

Ponencia: “La educación sexual en el sistema educativo formal uruguayo durante el período 2005 – 2009. Análisis desde un enfoque de género y de política pública”¹

Lic. Leticia Benedet – letibene@gmail.com.uy

**MAESTRÍA EN GÉNERO, SOCIEDAD Y POLÍTICAS
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Programa Regional de Formación en Género y Políticas
Públicas (PRIGEPP)**

¹ Trabajo presentado en las Jornadas de Debate Feminista, organizadas por Cotidiano Mujer y la Red Temática de Género de la UdelaR, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 4-6 de junio de 2014

1. RESUMEN

Este estudio analiza el proceso de formulación de la política de educación sexual desarrollada en el Sistema Educativo Público en Uruguay durante el período 2005 – 2009 desde un enfoque de género y de política pública.

Desde el primer modelo analítico se recurrió a los estudios de género aplicados a las políticas públicas cuya herramienta principal es la transversalidad de género en el Estado. Desde este modelo se analiza la presencia o ausencia de este enfoque, las concepciones de género y de sexualidad en el diseño de la propuesta de educación sexual, en sus marcos normativos y en algunos de los actores que participaron de dicho proceso así como también los debates conceptuales que tuvieron lugar durante la elaboración de la propuesta.

Desde el institucionalismo centrado en los actores se analizó el proceso de formulación de la política de educación sexual desde la dimensión institucional (oportunidades y restricciones de las reglas del juego institucional, dispositivos políticos administrativos, recursos) y desde la dimensión de los actores (perfiles, facultades, funciones e incentivos, modos de interacción, transacciones y negociaciones).

El estudio es abordado desde una metodología cualitativa en base a entrevistas a informantes calificados y a la revisión documental.

PALABRAS CLAVES: Política pública, Educación Sexual, Enfoque de género

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En este estudio se analiza el **proceso de formulación de la política de educación sexual** desarrollada en el Sistema Educativo Público en Uruguay durante el período 2005 – 2009 desde un enfoque de género y de política pública.

Este proceso tuvo como novedad que por primera vez en la historia, un programa de educación sexual trascendiera un quinquenio de gobierno, consolidándose en la estructura del sistema educativo público. El quinquenio 2005-2009 se caracterizó por la llegada al gobierno nacional del partido político Frente Amplio, coalición de partidos políticos de izquierda que alcanza por primera vez el gobierno nacional en ese período. Entre sus principales postulados se destacan, entre otros, el fortalecimiento de la matriz de protección social, la intervención del estado en la economía, una política tributaria redistributiva, la protección de los trabajadores/as, la defensa de la laicidad.

Para el análisis del proceso de discusión, aprobación e implementación de la política de educación sexual, entendida ésta como la sucesión de intercambios y negociaciones entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales, se utilizan dos teorías sociales complementarias: los **estudios de género** y el **institucionalismo centrado en los actores**.

Desde el primer modelo analítico se recurre a los **estudios de género aplicados a las políticas públicas** cuya herramienta principal es la transversalidad de género en el Estado. Desde este modelo se analiza la presencia o ausencia de este enfoque, las concepciones de género y de sexualidad en el diseño de la propuesta de educación sexual, en sus marcos normativos y en algunos de los actores que participaron de dicho proceso así como también los debates conceptuales que tuvieron lugar durante la elaboración de la propuesta.

Desde el modelo analítico propuesto por el **institucionalismo centrado en los actores** se analizará el proceso de formulación de la política de educación

sexual desde la dimensión institucional (oportunidades y restricciones de las reglas del juego institucional, dispositivos político administrativos, recursos materiales y humanos, etc.) y desde la dimensión de los actores (perfiles, facultades, funciones e incentivos, modos de interacción, transacciones y negociaciones, etc.).

En tal sentido, esta investigación se plantea indagar qué hizo posible que -por primera vez en la historia de Uruguay- un programa de educación sexual en el ámbito educativo haya podido implementarse en todos los subsistemas logrando trascender un período de gobierno.

Las hipótesis de posibles respuestas previo al estudio son las siguientes:

- Porque la educación sexual en el ámbito educativo formaba parte del plan de gobierno.
- Porque más allá de que la izquierda uruguaya fue tan conservadora como la derecha en los temas de la sexualidad, logró en los años que transcurrieron desde la reapertura democrática, que algunos sectores empezaran a tener posturas progresistas en cuanto a los derechos sexuales y derechos reproductivos haciendo suyas buena parte de las reivindicaciones históricas del movimiento feminista².
- Porque las máximas autoridades de la enseñanza tuvieron entre sus prioridades la temática.
- Porque el marco conceptual que sustenta la propuesta de educación sexual se elaboró desde un enfoque sanitario y de prevención de riesgos asociados al ejercicio de la sexualidad, y desde un enfoque de género clásico que no cuestiona en profundidad el modelo heteronormativo de la sexualidad evitando generar las controversias del pasado.

² La Unidad temática de derechos de las ciudadanas del Frente Amplio, integrada por feministas de todos los sectores, ocupó un rol central en la incorporación de esta agenda en la fuerza política. Entre sus principales propuestas de gobierno planteaban *“incluir la educación sexual en el currículo como forma de garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a estar informados y prevenir conductas de riesgo”* (2002:18).

