta, para lo cual se le brindó un documento esquematizado similar a la ficha de los indicadores. Puntualmente, la vinculación específica de las metas 4.1 y 4.2 con el Programa Nacional de ESI fue realizada por el entonces MECCyT.

Por otra parte, la Coordinación del Programa Nacional de ESI manifestó que se nutre de otros marcos internacionales, por ejemplo, el Consenso de Montevideo de 2013 que abarca más

²³ Publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2016.



Auditoría General de la Nación

contenidos relativos a la ESI. Y agregó que no fue consultado en cuestiones relacionadas a los ODS.

No obstante también aclaró que “...los contenidos previstos en los Lineamientos Curriculares y en los NAP, así como su abordaje desde el Programa Nacional se encuentran estrechamente vinculados con el objetivo 4 de los ODS y algunas de sus metas en lo que respecta a igualdad de acceso para hombres y mujeres a la formación, la eliminación de disparidades de género, la adquisición de conocimientos sobre derechos humanos, la igualdad de género, la valoración de la diversidad cultural, el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, etc.”

Esta vinculación ineficaz se explica principalmente, porque nuestro país no adoptó ni adaptó la meta 4.7²⁴, invocando dificultad para la construcción de indicadores para el seguimiento, lo que de ninguna manera es un impedimento, pudiendo adoptarse o adaptarse la meta con indicadores de Nivel 3.

Esta es la meta del ODS 4 que claramente se encuentra vinculada a las políticas de ESI, toda vez que el Marco de Acción de Educación 2030 que presenta “estrategias indicativas” para cada una de las metas del ODS 4, establece como estrategias para la meta 4.7: abordar temas como los derechos humanos, la igualdad entre los sexos, la salud, la educación sexual integral, el cambio climático, los medios de vida sostenibles y la ciudadanía responsable y participativa, tomando como base las experiencias y capacidades nacionales.²⁵

Con respecto a la vinculación del Plan ENIA con la meta 3.7 del ODS 3, la naturaleza intersectorial del diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política hacen innecesario identificar mecanismos específicos de vinculación.

En efecto, del documento “Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia 2017-2019” surge que los ODS ya fueron considerados en la elaboración del Plan ENIA y menciona un acuerdo explícito para su inclusión en la elaboración del mismo. Asimismo, de los demás documentos aportados por la SENNAF se desprende su vinculación con los ODS 1, 3 y 5.

²⁴ De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

²⁵ UNESCO: ED-2016/WS/2: *Educación 2030 Declaración de Incheon Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Pp. 23. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>



Auditoría General de la Nación

4.9.2. El Programa Nacional de ESI y el ME no generaron mecanismos tendientes a identificar interacciones positivas o negativas²⁶ entre las políticas públicas vinculadas a ESI y las vinculadas a otros ODS o metas de ODS, lo que no permitió promover sinergias y multiplicar el impacto de las mismas.

De toda la documentación e información aportada no puede evidenciarse que se hayan identificado estas interconexiones.

Respecto del ODS 5, y sin perjuicio de lo graficado más abajo, se advierte que sin identificar expresamente la interconexión en términos de la Agenda 2030, se generaron algunos mecanismos de articulación y coordinación en el marco la responsabilidad asignada al ME (y al Programa Nacional de ESI) por el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, que permitieron el fortalecimiento de acciones de ESI, como las Jornadas Educar en Igualdad, y del vínculo con las jurisdicciones provinciales (Ver. 4.4.1. y 4.8.1.)

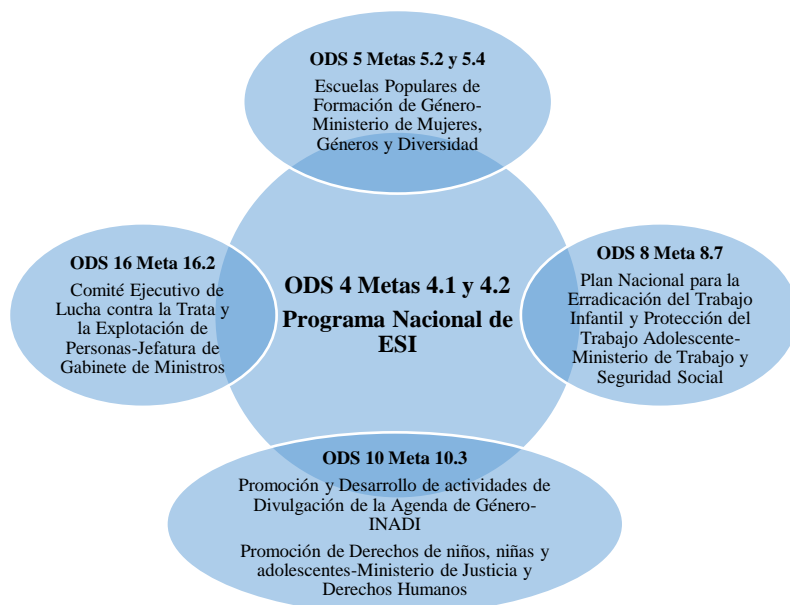
Esta auditoría analizó el Anexo II al Informe País 2018 Planes, Programas y Proyectos orientados a las metas de los 17 ODS e identificó algunas interconexiones entre el Programa Nacional de ESI, vinculado a las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4, y otras políticas públicas con las que podría articular y coordinar acciones para potenciar sus resultados y se grafican a continuación:

²⁶ La identificación de interacciones con **otros ODS o metas de ODS** son necesarias en el marco de la gestión de la Agenda 2030 atento el carácter integrado e indivisible que debe tener. Las interacciones positivas son aquellas que contribuyen a la consecución y/o potencian la política pública de que se trate y las negativas aquellas que limitan o incluso son incompatibles con ella.



Auditoría General de la Nación

Gráfico 2: Interconexiones con otros ODS y sus metas



Fuente: Elaboración propia en base a información del Informe País 2018.

5. OPINIÓN DEL AUDITADO

Por Nota 154/22-AG02 se remitió el presente informe al auditado para que efectúe las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes. El Ministerio de Educación mediante IF-2022-124973431-APN-SE#ME, remitió su descargo, el que fue tenido en cuenta para la redacción final del presente Informe de auditoría y se agrega como Anexo IV.

En dicha oportunidad, el organismo auditado realizó aclaraciones, que ratifican, complementan o amplían los hallazgos detectados, habiéndose incorporado una ampliación en el punto 4.6.3.

Como Anexo V se incorpora el análisis del descargo efectuado.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Diseñar e implementar mecanismos para sistematizar la recolección de información para diagnóstico y para articular con las jurisdicciones y las áreas responsables del ME a este fin (Cde. 4.1.1.).

6.2. Desarrollar una planificación estratégica institucional del ME que defina los objetivos, la metodología, acciones y responsables para llegar a su cumplimiento y los



Auditoría General de la Nación

medios para alcanzarlos (recursos físicos y financieros) y establezca metas a corto y mediano plazo (Cde. 4.1.2.).

6.3. Diseñar e implementar mecanismos de coordinación y articulación entre el Programa Nacional de ESI y las áreas del ME con responsabilidad en materia de planificación y formulación, programación, ejecución y evaluación presupuestarias (Cde. 4.1.3.; 4.2.1. y 4.2.2.).

6.4. Formalizar la existencia del Programa Nacional de ESI dentro de la estructura del ME, a fin de fortalecerlo y favorecer la coordinación y articulación antes mencionada (4.1.1.; 4.1.3.; 4.2.1. y 4.2.2.).

6.5. Arbitrar los medios necesarios para lograr la continuidad institucional a pesar de los cambios en la gestión gubernamental, que garantice contar con información y documentación necesaria para la toma de decisiones y la evaluación de las medidas adoptadas (Cde. 4.2.3.).

6.6. Delinear y poner en marcha, en articulación con el INFoD y las jurisdicciones, mecanismos para la detección de necesidades de capacitación integrales y accesibles, comunicar eficientemente la oferta e incentivar a todos los actores del sistema educativo a capacitarse para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 26.150 (Cde. 4.3.1.).

6.7. Continuar con las estrategias de articulación y el acompañamiento a las jurisdicciones para la conformación de los equipos de referentes escolares en articulación con CFE y la profundización y generalización de las Jornadas Educar en Igualdad (Cde. 4.3.2.; 4.4.1. y 4.8.1.).

6.8. Diseñar y organizar un sistema de registro y documentación que realice un seguimiento de los materiales, desde su producción hasta su efectiva entrega (Cde. 4.5.1.)

6.9. En el marco del Observatorio Federal de la ESI, generar espacios de intercambio con los actores interesados para el diseño participativo de los materiales (Cde. 4.5.2.).

6.10. Sistematizar la oferta, registración de solicitudes, realización y reporte de los servicios prestados (Cde. 4.6.1.)

6.11. Establecer criterios objetivos para priorizar la realización de asistencia técnicas a las distintas jurisdicciones de acuerdo a un diagnóstico. (4.6.2.)

6.12. Diseñar e implementar una estrategia en articulación con el CFE a fin de lograr la formación de espacios con familias en las jurisdicciones (Cde. 4.6.3.).



Auditoría General de la Nación

6.13. Optimizar y fortalecer el SIESI incorporando dimensiones que permitan detectar de manera oportuna deficiencias y oportunidades de mejora para realizar ajustes durante la gestión y a través de la articulación y coordinación con las jurisdicciones provinciales y el Observatorio Federal de la ESI (Cde. 4.7.1).

6.14. Diseñar e implementar un sistema de información gerencial y de control de gestión para la toma de decisiones, que permita determinar si las acciones que se están desarrollando son eficientes en general para todo el ME y en particular para cumplir los objetivos establecidos en la Ley 26.150 (Cde. 4.7.1).

6.15. En el marco del Observatorio Federal de la ESI, implementar la articulación con los distintos actores interesados a través de la inclusión y participación activa y generación de instancias de retroalimentación, que incluya un sistema de evaluación del impacto de la ESI en el público objetivo munido de indicadores (Cde. 4.7.2.; 4.8.2. y 4.8.3.).

6.16. Evaluar conjuntamente con el centro de gobierno y en consonancia con los principios de la Agenda 2030, la adopción y/o adaptación de la meta 4.7 del ODS 4 y considerar su vinculación con el Programa Nacional de ESI y/u otras políticas públicas relativas a ESI (Cde. 4.9.1).

6.17. Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación intersectorial que permitan la identificación de interconexiones entre el Programa Nacional de ESI y otros ODS y metas de otros ODS (Cde. 4.9.2.).

7. CONCLUSIONES

En nuestro país, la Educación Sexual Integral como derecho supuso un proceso cuyos principales hitos son la sanción de la Ley 26.150²⁷ en 2006 y la aprobación por el Consejo Federal de Educación²⁸ (CFE) de los Lineamientos Curriculares Básicos (LCB) en 2008.

La Ley 26.150 establece que todos los educandos tienen derecho a recibir ESI en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de CABA y municipal, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación

²⁷ Publicada el 24 de octubre de 2016 en el Boletín Oficial. Su artículo 2º establece: “Créase el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos referidos en el artículo 1º las disposiciones específicas de la Ley 25.673, de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley 23.849, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 23.179, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuentan con rango constitucional; Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación”.

²⁸ El Consejo Federal de Educación es el espacio de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, integrado por las máximas autoridades de educación de las Provincias/CABA. Las Resoluciones que allí se adoptan son de cumplimiento obligatorio (Resolución CFE 1/07).



Auditoría General de la Nación

docente y de educación técnica no universitaria, definiéndola como aquella que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. Asimismo, dispuso la creación del Programa Nacional de ESI y definió sus objetivos.

También establece que las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal deben garantizar la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de ESI, debiendo cada comunidad educativa incluir en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.

La existencia de esta ley posiciona a la ESI como una política de Estado y su consagración como un derecho de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la enmarca en los derechos humanos.

En estos términos, la evaluación realizada para el periodo 2017-2019, estableció que el Ministerio de Educación y el Programa Nacional de ESI no fueron eficaces ni eficientes para realizar un diagnóstico de necesidades y recursos en base a herramientas modelizadas y fuentes de datos integrales y representativas, y en consecuencia tampoco lo fueron para planificar acciones de ESI durante el período auditado. En efecto, el Ministerio de Educación no contó con una planificación estratégica institucional para el período auditado y el Programa Nacional no planificó eficientemente sus acciones.

También se advierte ineficiencia en la gestión debido a la sub ejecución de fondos asignados, como así también en la definición de las metas físicas del Programa Nacional -que no representan su producción terminal- y por la falta de aplicación de criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” lo que puede afectar, además, la equidad de la distribución.

Sin perjuicio de lo mencionado en lo relativo a las acciones de ESI, el Programa Nacional diseñó y proporcionó ciertos criterios destinados a conformar los equipos de referentes escolares, determinando sus características, roles y tareas e implementó eficazmente diversas estrategias para lograr la realización de las Jornadas Educar en Igualdad, aunque no midió sus resultados.

En cuanto a las acciones de capacitación, diseño y distribución de materiales didácticos y servicios de asistencia técnica, se identificaron oportunidades de mejora provenientes de la falta de mecanismos estandarizados, sistematizados y documentados y la ausencia de aplicación de criterios objetivos para:



Auditoría General de la Nación

- identificación de demanda existente y potencial y generación de estrategias de comunicación, captación e incentivo para capacitaciones de ESI;
- registro sistematizado y actualizado de los materiales demandados, distribuidos y efectivamente entregados;
- utilización de criterios objetivos y vinculados a los diferentes destinatarios para el diseño, selección y producción de los materiales didácticos;
- identificación y registro de la demanda y prestación de asistencias técnicas;
- selección o priorización de la prestación del servicio de asistencias técnicas a todas las jurisdicciones.

Tampoco fue eficaz en generar estrategias de apoyo como asistencias técnicas u otras acciones para organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que prevé que : “Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, con apoyo del programa, deberán organizar en todos los establecimientos educativos espacios de formación para los padres o responsables que tienen derecho a estar informados”. Estos espacios pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.

El Programa Nacional no contó durante el período auditado con mecanismos o sistemas eficaces de monitoreo de sus acciones ni diseñó e implementó un sistema de evaluación del impacto de sus acciones en los/as estudiantes y docentes.

Si bien articuló interministerialmente a través del Plan ENIA y Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, con organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y con UNICEF Argentina, no se promovieron mecanismos sistematizados de participación ni organizó espacios de articulación intersectorial a fin de lograr la implementación de la ESI conforme al principio de transversalidad.

En idéntico sentido, los mecanismos y canales de información y comunicación con las partes interesadas y el público en general sobre la implementación de la ESI resultaron ineficientes y no existió un mecanismo de retroalimentación con los requirentes.

Finalmente, el proceso de vinculación de las acciones del Programa Nacional de ESI con las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4 no fue realizado de manera eficaz y de acuerdo a los principios de la Agenda 2030, toda vez que no fue inclusivo y participativo, ni consideró el principio de “no dejar a nadie atrás”. No obstante, respecto a la vinculación del Plan ENIA con la meta 3.7 del



Auditoría General de la Nación

ODS 3, la naturaleza intersectorial del diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política hacen innecesario identificar mecanismos específicos de vinculación. Respecto del ODS 5, se advirtió que sin identificar expresamente la interconexión en términos de la Agenda 2030, se generaron algunos mecanismos de articulación y coordinación en el marco la responsabilidad asignada al ME (y al Programa Nacional de ESI) por el mencionado Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, que permitieron el fortalecimiento de acciones de ESI, como las Jornadas Educar en Igualdad, y del vínculo con las jurisdicciones provinciales.

BUENOS AIRES, 26 de diciembre de 2022.



Auditoría General de la Nación

ANEXO I: Preguntas de auditoría

PA 1 El Programa Nacional ¿realizó acciones de diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo y evaluación para cumplir con los objetivos asignados por la Ley 26150 y de acuerdo con los principios de universalidad, integralidad y equidad que ésta propugna? En caso afirmativo, ¿fueron eficaces y eficientes?

PA 1.1 ¿Contó con diagnóstico y planificación para los períodos analizados?

PA 1.2 ¿Las acciones de capacitación, asistencia técnica y distribución de materiales se ejecutaron eficaz y eficientemente para lograr que las jurisdicciones implementen los objetivos planteados en el art. 8 de la Ley 26.150 y de acuerdo con las necesidades detectadas?

PA 1.3 El Programa Nacional, ¿realizó procesos integrales, eficaces y eficientes de monitoreo y evaluación?

PA 1.4 El Programa Nacional, ¿elaboró estrategias de trabajo conjunto con partes interesadas externas (sociedad civil, sector académico, privado, sindical, entre otros.)? ¿Generó instancias y/o mecanismos de articulación y participación en alguna o en todas las etapas de gestión (diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo y evaluación) a fin de lograr la implementación de la ESI según los principios consagrados en la Ley 26.150? En caso afirmativo, ¿estos procesos fueron regulados o modelizados? ¿Se establecieron mecanismos para informar a las partes interesadas, y al público en general, los avances y/o desafíos pendientes, así como canales de retroalimentación del público?

PA 2 Las acciones del Programa Nacional de ESI y del Plan ENIA, como parte de aquel, ¿se encuentran alineadas para contribuir eficazmente al logro de las metas de los ODS 3 (3.7), 4 (4.1 y 4.2) y 5 (5.2 y 5.4) de la Agenda 2030 conforme fueron adoptadas/adaptadas por la República Argentina?

PA 2.1 El proceso de vinculación de acciones del Programa Nacional y el Plan ENIA con las metas 4.1 y 4.2 (ODS 4) y 3.7 (ODS 3) ¿se realizó en consonancia con los principios de la Agenda 2030 y en orden a lograr su implementación y seguimiento? A saber: ¿existieron mecanismos de coordinación, colaboración y comunicación eficaces y documentados entre los responsables del Programa y el Plan, los representantes técnico y político de los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social ante la Comisión Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS, el CNCPS, el INDEC y demás actores gubernamentales y no gubernamentales?; ¿se identificaron jurisdicciones y/o grupos vulnerables que requieran priorización o diferenciación de acciones?; ¿se identificaron las interconexiones existentes con otros ODS y/o sus metas?; ¿se contó con información estadística apropiada y pertinente para alimentar los indicadores definidos para las respectivas metas, o en su defecto se identificaron lagunas en la misma?

PA 2.2 El Programa Nacional de ESI (incluyendo el Plan ENIA) y/o los representantes político y técnico del Ministerio de Educación y el entonces INAM, ¿identificaron vinculación alguna entre los objetivos y acciones de aquellos y las metas del ODS 5? En caso afirmativo, ¿establecieron y ejecutaron mecanismos de coordinación y articulación tendientes a hacer efectiva esta vinculación de acuerdo con los principios de la Agenda 2030?



Auditoría General de la Nación

ANEXO II: Criterios de auditoría

PA 1.1.1: Un programa es un conjunto de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico de una situación o problema. Este diagnóstico permite conocer la estructura y dinámica de la problemática que se propone intervenir y justifica la necesidad de intervención, abordando cuestiones como la población objetivo, el relevamiento de ofertas similares y buenas prácticas, los grupos y actores relevantes, etc. En consecuencia, a fin de planificar sus acciones para cumplir con los principios (universalidad, integralidad y equidad) y objetivos previstos por la Ley 26.150 el Programa Nacional de ESI debe contar con un diagnóstico situacional.

PA 1.1.2: La entonces SICE contó con áreas cuyas responsabilidades eran la de producir, recabar y difundir información sobre el sistema educativo nacional en su conjunto que fundamente la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la calidad educativa, como así también realizar análisis prospectivos derivados de la aplicación de las políticas educativas y elaborar información estratégica para la toma de decisiones.