El estudio se basa en tres dimensiones de análisis: actores, instituciones y enfoques. En cuanto a los actores se indaga quienes fueron los actores claves que participaron de la formulación de la política pública de Educación sexual, cuáles fueron sus facultades, funciones e incentivos y los intercambios o transacciones que emprendieron para poder desarrollar el programa. En cuanto a la institución se analizan las oportunidades y restricciones de las reglas del juego institucional. En cuanto a los enfoques se investigan cuáles fueron los enfoques de género y las concepciones de sexualidad y los debates conceptuales que tuvieron lugar durante la elaboración y diseño de la propuesta de educación sexual.

3. OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar el proceso de formulación de la política de educación sexual desarrollada en el Sistema Educativo Público en Uruguay durante el período 2005 – 2009 desde un enfoque de género y de política pública.

Objetivos Específicos

1. Identificar los actores claves que participaron en la formulación de la política de educación sexual, sus facultades, funciones e incentivos y los intercambios o transacciones que emprendieron para poder formular e implementar el programa.
2. Identificar y analizar las oportunidades y restricciones planteadas por las reglas del juego institucional para el desarrollo del programa.
3. Analizar la integración del enfoque de género como eje transversal y las concepciones de sexualidad contenidas en el diseño del Programa de Educación Sexual.

4. METODOLOGÍA

En función de los objetivos del estudio se diseñó una estratégica metodológica de tipo cualitativa y en base a la aplicación de entrevistas con informantes calificados y a la revisión de documentación generada por los organismos involucrados en el proceso de formulación de la política de educación sexual durante el período 2005 - 2009.

A los efectos de recoger las percepciones, opiniones y enfoques conceptuales de las personas entrevistadas, se elaboraron tres pautas de entrevista semi-estructurada que incluyó las siguientes dimensiones de análisis: **actores** involucrados en el proceso, **escenario institucional** en el que se instaló el programa y **enfoques conceptuales** que guiaron la elaboración de la propuesta.

Para la selección de la muestra de informantes calificados se utilizó como criterio entrevistar a aquellos actores que hubieran tenido participación en el proceso de formulación de la política de educación sexual desde distintos ámbitos y perspectivas A saber:

- personal jerárquico de la Administración Nacional de Educación Pública durante el período estudiado;
- personal técnico (docentes de las distintas ramas de la enseñanza) de la Administración Nacional de Educación Pública que hubieran participado de la Comisión de Educación Sexual;
- personal Técnico y/o jerárquico del organismo rector de las políticas de género;
- personal Técnico y/o jerárquico de la Organización de Naciones Unidas (organismo de cooperación internacional que apoyó el proceso de formulación de la política de educación sexual).

Se entrevistó un total de 7 personas y las mismas se desarrollaron durante el año 2013

5. MARCO TEÓRICO

El proceso de formulación de políticas públicas

Pierre Muller e Ives Surel (1998), afirman que una política pública *“designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”* (1998:13). Asimismo advierten que los propósitos de la acción no son totalmente explícitos, sino que deben ser objeto de identificación y reconstrucción mediante por ejemplo el análisis de los debates que han tenido lugar durante la elaboración y diseño de la política.

En sintonía con lo antedicho, Tamayo Sáez las define como *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”* (1997: 281).

Las políticas públicas resultan del **proceso de formulación de políticas (PFP)**. La expresión PFP engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. Dicho proceso puede entenderse como una sucesión de intercambios y negociaciones entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales (Stein y Tomasi, 2006).

La construcción de problemas públicos

Araujo, Guzmán y Mauro plantean que *“en un ciclo ideal, una política se inicia con la tematización y problematización de una experiencia por parte de distintos actores que la conciben como inaceptable. El paso siguiente es la elaboración del tema como problema público, para lo cual es necesario que se le defina, se planteen hipótesis sobre sus causas y se adelanten soluciones posibles. El ciclo continúa con su incorporación en las agendas institucionales. El ingreso del problema a la agenda institucional obliga a traducirlo a las distintas lógicas político institucionales antes de que dé lugar a normativas*

legales, programas o servicios públicos” (2000:134). Según Guzmán (2001), la construcción de problemas públicos y la elaboración de agendas son el resultado de procesos sociopolíticos complejos cuya comprensión remite a otros temas: la constitución de sujetos sociales, la elaboración de nuevos marcos de interpretación de la realidad social, las relaciones de poder entre distintos sujetos y actores sociales y el establecimiento de alianzas y estrategias políticas.