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende plantea como desafío unificar e integrar la información y promover su uso continuo para la toma de decisiones orientada a la mejora de las experiencias educativas y reconoce que la generación y sistematización de la información sobre la gestión, de manera confiable y oportuna, es una condición básica para coordinar la acción de los distintos ámbitos y permite monitorear acciones educativas y anticipar obstáculos y dificultades en su implementación. Es útil para diagnosticar problemas y reorientar recursos y esfuerzos para su solución.

A partir de 2018, el Programa Nacional cuenta con el SIESI que tiene como uno de sus propósitos conocer lo realizado y proyectar lo que es necesario realizar.

PA 1.1.3: La planificación permite establecer las actividades que se van a realizar, su forma y tiempo de ejecución; establecer prioridades y tornar más eficiente el uso de recursos limitados. Asimismo, permite asignar responsables y responsabilidades además de la realización de cronogramas que incluyan metas de largo, mediano y corto plazo y el establecimiento de metas intermedias.²⁹

De acuerdo a la DA 495/16 y sus modificatorias, la entonces Dirección Nacional de Planeamiento Educativo de la SICE tuvo como responsabilidad primaria “Entender en las acciones relativas al planeamiento, desarrollo e implementación de políticas y estrategias de mejoramiento del Sistema Educativo Nacional”, destacándose entre sus acciones la de coordinar y apoyar los procesos de planificación de las distintas áreas del Ministerio teniendo en cuenta los objetivos y metas establecidos por el marco normativo vigente.

PA 1.1.4: La identificación de los objetivos estratégicos a nivel ministerial debe tener un claro correlato para su implementación en las instancias ejecutoras, tales como los programas o las entidades adscritas o descentralizadas a dichos Ministerios.

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende tiene como una línea de acción de sus ejes centrales (aprendizajes de saberes y capacidades fundamentales), la “Implementación de acciones tendientes a fortalecer el aprendizaje de temáticas transversales que hacen al desarrollo integral de los/as estudiantes, incluyendo la educación ambiental, la educación sexual integral, la construcción de la ciudadanía, la convivencia escolar, educación y memoria, y la prevención de adicciones y uso indebido de drogas.

Los programas, proyectos y/o políticas vinculadas a la niñez y adolescencia requieren esfuerzos que promuevan la integralidad tanto intersectorial (de las áreas que diseñan e implementan las

²⁹ Confr. Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L., Op. cit., pp. 71/90.



Auditoría General de la Nación

intervenciones) como intergubernamental (distintos niveles de gobierno), para armonizar los nuevos proyectos con sus propias planificaciones internas, sus objetivos y sus metas.

PA 1.1.5: En la planificación es importante el conocimiento de los recursos disponibles que fueron o serán tenidos en cuenta durante la elaboración del presupuesto. Es necesario que el área o unidad de gestión conozca su presupuesto y que analice sus alcances para evaluar la factibilidad de cumplimiento de los objetivos en el tiempo establecido y con los recursos disponibles.

Según el Manual para la Formulación Presupuestaria de la Administración Pública Nacional 2017-2019, la ONP se encuentra abocada al desarrollo, implantación y consolidación de buenas prácticas en las distintas etapas del proceso presupuestario, destacándose entre ellas la profundización de la descentralización operativa estableciendo vínculos directos con las UE para, entre otras cosas, desarrollar instrumentos técnicos para lograr mayor integración e interacción entre el presupuesto y los planes de gobierno. En ese sentido, la información solicitada se requiere a nivel general de la jurisdicción o entidad y por cada una de las categorías programáticas, solicitándose de estas últimas los elementos que sustentan la programación, para que quienes tienen que analizar y aprobar el proyecto de presupuesto, puedan apreciar los tipos de bienes o servicios a producir en el ejercicio presupuestario, así como los recursos reales y financieros necesarios para su materialización.

La línea de acción 3.3.1 del eje 3 (Planificación y Gestión educativa) del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende establece la “regularización y monitoreo de procesos de ejecución y rendición de transferencias a las provincias y la definición de criterios objetivos de asignación de recursos” para cumplir con el objetivo de gestionar los recursos favoreciendo el logro de los objetivos educativos nacionales concertados.

PA 1.2.1: El Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 estableció que, para adecuar la relación entre la oferta de formación y las necesidades de docentes del sistema educativo, es necesario un proceso de planificación basado en información precisa y oportuna sobre las demandas presentes y futuras. A su vez, previó que para la formación continua de los docentes y directores en ejercicio se potenciará la formación especializada en temáticas consideradas clave para enfrentar los desafíos presentes en las escuelas. Por su parte el CFE en su Resolución 340/18 dispuso, entre otras cosas, que se aseguren las acciones necesarias para el cumplimiento de un espacio específico de ESI en la formación inicial de todos los futuros docentes y se promueva que en todas las escuelas del país se organice un equipo docente referente de ESI que lleve adelante un enfoque interdisciplinario, que funcione como nexo con los equipos jurisdiccionales y que actúe de enlace con el proyecto institucional de cada establecimiento, el que será seleccionado de la planta orgánica funcional existente en cada escuela. También ordenó incluir contenidos de ESI en las evaluaciones a todos los docentes del país que se realizan en el marco de los concursos de ascenso conforme la normativa aplicable en cada jurisdicción.

PA 1.2.2: La Ley 27.234 establece las bases para que, en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario se realice la jornada “Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género” para que los alumnos, las alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas para prevenir y erradicar la violencia de género, debiendo el PEN, a través de los organismos que correspondan realiza la jornada, al menos una vez durante el ciclo lectivo. En este sentido, el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la violencia contra las mujeres 2017- 2019 asignó al CFE y al Ministerio de Educación de la Nación la responsabilidad de implementar la ESI en estos aspectos, acorde a lo establecido por la Ley 26.150 y objetivos asignados al Programa Nacional de ESI. Por su parte, el CFE en su Resolución 340/18 dispuso que se aseguren la realización de dichas jornadas, planificando y coordinando su realización en la misma semana del año en todos los establecimientos educativos del país.



Auditoría General de la Nación

PA 1.2.3: Entre las funciones del Programa Nacional de ESI se encuentra el diseño, producción y/o selección de materiales didácticos que se recomienda utilizar a nivel institucional, para favorecer la implementación de la ESI en las jurisdicciones.³⁰

La selección de los materiales a utilizar con los estudiantes siempre se realizará contextualizada en el marco del diseño de una intervención educativa concreta, considerando además de su calidad objetiva que sus características específicas estén en consonancia con determinados aspectos del contexto educativo, como los objetivos educativos que se pretenden lograr, los contenidos que se van a tratar, las características de los estudiantes que lo utilizarán (capacidades, estilos cognitivos, intereses, conocimientos previos) ya que todo material didáctico requiere que sus usuarios tengan determinados prerrequisitos y las características del contexto (físico, curricular, etc.) y donde pensamos utilizarlos.³¹

Según el Decreto 1030/16 vigente durante el período auditado, todos los procedimientos llevados a cabo por las jurisdicciones y entidades del PEN comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley 24.156, siempre que tengan por objeto el perfeccionamiento de los contratos comprendidos en el inciso a) del artículo 4 del Decreto Delegado 1023/01 y complementarios, se regirán por ese Decreto y el Reglamento que aquel aprueba y las normas que se dicten en consecuencia.

PA 1.2.4: “Las asistencias técnicas son aquellas intervenciones que el Programa Nacional de ESI realiza a modo de apoyo y/o intervención, (*in situ* y a distancia), específica o continua, a los efectos de orientar a las Jurisdicciones, Organizaciones, Programas, Universidades y otros sectores a los efectos de apoyar el mejoramiento e implementación de la ESI en diferentes ámbitos”.

PA 1.2.4.1: El art. 9 de la Ley 26.150 establece que el Programa debe apoyar las jurisdicciones para organizar en todos los establecimientos educativos, espacios de formación para los padres o responsables para: a) ampliar la información sobre aspectos biológicos, fisiológicos, genéticos, psicológicos, éticos, jurídicos y pedagógicos en relación con la sexualidad de niños, niñas y adolescentes; b) promover la comprensión y el acompañamiento en la maduración afectiva del niño, niña y adolescente ayudándolo a formar su sexualidad y preparándolo para entablar relaciones interpersonales positivas; y c) vincular más estrechamente la escuela y la familia para el logro de los objetivos del programa.

PA 1.2.5: La ejecución de los fondos presupuestarios se realiza en dos planos interrelacionados: el físico de la provisión o producción terminal e intermedia y el financiero. En este sentido, la ejecución es la movilización de la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos –bienes o servicios- en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos, empleando la tecnología correspondiente, teniendo presentes los criterios de eficiencia y eficacia, necesarios en todo proceso productivo. Para ello debe haber una conjugación armónica de acciones concretas, ya sean rutinarias o que demanden una decisión previa, realizada a lo largo del período y se requiere la participación, coherente y coordinada, de especialistas en diversas disciplinas, considerando los diferentes sistemas administrativos de cada organización.

Por otra parte, el concepto de eficiencia está muy ligado al de costos, pero el establecimiento de sistemas de costos no es necesariamente un requisito para su determinación ya que, en la Administración Pública Nacional, es posible examinar un aspecto de la eficiencia de las acciones productivas que desarrollan las dependencias, tomando como base el gasto devengado y es fácil deducir que la información financiera que brinda la contabilidad presupuestaria es representativa para mediciones de eficiencia. Ahora bien, la evaluación requiere que los análisis de eficiencia

³⁰ Confr. Informe de gestión Programa Nacional de ESI 2016-2019, p. 6.

³¹ Confr. Careaga, I. (1999). Los materiales didácticos.



Auditoría General de la Nación

sean complementados con análisis en términos de eficacia. Es decir, medir la magnitud y analizar la calidad con que la producción y provisión públicas están contribuyendo al logro de las políticas y objetivos.

PA 1.3.1: El monitoreo consiste en hacer un seguimiento de la ejecución de las actividades, la asignación de los productos y el modo y cantidad de cómo son usados los recursos. Busca detectar de manera oportuna deficiencias en el proceso de ejecución para hacer ajustes en la gestión, utilizando el plan de acción como marco de referencia y, en consecuencia, analiza la ejecución de las actividades en relación a dicho plan.³²

Un sistema de monitoreo se construye a partir de indicadores. Si bien los más utilizados son los indicadores cuantificables, es necesario contar con indicadores cualitativos a fin de comprender cómo se producen los procesos, qué oportunidades se encuentran, cuáles son los principales obstáculos o qué factores dificultan la acción.³³

El denominado seguimiento estratégico de la acción pública es un concepto que abarca a una gran variedad de instrumentos y prácticas que pueden llevar el nombre de tablero de control o tablero de comando de la acción de gobierno. Si bien los datos más agregados y como totalidad de la muestra son seguidos por las máximas autoridades de la organización, es necesario desarrollar aperturas para cada uno de los niveles subalternos de la organización, para que el seguimiento sea también una función de todos, con un impacto en el aprendizaje y en la mejora.³⁴

PA 1.3.2: En el marco del Programa Nacional de ESI, la cartera educativa nacional junto con las jurisdicciones definirán dispositivos y criterios para que se evalúe el impacto de la educación sexual integral tanto en alumnos y alumnas como en los docentes.³⁵

La evaluación se concentra principal, aunque no exclusivamente, en conocer si los cambios que pretendía un programa, se han producido (resultados, o eventualmente impactos) y cómo están asociados a los productos que el programa brindó, reconstruyendo las relaciones causales esperadas en clave de actividades a productos a objetivos intermedios (efectos) a objetivo final (impacto).³⁶

Un instrumento conceptual y metodológico, importante para la evaluación es un conjunto de indicadores que permiten recolectar la información requerida y generar el conocimiento que permita hacer un juicio sobre el desempeño de una política y deben cumplir con una serie de características (validez, confiabilidad, especificidad, representatividad, especialidad, claridad, accesibilidad, etc.).³⁷

Para lograr una visión integral, un programa debe contar con las siguientes fuentes de información: líneas de base que permitan conocer la situación que se encuentra antes de que comience la intervención, informes periódicos de tipo censal, producidos por las y los ejecutores y las y los coordinadores, supervisiones en terreno y evaluaciones de impacto, entre otros.³⁸

PA 1.4: Las instancias de coordinación con actores interesados externos (sociedad civil, académico, privado, sindicatos, etc.) puede darse en cualquiera de los momentos de la política pública. Se pueden identificar cinco momentos en los que es posible abrir estos espacios para coordinar roles y recursos: diagnóstico; diseño; ejecución; seguimiento y monitoreo; evaluación

³² Conf. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa: *Guía para Evaluación de Programas en Educación*, Buenos Aires: Ministerio de Educación, p. 8.

³³ Conf. Di Virgilio, M. y Solano R. (2012): *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, pp. 45/50.

³⁴ Conf. Curso INAP (2020): *Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas* Unidad 3, Buenos Aires, pp. 9/10.

³⁵ Conf. Considerandos Resolución CFE 48/08.

³⁶ Conf. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa: *Guía para Evaluación de Programas en Educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, p. 7.

³⁷ Conf. Curso INAP (2020): *Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas*, Unidad 3, Buenos Aires, pp. 6/7.

³⁸ Conf. Di Virgilio, M. y Solano R. (2012): *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, pp. 45/50.



Auditoría General de la Nación

y resultados. La participación puede tener distintos alcances, según la o las etapas en los cuales las partes interesadas externas sean incorporadas.³⁹

El Programa Nacional de ESI elaborará estrategias de trabajo conjunto con las jurisdicciones, las familias, miembros de la comunidad educativa, organismos nacionales e internacionales, distintos sectores de la sociedad civil y medios de comunicación, tendientes a la concreción de los propósitos enunciados en la Ley N° 26.150.⁴⁰

El Ministerio contó con la Subsecretaría de Enlace y Cooperación Intersectorial e Institucional cuyos objetivos eran intervenir en materia institucional en lo referente a las relaciones con las sociedades y entidades de carácter civil, como así también con las organizaciones no gubernamentales, diseñar, desarrollar e implementar estrategias y mecanismos que favorezcan el establecimiento de vínculos intersectoriales entre el Ministerio y los actores relacionados con la temática, generar espacios para promover la participación de los diversos actores del Sistema Educativo Nacional en materia de política educativa y establecer mecanismos de articulación y coordinación del Sistema Educativo Nacional, en coordinación con las áreas competentes.⁴¹ El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 *Argentina Enseña y Aprende* tiene como líneas de acción de su objetivo 4 -comunidad educativa integrada- articular iniciativas de otros organismos públicos, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para contribuir al cumplimiento de los objetivos nacionales concertados.⁴²

PA 2.1: La implementación de la Agenda 2030 se debe realizar siguiendo los principios sobre los que se basa: propiedad nacional (definir metas nacionales según las prioridades nacionales); inclusivo y participativo (generar espacios participativos durante con una amplia gama de partes interesadas); universal y basado en el enfoque basado en los Derechos Humanos; “No dejar a nadie atrás” (principio de igualdad y no discriminación a fin de garantizar la inclusión de los grupos vulnerables); enfoque integrador (vinculación de las dimensiones del Desarrollo Sostenible social, económica y ambiental).⁴³

Basado en el Marco de Acción Educación 2030, durante el proceso de adopción/adaptación de la Agenda 2030, el entonces MECCyT designó áreas con responsabilidad política y técnica para la coordinación del ODS 4. A su vez, se conformó un Grupo de Trabajo Ministerial (GTM) con referentes de las áreas involucradas en la recolección de datos y la elaboración de información estadística de las secretarías que intervienen en el diseño, planificación, y gestión de las políticas educativas a nivel nacional, con el fin de que el trabajo se realice de forma articulada, definiendo una metodología para alcanzar la tarea encomendada.⁴⁴

PA 2.2: El enfoque integrado es uno de los principios de la Agenda 2030 para su implementación ya que los ODS no se pueden alcanzar por separado, sino que debe contemplarse la vinculación a través de sus metas. Éstas deben observarse en su conjunto y abordarse de manera articulada a fin de promover las dimensiones del desarrollo sostenible.⁴⁵

Todos los ODS interactúan entre sí y comprender el rango de interacciones positivas y negativas entre ellos es clave para desbloquear todo su potencial a cualquier escala, así como para asegurar que no se avance en algunas áreas a expensas del progreso en otras.⁴⁶

³⁹ Conf. Repetto, F. y Fernández J. (2012): *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, pp. 82/84.

⁴⁰ Conf. Considerandos Resolución CFE 45/08.

⁴¹ Confr. Decreto 57/16.

⁴² Confr. Plan Estratégico Nacional 2016-2021 *Argentina Enseña y Aprende*, pp. 21/22.

⁴³ Confr. A/RES/70/1/21 aprobada por Asamblea General ONU-25 de septiembre de 2015.

⁴⁴ Conf. Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Implementación de la Agenda 2030 en la Argentina 2016-2019, pp. 36/42.

⁴⁵ Confr. A/RES/70/1/21 aprobada por Asamblea General ONU-25 de septiembre de 2015.

⁴⁶ Confr. *A Guide to SDG Interactions: from science to implementation*, International Council for Science, p. 7.



Auditoría General de la Nación

ANEXO III: Partes interesadas externas consultadas

- Fundación Huésped
- Amnistía Internacional
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
- Fundación Amanecer
- Fundación SES (FUNSES)
- FUSA Asociación Civil y Centro Médico para la Atención de la Salud de Adolescentes y Jóvenes (AC FUSA)
- Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP)
- Sociedad Argentina de Ginecología Infanto-Juvenil (SAGIJ)
- Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM)
- Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO)
- Fundación Sostenibilidad, Educación y Solidaridad (FUNDESES)
- Fundación SURCOS
- Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM)



Auditoría General de la Nación

ANEXO IV: Descargo del auditado

INFORME TÉCNICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL

RESPUESTA ANTE LOS HALLAZGOS DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

En primer lugar, corresponde mencionar específicamente sobre lo detallado en el punto 6 RECOMENDACIONES - 6.4. Formalizar la existencia del Programa Nacional de ESI dentro de la estructura del ME, a fin de fortalecerlo y favorecer la coordinación y articulación antes mencionada (4.1.1.; 4.1.3.; 4.2.1. y 4.2.2.) del "BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA", Act. 639/19, Proyecto 12010780, que:

Conforme lo señalado en el punto 3.1. Marco legal, incluido en el borrado en cuestión, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral ya se encuentra creado en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN conforme lo establecido en el Artículo 2º de la Ley 26.150.

Además, cabe destacar que la Decisión Administrativa Nº 1449, de fecha 10 de agosto de 2020, que aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del MINISTERIO DE EDUCACIÓN establece en su ANEXO II (IF-2020-24743543-APN-DNDO#JGM) como responsabilidad primaria de la DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PARA LOS DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y EDUCACIÓN SEXUAL, dependiente de la SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SOCIAL Y CULTURAL de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN: "Intervenir en la planificación, programación, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas educativas que garanticen la Educación Sexual Integral, y la educación en materia de derechos humanos y género en las distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional". Y entre las acciones de la citada DIRECCIÓN: "Intervenir en la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral, diseñando estrategias para su cumplimiento en todos los niveles y modalidades educativas, en la REPÚBLICA ARGENTINA", "Planificar e implementar propuestas pedagógicas para el fortalecimiento de la Educación Sexual Integral, la promoción de los derechos humanos y la formación para una ciudadanía democrática en los procesos escolares en las instituciones educativas, en articulación con los equipos técnicos de las diferentes jurisdicciones.", "Producir material y recursos pedagógicos para promover y acompañar el desarrollo de propuestas educativas vinculadas a la promoción de derechos humanos, memoria, educación sexual integral y género, en el ámbito de su competencia específica." y "Realizar, en el ámbito de su competencia, encuentros y mesas federales para debatir, concertar y articular políticas educativas para la promoción de los derechos humanos y la educación sexual integral en el Sistema Educativo Nacional.", entre otros.