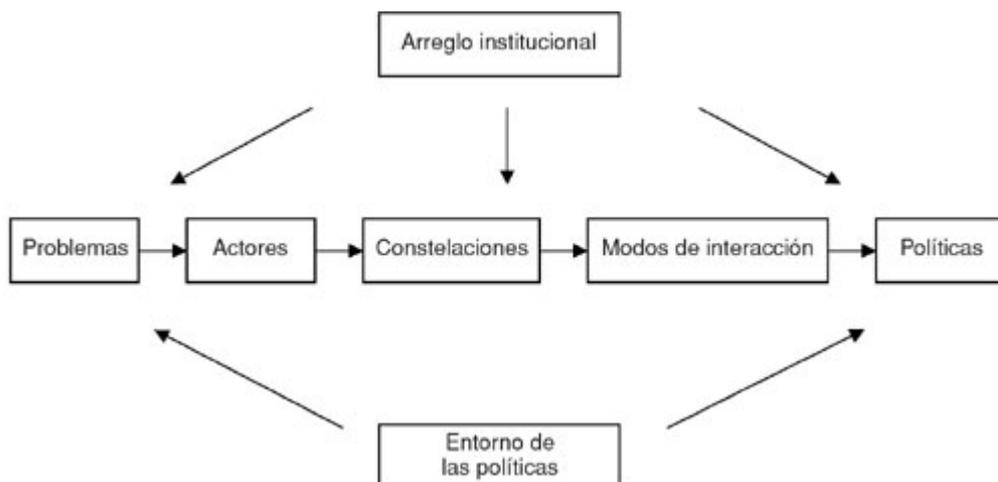
Los distintos marcos interpretativos no son necesariamente coherentes entre ellos, compiten entre sí, acompañan o promueven conflictos, avalan o desafían las interpretaciones hegemónicas y sugieren cursos de acción alternativos.

INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES: un modelo de análisis para comprender el proceso de formulación de políticas públicas

El institucionalismo centrado en los actores coloca el análisis en la relación entre el agente y la estructura. Es un concepto flexible, diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Dicho modelo de análisis destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo (Scharpf, 1997). Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997). Ello implica reconocer que los resultados de políticas no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales (Scharpf, 1997).

Según estos autores, cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membrecía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, sus principios rectores. “Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles” (Scharpf, 1997:39). Así como las instituciones permiten la estructuración de cada actor, también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinado escenario político.

Gráfico 1: Marco explicativo desarrollado por Scharpf (1997)



Tal como lo muestra el esquema, los elementos básicos del marco analítico que propone este modelo son los siguientes:

- **Actores:** con sus preferencias, percepciones y capacidades.
- **Constelaciones de actores:** conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen.

- **Modos de interacción:** formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.
- **Arreglo institucional:** conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El feminismo ha contribuido al desarrollo de un amplio conjunto de categorías analíticas (patriarcado, división sexual del trabajo, ámbito público vs. ámbito privado) entre las que se destacan los estudios de género. La historiadora inglesa Joan Scott (1986), propuso un modelo interpretativo de la realidad en la que definió al **género** como un elemento constitutivo de las relaciones sociales y una forma primaria de relaciones significativas de poder. De acuerdo a esta autora, esta categoría contiene cuatro elementos que constituyen lo sustancial del sistema de géneros en las sociedades: i) los símbolos o representaciones simbólicas que se apoyan en las representaciones del imaginario social sobre lo femenino y lo masculino y sus relaciones, ii) lo normativo que refiere al conjunto de reglas instituidas que se apoyan en lo simbólico expresándose en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas; iii) lo político institucional, el género es un elemento que se expresa en las instituciones y en la política; iv) la dimensión subjetiva, esto es, la apropiación singular que hacen los sujetos respecto de los significados que la cultura ofrece, mediante su pasaje por las instituciones familia, educación, entre otras.

Dicho de otro modo, las relaciones entre varones y mujeres basadas en una jerarquía de poder provienen de representaciones simbólicas sobre la diferencia sexual y operan desde los procesos sociales más elementales generando desigualdad y discriminación hacia las mujeres. Uno de los logros de esta construcción fue situar la categoría de género en el nivel simbólico-cultural y definirla desde ahí a partir de relaciones de poder cuyo cambio o reproducción está sujeto a factores vinculados con la historicidad de las instituciones y la organización social de los espacios donde se desarrolla la experiencia de los individuos (Tarrés, 2012).

Más allá de lo antedicho es importante mencionar que no se dispone de una única “definición de género” ya que la misma está siendo revisada a partir de

posturas teóricas que cuestionan incluso las mismas premisas que le sirvieron de fundamento. Al decir de Bonder (1998) no hay una teoría de género sino varias tanto que se ha ido construyendo una “genealogía política de las ontologías de género” es decir, una deconstrucción de su apariencia sustantiva, iluminando los procesos de naturalización que producen ese efecto.

Los estudios de género aplicados a las políticas públicas plantean que el Estado ha jugado un papel crucial en la producción, reproducción y ocultamiento de la realidad de la discriminación de género, recompensando cierto tipo de destrezas y habilidades sobre otras, así como cierto tipo de actores, generalmente aquellos que están libres de trabas impuestas por los cuerpos, las familias y las identidades sexuales.

En la IV Conferencia mundial de la Mujer de las NNUU (Beijing, 1995) se acordó la estrategia de *Institucionalización del género o Transversalización del Género* como herramienta para alcanzar la igualdad de género a través del análisis de las implicaciones para los varones y las mujeres de las acciones planificadas en las intervenciones de desarrollo en todas las áreas y niveles, y la inclusión de las preocupaciones y experiencias de las mujeres y los varones como dimensión integral de las políticas y los programas, a fin de que ambos se beneficien igualmente y evitar que la desigualdad se perpetúe (Women Watch, 1997; PAHO, 2005).