Por tanto, se considera que la normativa señalada satisface las recomendaciones efectuadas en el punto 6.4 del "BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA", sobre la formalización de la existencia del Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

Respecto de las observaciones realizadas sobre el diagnóstico y planificación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (PNESI), se menciona en el informe que las investigaciones de las organizaciones externas no pueden considerarse herramientas propias del Programa Nacional de ESI. Sin embargo, es de destacar que las investigaciones desarrolladas por los

IF-2022-124973431-APN-SE#ME

Página 1 de 10



Auditoría General de la Nación

organismos internacionales se realizaron a demanda del PNESI y suponían un trabajo articulado en conjunto. Asimismo, fruto de esta articulación, UNICEF aportó la contratación de un perfil técnico para el monitoreo de la implementación de la ESI, quien trabajó bajo la coordinación del Programa.

No obstante, lo antes dicho, cabe también mencionar que en el período auditado, el Plan Operativo Anual -POA-, era el instrumento de planificación utilizado por el Ministerio para la planificación anual, y por el Programa para organizar y gestionar acciones en las jurisdicciones. Actualmente las líneas de acción del PNESI se encuentran comprendidas como objetivos a cumplir dentro del Plan Educativo Anual, instrumento de planificación que se elabora en base a los lineamientos normados por la Resolución de Consejo Federal de Educación (CFE) 423/22 la cual aprueba los Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una educación justa, democrática y de calidad. Mediante este instrumento se solicita a las jurisdicciones que incorporen las acciones concretas que llevarán a cabo para alcanzar dicho objetivo.¹

Desde el año 2018 el PNESI lleva adelante el relevamiento de acciones a través de la Ficha Jurisdiccional, que se realiza en forma sistemática cada cierre de año. Estas acciones de monitoreo relevan indicadores que sirven de insumo al Observatorio Federal de la ESI (OFESI), creado en 2020 y del cual el PNESI forma parte en sus 3 comisiones.²

El PNESI tiene entre sus principales líneas de acción el monitoreo y evaluación de su implementación y cuenta con diversas herramientas sistematizadas para el relevamiento de datos. Con el objeto de conocer las propuestas y acciones realizadas en las jurisdicciones en ese contexto, el PNESI, con la asistencia técnica de UNICEF Argentina, realizó un relevamiento al respecto, que dio como resultado el *Informe sobre las Acciones de los Equipos Jurisdiccionales de ESI en el contexto de la Pandemia del Covid 19. Período enero- agosto 2020*.³

El PNESI no participa de la determinación de los montos de la asignación específica para cada jurisdicción. El estado de ejecución de todas las asignaciones específicas transferidas a las jurisdicciones se inscribe y están disponibles a través del sistema del Sistema de Transferencia de Recursos Educativos (SITRARED)⁴. Desde el PNESI se acompaña a todas las jurisdicciones con el fin de garantizar su ejecución, así como las solicitudes de las reposiciones en los casos que así lo requieran. Asimismo, se gestiona de manera oportuna, junto a la Subsecretaría de Educación Social y Cultural, el pedido de no objeciones para la contratación de los Recursos Humanos para los equipos jurisdiccionales ESI.

Con respecto a lo señalado sobre la implementación de acciones cuyos destinatarios son los y las docentes en lugar de los y las estudiantes, como indica el artículo 4 de la ley 26.150, vale

¹ https://ministeriodeeducaciondelanacion-my.sharepoint.com/personal/privada_ssppei_educacion_gob_ar/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fprivada%2Fssppei%2Feducacion%2Fgob%2F%2Fdocumentos%2FVersiones%20finales%20PEA2022&ga=1

² <https://www.argentina.gob.ar/educacion/ofesi>

³ <http://www.bnm.me.gov.ar/giaa1/documentos/EL007543.pdf>

⁴ <https://sitrared.educacion.gob.ar/SITRARED/mePortal/Account/Login?ReturnUrl=%2Fsitrared%2FmePortal>



Auditoría General de la Nación

destacar que las diversas acciones de formación docente continua no entran en contradicción con lo establecido en el artículo citado. La Estrategia Nacional para la implementación de la ESI tiene como destinatarios finales los y las estudiantes y como agentes ejecutores a los equipos docentes, administrativos y supervisivos de cada institución. La capacitación docente que lleva adelante el PNEI es respetuosa del sistema federal de gobierno, de la organización del Sistema Educativo Nacional y de las funciones del Ministerio de Educación Nacional, establecidas en el Art. 115 de la Ley Nacional de Educación N°26.206.⁵

La formación docente es un medio para llegar a cada estudiante y un fin en sí mismo ya que permite unificar criterios y brindar herramientas pedagógicas para la inclusión transversal de los contenidos y el enfoque que nos exige adoptar la Ley 26.150, no solo en los espacios curriculares sino en cada aspecto de la vida escolar. La formación docente continua es una política educativa que garantiza que en cada escuela exista un equipo docente con las herramientas necesarias para el abordaje de los contenidos de la ESI (RE-CFE 45/08 y 340/18). Quienes se encuentran involucrados/as en el día a día de la tarea educativa precisan alinearse con los principios rectores de la Ley 26.150 para que la implementación de la ESI sea coherente y sostenible a lo largo del tiempo. Las acciones dirigidas a los/as docentes fueron priorizadas sin dejar de realizarse acciones dirigidas a los/as estudiantes directamente (distribución de materiales pedagógicos, convocatorias, etc.).⁶

El PNEI ha implementado desde su creación distintos dispositivos que responden a diferentes estrategias de formación y/o actualización. Muchas de ellas son el resultado de la articulación con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y/o con otras áreas del Ministerio. La difusión de todas las propuestas de formación virtual se realiza a través de los canales oficiales

del Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Formación Docente, además de la difusión institucional del Programa.⁷

⁵ En el Título X, Capítulo II de la Ley se establecen entre las funciones del Ministerio de Educación Nacional: fijar políticas y estrategias educativas, asegurar el cumplimiento de lo establecido en la Ley, ejecutar, supervisar y evaluar, fortalecer la gestión educativa de los gobiernos provinciales, desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, contribuir con asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones y dictar normas, entre otras. Y deja en el ámbito de las competencias jurisdiccionales la responsabilidad de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales; d) Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal; e) Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en el artículo 65 de la ley.

⁶ Antecedentes normativos para la adopción de la política educativa de capacitación docente: A) La Ley de Educación Nacional N° 26.206 artículo 67, establece que las y los docentes tienen derecho a ser capacitados/as y es responsabilidad del Estado la implementación de políticas de formación integrales, gratuitas y de calidad. B) El CFE en su Resolución 340/2018 considera pertinente profundizar el esfuerzo hasta el momento logrado para efectuar el pleno cumplimiento de los objetivos y fines de la Ley de Educación Sexual Integral y es por eso que resuelve en el artículo 3, promover que en todas las escuelas del país se organice un equipo docente referente de Educación Sexual Integral, que lleve adelante un enfoque interdisciplinario, que funcione como nexo con los equipos jurisdiccionales y que actúe de enlace con el proyecto institucional de cada establecimiento.

Con posterioridad al periodo auditado: dichos principios fueron integrados a la RE-CFE 419/22 de Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral y al presupuesto 2023.

⁷ <https://red.infed.edu.ar/cursos/> <https://red.infed.edu.ar/>

IF-2022-124973431-APN-SE#ME

Página 3 de 10



Auditoría General de la Nación

Por lo demás, respecto de la detección de las necesidades de capacitación de las jurisdicciones, en ocasión de elaborar propuestas formativas, el Programa tiene en cuenta las distintas temáticas que señalan los Lineamientos Curriculares de la ESI; la sanción de normativa nacional vinculada con la ampliación de derechos como aquellas que impactan en los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas. Esta normativa además es abordada en clave con la responsabilidad que tiene el área educativa y la subsiguiente construcción de propuestas pedagógicas integrales en función de los cinco ejes conceptuales que define la normativa como garante del abordaje de los temas propios de la ESI como así también el tratamiento de los contenidos desde distintas "puertas de entrada".

En relación con lo mencionado en el informe de auditoría "... no existe un registro que permita identificar los establecimientos que requieran información y capacitación de equipos de referentes escolares.", se aclara que es responsabilidad de las jurisdicciones contar con dicha información y realizar las convocatorias. Desde 1991, con la Ley de transferencia de escuelas N°24.049, las jurisdicciones tienen bajo su órbita los establecimientos educativos. Sin perjuicio de ello, el PNEI hace énfasis a los equipos jurisdiccionales de ESI en el relevamiento y presencia de registros de los equipos de referentes conformados en cada institución educativa.

Aun así existen mecanismos del relevamiento de las necesidades de capacitación y retroalimentación impulsados desde el PNEI, se realizan consultas a los equipos jurisdiccionales y/o a partir de los dispositivos de capacitación realizados. Cabe destacar que, todas las personas que realizan los cursos virtuales responden una encuesta una vez finalizados los mismos.

A modo de resumen en el siguiente cuadro se detalla la oferta de los trayectos formativos virtuales realizados a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) para el año 2018.⁸

CURSOS	Año 2018	
	Cupos	Inscriptos/as
Embarazos, maternidades y paternidades en la Adolescencia	10000	9110
ESI: Un derecho que nos incumbe	5700	5583
Escuela, ESI y Diversidad	5700	5576
La ESI en la escuela: Vínculos saludables para prevenir la violencia de género	2150	2151

⁸ Estos datos surgen de un registro interno del Programa. Si es necesario puede solicitarse al INFoD dicho registro y documentación.



Auditoría General de la Nación

Curso del Plan Nacional de Prevención del Embarazo no intencional en la Adolescencia (ENIA)	1540	1184
TOTAL	25090	23604

Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley N° 27.234 de Educar en Igualdad, desde el Programa Nacional se realiza un seguimiento en los Planes Anuales Educativos Jurisdiccionales respecto de la incorporación de esta línea de acción. Así mismo, desde el PNEJ se han producido materiales educativos, gráficos y audiovisuales, con orientaciones para docentes a fin de acompañar la realización de la jornada en las instituciones educativas.⁹

En el año 2018, conjuntamente con el Instituto Nacional de las Mujeres se elaboraron los contenidos de las clases del curso virtual sobre Violencia de Género que se lleva a cabo a través del INFoD.

Por último, durante el año 2017, conjuntamente con la Coordinación Nacional de Diversidad Sexual, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se elaboraron los contenidos de las clases del curso virtual sobre Diversidad Sexual que se lleva a cabo a través del INFoD.

A modo de conclusión, existen una serie de hallazgos y recomendaciones que la Auditoría General de la Nación incluyó en su Borrador de Informe que fueron identificadas como aspectos a mejorar en el período posterior al auditado y hoy en día se encuentran considerados y son abordados de distintas maneras. A pesar de que dichas acciones toman lugar en la actualidad y exceden el período auditado, se adjunta un informe Anexo que incluye un listado de ejemplos que dan cuenta de las mismas.

⁹ <https://www.educ.ar/recursos/158009/educar-en-igualdad-prevencion-y-embarazo-no-intencional-en-la-adolescencia> - IF 2022-124973431-APN-SE#ME



Auditoría General de la Nación

ANEXO

Informe de acciones en ejecución.

A continuación, se detalla la totalidad de acciones de formación docente llevadas adelante en el período auditado y la totalidad de acciones de formación ofrecidas e implementadas durante el período 2020 - 2022:

IF-2022-124973431-APN-SE#ME

Página 6 de 10



Auditoría General de la Nación

PROPUESTAS FORMATIVAS	
2017/2019	2020/2022
Jornadas de Formación Institucional en ESI "Es parte de la vida. Es parte de la escuela"	Actualización Académica en Educación Sexual Integral
Jornadas de Fortalecimiento Institucional en ESI - Referentes Escolares de ESI (Resolución CFE N° 340/18)	El rol del referente de ESI en la escuela (Resol. CFE N° 340/18)
Círculo para Equipos Directivos: Educación Sexual Integral	ESI y masculinidades: Profundización de contenidos de ESI (Continuidad Resol. CFE N° 340/18)
Curso virtual: "Educación Sexual Integral en la Educación de Jóvenes y Adultos"	ESI en clave intercultural e interseccional: Profundización de contenidos de ESI (Continuidad Resol. CFE N° 340/18)
Curso virtual: "ESI: un derecho que nos incumbe"	ESI y perspectiva en discapacidad: Profundización de contenidos de ESI (Continuidad Resol. CFE N° 340/18)
Curso virtual: "La ESI en la escuela: Derechos y diversidad sexual"	ESI, el trabajo docente desde la integralidad
Curso virtual: "La ESI en la escuela: Embarazos, maternidades, paternidades en la adolescencia"	ESI y el trabajo con las familias
Curso virtual: "La ESI en la Escuela: Vínculos saludables para prevenir la violencia de género"	ESI y los equipos de supervisión
Curso "Educación Sexual Integral en la Educación de Jóvenes y Adultos"	"ESI, corporalidades y cuidados en la Educación Domiciliaria y Hospitalaria"
Trayectoria de Formación Docente en Educación Domiciliaria y Hospitalaria	"ESI y Discapacidad"
Curso del Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (ENIA)	"Educación en Derechos Humanos, Ambiente y ESI: aproximaciones para docentes rurales"
	"ESI y formación docente. Aportes para la construcción de vínculos libres de violencia"
	Formación docente situada: "propuesta basada en las temáticas de la cartilla ENIA I y II"
	Curso virtual: "La ESI en la escuela: nuevos desafíos a partir de la Ley de IVE"
	Curso virtual: "La ESI en la escuela: derechos y diversidad sexual"
	Curso virtual: "ESI: un derecho que nos incumbe"
	Curso virtual: "La ESI en la escuela: Embarazos, maternidades, paternidades en la adolescencia"
	Curso virtual: "La ESI en la Escuela: Vínculos saludables para prevenir la violencia de género"

IF-2022-124973431-APN-SE#ME

Página 7 de 10



Auditoría General de la Nación

En concordancia con lo señalado en el Borrador de Informe de Auditoría respecto a la importancia de contar con un presupuesto específico, se incluyó en la Resolución del CFE N° 419/22 un artículo donde el Ministerio de Educación de la Nación se compromete a seguir fortaleciendo las acciones jurisdiccionales de Educación Sexual Integral, mediante las asignaciones presupuestarias específicas.

La producción y distribución de materiales educativos es una línea de acción prioritaria para el Programa Nacional de ESI. Asimismo, se trata de una demanda constante tanto por parte de los equipos jurisdiccionales, como en las instancias de capacitación. El Programa ha establecido un mecanismo para la distribución de materiales educativos, y realiza un registro de los envíos y entregas de sus publicaciones, sobre la base del cual se realizan las provisiones de nuevas impresiones. Este registro, fue proporcionado al equipo auditor oportunamente.

La manera de sistematizar información referida a este tipo de entrega y distribución de materiales consistió, en principio, en la elaboración de un formulario de solicitud para las jurisdicciones, en el que figuran los nombres de cada uno de los títulos, y los espacios para indicar datos de domicilio y del receptor, que permitiera ordenar las demandas y pudiera ser remitido una vez completado al depósito para su tramitación. Tanto la recepción del formulario como su remisión al depósito se realiza por correo electrónico. Del mismo modo, la información de los envíos por correo gestionados a través del Depósito se registra anualmente indicando: fecha, provincia destinataria y detalle de materiales.

Respecto de la producción de materiales educativos de ESI, se entiende que las publicaciones del Programa Nacional no agotan la totalidad de las posibles propuestas temáticas a implementar en las escuelas para el abordaje de los contenidos, sino que -más bien- constituyen, un modelo o ejemplo para la elaboración de actividades áulicas para otros profesionales del ámbito educativo, tanto docentes como equipos técnicos. Si bien se reconoce que aún quedan contenidos y perspectivas por abordar e incluir en los materiales educativos, nunca se ha dejado de elaborar materiales educativos en base a los contenidos obligatorios establecidos por la Ley 26.150 y la Resolución del Consejo Federal de Educación 45/08 que establece los lineamientos curriculares de la ESI. Asimismo, estos contenidos se han actualizado en relación a los debates actuales, así como por las nuevas normativas vigentes a nivel nacional. En la producción de cada nuevo material se avanza en la incorporación de nuevos debates y miradas y en el tratamiento de los distintos derechos sexuales y reproductivos, así como también se incluye el rol de las escuelas en su garantía. Desde este año 2022, el PNESI cuenta con un catálogo actualizado en la página oficial del Ministerio de Educación.¹⁰

También se trabaja, de manera articulada, en la elaboración de propuestas que se difunden a través de los canales educativos y medios audiovisuales, como por ejemplo Paka Paka, Encuentro, Radio Nacional.

En lo que refiere a la adecuación a los contextos culturales, la elaboración de las producciones del Programa parte de una perspectiva universalista del derecho a la ESI que se plantea llegar a

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/esi/recursos>



Auditoría General de la Nación

las aulas de todo el país, esta decisión supone siempre un recorte. La adecuación a los contextos culturales específicos se configura como una acción propia de cada una de las jurisdicciones y escuelas, y se realiza a través del acompañamiento a los equipos técnicos por parte del PNESI.

Por otro lado, la estrategia para apoyar el trabajo de los equipos jurisdiccionales con familias ha sido a través de la producción de materiales específicos, la formación y la incorporación de propuestas para trabajar con las familias en los materiales educativos para docentes.

Durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, relacionado con la pandemia de COVID 19, el Ministerio de Educación Nacional produjo y distribuyó los cuadernos “Seguimos educando” en los que se incluyeron propuestas de actividades de ESI. Estas fueron elaboradas para trabajar en familia constituyendo una posibilidad de acercar los contenidos de ESI a los hogares. También se desplegaron propuestas a través de la plataforma de Educ.ar, la Televisión Pública nacional y Radio Nacional.

Nivel Inicial: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006949.pdf>

Nivel Primario (1er ciclo): <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006950.pdf>

Nivel Primario (2do ciclo): <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006951.pdf>

Nivel Secundario: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006952.pdf>

Además, se ha diseñado y organizado en el portal de educar una serie de materiales disponibles destinados a las familias: <https://www.educ.ar/recursos/157515/esi-para-compartir-en-familia>

Durante el año 2022 se comenzó con el trayecto formativo propuesto a las jurisdicciones “ESI y el trabajo con las familias”, el cual está pensado para que las escuelas fortalezcan el vínculo con las familias de sus estudiantes, tal como establece la Ley N° 26.150 en su artículo 9.

En 2022 se ha vuelto a fortalecer la línea Jornada Educar en Igualdad con la Resolución del CFE 419/22 que establece: “... una fecha específica dentro del calendario escolar en el marco de las acciones previas y posteriores enmarcadas en la implementación de la ESI, para la realización de la Jornada Educar en Igualdad, en conformidad con la Ley N° 27.234 y/o acorde a las normativas educativas de Educación Sexual Integral de cada jurisdicción”.

En 2019 se trabajó con Iniciativa *Spotlight*, UNFPA, que es una iniciativa global y plurianual, orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, llevada a cabo por La Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas en conjunto con el PNESI y los equipos Jurisdiccionales de las provincias de Salta, Jujuy y la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, desde el Programa se llevaron a cabo jornadas de capacitación a docentes de formación técnico profesional nucleados en la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) con el objetivo de formar y generar las condiciones necesarias para avanzar en la implementación de la ESI.

En la actualidad, tal como se ha mencionado, el Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral¹¹, como espacio participativo y multisectorial, presidido por el Ministerio de Educación

¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/ofesi>



Auditoría General de la Nación

de la Nación, congrega a los Ministerios de Educación jurisdiccionales, Universidades Nacionales, los/as diputados/as y senadores/as de las comisiones de Educación, gremios nacionales docentes, Organizaciones de La Sociedad Civil.

IF-2022-124973431-APN-SE#ME

Página 10 de 10



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Hoja Adicional de Firmas Informe gráfico

Número: IF-2022-1249/3431-APN-SE#ME

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 18 de Noviembre de 2022

Referencia: RESPUESTA INFORME DE AUDITORIA ESI

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 10 pagina/s.

Digitally signed by Gvirtz Documental Electronica
Date: 2022.11.18 13:44:50 -03:00

Silvina GVIRTZ
Secretaria
Secretaria de Educacion
Ministerio de Educacion

Digitally signed by Gvirtz Documental
Electronica
Date: 2022.11.18 13:44:51 -03:00



ANEXO V: Análisis del descargo

Proyecto de Informe de la AGN ⁴⁷	Descargo del Ministerio de Educación ⁴⁸	Análisis del descargo
<p>4. HALLAZGOS</p> <p>4.1. Diagnóstico y planificación</p> <p>4.1.1. El auditado no contó con herramientas modelizadas y fuentes de datos integrales y representativas para la realización de un diagnóstico de y para la implementación de la ESI, propias del Programa o de algún área del ME, lo que le impidió identificar eficazmente las necesidades a satisfacer y los recursos necesarios y disponibles para ello.</p> <p>Al responder al requerimiento sobre acciones, mecanismos y herramientas de diagnóstico el auditado aportó distintas investigaciones realizadas por personas y organizaciones externas al Programa, por ejemplo, UNFPA y UNICEF Argentina, en las que se encuentran coincidencias entre las situaciones detectadas y las acciones llevadas adelante posteriormente por el Programa Nacional de ESI, pero no pueden considerarse como herramientas sistemáticas ni son propias del auditado.</p> <p>Respecto de fuentes de datos para diagnóstico, aportó el documento "Sistema de Información de la ESI-Ficha Jurisdiccional 2018", como base de datos cerrada de la información remitida por las jurisdicciones. También aportó bases de datos parciales de carga en el SIESI para 2019, la documentación relativa a las Pruebas Aprender de</p>	<p>INFORME TÉCNICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL RESPUESTA ANTE LOS HALLAZGOS DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN</p> <p>En primer lugar, corresponde mencionar específicamente sobre lo detallado en el punto 6 RECOMENDACIONES - 6.4. Formalizar la existencia del Programa Nacional de ESI dentro de la estructura del ME, a fin de fortalecerlo y favorecer la coordinación y articulación antes mencionada (4.1.1.; 4.1.3.; 4.2.1. y 4.2.2.) del "BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA", Act. 639/19, Proyecto 12010780, que: Conforme lo señalado en el punto 3.1. Marco legal, incluido en el borrado en cuestión, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral ya se encuentra creado en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN conforme lo establecido en el Artículo 2º de la Ley 26.150.</p> <p>Además, cabe destacar que la Decisión Administrativa N° 1449, de fecha 10 de agosto de 2020, que aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del MINISTERIO DE EDUCACIÓN establece en su ANEXO II (IF-2020-24743543-APN-DNDO#JGM) como responsabilidad primaria de la DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PARA LOS DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y EDUCACIÓN SEXUAL, dependiente de la SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SOCIAL Y CULTURAL de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN: "Intervenir en la planificación, programación, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas educativas que garanticen la</p>	<p>4.1.1. Analizados los dichos del auditado, en relación a que destaca "las investigaciones desarrolladas por los organismos internacionales se realizaron a demanda del PNESI y suponían un trabajo articulado en conjunto", el mismo no aportó durante las tareas de campo ni en oportunidad de efectuar el descargo, documentación de respaldo que lo acredite.</p> <p>En consecuencia, no se modifica la redacción del hallazgo.</p>

⁴⁷ A los fines de una adecuada visualización se modifica parcialmente la redacción por no transcribirse tablas ni gráficos.

⁴⁸ A los fines de una adecuada visualización se modifica parcialmente la redacción por no transcribirse tablas ni gráficos.



Auditoría General de la Nación

los años 2017, 2018 y 2019 y las planillas de docentes capacitados/as.

La información proveniente del SIESI no resulta útil para diagnóstico ya que, si bien se releva información sobre las acciones de ESI a nivel jurisdiccional, no se los consolida como una herramienta de diagnóstico. Incluso, la Ficha Jurisdiccional 2019, no contaba con documento final al cierre de las tareas de campo.

Asimismo, si bien las Pruebas Aprender cuentan con un Sistema Abierto donde se vuelca la información, incluyendo los resultados, carecen de la inter anualidad y representatividad necesarias, ya que fueron realizadas sobre niveles y años diferentes en el transcurso del período auditado. Así, las Aprender 2017 se realizaron a los alumnos de 5° y 6° año de secundaria; las de 2018, realizaron los cuestionarios a directivos/as, docentes y alumnado de 6° año de nivel primario; y las Pruebas Aprender 2019 fueron realizadas a directivos y estudiantes de 5° y 6° año de nivel secundario.

Asimismo, las de 2017 no indagan sobre la aplicación de la ESI, exceptuando una pregunta relativa a temáticas que la escuela debería abordar y/o enseñar y no lo hace, y figura ESI como la opción más mencionada.

En síntesis, algunos de los documentos analizados presentan información desagregada en la medida del universo que relevan, pero no es integral ni representativa de todas las acciones del Programa Nacional de ESI. En el mismo sentido, la información no resulta completa y representativa en relación a toda la población objetivo de la ESI. Por otra parte, si bien el auditado refiere que articuló con las jurisdicciones provinciales con fines diagnósticos, de la encuesta realizada a los referentes jurisdiccionales⁴⁹, 7 de los 22 que

Educación Sexual Integral, y la educación en materia de derechos humanos y género en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional”. Y entre las acciones de la citada DIRECCIÓN: “Intervenir en la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral, diseñando estrategias para su cumplimiento en todos los niveles y modalidades educativas, en la REPÚBLICA ARGENTINA”, “Planificar e implementar propuestas pedagógicas para el fortalecimiento de la Educación Sexual Integral, la promoción de los derechos humanos y la formación para una ciudadanía democrática en los procesos escolares en las instituciones educativas, en articulación con los equipos técnicos de las diferentes jurisdicciones.”, “Producir material y recursos pedagógicos para promover y acompañar el desarrollo de propuestas educativas vinculadas a la promoción de derechos humanos, memoria, educación sexual integral y género, en el ámbito de su competencia específica.” y “Realizar, en el ámbito de su competencia, encuentros y mesas federales para debatir, concertar y articular políticas educativas para la promoción de los derechos humanos y la educación sexual integral en el Sistema Educativo Nacional.”, entre otros.

Por tanto, se considera que la normativa señalada satisface las recomendaciones efectuadas en el punto 6.4 del “BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA”, sobre la formalización de la existencia del Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

Respecto de las observaciones realizadas sobre el diagnóstico y planificación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (PNESI), se menciona en el informe que las investigaciones de las organizaciones externas no pueden considerarse herramientas propias del Programa Nacional de ESI. Sin embargo, es de destacar que las investigaciones desarrolladas por los organismos internacionales se realizaron a demanda del PNESI y suponían un trabajo articulado en conjunto. Asimismo, fruto de esta articulación, UNICEF aportó la contratación de un perfil técnico para el monitoreo de la implementación de la ESI, quien trabajó bajo la coordinación del Programa.

⁴⁹ Encuesta realizada a través de la plataforma Google forms.



Auditoría General de la Nación

<p>respondieron afirmaron haber tenido articulación con el Programa Nacional para ello.</p> <p>Todo esto obedece principalmente a la falta de articulación con las áreas del ME que, en cada etapa, fueron responsables de realizar estos análisis, a saber, la Dirección de Planeamiento Educativo de la ex SICE y la Red Federal de Mejora de Aprendizajes, pero también en la falta generalizada de sistematización por parte del Programa Nacional de ESI.</p>	<p>No obstante, lo antes dicho, cabe también mencionar que en el período auditado, el Plan Operativo Anual -POA-, era el instrumento de planificación utilizado por el Ministerio para la planificación anual, y por el Programa para organizar y gestionar acciones en las jurisdicciones.</p> <p>Actualmente las líneas de acción del PNESE se encuentran comprendidas como objetivos a cumplir dentro del Plan Educativo Anual, instrumento de planificación que se elabora en base a los lineamientos normados por la Resolución de Consejo Federal de Educación (CFE) 423/22 la cual aprueba los Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una educación justa, democrática y de calidad. Mediante este instrumento se solicita a las jurisdicciones que incorporen las acciones concretas que llevarán a cabo para alcanzar dicho objetivo.</p>	
<p>4.1.2. El ME no contó con una planificación estratégica institucional para los años 2017, 2018 y 2019 como herramienta para la identificación de prioridades y asignación de recursos.</p> <p>En respuesta al requerimiento, el auditado aportó el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, pero se advierte que no es un plan institucional, sino un documento que organiza una agenda de trabajo conjunta entre las autoridades nacionales, provinciales y de la CABA y, si bien manifiesta que articula las acciones de las distintas dependencias del entonces MEyD, de su análisis no surge esta circunstancia.</p> <p>Por otra parte, el plan educativo se estructura en cuatro ejes centrales que se desagregan en diversos objetivos nacionales (varía el número y tipo de objetivos según el eje) y estos, a su vez, en una cantidad variada de líneas de acción, pero no expresa el estado de situación preexistente ni anticipa los factores que pudieren afectar el cumplimiento de dichos objetivos. Tampoco</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.1.2. Atento a que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>expresa cuáles eran los medios con que se contaría para llevarlo adelante. Esta carencia dificultó optimizar los recursos, coordinar y articular las acciones de las distintas áreas del Ministerio, como se evidenciará más abajo.</p>		
<p>4.1.3. El Programa Nacional de ESI no planificó eficientemente sus acciones durante el periodo auditado, afectando la implementación de políticas en materia de ESI.</p> <p>En efecto, el documento “Planificación líneas de acción 2017, 2018 y 2019” aportado no detalla objetivos, estrategias de implementación, recursos necesarios y/o asignados, cronogramas con metas anuales, ni un sistema de seguimiento. Todo ello sin perjuicio de que no cuenta con aprobación por autoridad competente.</p> <p>Asimismo, no se evidenció una concordancia con el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, ya que no cuenta con elementos suficientes para dicha alineación. Si bien se pudo verificar cierta consistencia con los POAIs 2018 y 2019 en la medida en que resultan similares en algunos aspectos, no cuenta con todos los elementos para establecer que existió una articulación a este fin, o si a planificación del Programa (al ser más abreviada) resulta un extracto de aquellos.</p> <p>Todo esto se ocasiona por la falta de inclusión formal en la estructura ministerial del Programa Nacional desde su creación y durante el período auditado y la ausencia de mecanismos de articulación y/o coordinación entre el Programa Nacional de ESI, la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo de la ex SICE y otras áreas del Ministerio en lo que refiere a sus procesos de planificación.</p> <p>En efecto, la Coordinación del Programa Nacional de ESI expresa que, durante el periodo</p>	<p>INFORME TÉCNICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL RESPUESTA ANTE LOS HALLAZGOS DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN</p> <p>En primer lugar, corresponde mencionar específicamente sobre lo detallado en el punto 6 RECOMENDACIONES - 6.4. Formalizar la existencia del Programa Nacional de ESI dentro de la estructura del ME, a fin de fortalecerlo y favorecer la coordinación y articulación antes mencionada (4.1.1.; 4.1.3.; 4.2.1. y 4.2.2.) del “BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA”, Act. 639/19, Proyecto 12010780, que: Conforme lo señalado en el punto 3.1. Marco legal, incluido en el borrado en cuestión, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral ya se encuentra creado en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN conforme lo establecido en el Artículo 2º de la Ley 26.150.</p> <p>Además, cabe destacar que la Decisión Administrativa N° 1449, de fecha 10 de agosto de 2020, que aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del MINISTERIO DE EDUCACIÓN establece en su ANEXO II (IF-2020-24743543-APN-DNDO#JGM) como responsabilidad primaria de la DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PARA LOS DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y EDUCACIÓN SEXUAL, dependiente de la SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SOCIAL Y CULTURAL de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN: “Intervenir en la planificación, programación, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas educativas que garanticen la Educación Sexual Integral, y la educación en materia de derechos humanos y género en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional”. Y entre las acciones de la citada DIRECCIÓN: “Intervenir en la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral, diseñando</p>	<p>4.1.3. Los dichos del auditado respecto de la planificación operativa del Programa Nacional de ESI, nada agregan a lo considerado durante las tareas de campo.</p> <p>Respecto a la normativa y acciones posteriores al período auditado vinculadas a la causa y recomendación del hallazgo podrán ser objeto de evaluación en futuras labores de auditoría.</p> <p>En consecuencia, no se modifica la redacción del hallazgo.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>auditado, no fue consultado sobre decisiones presupuestarias ni definición de metas físicas. Aclara asimismo que “se comunicaban informalmente inquietudes o cuestiones que las autoridades ministeriales decidían o no priorizar.” Y, en lo relativo a la planificación propiamente dicha, cuya herramienta eran los POAIs, la Dirección de Nacional Planeamiento Educativo centralizaba la información y la Coordinación del Programa posteriormente tenía que comunicarse de manera informal con el equipo de planeamiento nacional y/o con las jurisdicciones para acceder a la información que ya estaba plasmada en los POAIs y se trabajaba en función de esas líneas planificadas.</p>	<p>estrategias para su cumplimiento en todos los niveles y modalidades educativas, en la REPÚBLICA ARGENTINA”, “Planificar e implementar propuestas pedagógicas para el fortalecimiento de la Educación Sexual Integral, la promoción de los derechos humanos y la formación para una ciudadanía democrática en los procesos escolares en las instituciones educativas, en articulación con los equipos técnicos de las diferentes jurisdicciones.”, “Producir material y recursos pedagógicos para promover y acompañar el desarrollo de propuestas educativas vinculadas a la promoción de derechos humanos, memoria, educación sexual integral y género, en el ámbito de su competencia específica.” y “Realizar, en el ámbito de su competencia, encuentros y mesas federales para debatir, concertar y articular políticas educativas para la promoción de los derechos humanos y la educación sexual integral en el Sistema Educativo Nacional.”, entre otros.</p>	
<p>4.2. Recursos presupuestarios 4.2.1. Se advierte una sub ejecución de los fondos asignados al Programa Nacional de ESI, como se expone a continuación, denotando ineficiencia y el consecuente impacto en el cumplimiento de sus objetivos. (Tabla 4).</p>	<p>Por tanto, se considera que la normativa señalada satisface las recomendaciones efectuadas en el punto 6.4 del “BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA”, sobre la formalización de la existencia del Programa Nacional de Educación Sexual Integral.</p> <p>Respecto de las observaciones realizadas sobre el diagnóstico y planificación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (PNESI), se menciona en el informe que las investigaciones de las organizaciones externas no pueden considerarse herramientas propias del Programa Nacional de ESI. Sin embargo, es de destacar que las investigaciones desarrolladas por los organismos internacionales se realizaron a demanda del PNESI y suponían un trabajo articulado en conjunto. Asimismo, fruto de esta articulación, UNICEF aportó la contratación de un perfil técnico para el monitoreo de la implementación de la ESI, quien trabajó bajo la coordinación del Programa.</p> <p>No obstante, lo antes dicho, cabe también mencionar que en el período auditado, el Plan Operativo Anual -POA-, era el instrumento de planificación utilizado por el Ministerio para la planificación anual, y por el Programa para organizar y gestionar acciones en las jurisdicciones.</p>	<p>4.2.1. Analizados los dichos del auditado nada aportan sobre el hallazgo bajo análisis, por lo que no se modifica su redacción.</p>



Auditoría General de la Nación

	<p>Actualmente las líneas de acción del PNESI se encuentran comprendidas como objetivos a cumplir dentro del Plan Educativo Anual, instrumento de planificación que se elabora en base a los lineamientos normados por la Resolución de Consejo Federal de Educación (CFE) 423/22 la cual aprueba los Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una educación justa, democrática y de calidad. Mediante este instrumento se solicita a las jurisdicciones que incorporen las acciones concretas que llevarán a cabo para alcanzar dicho objetivo.</p>	
<p>4.2.2. Las metas físicas definidas para el Programa Nacional de ESI no representan su producción terminal, de acuerdo a la finalidad y público objetivo establecidos por la Ley 26.150, lo que dificulta la eficaz y eficiente formulación, ejecución y control presupuestarios.</p> <p>En efecto, la citada Ley crea el Programa con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal, las disposiciones específicas de las leyes de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación.</p> <p>Asimismo, establece que las acciones que promueva están destinadas a los educandos del sistema educativo nacional.</p>	<p>Con respecto a lo señalado sobre la implementación de acciones cuyos destinatarios son los y las docentes en lugar de los y las estudiantes, como indica el artículo 4 de la ley 26.150, vale destacar que las diversas acciones de formación docente continua no entran en contradicción con lo establecido en el artículo citado. La Estrategia Nacional para la implementación de la ESI tiene como destinatarios finales los y las estudiantes y como agentes ejecutores a los equipos docentes, administrativos y supervisivos de cada institución. La capacitación docente que lleva adelante el PNESI es respetuosa del sistema federal de gobierno, de la organización del sistema Educativo Nacional y de las funciones del Ministerio de Educación Nacional, establecidas en el Art. 115 de la Ley Nacional de Educación N°26.206.⁵⁰ La formación docente es un medio para llegar a cada estudiante y un fin en sí mismo ya que permite unificar criterios y brindar herramientas pedagógicas para la inclusión transversal de los contenidos y el enfoque que nos exige adoptar la Ley 26.150, no solo en los espacios curriculares sino en cada aspecto de la vida escolar. La formación docente continua es una política educativa que garantiza que en cada escuela exista un equipo docente con las herramientas necesarias para el abordaje de los contenidos de la ESI (RE-CFE 45/08 y 340/18). Quienes se encuentran involucrados/as en el día a día de la tarea</p>	<p>4.2.2. Analizados los comentarios del auditado, los mismos ratifican el hallazgo en relación a las metas físicas definidas por lo que su redacción no se modifica.</p>

⁵⁰ En el Título X, Capítulo II de la Ley se establecen entre las funciones del Ministerio de Educación Nacional: fijar políticas y estrategias educativas, asegurar el cumplimiento de lo establecido en la Ley, ejecutar, supervisar y evaluar, fortalecer la gestión educativa de los gobiernos provinciales, desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, contribuir con asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones y dictar normas, entre otras. Y deja en el ámbito de las competencias jurisdiccionales la responsabilidad de *planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales;* d) *Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal;* e) *Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en el artículo 65 de la ley.*