La aplicación de esta nueva estrategia se relaciona con un nuevo marco interpretativo denominado Género en el Desarrollo (GED), que centra la atención no sólo en las relaciones desiguales entre los sexos sino también en las estructuras que generan la desigualdad. Es decir, los cambios en las relaciones de género requieren transformaciones profundas de las estructuras existentes y para ello se propone incorporar el género en el *mainstream*, esto es, en la corriente principal.

La transversalización de género cuestiona el concepto de neutralidad de las políticas públicas, al tiempo que enfatiza en generar cambios en las estructuras, procesos y prácticas institucionales (Valdés, 2006). Tiene por objeto integrar el enfoque de equidad de género de forma transversal en todas sus políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y financieras e incluso en la cultura institucional, para contribuir verdaderamente a un cambio en la situación de desigualdad de género. En este sentido, el análisis de la

intervención planificada puede indagarse en términos de los *roles de género* que explícita o implícitamente reconoce, las *necesidades prácticas o estratégicas de género* que intenta satisfacer, la evaluación del *acceso y control de los recursos* que realiza y el grado en que incorpora *procesos participativos* que involucren a la población afectada, desde el diagnóstico hasta la evaluación de los programas. Este análisis servirá para estimar el potencial que tiene la intervención para reproducir o transformar relaciones desiguales de género.

LA SEXUALIDAD COMO OBJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las relaciones de poder estructuradas y construidas social y culturalmente, no sólo organizan -como se mencionó- las relaciones entre las instituciones y los actores, los vínculos entre varones y mujeres sino que también están presentes en el ejercicio de la sexualidad de las personas.

Foucault (1977) expresaba en su libro *Historia de la Sexualidad*, que desde fines del siglo XVII, la represión ha sido el dispositivo de poder instalado en torno al ejercicio de la sexualidad, coincidiendo en su origen con el desarrollo del capitalismo como nuevo modelo de producción. A partir del contrato social que instaura la modernidad, el dispositivo de poder en torno a la sexualidad se ha expresado a partir de prohibiciones, censuras, rechazos, silenciamientos y castigos. Foucault plantea también, que a lo largo de los últimos tres siglos, los discursos en torno al sexo se han ido modificando, no se dice menos, al contrario, se dice de otro modo; son otras personas quienes lo dicen, a partir de otros puntos de vista y para obtener otros efectos. Progresivamente el dispositivo de poder no solo se concentró en juzgarlo sino también en administrarlo. Por primera vez, una sociedad afirma que el futuro y su fortuna están ligados también a la manera en que cada cual hace uso de su sexo. La conducta sexual de la población es tomada como objeto de análisis y a la vez, centro de intervención. A partir del siglo XVIII hay una incitación política, económica y técnica a hablar del sexo, y no tanto en forma de una teoría general de la sexualidad, sino en forma de análisis, contabilidad, clasificación y especificación, en forma de investigaciones cuantitativas o causales. Una de las grandes novedades en las técnicas del poder fue el surgimiento de la

"población" como problema económico y político: la población-riqueza, la población-mano de obra o capacidad de trabajo, la población en equilibrio entre su propio crecimiento y los recursos de que dispone. Esto es lo que el autor conceptualiza como **estrategia biopolítica** donde lo sexual y los cuerpos tienen un lugar central, el control de la sociedad no sólo se realiza a través de la ideología, sino que requiere del control del cuerpo de los individuos (su disciplinamiento, domesticación, intensificación y distribución de sus fuerzas) y la regulación de la población.

Los estudios feministas sobre la sexualidad coinciden con los análisis de Foucault acerca del cuerpo, los dispositivos de poder instalados en la sociedad y la subjetividad pero critican fuertemente la ausencia de mención al *corpus* feminista, la falta de atención a la especificidad de los cuerpos y a su inserción en el dispositivo sexual.³ Las feministas han venido planteando que el contrato social moderno, además de androcéntrico, presupone la heteronormatividad y la subordinación de las mujeres. Sostienen que el patriarcado, como modelo de organización social hegemónico, impone la supremacía de los varones sobre las mujeres y el control de la sexualidad femenina, afirmando la importancia de la revisión de los roles estereotipados asignados a lo masculino y lo femenino en el ejercicio de la sexualidad. Colocan en el debate público en torno a la sexualidad, una dimensión innombrada: el placer, y afirman que el fin de la sexualidad no es otro que el placer, y su vínculo con la reproducción para las mujeres, se encuentra solamente en que es una de las posibles consecuencias de la práctica genital. La sexualidad se expresa y se ejerce muy independientemente de la reproducción, acuñando el postulado "*la maternidad como opción y no como destino natural de las mujeres*", contraviniendo el mandato social histórico.

A partir del despliegue de la estrategia biopolítica en la sociedad la sexualidad comienza a ser objeto de estudio de diversos campos como el de la educación sexual. Desde entonces, en el terreno de la educación sexual, la sexualidad humana ha sido conceptualizada fundamentalmente desde dos paradigmas claramente diferenciados: Esencialista y Constructivista. Según autores como

³ Simone de Beauvoir (1949) y Luce Irigaray (1974), son dos de las más destacadas pensadoras francesas que vivían en París en la misma época en que Foucault publica su "*Historia de la sexualidad*".