Auditoría General de la Nación

<p>En consecuencia, las metas físicas definidas, a saber, docente capacitado y provincia asistida, representan, en su caso, producciones intermedias, pero no un servicio destinado al público objetivo de la política pública ni permiten evaluar si se alcanza la finalidad que la Ley le asigna.</p> <p>Los hallazgos que anteceden (4.2.1 y 4.2.2) se ocasionan principalmente en la falta de articulación del Programa auditado con las áreas responsables de la formulación, programación, ejecución y evaluación presupuestarias.</p>	<p>educativa precisan alinearse con los principios rectores de la Ley 26.150 para que la implementación de la ESI sea coherente y sostenible a lo largo del tiempo. Las acciones dirigidas a los/as docentes fueron priorizadas sin dejar de realizarse acciones dirigidas a los/as estudiantes directamente (distribución de materiales pedagógicos, convocatorias, etc.).⁵¹</p>	
<p>4.2.3. No se tuvo evidencia de la aplicación de criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” lo que puede afectar la eficiencia e impactar en la equidad de la distribución.</p> <p>Así lo informó la Subsecretaría de Planeamiento, Prospectiva e Innovación del Ministerio de Educación cuando expresó que esa área no cuenta con información sobre utilización de criterios objetivos.</p> <p>Del análisis realizado a los convenios suscriptos entre el entonces MEyD y las distintas Provincias en el marco del Plan, surge que en las cláusulas quinta y sexta se acordaron estos criterios conforme lo previsto por la Ley Financiamiento Educativo 26.075⁵² en su artículo 8⁵³, sin que se haya podido constatar su aplicación.</p>	<p>El PNEI no participa de la determinación de los montos de la asignación específica para cada jurisdicción. El estado de ejecución de todas las asignaciones específicas transferidas a las jurisdicciones se inscribe y están disponibles a través del sistema del Sistema de Transferencia de Recursos Educativos (SITRARED). Desde el PNEI se acompaña a todas las jurisdicciones con el fin de garantizar su ejecución, así como las solicitudes de las reposiciones en los casos que así lo requieran. Asimismo, se gestiona de manera oportuna, junto a la Subsecretaría de Educación Social y Cultural, el pedido de no objeciones para la contratación de los Recursos Humanos para los equipos jurisdiccionales ESI.</p>	<p>4.2.3. Analizados los dichos del auditado, cabe destacar que el hallazgo se centra específicamente en la aplicación de los criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende”, que surgen de la normativa vigente y los convenios bilaterales de compromiso suscriptos entre las partes. Por lo tanto se mantiene la redacción del hallazgo.</p>

⁵¹ Antecedentes normativos para la adopción de la política educativa de capacitación docente: A) La Ley de Educación Nacional N° 26.206 artículo 67, establece que las y los docentes tienen derecho a ser capacitados/as y es responsabilidad del Estado la implementación de políticas de formación integrales, gratuitas y de calidad. B) El CFE en su Resolución 340/2018 considera pertinente profundizar el esfuerzo hasta el momento logrado para efectuar el pleno cumplimiento de los objetivos y fines de la Ley de Educación Sexual Integral y es por eso que resuelve en el artículo 3, promover que en todas las escuelas del país se organice un equipo docente referente de Educación Sexual Integral, que lleve adelante un enfoque interdisciplinario, que funcione como nexo con los equipos jurisdiccionales y que actúe de enlace con el proyecto institucional de cada establecimiento. Con posterioridad al período auditado: dichos principios fueron integrados a la RE-CFE 419/22 de Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral y al presupuesto 2023.

⁵² Publicada en el Boletín Oficial el 12 de enero de 2006.

⁵³ “La determinación del monto de la asignación específica correspondiente a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del monto total que surge de la aplicación del artículo anterior, se efectuará conforme a un índice que se construirá anualmente en función de los siguientes criterios: a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de



Auditoría General de la Nación

<p>A continuación, se grafica la proporción en que se transfirieron fondos a cada Jurisdicción, de acuerdo a reportes emitidos por el SiTraREd: (Gráfico 1).</p>		
<p>4.3. Acciones de capacitación 4.3.1. El Programa Nacional de ESI no contó con mecanismos estandarizados y documentados para la identificación de la demanda existente y potencial, ni generó estrategias de comunicación, captación e incentivo para la realización y finalización de las capacitaciones de ESI. Las herramientas que utilizan para relevar información sobre las necesidades de capacitación de docentes, equipos directivos y de supervisión, son principalmente el contacto y la comunicación con las/los referentes jurisdiccionales, en ocasiones, a través de encuentros nacionales. Adicionalmente, mencionan los resultados de trabajos de investigación realizados para evaluar la implementación de la ESI⁵⁴ y los obtenidos a través del dispositivo “Aprender”, así como la encuesta en línea en el marco de los cursos dictados por el INFoD. Éstas constituyen recursos que posee el Programa Nacional, pero no le permiten detectar de manera eficiente las necesidades de capacitación de cada jurisdicción, sumado a que no existe un registro que permita identificar los establecimientos que</p>	<p>El PNESE ha implementado desde su creación distintos dispositivos que responden a diferentes estrategias de formación y/o actualización. Muchas de ellas son el resultado de la articulación con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y/o con otras áreas del Ministerio. La difusión de todas las propuestas de formación virtual se realiza a través de los canales oficiales del Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Formación Docente, además de la difusión institucional del Programa.⁵⁶ Por lo demás, respecto de la detección de las necesidades de capacitación de las jurisdicciones, en ocasión de elaborar propuestas formativas, el Programa tiene en cuenta las distintas temáticas que señalan los Lineamientos Curriculares de la ESI; la sanción de normativa nacional vinculada con la ampliación de derechos como aquellas que impactan en los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas. Esta normativa además es abordada en clave con la responsabilidad que tiene el área educativa y la subsiguiente construcción de propuestas pedagógicas integrales en función de los cinco ejes conceptuales que define la normativa como garante del abordaje de los temas propios de la ESI como así también el tratamiento de los contenidos desde distintas “puertas de entrada”. En relación con lo mencionado en el informe de auditoría “... <i>no existe un registro que permita identificar los establecimientos que requieran información y capacitación</i>”</p>	<p>4.3.1. Analizados los dichos del auditado, se advierte que nada agregan a lo considerado durante las tareas de campo, por lo tanto se mantiene el hallazgo y su recomendación.</p>

los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación (ponderación OCHENTA POR CIENTO (80%). b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%). c) La participación de la población no escolarizada de TRES (3) a DIECISIETE (17) años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%). Para la determinación anual del índice de contribución será de aplicación obligatoria la información suministrada por: 1) la DIRECCION NACIONAL DE INFORMACION Y EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA en su relevamiento anual para los criterios a y b, y 2) el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION para el criterio. En este último caso, la información se referirá a los datos del último censo nacional disponible. En ningún caso se utilizarán datos de población que resulten de extrapolaciones a períodos posteriores al último censo nacional. La determinación de los importes afectados se realizará a los efectos de que cada jurisdicción refleje en su presupuesto anual el compromiso financiero derivado de la aplicación del artículo 5° de la presente ley.”

⁵⁴ Entre ellos, el Documento “Un Estudio sobre Buenas Prácticas en Educación Sexual Integral”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación, 2018

⁵⁶ <https://red.infed.edu.ar/cursos/> <https://red.infed.edu.ar/>



Auditoría General de la Nación

<p>requieran de formación y capacitación de equipos de referentes escolares.</p> <p>El auditado expresa, además, que existen propuestas de capacitación que responden a exigencias planteadas al Ministerio de Educación por demandas de otros organismos gubernamentales a partir de la promulgación de planes intersectoriales que enfatizaban determinadas temáticas como el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Plan ENIA.</p> <p>Asimismo, manifestó que la oferta permanente de los cursos de ESI se instrumenta a través del INFoD, mientras que desde la Coordinación del Programa se comunican informalmente mediante correo electrónico y mensajes a través de la aplicación WhatsApp⁵⁵, y en muy pocas ocasiones a través de las reuniones presenciales.</p> <p>Finalmente, si bien el auditado recomienda el sistema de otorgamiento de puntaje como incentivo a los docentes para que realicen y finalicen las capacitaciones, esta decisión y gestión queda bajo la órbita de cada jurisdicción atento al carácter federal y descentralizado del sistema educativo argentino. Sin embargo, la encuesta realizada a los referentes jurisdiccionales arrojó que 13 de los 22 que respondieron manifestaron que el Programa Nacional de ESI articuló con su jurisdicción para que se adecuen los sistemas de evaluación y promoción como incentivo para las capacitaciones en ESI.</p> <p>La carencia de información integral y oportuna sobre oferta y demanda de capacitación, imposibilita detectar las necesidades de capacitación en las jurisdicciones y planificar la misma de manera eficiente.</p>	<p><i>de equipos de referentes escolares.”</i>, se aclara que es responsabilidad de las jurisdicciones contar con dicha información y realizar las convocatorias. Desde 1991, con la Ley de transferencia de escuelas N°24.049, las jurisdicciones tienen bajo su órbita los establecimientos educativos. Sin perjuicio de ello, el PNESE hace énfasis a los equipos jurisdiccionales de ESI en el relevamiento y presencia de registros de los equipos de referentes conformados en cada institución educativa. Aun así existen mecanismos del relevamiento de las necesidades de capacitación y retroalimentación impulsados desde el PNESE, se realizan consultas a los equipos jurisdiccionales y/o a partir de los dispositivos de capacitación realizados. Cabe destacar que, todas las personas que realizan los cursos virtuales responden una encuesta una vez finalizados los mismos.</p> <p>A modo de resumen en el siguiente cuadro se detalla la oferta de los trayectos formativos virtuales realizados a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) para el año 2018 (Tabla).</p>	
---	--	--

⁵⁵ WhatsApp Messenger es una aplicación de mensajería instantánea para teléfonos inteligentes.



Auditoría General de la Nación

<p>4.3.2. El Programa Nacional de ESI diseñó y proporcionó ciertos criterios destinados a conformar los equipos de referentes escolares, determinando sus características, roles y tareas, que fueron adoptados solo por algunas jurisdicciones. Entre estos, se encontraba un perfil del referente escolar.</p> <p>De la información aportada, surge el documento Rol de Equipos Referentes Escolares de ESI elaborado por el Programa Nacional en base a los términos de la Resolución CFE 340/2018 y la investigación “Escuelas que enseñan ESI, Un Estudio sobre Buenas Prácticas en Educación Sexual Integral”, en el cual se detallan tanto las funciones institucionales específicas, las características y capacidades que deben tener para llevar adelante ESI en las escuelas.</p> <p>El auditado agregó que en algunas jurisdicciones “fue respetado el perfil” y en otras lo reformularon.</p> <p>De los resultados que arrojó la encuesta realizada a los referentes jurisdiccionales, surge que el 12 de los 22 que respondieron, recibieron orientación por parte del Programa Nacional de ESI para la selección de los referentes escolares.</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.3.2. Atento a que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción.</p>
<p>4.3.3. El Programa Nacional de ESI contó con una limitada oferta de capacitación durante el 2018. En 2019 se abrió una línea de financiamiento específica para ESI y esta capacitación estuvo a cargo de las jurisdicciones.</p> <p>Si bien diseñó una oferta de capacitación masiva para equipos de referentes escolares para profundizar en las temáticas de violencia de género y situaciones de vulneración de derechos y abuso sexual. En 2018 fue una propuesta limitada a 8 jurisdicciones: Buenos Aires, CABA, Chubut, Mendoza, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán, pero en 2019 el entonces MECCyT</p>	<p>A modo de conclusión, existen una serie de hallazgos y recomendaciones que la Auditoría General de la Nación incluyó en su Borrador de Informe que fueron identificadas como aspectos a mejorar en el período posterior al auditado y hoy en día se encuentran considerados y son abordados de distintas maneras. A pesar de que dichas acciones toman lugar en la actualidad y exceden el período auditado, se adjunta un informe Anexo que incluye un listado de ejemplos que dan cuenta de las mismas.</p> <p>ANEXO Informe de acciones en ejecución.</p> <p>A continuación, se detalla la totalidad de acciones de formación docente llevadas adelante en el período auditado y la totalidad de acciones de formación ofrecidas e implementadas durante el período 2020 - 2022: (Tabla)</p>	<p>4.3.3. Las acciones informadas son posteriores al período auditado y no ameritan modificar los términos del cuerpo principal del informe, sin perjuicio de que las mismas puedan ser objeto de evaluación en futuras labores de auditoría.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>creó para cada jurisdicción una línea de financiamiento específica para ESI dentro del Programa 44 e incluye esta línea de acción en los POAIs quedando así esta capacitación bajo la órbita de cada jurisdicción.</p>		
<p>4.4. Jornadas Educar en Igualdad 4.4.1. El ME no contó con información sobre los resultados de la ejecución de las Jornadas Educar en Igualdad, en tanto que la asistencia técnica estuvo acotada a las jurisdicciones seleccionadas en el marco de la Iniciativa <i>Spotlight</i>.</p> <p>El auditado diseñó e implementó diversas estrategias para lograr la realización de las Jornadas Educar en Igualdad, incluso en articulación con el ex INAM, en cumplimiento de la responsabilidad asignada por el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019.</p> <p>Del reporte de ejecución del Plan correspondiente al periodo enero-junio 2019 (acumulativo desde 2017) del ME (específicamente de la ex SICE) surge que elaboró y posteriormente actualizó la cartilla “Educar en Igualdad” como material orientador con propuestas didácticas en torno a la violencia de género para los sistemas educativos, además de la producción de filmaciones audiovisuales sobre experiencias escolares realizadas en jurisdicciones, en articulación con el entonces INAM.</p> <p>Asimismo, que llevó a cabo asistencias técnicas para la realización de las Jornadas en diferentes jurisdicciones (Misiones, Entre Ríos, Jujuy, Corrientes, Chubut y Tucumán,⁵⁷ a través de las cuales, según lo informado, se relevó información sobre la preparación y ejecución de la Jornada en</p>	<p>Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley N° 27.234 de Educar en Igualdad, desde el Programa Nacional se realiza un seguimiento en los Planes Anuales Educativos Jurisdiccionales respecto de la incorporación de esta línea de acción. Así mismo, desde el PNESE se han producido materiales educativos, gráficos y audiovisuales, con orientaciones para docentes a fin de acompañar la realización de la jornada en las instituciones educativas.⁵⁸</p> <p>En el año 2018, conjuntamente con el Instituto Nacional de las Mujeres se elaboraron los contenidos de las clases del curso virtual sobre Violencia de Género que se lleva a cabo a través del INFoD.</p> <p>Por último, durante el año 2017, conjuntamente con la Coordinación Nacional de Diversidad Sexual, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se elaboraron los contenidos de las clases del curso virtual sobre Diversidad Sexual que se lleva a cabo a través del INFoD.</p>	<p>4.4.1. Analizados los dichos del auditado, se advierte que no aporta nuevos elementos que los considerados durante las tareas de campo, por lo que no procede modificar la redacción del hallazgo y su recomendación.</p>

⁵⁷ Seleccionadas en el marco de la Iniciativa *Spotlight*.

⁵⁸ <https://www.educ.ar/recursos/158009/educar-en-igualdad-prevencion-y-erradicacion-de-la-violencia>



Auditoría General de la Nación

<p>el año anterior. Sin embargo, no constan en informes los resultados de dicha ejecución y tampoco se obtuvo evidencia de las visitas a las demás jurisdicciones en el marco de dichas Jornadas.</p> <p>La sanción de la Ley 27.234 de Jornadas Educar en Igualdad y su refuerzo a través de la Resolución CEF 340/2018 CFE, así como el mecanismo de articulación y seguimiento establecido en el mencionado Plan, contribuyen a que el Programa Nacional de ESI pueda desarrollar esta línea de acción.</p>		
<p>4.5. Materiales didácticos</p> <p>4.5.1. El auditado no posee un mecanismo o sistema de registro sistematizado y actualizado de los materiales demandados, distribuidos y efectivamente entregados que le permita gestionar de manera eficiente la necesidad y oportunidad de su producción y distribución.</p> <p>Durante el período auditado, la demanda de los materiales se realizó principalmente por correo electrónico, llamados telefónicos y WhatsApp, siendo éstos, según mencionan los asientos que poseen, lo que dificulta el registro íntegro de los materiales.</p> <p>Los materiales producidos se distribuyen, según lo manifestado por el auditado, a través de la entrega en la oficina a aquellas personas, instituciones o escuelas que los requieren con la presentación de una nota.</p> <p>En cambio, si la entrega es a una jurisdicción provincial, el envío se realiza a través del Ministerio vía correo postal, con la indicación del Programa Nacional. Así, el correo se encarga del traslado del material a la provincia y adjunta la planilla de firma de recepción de los materiales, pero no se aportó evidencia que respalde este procedimiento.</p>	<p>La producción y distribución de materiales educativos es una línea de acción prioritaria para el Programa Nacional de ESI. Asimismo, se trata de una demanda constante tanto por parte de los equipos jurisdiccionales, como en las instancias de capacitación. El Programa ha establecido un mecanismo para la distribución de materiales educativos, y realiza un registro de los envíos y entregas de sus publicaciones, sobre la base del cual se realizan las provisiones de nuevas impresiones. Este registro, fue proporcionado al equipo auditor oportunamente.</p> <p>La manera de sistematizar información referida a este tipo de entrega y distribución de materiales consistió, en principio, en la elaboración de un formulario de solicitud para las jurisdicciones, en el que figuran los nombres de cada uno de los títulos, y los espacios para indicar datos de domicilio y del receptor, que permitiera ordenar las demandas y pudiera ser remitido una vez completado al depósito para su tramitación. Tanto la recepción del formulario como su remisión al depósito se realiza por correo electrónico. Del mismo modo, la información de los envíos por correo gestionados a través del Depósito se registra anualmente indicando: fecha, provincia destinataria y detalle de materiales.</p>	<p>4.5.1. Los comentarios del auditado confirman la información analizada durante las tareas de campo, sin que haya aportado documentación de respaldo en aquella oportunidad, como al efectuar el descargo, por lo que no procede modificar la redacción del hallazgo.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>Esta situación deviene de la falta de sistematización de la información que en general se evidencia en la gestión del Programa Nacional de ESI.</p>		
<p>4.5.2. Tampoco se aportó evidencia de la utilización de criterios objetivos y vinculados a los diferentes destinatarios para el diseño, selección y producción de los materiales didácticos de ESI.</p> <p>El auditado informó que las tres guías principales para establecer los contenidos de los materiales a producir son la Ley 26.150, los LCB y los NAP de la Resolución del CFE 340/2018, más otras necesidades y demandas específicas que se identifican. Sin embargo, no surge evidencia sobre la identificación de las mismas.</p> <p>También manifestó que la información sobre el diseño y selección de materiales se recaba a partir de los encuentros con las provincias y en las asistencias técnicas, además del intercambio de correos electrónicos.</p> <p>Adicionalmente, afirmó que, en relación al diseño de los materiales, consideran las diferencias sociales y culturales en todo momento, pensando desde la diversidad cultural (en específico las imágenes de cuerpos y entornos) y tratando de correr la mirada “porteña de clase media” al respecto para que las jurisdicciones puedan seguir trabajando sobre dicha base. En ese sentido, explican que los materiales son herramientas y que su aplicación depende de quien las use.</p> <p>Sin embargo, de la información y documentación aportadas no surge evidencia de que se haya realizado un análisis de la utilización y el impacto de los materiales, teniendo en cuenta el contexto social de cada jurisdicción.</p>	<p>Respecto de la producción de materiales educativos de ESI, se entiende que las publicaciones del Programa Nacional no agotan la totalidad de las posibles propuestas temáticas a implementar en las escuelas para el abordaje de los contenidos, sino que -más bien- constituyen, un modelo o ejemplo para la elaboración de actividades áulicas para otros profesionales del ámbito educativo, tanto docentes como equipos técnicos. Si bien se reconoce que aún quedan contenidos y perspectivas por abordar e incluir en los materiales educativos, nunca se ha dejado de elaborar materiales educativos en base a los contenidos obligatorios establecidos por la Ley 26.150 y la Resolución del Consejo Federal de Educación 45/08 que establece los lineamientos curriculares de la ESI. Asimismo, estos contenidos se han actualizado en relación a los debates actuales, así como por las nuevas normativas vigentes a nivel nacional. En la producción de cada nuevo material se avanza en la incorporación de nuevos debates y miradas y en el tratamiento de los distintos derechos sexuales y reproductivos, así como también se incluye el rol de las escuelas en su garantía. Desde este año 2022, el PNESE cuenta con un catálogo actualizado en la página oficial del Ministerio de Educación.⁵⁹</p> <p>También se trabaja, de manera articulada, en la elaboración de propuestas que se difunden a través de los canales educativos y medios audiovisuales, como por ejemplo Paka Paka, Encuentro, Radio Nacional.</p> <p>En lo que refiere a la adecuación a los contextos culturales, la elaboración de las producciones del Programa parte de una perspectiva universalista del derecho a la ESI que se plantea llegar a las aulas de todo el país, esta decisión supone siempre un recorte. La adecuación a los contextos culturales específicos se configura como una acción propia de cada una</p>	<p>4.5.2. Analizados los dichos del auditado, no surge nueva información ni aporta documentación de respaldo que modifique el hallazgo y su recomendación.</p> <p>Sin perjuicio de ello, se advierte un reconocimiento de lo descrito en el hallazgo y una acción posterior al período auditado que podrá ser evaluada en futuras labores de auditoría.</p> <p>En consecuencia, no se modifica la redacción del hallazgo.</p>

⁵⁹ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/esi/recursos>



Auditoría General de la Nación

<p>Finalmente, en los cuestionarios y entrevistas realizados a OSCs surge como debilidad en la gestión del Programa Nacional de ESI, la falta de actualización y adecuación de los materiales a la época (falta de perspectiva de diversidad e inclusión) y a los contextos culturales (no consideran las cuestiones culturales locales).</p>	<p>de las jurisdicciones y escuelas, y se realiza a través del acompañamiento a los equipos técnicos por parte del PNESE.</p>	
<p>4.6. Asistencias técnicas⁶⁰ 4.6.1. No existieron mecanismos sistematizados de identificación y registro de la demanda y prestación de asistencias técnicas, evidenciando una gestión del servicio ineficiente.</p> <p>Los medios para solicitar las asistencias son el correo electrónico, la llamada telefónica y WhatsApp, circunstancia que denota la existencia de mecanismos informales y dificulta consolidar la información en una base de datos uniforme que le permita diagnosticar y contemplar los avances y resultados de las mismas.</p> <p>De la información aportada por el auditado surge la siguiente documentación:</p> <ul style="list-style-type: none">-Registro interno de asistencias técnicas: consistente en un archivo en plataforma Excel con las comisiones de servicio realizadas durante el período auditado, en el que se advierten inconsistencias y falta de integridad que surge de su cotejo con los expedientes de solicitud, aprobación y rendición de viáticos y gastos de viajes.-Informes posteriores a asistencias técnicas realizadas <i>in situ</i>: se aportaron sólo 5 informes y en 4 de ellos no se consigna el año de realización ni los compromisos asumidos y avances logrados, asumiendo el auditado que no se trata de un trabajo sistematizado.	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.6.1. Atento a que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción.</p>

⁶⁰ Son aquellas intervenciones que el Programa Nacional de ESI realiza a modo de apoyo y/o intervención, (*in situ* y a distancia), específica o continua, a los efectos de orientar a las Jurisdicciones, Organizaciones, Programas, Universidades y otros sectores a los efectos de apoyar el mejoramiento e implementación de la ESI en diferentes ámbitos.



Auditoría General de la Nación

<p>Esta documentación contiene información dispersa y carente de integridad y consistencia, que no permite gestionar el servicio de manera eficiente, ni realizar un seguimiento.</p>		
<p>4.6.2. El auditado no utiliza un criterio objetivo para la selección o priorización de la prestación del servicio de asistencias técnicas a todas las jurisdicciones, lo que puede afectar la equidad en el acceso al servicio.</p> <p>Se informó que el principal criterio para la priorización, es la necesidad de una presencia más fuerte del Programa Nacional, lo que es definido por la Coordinadora y consensado con los demás integrantes del Programa. Sin embargo, no existe un criterio que establezca cuáles son las necesidades prioritarias y al tratarse de un criterio subjetivo algunas jurisdicciones podrían quedar excluidas.</p> <p>Agrega que Córdoba, Santa Fe y La Pampa no solicitaron asistencia técnica durante el período auditado, y se entiende que tienen capacitaciones recurrentes y generan sus propias líneas de acción por lo que hay menos necesidad de articulación en este aspecto.</p> <p>Otro criterio que se considera es asistir a aquellas provincias donde los equipos jurisdiccionales y/o algunos de sus integrantes son nuevos, como por ejemplo sucedió en Catamarca en 2019 y en San Luis en 2020, donde cambió la referente y se decidió colaborar desde el Programa Nacional para el rearmado del nuevo equipo.</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.6.2 Atento a que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción.</p>
<p>4.6.3. El Programa Nacional de ESI no generó estrategias de apoyo ni realizó asistencias técnicas u otras acciones para organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.</p>	<p>Por otro lado, la estrategia para apoyar el trabajo de los equipos jurisdiccionales con familias ha sido a través de la producción de materiales específicos, la formación y la incorporación de propuestas para trabajar con las familias en los materiales educativos para docentes.</p> <p>Durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, relacionado con la pandemia de COVID 19, el Ministerio de Educación Nacional produjo y distribuyó los cuadernos</p>	<p>4.6.3. Analizados los dichos del auditado, se advierte que ratifican el hallazgo.</p> <p>Respecto a las acciones posteriores al período se amplía el hallazgo que quedará redactado de la siguiente manera:</p> <p>“4.6.3. El Programa Nacional de ESI no generó estrategias de apoyo ni realizó asistencias técnicas u otras acciones para</p>



Auditoría General de la Nación

<p>Si bien elaboró y puso a disposición en el sitio web, materiales de trabajo que incluyen actividades en el ámbito escolar con las familias para impulsar su participación en la implementación de la ESI, no se evidenció que se haya analizado la utilización de los mismos.</p> <p>Se trata principalmente de la Revista “Educación Sexual Integral: para charlar en familia” que proporciona información sobre algunos temas que trabaja la ESI en la escuela, las falsas creencias sobre sexualidad, los derechos de las mujeres, la trata de personas, el respeto por la intimidad, y que es considerado por la Coordinación del Programa Nacional, como un instrumento para diálogo entre personas adultas (docentes y familias) sobre la aplicación de la ESI.</p> <p>Teniendo conocimiento de las demandas que surgían en torno a las resistencias en la implementación de la ESI planteadas por algunas organizaciones, el Programa elaboró un documento para dar respuesta a las mismas, pero no surge evidencia de la realización de otras acciones para trabajar con las temáticas planteadas.</p> <p>La Coordinación del Programa Nacional de ESI considera que son las escuelas quienes deben impulsar estos espacios con familias y manifiesta que el ME no tiene escuelas bajo su órbita. Sin embargo, la Ley establece que el Programa debe apoyar a las jurisdicciones para organizar estos espacios.</p>	<p>“Seguimos educando” en los que se incluyeron propuestas de actividades de ESI. Estas fueron elaboradas para trabajar en familia constituyendo una posibilidad de acercar los contenidos de ESI a los hogares. También se desplegaron propuestas a través de la plataforma de Educ.ar, la Televisión Pública nacional y Radio Nacional.</p> <p>Nivel Inicial: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006949.pdf</p> <p>Nivel Primario (1er ciclo): http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006950.pdf</p> <p>Nivel Primario (2do ciclo): http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006951.pdf</p> <p>Nivel Secundario: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006952.pdf</p> <p>Además, se ha diseñado y organizado en el portal de educar una serie de materiales disponibles destinados a las familias: https://www.educ.ar/recursos/157515/esi-para-compartir-en-familia</p> <p>Durante el año 2022 se comenzó con el trayecto formativo propuesto a las jurisdicciones “ESI y el trabajo con las familias”, el cual está pensado para que las escuelas fortalezcan el vínculo con las familias de sus estudiantes, tal como establece la Ley N° 26.150 en su artículo 9.</p>	<p>organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.</p> <p>Si bien elaboró y puso a disposición en el sitio web, materiales de trabajo que incluyen actividades en el ámbito escolar con las familias para impulsar su participación en la implementación de la ESI, no se evidenció que se haya analizado la utilización de los mismos.</p> <p>Se trata principalmente de la Revista “Educación Sexual Integral: para charlar en familia” que proporciona información sobre algunos temas que trabaja la ESI en la escuela, las falsas creencias sobre sexualidad, los derechos de las mujeres, la trata de personas, el respeto por la intimidad, y que es considerado por la Coordinación del Programa Nacional, como un instrumento para diálogo entre personas adultas (docentes y familias) sobre la aplicación de la ESI.</p> <p>Teniendo conocimiento de las demandas que surgían en torno a las resistencias en la implementación de la ESI planteadas por algunas organizaciones, el Programa elaboró un documento para dar respuesta a las mismas, pero no surge evidencia de la realización de otras acciones para trabajar con las temáticas planteadas.</p> <p>La Coordinación del Programa Nacional de ESI considera que son las escuelas quienes deben impulsar estos espacios con familias y manifiesta que el ME no tiene escuelas bajo su órbita. Sin embargo, la Ley establece que el Programa debe apoyar a las jurisdicciones para organizar estos espacios.</p>
--	--	---



Auditoría General de la Nación

		Al realizar sus comentarios, el auditado informa la producción y distribución de materiales nuevos para trabajar en familia y el despliegue de propuestas difundidas a través de la plataforma de Educ.ar, la Televisión Pública nacional y Radio Nacional, que por tratarse de hechos nuevos, que no pertenecen al período auditado, podrán ser objeto de análisis en futuras labores de auditoría”.
<p>4.7. Monitoreo y evaluación de impacto</p> <p>4.7.1. El Programa Nacional de ESI no contó durante el período auditado con mecanismos o sistemas eficaces de monitoreo de sus acciones ni se tuvo evidencia de que el ME contara con un sistema de información y/o tablero de gestión en el que se vuelquen datos para el seguimiento de la ESI, munido de indicadores para monitorear su desempeño, y que relacione la información presupuestaria, tanto física como financiera.</p> <p>Esto implicó debilidades para conocer el estado de situación sobre el avance y alcance de la aplicación de la ESI y la consecuente dificultad para encontrar oportunidades de mejora en los procesos de ejecución y realizar ajustes a la gestión. En el caso del auditado, esta medición contó además con la restricción derivada de la ausencia de una planificación estratégica y de un plan de acción del Programa.</p> <p>El auditado identificó como herramienta de monitoreo el SIESI y proporcionó los documentos que surgen del mismo, a saber: Ficha Jurisdiccional, Instructivos, Informe Final 2018, Encuesta a Escuelas y base de datos de la Ficha SIESI 2019 (en proceso).</p> <p>Ahora bien, del análisis de estos documentos y los dichos del auditado surge que no cuenta con un sistema de indicadores de seguimiento, ni prevé el cumplimiento de metas de las acciones de ESI a fin de detectar de manera oportuna deficiencias,</p>	Sin comentarios del auditado.	4.7.1. Atento que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción original.



Auditoría General de la Nación

<p>desvíos y oportunidades de mejora en los procesos de ejecución.</p> <p>Por otra parte, el ME informó que no cuenta con la información proveniente del tablero de gestión con respecto al Programa Nacional de ESI.</p> <p>Este hallazgo se refuerza por lo observado en el informe de la UAI 26/19 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI)”, cuando menciona que “Se observan debilidades respecto a los objetivos planteados a nivel nacional, toda vez que no se tuvo a la vista un seguimiento y resultados de la implementación de la temática de educación sexual en las distintas jurisdicciones. Dicha situación impacta en la toma de decisiones para una mejor articulación con las jurisdicciones y otros organismos y lograr un espacio federal en el cual se puedan compartir experiencias y materiales, para proveer al diseño y conformación de las políticas del área. Esta UAI entiende conveniente sistematizar la información relativa a los resultados y al cumplimiento de metas, que facilite el monitoreo de las acciones llevadas a cabo. De esta forma no sólo se tendrá información respecto de los objetivos alcanzados, sino que constituyen la herramienta que facilitará la toma de decisiones, máxime tratándose de un Programa influido por factores culturales propios de cada jurisdicción, resultando por ello de alta sensibilidad. (...) Respecto del seguimiento de la implementación de la temática de la educación sexual en las distintas jurisdicciones a fin de realizar una evaluación a nivel nacional, se verificaron situaciones durante el periodo auditado, que han sido observadas en el presente, pero que corresponde advertir que al cierre del informe se comunicó la finalización de un documento confeccionado junto con UNICEF, que estaría dando una acción correctiva a lo observado para el periodo 2018. En este contexto</p>		
---	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>esta Unidad de Auditoría Interna tendrá presente el mismo para un futuro cambio de estado de lo observado”.</p> <p>Sin embargo, la construcción del SIESI no resultó en un mecanismo que corrija lo mencionado por el informe de la UAI.</p> <p>Ahora bien, con posterioridad al periodo auditado, el ME creó mediante la Resolución 1789/2021-ME⁶¹, el Observatorio Federal de la ESI como un espacio participativo y multisectorial cuyo objetivo será articular las acciones de investigación, monitoreo y evaluación de distintas áreas de gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional para alcanzar la implementación de la educación sexual integral, acorde los lineamientos curriculares establecidos por el CFE, lo que sin perjuicio de la continuidad del SIESI y la subsanación de las debilidades en él detectadas, contribuiría a mejorar el seguimiento y monitoreo de la ESI y podrá ser objeto de futuras tareas de auditoría.</p>		
<p>4.7.2. El Programa Nacional de ESI no diseñó ni implementó un sistema de evaluación del impacto de sus acciones en los/as estudiantes y docentes.</p> <p>En este sentido, también remitió como mecanismos de evaluación del impacto el SIESI y sus documentos de respaldo y agregó las Pruebas Aprender 2017, 2018 y 2019, incluyendo informes de resultados y el Informe "Educación Sexual Integral en la escuela primaria. Voces de estudiantes, docentes y directivos en Aprender 2018".</p> <p>El primero tiene por objetivo realizar seguimiento, por lo tanto, no es un sistema de evaluación, sumado a que del análisis de los documentos no se surge la existencia de indicadores de impacto.</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.7.2. Atento que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción original.</p>

⁶¹ Del 28 de mayo de 2021.



Auditoría General de la Nación

<p>En las segundas, si bien existe este informe especial, carece de la representatividad y periodicidad que requiere un análisis de impacto (Ver 4.1.1.)</p> <p>Como se mencionó en el hallazgo que antecede, luego del período auditado se creó el Observatorio Federal de la ESI entre cuyos objetivos se encuentra realizar evaluación de distintas áreas de gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional para alcanzar la implementación de la ESI.</p>		
<p>4.8. Articulación y participación de actores externos</p> <p>4.8.1. El Programa Nacional de ESI articuló interministerialmente a través del Plan ENIA y Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 y con organizaciones de la sociedad civil en mesas de diálogo en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, así como con UNICEF Argentina.</p> <p>El Documento Técnico 2 sobre Implementación del Plan ENIA describe el fortalecimiento de la ESI como uno de los 4 grandes dispositivos sectoriales del Plan con el objetivo de que facilite y potencie las decisiones informadas de las/os adolescentes en torno a su sexualidad y promueva su asistencia a los centros de salud, a través de la capacitación docente y el acompañamiento institucional de las escuelas, para hacer efectiva la incorporación de la ESI en los planes curriculares y en la práctica de las escuelas.</p> <p>De la información aportada, surge la actividad de capacitación desarrollada, las visitas a escuelas durante el período 2018-2019 e informes de monitoreo que recaban dicha información.</p>	<p>En 2022 se ha vuelto a fortalecer la línea Jornada Educar en Igualdad con la Resolución del CFE 419/22 que establece: “... una fecha específica dentro del calendario escolar en el marco de las acciones previas y posteriores enmarcadas en la implementación de la ESI, para la realización de la Jornada Educar en Igualdad, en conformidad con la Ley N° 27.234 y/o acorde a las normativas educativas de Educación Sexual Integral de cada jurisdicción”.</p> <p>En 2019 se trabajó con Iniciativa <i>Spotlight</i>, UNFPA, que es una iniciativa global y plurianual, orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, llevada a cabo por La Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas en conjunto con el PNEI y los equipos Jurisdiccionales de las provincias de Salta, Jujuy y la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, desde el Programa se llevaron a cabo jornadas de capacitación a docentes de formación técnico profesional nucleados en la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) con el objetivo de formar y generar las condiciones necesarias para avanzar en la implementación de la ESI. En la actualidad, tal como se ha mencionado, el Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral⁶², como espacio participativo y multisectorial, presidido por el Ministerio de Educación de la Nación, congrega a los Ministerios de Educación, jurisdiccionales, Universidades Nacionales, los/as diputados/as y senadores/as de las comisiones de Educación, gremios nacionales docentes, Organizaciones de La Sociedad Civil.</p>	<p>4.8.1. Analizados los comentarios del auditado vinculados al período auditado, los mismos confirman lo expresado en el hallazgo positivo, por lo que el mismo no se modifica.</p>