Vance (1984) y Weeks (1986) el paradigma esencialista considera la sexualidad como algo “dado” por la naturaleza, inherente al ser humano, inmutable, producto de una esencia humana, cual impulso interior irrefrenable a ser reprimido por la cultura. Desde esta perspectiva las expresiones de la sexualidad no son una construcción social sino que son moldeadas socialmente para ser encauzadas hacia una vida social aceptable.

El paradigma construccionista, representado por diversos autores (Weeks, 1994; Foucault, 1977, entre otros) define a la sexualidad como un proceso complejo que todos los seres humanos, sin excepción, construyen a lo largo de toda la vida y que tiene aspectos biopsicosociales y culturales que deben contemplarse de manera integral. Es entonces una construcción y producción socio histórica, cultural, subjetiva y política que implica una variabilidad social de formas, creencias, prácticas y significado a ellas asociadas. Desde esta perspectiva se incluyen tres dimensiones para el análisis de la sexualidad: significados, prácticas y discursos. A su vez la relación entre estas tres dimensiones debe ser analizada como producto de relaciones de poder de clase, género, raza/etnia, generación, orientación sexual (López Gómez, 2005). Esta perspectiva ubica las relaciones de poder en el eje de la producción de lo que sería considerado normal o anormal, permitido o prohibido, aceptable o rechazable con relación a la sexualidad. Estos paradigmas entorno a la sexualidad se ven reflejados también a la hora del abordaje de la educación sexual en el aula. Los enfoques tradicionales, identificados con el paradigma esencialista, se caracterizan por un abordaje biologicista de la sexualidad, con énfasis en la reproducción. Están asociados también con abordajes sanitaristas y de prevención de riesgos en el ejercicio de la sexualidad. Se los puede asociar con las políticas de planificación familiar cuya finalidad era sólo la anticoncepción, dirigida exclusivamente a las mujeres (pobres) y a la promoción de anticonceptivos orales.

Los enfoques identificados con el paradigma construccionista, se caracterizan por un abordaje de la sexualidad desde un enfoque de derechos, haciendo énfasis en el placer y el disfrute de la sexualidad; para lo cual se requiere ser consciente de las necesidades y derechos de cada uno/a.

6. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El análisis de los resultados se realiza a partir del desarrollo de las siguientes dimensiones: escenario institucional, actores y enfoques conceptuales.

ESCENARIOS

El proceso de formulación del programa de educación sexual se produce a partir de la llegada al gobierno, en 2005, por primera vez en la historia política uruguaya, del partido político Frente Amplio. Dicho partido alcanza el gobierno con una mayoría legislativa propia, inédita en los gobiernos precedentes.

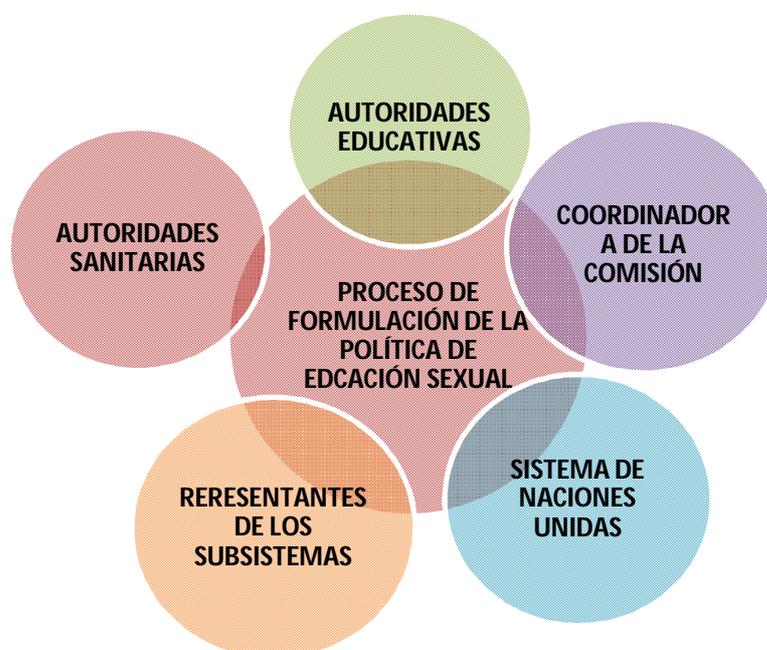
En el programa del gobierno electo, la educación en general y la educación sexual en particular formaban parte de las políticas prioritarias: *“la administración que asumió en 2005 recogió una larga aspiración del cuerpo docente y de la sociedad civil e integró la educación sexual entre sus políticas prioritarias”* (ANEP – CODICEN, 2010:113).