⁶² <https://www.argentina.gob.ar/educacion/ofesi>



Auditoría General de la Nación

<p>A su vez, como se vio en 4.4.1. del reporte de ejecución del Plan Nacional De Acción Para La Prevención, Asistencia Y Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres 2017-2019 Ley 26.485 surge la articulación con el ex INAM para la producción de contenidos del curso virtual sobre Violencia de Género que se dicta a través del INFoD, la producción de la cartilla “Abusos sexuales y embarazo forzado en la niñez y la adolescencia” y la articulación con la Iniciativa <i>Spotlight</i> en el marco de la actualización de la Cartilla. “Educar en igualdad, prevención y erradicación de la violencia de género” así como la producción de nuevos cuadernos por nivel de ESI basados en los NAP de la Resolución CFE 340/2018.</p> <p>Asimismo, en el Convenio de colaboración celebrado en noviembre del 2016 entre el entonces MEyD y UNICEF Argentina , se acuerda la cooperación en lo referido a la mejora de la ESI a través del diseño de un sistema de monitoreo para: i) el seguimiento de las acciones del Programa; ii) la ampliación en cobertura territorial del estudio sobre buenas prácticas en relación a estrategias implementadas por el Programa; iii) el estudio de casos comparativos sobre la circulación de los contenidos del Programa en las escuelas de todo el país; iv) el apoyo en el diseño, edición y validación de contenidos de “Cambios que se ven y se sienten”; y v) el apoyo para la elaboración e impresión de materiales ESI.</p> <p>En este contexto se elaboró “Escuelas que enseñan ESI. Un estudio sobre Buenas Prácticas Pedagógicas en Educación Sexual Integral”, documento de investigación cualitativa proporcionado por el auditado y se desarrolló e implementó -con el apoyo de UNICEF Argentina- el SIESI.</p>		
--	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>En cuanto a la Mesa Nacional de Gobierno Abierto como instancia de articulación entre el gobierno y sociedad civil, según lo manifestado por las organizaciones civiles, éstas han sido convocadas en mesas de trabajo en relación a la apertura de datos del SIESI y el Cuarto Plan de Acción 2019-2022.</p>		
<p>4.8.2. El Programa Nacional de ESI y el ME no promovieron mecanismos sistematizados de participación ni organizó espacios de articulación intersectorial a fin de lograr la implementación de la ESI conforme al principio de transversalidad.</p> <p>Esta situación implica una participación ineficiente de organizaciones de la sociedad civil, sector académico y/o sindicatos, entre otros, y no considera los aportes que éstos podrían realizar para la toma de decisiones informada e inclusiva. Durante las tareas de campo, se evidenció la falta de espacios de diálogo estandarizados con aquellos actores especialmente involucrados en temáticas de ESI, lo cual fue reforzado en la entrevista realizada con funcionarios del Programa Nacional de ESI en la que mencionaron que, formalmente, nunca existieron espacios para consultas a las OSCs.</p> <p>La creación del Observatorio Federal de la ESI con posterioridad al período auditado, como un espacio participativo y multisectorial con el objetivo de articular las acciones de investigación, monitoreo y evaluación de distintas áreas de gobierno, la sociedad civil y organismos de cooperación internacional se plantea como alternativa para lograr esta articulación y participación sistematizada.</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.8.2. Atento que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción original.</p>
<p>4.8.3. Los mecanismos y canales de información y comunicación con las partes interesadas y el público en general sobre la implementación de la ESI resultaron</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.8.3. Atento que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción original.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>ineficientes toda vez que los pedidos de información fueron canalizados al Programa por escrito a través de la ex SICE y no existió un mecanismo de retroalimentación con los requirentes.</p> <p>Se informó que tanto las solicitudes enmarcadas en la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública⁶³ como cualquier otro pedido de información dirigido al Programa, eran canalizadas a través de la ex SICE, quien emitía los informes definitivos en base a las respuestas elaboradas por el Programa Nacional de ESI y los entregaban a los requirentes.</p> <p>Adicionalmente, del análisis de la documentación aportada y de las entrevistas realizadas, no surge evidencia de la existencia de un mecanismo de retroalimentación ya que se respondía a solicitud de parte y allí finalizaba el proceso.</p>		
<p>4.9. Contribución a las metas de los ODS 3, 4 y 5</p> <p>4.9.1. El proceso de vinculación de las acciones del Programa Nacional de ESI con las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4 no fue realizado de manera eficaz y de acuerdo a los principios de la Agenda 2030, lo que dificulta la contribución a su consecución.</p> <p>Analizada la información y documentación aportada, se advierte que el proceso de vinculación no fue inclusivo y participativo, ni consideró el principio de “no dejar a nadie atrás” ya que se realizó hacia el interior del entonces MECCyT en el marco del GTM creado a tal fin, pero sin la intervención de quien ejecutaba la política pública vinculada (Programa Nacional de ESI), ni de actores gubernamentales y no gubernamentales externos (OSC, academia o sector privado) y tampoco se diseñaron acciones</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.9.1. Atento que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción original.</p>

⁶³ Publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2016.



Auditoría General de la Nación

<p>diferenciadas para la inclusión de grupos vulnerables.</p> <p>El CNCPS, como centro de gobierno para los ODS, refirió que, solicitó a los organismos responsables de las metas que reconocieran los programas, proyectos y/o iniciativas que podrían estar alineadas a las metas y los posibles aportes a otras políticas y/o programas de otros organismos. Agregó que, la vinculación de las metas de cada ODS con las políticas y/o demás intervenciones fueron realizadas por cada organismo responsable de meta, para lo cual se le brindó un documento esquematizado similar a la ficha de los indicadores. Puntualmente, la vinculación específica de las metas 4.1 y 4.2 con el Programa Nacional de ESI fue realizada por el entonces MECCyT.</p> <p>Por otra parte, la Coordinación del Programa Nacional de ESI manifestó que se nutre de otros marcos internacionales, por ejemplo, el Consenso de Montevideo de 2013 que abarca más contenidos relativos a la ESI. Y agregó que no fue consultado en cuestiones relacionadas a los ODS. No obstante también aclaró que "...los contenidos previstos en los Lineamientos Curriculares y en los NAP, así como su abordaje desde el Programa Nacional se encuentran estrechamente vinculados con el objetivo 4 de los ODS y algunas de sus metas en lo que respecta a igualdad de acceso para hombres y mujeres a la formación, la eliminación de disparidades de género, la adquisición de conocimientos sobre derechos humanos, la igualdad de género, la valoración de la diversidad cultural, el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, etc.”</p>		
---	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>Esta vinculación ineficaz se explica principalmente, porque nuestro país no adoptó ni adaptó la meta 4.7⁶⁴, invocando dificultad para la construcción de indicadores para el seguimiento, lo que de ninguna manera es un impedimento, pudiendo adoptarse o adaptarse la meta con indicadores de Nivel 3.</p> <p>Esta es la meta del ODS 4 que claramente se encuentra vinculada a las políticas de ESI, toda vez que el Marco de Acción de Educación 2030 que presenta “estrategias indicativas” para cada una de las metas del ODS 4, establece como estrategias para la meta 4.7: abordar temas como los derechos humanos, la igualdad entre los sexos, la salud, la educación sexual integral, el cambio climático, los medios de vida sostenibles y la ciudadanía responsable y participativa, tomando como base las experiencias y capacidades nacionales.⁶⁵</p> <p>Con respecto a la vinculación del Plan ENIA con la meta 3.7 del ODS 3, la naturaleza intersectorial del diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política hacen innecesario identificar mecanismos específicos de vinculación.</p> <p>En efecto, del documento “Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia 2017-2019” surge que los ODS ya fueron considerados en la elaboración del Plan ENIA y menciona un acuerdo explícito para su inclusión en la elaboración del mismo. Asimismo, de los demás documentos aportados por la SENNAF se desprende su vinculación con los ODS 1, 3 y 5.</p>		
--	--	--

⁶⁴ De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

⁶⁵ UNESCO: ED-2016/WS/2: *Educación 2030 Declaración de Incheon Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Pp. 23. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>



Auditoría General de la Nación

<p>4.9.2. El Programa Nacional de ESI y el ME no generaron mecanismos tendientes a identificar interacciones positivas o negativas⁶⁶ entre las políticas públicas vinculadas a ESI y las vinculadas a otros ODS o metas de ODS, lo que no permitió promover sinergias y multiplicar el impacto de las mismas.</p> <p>De toda la documentación e información aportada no puede evidenciarse que se hayan identificado estas interconexiones.</p> <p>Respecto del ODS 5, y sin perjuicio de lo graficado más abajo, se advierte que sin identificar expresamente la interconexión en términos de la Agenda 2030, se generaron algunos mecanismos de articulación y coordinación en el marco la responsabilidad asignada al ME (y al Programa Nacional de ESI) por el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, que permitieron el fortalecimiento de acciones de ESI, como las Jornadas Educar en Igualdad, y del vínculo con las jurisdicciones provinciales (Ver. 4.4.1. y 4.8.1.)</p> <p>Esta auditoría analizó el Anexo II al Informe País 2018 Planes, Programas y Proyectos orientados a las metas de los 17 ODS e identificó algunas interconexiones entre el Programa Nacional de ESI, vinculado a las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4, y otras políticas públicas con las que podría articular y coordinar acciones para potenciar sus resultados y se grafican a continuación: (Gráfico 2).</p>	<p>Sin comentarios del auditado.</p>	<p>4.9.2. Atento que el auditado no realizó comentarios sobre el hallazgo, se mantiene su redacción original.</p>
--	--------------------------------------	---

⁶⁶ La identificación de interacciones con **otros ODS o metas de ODS** son necesarias en el marco de la gestión de la Agenda 2030 atento el carácter integrado e indivisible que debe tener. Las interacciones positivas son aquellas que contribuyen a la consecución y/o potencian la política pública de que se trate y las negativas aquellas que limitan o incluso son incompatibles con ella.



Auditoría General de la Nación

INFORME EJECUTIVO DE AUDITORÍA DE GESTIÓN **MINISTERIO DE EDUCACIÓN-PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SEXUAL** **INTEGRAL (ESI)**

AL SEÑOR
MINISTRO DE EDUCACIÓN
DE LA NACIÓN
Lic. D. Jaime PERCZYK

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), en adelante Programa Nacional de ESI.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones AGN 26/2015 y 186/2016, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, habiéndose aplicado los procedimientos que se detallan en el punto 2.3 de este informe.

El período de auditoría abarca los ejercicios 2017 a 2019, sin perjuicio de la consideración de los hechos posteriores relevantes.

2.1. Objetivos de auditoría

Se establecieron como objetivos de auditoría:

***Objetivo 1:** Evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones de diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de ESI para lograr el cumplimiento de los objetivos que la Ley 26.150 le asigna.*

***Objetivo 2:** Evaluar si el Programa Nacional de ESI en general, y el Plan ENIA como parte de aquel, en particular, contribuyen eficazmente al cumplimiento de las metas del ODS 3 (3.7) y 4 (4.1 y 4.2) a las que fueron específicamente vinculados por la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS; y las del ODS 5 (5.2 y 5.4) a las que deberían aportar según los objetivos que le asigna la Ley 26.150.*



Auditoría General de la Nación

3. ACLARACIONES PREVIAS

En nuestro país la ESI como derecho supuso un proceso cuyos principales hitos son la sanción de la Ley 26.150¹ en 2006 y la aprobación por el Consejo Federal de Educación² (CFE) de los Lineamientos Curriculares Básicos (LCB) en 2008.

La Ley 26.150 establece que todos los educandos tienen derecho a recibir ESI en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de CABA y municipal, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria, definiéndola como aquella que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. Asimismo, dispuso la creación del Programa Nacional de ESI y definió sus objetivos.

También establece que las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal deben garantizar la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de ESI, debiendo cada comunidad educativa incluir en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.

La existencia de esta ley posiciona a la ESI como una política de Estado y su consagración como un derecho de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la enmarca en los derechos humanos.

De su lectura se desprenden tres características fundamentales, a saber:

- *Universalidad*: sus destinatarios son el conjunto del alumnado. Esto define, por un lado, el carácter federal de la ESI, otorgando responsabilidad al nivel nacional y los sub nacionales (en el contexto de un país cuyo ordenamiento jurídico, administrativo y político se basa en la autonomía de las provincias para definir sus políticas públicas educativas) y, por el otro, que su implementación no se restringe a las escuelas de gestión pública, sino que incluye a las de gestión privada (también a las confesionales).

¹ Publicada el 24 de octubre de 2006 en el Boletín Oficial. Su artículo 2º establece: “Créase el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos referidos en el artículo 1º las disposiciones específicas de la Ley 25.673, de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley 23.849, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 23.179, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuentan con rango constitucional; Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación”.

² El Consejo Federal de Educación es el espacio de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, integrado por las máximas autoridades de educación de las Provincias/CABA. Las Resoluciones que allí se adoptan son de cumplimiento obligatorio (Resolución CFE 1/07).



Auditoría General de la Nación

- *Integralidad*: el abordaje de la ESI debe superar las visiones restringidas a los aspectos biológicos de la sexualidad para integrar perspectivas psicológicas, jurídicas, pedagógicas y éticas, de manera que no sólo se trasciende la perspectiva biomédica sino también aquellas que tienden a regular los comportamientos sexuales de acuerdo con un canon moral preestablecido.
- *Equidad*: insta a la formulación de contenidos curriculares mínimos que deberán darse en todas las escuelas para garantizar el acceso equitativo a la ESI.

En noviembre de 2015 se sancionó la Ley 27.234 que dispone que, en todos los establecimientos educativos del país, públicos o privados, de nivel primario, secundario y terciario se realice la jornada *Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género* con el objetivo de que los alumnos, las alumnas y docentes desarrollen y afiancen actitudes, saberes, valores y prácticas que contribuyan a prevenir y erradicar la violencia de género, debiendo realizarse al menos una vez durante cada ciclo lectivo.

En 2017 y 2018 el CFE dictó dos Resoluciones de impacto para la ESI, a saber, las 322/2017³ y 340/2018⁴, respectivamente.

La primera aprueba la “Campana Nacional para la Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia” (Plan ENIA) como una acción intersectorial en la que participan los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social, coordinada por la SENNAF y crea un dispositivo de formación docente continua presencial en la materia.

La segunda establece los “Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Sexual Integral” (NAP) para garantizar la integralidad del enfoque de la ESI en cada nivel educativo, a saber:

- ✓ Cuidar el cuerpo y la salud
- ✓ Valorar la efectividad
- ✓ Garantizar la equidad de género
- ✓ Respetar la diversidad
- ✓ Ejercer nuestros derechos

Asimismo, dispone que se deben realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de un espacio específico de ESI en la formación inicial de todos los futuros docentes según los NAP

³ Del 21 de junio de 2017.

⁴ Del 22 de mayo de 2018.



Auditoría General de la Nación

para cada nivel educativo e instituye que se incluyan en los planes institucionales el enfoque integral de la ESI, ya sea de manera transversal y/o en espacios curriculares específicos.

Siguiendo lo establecido en la Ley 26.150, y una vez aprobados los LCB se creó el Programa Nacional de ESI en el ámbito de la Secretaría de Gestión Educativa del Ministerio de Educación. A partir de marzo de 2017 y hasta fines de 2019, funcionó en la esfera de la Coordinación de la Red Federal para la Mejora de Aprendizajes de la entonces Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE)⁵.

Según la Ley 26.150 los objetivos del Programa Nacional de ESI son:

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

La Coordinación del Programa Nacional de ESI informó que durante el período auditado se ejecutaron las siguientes líneas de acción:

- **Capacitación docente:** presencial en el marco de la Resolución del CFE 340/18 y cursos dictados a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD);
- Producción, impresión y distribución de **materiales sobre ESI**;
- Acompañamiento para la realización de **Jornada Nacional “Educar en Igualdad: prevención y erradicación de la violencia de género”**;
- Participación como dispositivo sectorial del **Plan ENIA**;
- Acciones de **seguimiento y evaluación** sobre la implementación de la ESI en el país.

Estas líneas de acción estuvieron orientadas principalmente a desarrollar y fortalecer las capacidades de las y los docentes para la enseñanza de la ESI y a construir y fortalecer los equipos jurisdiccionales de ESI y se llevaron adelante a través de diferentes actividades, entre ellas se destacan las **acciones de articulación y asistencias técnicas**.

⁵ Actualmente el Programa Nacional de ESI funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Educación Social y Cultura de la Secretaría de Educación y específicamente de la Dirección de Educación para los Derechos Humanos, Género y Educación Sexual Integral (DA 1449/2020).



Auditoría General de la Nación

Asimismo, en 2017, con el apoyo de UNICEF Argentina, trabajó en el desarrollo del **SIESI**, con el objetivo de realizar el seguimiento de la implementación de la ESI.

El principal organismo involucrado en la definición de las metas y elaboración de indicadores del ODS 4 fue el entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia, y Tecnología (MCCyT), junto con la intervención de los restantes organismos que integran los grupos y comisiones de trabajo de la Comisión Interinstitucional en virtud de la mencionada transversalidad.

El ODS 4 aspira a Garantizar una Educación Inclusiva, Equitativa y de Calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, para lo cual se propusieron siete metas numéricas (4.1 a 4.7) y tres de las llamadas medios de implementación identificadas con letras (4.a a 4.c).

En abril de 2016, el entonces MCCyT, atendiendo a la convocatoria del CNCPS y reafirmando su compromiso con los objetivos planteados para la educación en la Agenda 2030, en base a la Declaración de Incheon y al Marco de Acción Educación 2030 adoptado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), comenzó el proceso de adopción y/o adaptación de las metas e indicadores fijados para el ODS 4. Para tal fin, se designaron los responsables político y técnico de los ODS y se creó el Grupo de Trabajo Ministerial (GTM) conformado por la ex SICE, y las Secretarías de Evaluación Educativa, de Gestión Educativa y de Políticas Universitarias, para definir una metodología y trabajar de manera articulada.

Según surge del Anexo II del Informe País 2018, el Programa Nacional de ESI y el Plan ENIA fueron vinculados como parte de las intervenciones que contribuyen a alcanzar las metas 4.1 y 4.2.

En el mismo documento, se vincula el Plan ENIA a la meta 3.7 del ODS 3 Salud y Bienestar que se propone “Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”. El organismo responsable de su implementación es el Ministerio de Salud.



Auditoría General de la Nación

4. HALLAZGOS

4.1. Diagnóstico y planificación

4.1.1. El auditado no contó con herramientas modelizadas y fuentes de datos integrales y representativas para la realización de un diagnóstico de y para la implementación de la ESI, propias del Programa o de algún área del ME, lo que le impidió identificar eficazmente las necesidades a satisfacer y los recursos necesarios y disponibles para ello.

4.1.2. El ME no contó con una planificación estratégica institucional para los años 2017, 2018 y 2019 como herramienta para la identificación de prioridades y asignación de recursos.

4.1.3. El Programa Nacional de ESI no planificó eficientemente sus acciones durante el periodo auditado, afectando la implementación de políticas en materia de ESI.

4.2. Recursos presupuestarios

4.2.1. Se advierte una sub ejecución de los fondos asignados al Programa Nacional de ESI, como se expone a continuación, denotando ineficiencia y el consecuente impacto en el cumplimiento de sus objetivos.

Tabla 4: Ejecución financiera Programa. 44-Actividad 40- Fortalecimiento de la ESI

Actividad Específica	Inc.	Crédito Inicial		Crédito Vigente		Devengado		% de Ejecución	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
40	Inc. 2 Bienes de consumo	240.000	15.190.000	240.000	15.190.000	0	299.005	0	2
	Inc. 3 Servicios no personales	1.400.000	22.716.633	7.200.000	12.692.627	3.653.542	5.843.209	51	46
	Inc. 5 Transferencias	20.212.645	65.000.000	16.212.645	53.960.000	10.557.672	41.935.922	65	78
Totales		21.852.645	102.906.633	23.652.645	81.842.627	14.211.215	48.078.136	60	59

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el auditado y triangulada con el e-SiDIF.

4.2.2. Las metas físicas definidas para el Programa Nacional de ESI no representan su producción terminal, de acuerdo a la finalidad y público objetivo establecidos por la Ley 26.150, lo que dificulta la eficaz y eficiente formulación, ejecución y control presupuestarios.

4.2.3. No se tuvo evidencia de la aplicación de criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” lo que puede afectar la eficiencia e impactar en la equidad de la distribución.



Auditoría General de la Nación

4.3. Acciones de capacitación

4.3.1. El Programa Nacional de ESI no contó con mecanismos estandarizados y documentados para la identificación de la demanda existente y potencial, ni generó estrategias de comunicación, captación e incentivo para la realización y finalización de las capacitaciones de ESI.

4.3.2. El Programa Nacional de ESI diseñó y proporcionó ciertos criterios destinados a conformar los equipos de referentes escolares, determinando sus características, roles y tareas, que fueron adoptados solo por algunas jurisdicciones. Entre estos, se encontraba un perfil del referente escolar.

4.3.3. El Programa Nacional de ESI contó con una limitada oferta de capacitación durante el 2018. En 2019 se abrió una línea de financiamiento específica para ESI y esta capacitación estuvo a cargo de las jurisdicciones.