De acuerdo a la información relevada, el proceso de formulación del Programa de Educación Sexual se inicia a partir de conversaciones entre las autoridades educativas y sanitarias (Ministerio de Salud Pública) con la participación de la Dra. Cerruti en calidad de especialista en la temática. En algunas reuniones participaron además, en calidad de observadores, representantes del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), organismo que tiene entre sus mandatos la promoción de políticas públicas de educación en sexualidad a nivel mundial. En diciembre de 2005, las autoridades educativas aprueban mediante Resolución N°4 (Acta Ext. N° 35, 2005) la creación de una Comisión con el cometido principal de *“elaborar un proyecto programático que apuntara a la incorporación de la educación sexual en el proceso educativo integral de las y los alumnos, basado en un contexto de desarrollo, salud y derechos que potencie la construcción de ciudadanía”*. Dicha Comisión estuvo integrada por una coordinadora, una secretaria técnica y representantes de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, de la Dirección de Educación para la Salud del Consejo Directivo Central y de la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública. Dicha Comisión es quien elabora y lidera la implementación de la propuesta *“La incorporación de la educación sexual en el*

sistema educativo formal". El diseño institucional del programa de educación sexual se estructuró en 3 áreas estratégicas: implementación curricular, formación docente y producción del conocimiento. Se implementó desde el inicio, en el conjunto de los subsistemas, insertándose en toda la estructura y a nivel nacional. Fue puesto en marcha por cada subsistema de manera distinta de acuerdo a la autonomía conferida por ley. La educación sexual fue concebida como un *eje transversal* en el currículo. El programa contó con financiamiento público y de organismos internacionales.

ACTORES

GRAFICO 2: ACTORES CLAVES EN EL "ESPACIO DE LA POLÍTICA" (elaboración propia)



El PFP del programa de educación sexual durante el período 2005 – 2009 se desarrolló en alianza entre el sector educativo y el sector salud. Este acuerdo quedó plasmado en la Resolución N° 4 del CODICEN (2005) que da origen a la Comisión. Dicha resolución define la integración de la Comisión y el único organismo del Estado que tiene un lugar designado es el Ministerio de Salud Pública. Esta alianza no es casual, ya que el vínculo entre sexualidad, riesgos y enfermedades ha estado históricamente en los discursos públicos y en las instituciones generando que los programas de educación sexual se instalen en uno u otro organismo con articulaciones entre sí. Esta práctica vincula de manera explícita o implícita, el ejercicio de la sexualidad a los altos índices de

infecciones de transmisión sexual, especialmente el VIH SIDA y a los embarazos adolescentes dando cuenta de los problemas públicos que se pretenden resolver con esta política. Esto se evidencia en la designación para participar en la Comisión en representación del MSP a la directora del programa nacional de prevención del VIH SIDA. Esta decisión del Estado no es neutra sino, por el contrario, revela el grado de reconocimiento y legitimidad que hace de los distintos actores, teniendo en cuenta incluso que existen antecedentes en el Estado de comisiones interinstitucionales integradas por organismos públicos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y formación en la temática abordada. Esta alianza excluyó del proceso de elaboración de la propuesta (2005 – 2007) a otros actores con competencia en la temática:

- i) el organismo rector de las políticas de género (Inmujeres) cuyo plan de acción concreto tenía como medida *“formular e implementar el Programa de Educación en sexualidad en todo el sistema educativo formal incluyendo a alumnos/as, docentes y adultos referentes”* (PIODNA: 2007:73);
- ii) las organizaciones de mujeres y fundamentalmente las feministas que históricamente han reivindicado el derecho a la educación sexual y al ejercicio pleno de derechos sexuales y reproductivos,
- iii) la academia, especialmente la Universidad de la República (UDELAR), que cuenta con experticia en la temática.

Desde la perspectiva del institucionalismo basado en los actores, las autoridades educativas y sanitarias optaron por una integración tradicional de la Comisión, horizontal (entre actores de un mismo nivel gubernamental) y no por una propuesta en red, esto es, una nueva forma de coordinación del Estado con la sociedad determinada por el carácter horizontal entre los actores, lo que permitiría la multiplicación de intercambios periféricos y la combinación de recursos técnicos (ligados a la experticia de los actores) y recursos políticos (asociados a la posición de los actores en el sistema político). Esta decisión fue cuestionada por los representantes de los subsistemas de la educación sin posibilidades en la primera etapa de revertirla.

El PFP del programa de educación sexual contó durante todas sus etapas con la firme voluntad política de sus máximas autoridades (Presidente y directores de los desconcentrados).

Otra actora clave, no estatal, fue la coordinadora de la Comisión y posteriormente del Programa de Educación Sexual (PES). Ella contaba con atributos personales muy valorados por el partido gobernante: médica de profesión como el Presidente de la República y como el Presidente del CODICEN, militante de izquierda, exiliada en Cuba, formada en la temática en ese país y fundadora del Programa Nacional de Educación Sexual de Cuba, pionero en Latinoamérica. Contaba también entre sus antecedentes profesionales, haber participado en la implementación frustrada del programa que se intentó desarrollar durante el período 1990 – 1995, quedando desde entonces en la memoria de muchos como una de las grandes luchadoras en la temática. Al decir de una de las participantes de la Comisión *“era casi que la personificación de la batalla por la educación sexual”* (Entrevista, representante subsistema, 2013). También asesoraba en la materia a diversos organismos internacionales (OPS, SNU, GTZ) y por tanto contaba con conocimiento sobre programas de educación sexual en la región y con vínculos y contactos que podían contribuir con la implementación de la iniciativa.

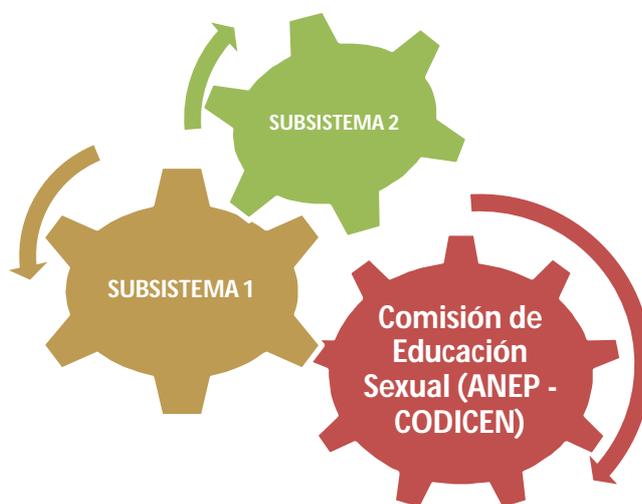
Otro actor clave fueron los representantes de los subsistemas o desconcentrados de la educación que participaron de la Comisión de educación sexual que lideró el proceso. Las personas elegidas para representar a sus subsistemas eran personas comprometidas con la temática, formadas en la misma y con décadas de trabajo en el sistema educativo lo que les permitía conocer en profundidad la estructura institucional en la cual se pretendía insertar el programa. Contaban con legitimidad interna para llevar a cabo la tarea y abordaban el desafío desde la interdisciplinariedad (profesores de biología, de química, de filosofía, maestros).

Otros actores relevantes fueron los organismos internacionales, quienes apoyaron técnica y financieramente la implementación del programa en todos los subsistemas estableciendo como condición para dicho apoyo la incorporación transversal del enfoque de género en la planificación de las diversas acciones desarrolladas.

Las organizaciones de la sociedad civil, la academia y otros actores estatales si bien participaron en algunas etapas del proceso ocuparon un rol secundario. En cuanto a los actores es importante mencionar que los históricos “**grupos de veto**” de los programas de educación sexual (jerarquías de la iglesia católica y otros grupos religiosos) no obstaculizaron el desarrollo del proceso. Inicialmente solicitaron participar en la Comisión pero esta resolvió no incluirlos y aceptaron dicha decisión. Según el testimonio de una de las entrevistadas “*la iglesia estaba dando vueltas e incluso pidió para ingresar a la Comisión y también representantes de los colegios privados. Por eso la aprobación dice “para el sistema formal público”. Eso fue una vuelta que le encontramos para evitar una rebaja de la propuesta en virtud de la incorporación de los privados*” (Entrevista, representante subsistema, 2013).

Arreglo Institucional y modos de interacción entre los actores

GRAFICO 3: Interacción entre los actores durante la segunda etapa (2008 – 2009)

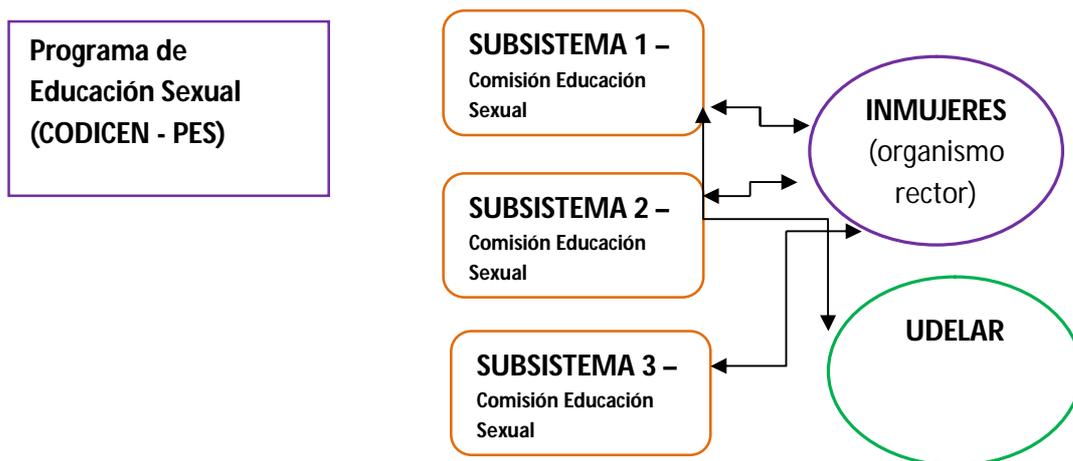


De acuerdo al testimonio de las personas entrevistadas, en el PFP de educación sexual se pueden identificar dos etapas: una inicial que va desde el año 2005 al 2007 y una segunda desde el año 2008 al 2010, diferenciadas por las tareas a llevar a cabo y por la modalidad de interacción entre los actores. Etapas diferenciadas por la cohesión entre los integrantes de la Comisión (primera etapa) y por episodios de conflictos y ruptura (segunda etapa).

La primera época de trabajo (2005 – 2007) estuvo centrada en la elaboración del proyecto de programa de educación sexual. La comisión durante este período estuvo cohesionada, funcionando en equipo con un buen engranaje (ver gráfico N° cual) existiendo el consenso grupal de que lo más importante era lograr una propuesta con tal grado de legitimidad que no fuera fácil eliminarla en el siguiente período de gobierno (tal como había sucedido en las iniciativas anteriores). En ese sentido, se abocaron a la elaboración de un diagnóstico participativo, cumpliendo también con el lineamiento trazado por las autoridades educativas de asumir *la participación como principio rector*, logrando evidencias de que la incorporación de la ES en el sistema educativo era una necesidad sentida por la comunidad educativa y por la sociedad en su conjunto. Representantes de la comisión participaron a su vez del debate educativo formando parte de su Comisión Organizadora (CODE) y del Congreso Nacional de la Educación. Asimismo fue una etapa marcada por el voluntarismo y la falta de recursos ya que las integrantes de la comisión en general contaban con muy pocas horas para dedicarse a la tarea, logrando de todos modos, los ambiciosos objetivos trazados.

GRAFICO 4: Interacción entre los actores durante la segunda etapa (2008 – 2009)

Elaboración propia



La **segunda época** de trabajo (2008 – 2009) estuvo abocada a la implementación de la propuesta de programa de educación sexual que había sido aprobada por las autoridades educativas (diciembre 2007). Asimismo

había sido legislada la Ley General de Educación N° (LGE, 2008) que daba marco legal a la propuesta. Fue una etapa marcada por varios aspectos: i) por la presencia de importantes recursos materiales y humanos; ii) por la emergencia de los conflictos y la fragmentación entre los actores que participaban de la Comisión; iii) por la emergencia de nuevos actores (Inmujeres y UdelaR). A través del relato de las distintas personas entrevistadas también se puede identificar en los conflictos de la segunda etapa, una disputa de liderazgo y de conducción política entre actores con distintos grados de legitimidad y recursos.

ENFOQUE DE GÉNERO Y DE SEXUALIDAD

En cuanto a la presencia o ausencia del enfoque de género en el diseño del programa si bien este enfoque no aparece explicitado en el marco teórico conceptual es incorporado a lo largo de todo el documento. Cuando se le preguntó a la coordinadora del programa acerca de este enfoque en la propuesta planteó *“cuando hablo de la sexualidad hablo de todo, porque me molesta profundamente que, desde la academia - me suena como un chirrido- hablen de la sexualidad con perspectiva de género. Cuando no puede haber educación de la sexualidad sin perspectiva de género, es absurdo, es como decir que a un ser humano hay que incorporarle el sistema respiratorio, si no respira se muere. Sin dimensión de género no puede haber educación de la sexualidad”*. Si bien esta afirmación puede explicar la ausencia de la explicitación de este enfoque en el marco teórico, de todos modos, desde otras perspectivas, el abordaje de la sexualidad no va necesariamente de la mano del enfoque de género, depende del marco interpretativo de quienes diseñen e implementen el programa. En general, el paradigma esencialista no lo incorpora, fundamentalmente porque su sustrato interpretativo está en la concepción de la sexualidad como algo inmutable, producto de la esencia humana, concepción que se encuentra en las antípodas del enfoque de género. El enfoque de género surge justamente confrontando con el esencialismo, el naturalismo y la falta de visión histórica de las definiciones tradicionales sobre la mujer y el varón y la sexualidad. Fundamenta que la sexualidad es una construcción socio histórico y cultural y por ende cuestiona el concepto de las identidades sexuales como fijas y expresión directa de las características

biológicas. El enfoque de género acompaña, en general, las propuestas pedagógicas en sexualidad que se fundamentan en un paradigma constructivista. De acuerdo a los entrevistados y al análisis de la propuesta de programa de educación sexual, hay una intencionalidad y una voluntad política de ubicar la educación en sexualidad en un paradigma constructivista. Más allá de dicha voluntad expresa, es posible identificar la coexistencia de un enfoque sanitarista y de prevención de riesgos (enfoque informativo – preventivo) junto con un enfoque de género y de derechos. La promoción de una sexualidad plena, feliz y responsable queda por momentos diluida en la mención de todos los problemas que la educación sexual podría evitar. Esto podría explicarse, por la histórica alianza que se puede observar a nivel regional y nacional entre las autoridades educativas y sanitarias en la elaboración de políticas públicas en sexualidad. Más allá de que en la propuesta aparece por momentos una asociación entre sexualidad, riesgos y enfermedades, en las entrevistas realizadas a los integrantes de la Comisión todos expresan una voluntad contraria a dicha asociación. Al decir de uno de ellos *“la educación sexual es abordada desde un enfoque no biologicista, no desde la patología sino que se aborda fundamentalmente el desarrollo saludable de los chicos y las chicas... por tanto no se centra en aspectos biologicistas, ya que entendemos que eso es hacer un recorte muy parcial de la educación sexual”* (Entrevista, representante del PES, 2013).

En cuanto a la **perspectiva de género en la concepción de sexualidad** podría plantearse que predomina un enfoque restrictivo debido a que se problematiza fundamentalmente en la equidad de género en términos de las diferencias entre mujeres y varones y cómo estas diferencias han sido y aún siguen siendo interpretadas como desigualdades sobre las que se sostienen las prácticas sociales de discriminación. En tal sentido, se hace muy poca mención a las diferencias sexuales en sentido amplio. La sexualidad ligada a la heterosexualidad y a la reproducción continúa siendo la mirada predominante. Este fue uno de los temas que generó debate entre los integrantes de