4.4. Jornadas Educar en Igualdad

4.4.1. El ME no contó con información sobre los resultados de la ejecución de las Jornadas Educar en Igualdad, en tanto que la asistencia técnica estuvo acotada a las jurisdicciones seleccionadas en el marco de la Iniciativa *Spotlight*.

4.5. Materiales didácticos

4.5.1. El auditado no posee un mecanismo o sistema de registro sistematizado y actualizado de los materiales demandados, distribuidos y efectivamente entregados que le permita gestionar de manera eficiente la necesidad y oportunidad de su producción y distribución.

4.5.2. Tampoco se aportó evidencia de la utilización de criterios objetivos y vinculados a los diferentes destinatarios para el diseño, selección y producción de los materiales didácticos de ESI.

4.6. Asistencias técnicas⁶

4.6.1. No existieron mecanismos sistematizados de identificación y registro de la demanda y prestación de asistencias técnicas, evidenciando una gestión del servicio ineficiente.

4.6.2. El auditado no utiliza un criterio objetivo para la selección o priorización de la prestación del servicio de asistencias técnicas a todas las jurisdicciones, lo que puede afectar la equidad en el acceso al servicio.

⁶ Son aquellas intervenciones que el Programa Nacional de ESI realiza a modo de apoyo y/o intervención, (*in situ* y a distancia), específica o continua, a los efectos de orientar a las Jurisdicciones, Organizaciones, Programas, Universidades y otros sectores a los efectos de apoyar el mejoramiento e implementación de la ESI en diferentes ámbitos.



Auditoría General de la Nación

4.6.3. El Programa Nacional de ESI no generó estrategias de apoyo ni realizó asistencias técnicas u otras acciones para organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.

4.7. Monitoreo y evaluación de impacto

4.7.1. El Programa Nacional de ESI no contó durante el período auditado con mecanismos o sistemas eficaces de monitoreo de sus acciones ni se tuvo evidencia de que el ME contara con un sistema de información y/o tablero de gestión en el que se vuelquen datos para el seguimiento de la ESI, munido de indicadores para monitorear su desempeño, y que relacione la información presupuestaria, tanto física como financiera.

4.7.2. El Programa Nacional de ESI no diseñó ni implementó un sistema de evaluación del impacto de sus acciones en los/as estudiantes y docentes.

4.8. Articulación y participación de actores externos

4.8.1. El Programa Nacional de ESI articuló interministerialmente a través del Plan ENIA y Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 y con organizaciones de la sociedad civil en mesas de diálogo en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, así como con UNICEF Argentina.

4.8.2. El Programa Nacional de ESI y el ME no promovieron mecanismos sistematizados de participación ni organizó espacios de articulación intersectorial a fin de lograr la implementación de la ESI conforme al principio de transversalidad.

4.8.3. Los mecanismos y canales de información y comunicación con las partes interesadas y el público en general sobre la implementación de la ESI resultaron ineficientes toda vez que los pedidos de información fueron canalizados al Programa por escrito a través de la ex SICE y no existió un mecanismo de retroalimentación con los requirentes.

4.9. Contribución a las metas de los ODS 3, 4 y 5

4.9.1. El proceso de vinculación de las acciones del Programa Nacional de ESI con las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4 no fue realizado de manera eficaz y de acuerdo a los principios de la Agenda 2030, lo que dificulta la contribución a su consecución.

Con respecto a la vinculación del Plan ENIA con la meta 3.7 del ODS 3, la naturaleza intersectorial del diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política hacen innecesario identificar mecanismos específicos de vinculación.



Auditoría General de la Nación

4.9.2. El Programa Nacional de ESI y el ME no generaron mecanismos tendientes a identificar interacciones positivas o negativas⁷ entre las políticas públicas vinculadas a ESI y las vinculadas a otros ODS o metas de ODS, lo que no permitió promover sinergias y multiplicar el impacto de las mismas.

Respecto del ODS 5, se advierte que sin identificar expresamente la interconexión en términos de la Agenda 2030, se generaron algunos mecanismos de articulación y coordinación en el marco la responsabilidad asignada al ME (y al Programa Nacional de ESI) por el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, que permitieron el fortalecimiento de acciones de ESI, como las Jornadas Educar en Igualdad, y del vínculo con las jurisdicciones provinciales (Ver. 4.4.1. y 4.8.1.)

5. OPINION DEL AUDITADO

Por Nota 154/22-AG02 se remitió el presente informe al auditado para que efectúe las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes. El Ministerio de Educación mediante IF-2022-124973431-APN-SE#ME, remitió su descargo, el que fue tenido en cuenta para la redacción final del presente Informe de auditoría y se agrega como Anexo IV.

En dicha oportunidad, el organismo auditado realizó aclaraciones, las que una vez analizadas no ameritaron modificaciones.

6. RECOMENDACIONES

⁷ La identificación de interacciones con **otros ODS o metas de ODS** son necesarias en el marco de la gestión de la Agenda 2030 atento el carácter integrado e indivisible que debe tener. Las interacciones positivas son aquellas que contribuyen a la consecución y/o potencian la política pública de que se trate y las negativas aquellas que limitan o incluso son incompatibles con ella.



Auditoría General de la Nación

- 6.1.** Diseñar e implementar mecanismos para sistematizar la recolección de información para diagnóstico y para articular con las jurisdicciones y las áreas responsables del ME a este fin.
- 6.2.** Desarrollar una planificación estratégica institucional del ME que defina los objetivos, la metodología, acciones y responsables para llegar a su cumplimiento y los medios para alcanzarlos (recursos físicos y financieros) y establezca metas a corto y mediano plazo.
- 6.3.** Diseñar e implementar mecanismos de coordinación y articulación entre el Programa Nacional de ESI y las áreas del ME con responsabilidad en materia de planificación y formulación, programación, ejecución y evaluación presupuestarias.
- 6.4.** Formalizar la existencia del Programa Nacional de ESI dentro de la estructura del ME, a fin de fortalecerlo y favorecer la coordinación y articulación antes mencionada.
- 6.5.** Arbitrar los medios necesarios para lograr la continuidad institucional a pesar de los cambios en la gestión gubernamental, que garantice contar con información y documentación necesaria para la toma de decisiones y la evaluación de las medidas adoptadas.
- 6.6.** Delinear y poner en marcha, en articulación con el INFoD y las jurisdicciones, mecanismos para la detección de necesidades de capacitación integrales y accesibles, comunicar eficientemente la oferta e incentivar a todos los actores del sistema educativo a capacitarse para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 26.150.
- 6.7.** Continuar con las estrategias de articulación y el acompañamiento a las jurisdicciones para la conformación de los equipos de referentes escolares en articulación con CFE y la profundización y generalización de las Jornadas Educar en Igualdad.
- 6.8.** Diseñar y organizar un sistema de registro y documentación que realice un seguimiento de los materiales, desde su producción hasta su efectiva entrega.
- 6.9.** En el marco del Observatorio Federal de la ESI, generar espacios de intercambio con los actores interesados para el diseño participativo de los materiales.
- 6.10.** Sistematizar la oferta, registración de solicitudes, realización y reporte de los servicios prestados.
- 6.11.** Establecer criterios objetivos para priorizar la realización de asistencia técnicas a las distintas jurisdicciones de acuerdo a un diagnóstico.
- 6.12.** Diseñar e implementar una estrategia en articulación con el CFE fin de lograr la formación de espacios con familias en las jurisdicciones.



Auditoría General de la Nación

6.13. Optimizar y fortalecer el SIESI incorporando dimensiones que permitan detectar de manera oportuna deficiencias y oportunidades de mejora para realizar ajustes durante la gestión y a través de la articulación y coordinación con las jurisdicciones provinciales y el Observatorio Federal de la ESI.

6.14. Diseñar e implementar un sistema de información gerencial y de control de gestión para la toma de decisiones, que permita determinar si las acciones que se están desarrollando son eficientes en general para todo el ME y en particular para cumplir los objetivos establecidos en la Ley 26.150.

6.15. En el marco del Observatorio Federal de la ESI, implementar la articulación con los distintos actores interesados a través de la inclusión y participación activa y generación de instancias de retroalimentación, que incluya un sistema de evaluación del impacto de la ESI en el público objetivo munido de indicadores.

6.16. Evaluar conjuntamente con el centro de gobierno y en consonancia con los principios de la Agenda 2030, la adopción y/o adaptación de la meta 4.7 del ODS 4 y considerar su vinculación con el Programa Nacional de ESI y/u otras políticas públicas relativas a ESI.

6.17. Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación intersectorial que permitan la identificación de interconexiones entre el Programa Nacional de ESI y otros ODS y metas de otros ODS.

7. CONCLUSIONES

En nuestro país, la Educación Sexual Integral como derecho supuso un proceso cuyos principales hitos son la sanción de la Ley 26.150⁸ en 2006 y la aprobación por el Consejo Federal de Educación⁹ (CFE) de los Lineamientos Curriculares Básicos (LCB) en 2008.

La Ley 26.150 establece que todos los educandos tienen derecho a recibir ESI en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de CABA y municipal, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación

⁸ Publicada el 24 de octubre de 2016 en el Boletín Oficial. Su artículo 2° establece: “Créase el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con la finalidad de cumplir en los establecimientos educativos referidos en el artículo 1° las disposiciones específicas de la Ley 25.673, de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley 23.849, de Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño; Ley 23.179, de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuentan con rango constitucional; Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y las leyes generales de educación de la Nación”.

⁹ El Consejo Federal de Educación es el espacio de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, integrado por las máximas autoridades de educación de las Provincias/CABA. Las Resoluciones que allí se adoptan son de cumplimiento obligatorio (Resolución CFE 1/07).



Auditoría General de la Nación

docente y de educación técnica no universitaria, definiéndola como aquella que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. Asimismo, dispuso la creación del Programa Nacional de ESI y definió sus objetivos.

También establece que las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal deben garantizar la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de ESI, debiendo cada comunidad educativa incluir en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.

La existencia de esta ley posiciona a la ESI como una política de Estado y su consagración como un derecho de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la enmarca en los derechos humanos.

En estos términos, la evaluación realizada para el periodo 2017-2019, estableció que el Ministerio de Educación y el Programa Nacional de ESI no fueron eficaces ni eficientes para realizar un diagnóstico de necesidades y recursos en base a herramientas modelizadas y fuentes de datos integrales y representativas, y en consecuencia tampoco lo fueron para planificar acciones de ESI durante el período auditado. En efecto, el Ministerio de Educación no contó con una planificación estratégica institucional para este para el período auditado y el Programa Nacional no planificó eficientemente sus acciones.

También se advierte ineficiencia en la gestión debido a la sub ejecución de fondos asignados, como así también en la definición de las metas físicas del Programa Nacional -que no representan su producción terminal- y por la falta de aplicación de criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” lo que puede afectar, además, la equidad de la distribución.

Sin perjuicio de lo mencionado en lo relativo a las acciones de ESI, el Programa Nacional diseñó y proporcionó ciertos criterios destinados a conformar los equipos de referentes escolares, determinando sus características, roles y tareas e implementó eficazmente diversas estrategias para lograr la realización de las Jornadas Educar en Igualdad, aunque no midió sus resultados.

En cuanto a las acciones de capacitación, diseño y distribución de materiales didácticos y servicios de asistencia técnica, se identificaron oportunidades de mejora provenientes de la falta



Auditoría General de la Nación

de mecanismos estandarizados, sistematizados y documentados y la ausencia de aplicación de criterios objetivos para:

- identificación de demanda existente y potencial y generación de estrategias de comunicación, captación e incentivo para capacitaciones de ESI;
- registro sistematizado y actualizado de los materiales demandados, distribuidos y efectivamente entregados;
- utilización de criterios objetivos y vinculados a los diferentes destinatarios para el diseño, selección y producción de los materiales didácticos;
- identificación y registro de la demanda y prestación de asistencias técnicas;
- selección o priorización de la prestación del servicio de asistencias técnicas a todas las jurisdicciones.

Tampoco fue eficaz en generar estrategias de apoyo como asistencias técnicas u otras acciones para organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que prevé que : “Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, con apoyo del programa, deberán organizar en todos los establecimientos educativos espacios de formación para los padres o responsables que tienen derecho a estar informados”. Estos espacios pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.

El Programa Nacional no contó durante el período auditado con mecanismos o sistemas eficaces de monitoreo de sus acciones ni diseñó e implementó un sistema de evaluación del impacto de sus acciones en los/as estudiantes y docentes.

Si bien articuló interministerialmente a través del Plan ENIA y Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, con organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y con UNICEF Argentina, no se promovieron mecanismos sistematizados de participación ni organizó espacios de articulación intersectorial a fin de lograr la implementación de la ESI conforme al principio de transversalidad.

En idéntico sentido, los mecanismos y canales de información y comunicación con las partes interesadas y el público en general sobre la implementación de la ESI resultaron ineficientes y no existió un mecanismo de retroalimentación con los requirentes.



Auditoría General de la Nación

Finalmente, el proceso de vinculación de las acciones del Programa Nacional de ESI con las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4 no fue realizado de manera eficaz y de acuerdo a los principios de la Agenda 2030, toda vez que no fue inclusivo y participativo, ni consideró el principio de “no dejar a nadie atrás”. No obstante, respecto a la vinculación del Plan ENIA con la meta 3.7 del ODS 3, la naturaleza intersectorial del diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política hacen innecesario identificar mecanismos específicos de vinculación. Respecto del ODS 5, se advirtió que sin identificar expresamente la interconexión en términos de la Agenda 2030, se generaron algunos mecanismos de articulación y coordinación en el marco la responsabilidad asignada al ME (y al Programa Nacional de ESI) por el mencionado Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, que permitieron el fortalecimiento de acciones de ESI, como las Jornadas Educar en Igualdad, y del vínculo con las jurisdicciones provinciales.

OBJETO DE AUDITORIA: Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI)-Ministerio de Educación Período auditado: 01/01/2017 al 31/12/2019

**GERENCIA DE CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR NO FINANCIERO
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL e INSSJP**

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Leyes: 26.075 “Financiamiento Educativo”; 26.150 “Programa Nacional de ESI”; 26.206 “Educación Nacional”; 27.234 “Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género”; 27.275 “Acceso a la Información Pública”.
- Decisiones Administrativas: 1449/2020.
- Resoluciones: . CFE 45/2008; CFE 284/2016; CFE 340/2018 y ME1789/2021.

ACLARACIONES PREVIAS:

En nuestro país, la Educación Sexual Integral como derecho supuso un proceso cuyos principales hitos son la sanción de la Ley 26.150 en 2006 y la aprobación por el Consejo Federal de Educación (CFE) de los Lineamientos Curriculares Básicos (LCB) en 2008.

La Ley 26.150 establece que todos los educandos tienen derecho a recibir ESI en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de CABA y municipal, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria, definiéndola como aquella que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. Asimismo, dispuso la creación del Programa Nacional de ESI y definió sus objetivos.

También establece que las jurisdicciones nacional, provincial, de la CABA y municipal deben garantizar la realización obligatoria, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de ESI, debiendo cada comunidad educativa incluir en el proceso de elaboración de su proyecto institucional, la adaptación de las propuestas a su realidad sociocultural, en el marco del respeto a su ideario institucional y a las convicciones de sus miembros.

La existencia de esta ley posiciona a la ESI como una política de Estado y su consagración como un derecho de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la enmarca en los derechos humanos.

CONCLUSIONES:

En estos términos, la evaluación realizada para el periodo 2017-2019, estableció que el Ministerio de Educación y el Programa Nacional de ESI no fueron eficaces ni eficientes para realizar un diagnóstico de necesidades y recursos en base a herramientas modelizadas y fuentes de datos integrales y representativas, y en consecuencia tampoco lo fueron para planificar acciones de ESI durante el período auditado. En efecto, el Ministerio de Educación no contó con una planificación estratégica institucional para este para el período auditado y el Programa Nacional no planificó eficientemente sus acciones.

También se advierte ineficiencia en la gestión debido a la sub ejecución de fondos asignados, como así también en la definición de las metas físicas del Programa Nacional -que no representan su producción terminal- y por la falta de aplicación de criterios objetivos para definir la asignación de los fondos a ser transferidos a las jurisdicciones provinciales en el marco del Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende” lo que puede afectar, además, la equidad de la distribución.

Sin perjuicio de lo mencionado en lo relativo a las acciones de ESI, el Programa Nacional diseñó y proporcionó ciertos criterios destinados a conformar los equipos de referentes escolares, determinando sus características, roles y tareas e implementó eficazmente diversas estrategias para lograr la realización de las Jornadas Educar en Igualdad, aunque no midió sus resultados.

En cuanto a las acciones de capacitación, diseño y distribución de materiales didácticos y servicios de asistencia técnica, se identificaron oportunidades de mejora provenientes de la falta de mecanismos estandarizados, sistematizados y documentados y la ausencia de aplicación de criterios objetivos para:

-identificación de demanda existente y potencial y generación de estrategias de comunicación, captación e incentivo para capacitaciones de ESI;

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

- registro sistematizado y actualizado de los materiales demandados, distribuidos y efectivamente entregados;
- utilización de criterios objetivos y vinculados a los diferentes destinatarios para el diseño, selección y producción de los materiales didácticos;
- identificación y registro de la demanda y prestación de asistencias técnicas;
- selección o priorización de la prestación del servicio de asistencias técnicas a todas las jurisdicciones.

Tampoco fue eficaz en generar estrategias de apoyo como asistencias técnicas u otras acciones para organizar espacios de formación con las familias en el marco del art. 9 de la Ley 26.150, que prevé que : “Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, con apoyo del programa, deberán organizar en todos los establecimientos educativos espacios de formación para los padres o responsables que tienen derecho a estar informados”. Estos espacios pueden contribuir al conocimiento de la ESI en los núcleos familiares y a vencer las resistencias y obstáculos en su implementación.

El Programa Nacional no contó durante el período auditado con mecanismos o sistemas eficaces de monitoreo de sus acciones ni diseñó e implementó un sistema de evaluación del impacto de sus acciones en los/as estudiantes y docentes.

Si bien articuló interministerialmente a través del Plan ENIA y Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, con organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y con UNICEF Argentina, no se promovieron mecanismos sistematizados de participación ni organizó espacios de articulación intersectorial a fin de lograr la implementación de la ESI conforme al principio de transversalidad.

En idéntico sentido, los mecanismos y canales de información y comunicación con las partes interesadas y el público en general sobre la implementación de la ESI resultaron ineficientes y no existió un mecanismo de retroalimentación con los requirentes.

Finalmente, el proceso de vinculación de las acciones del Programa Nacional de ESI con las metas 4.1 y 4.2 del ODS 4 no fue realizado de manera eficaz y de acuerdo a los principios de la Agenda 2030, toda vez que no fue inclusivo y participativo, ni consideró el principio de “no dejar a nadie atrás”. No obstante, respecto a la vinculación del Plan ENIA con la meta 3.7 del ODS 3, la naturaleza intersectorial del diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política hacen innecesario identificar mecanismos específicos de vinculación. Respecto del ODS 5, se advirtió que sin identificar expresamente la interconexión en términos de la Agenda 2030, se generaron algunos mecanismos de articulación y coordinación en el marco la responsabilidad asignada al ME (y al Programa Nacional de ESI) por el mencionado Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, que permitieron el fortalecimiento de acciones de ESI, como las Jornadas Educar en Igualdad, y del vínculo con las jurisdicciones provinciales.

Buenos Aires, 26 de Diciembre de 2022.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Dr. Miguel Ángel Pichetto
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar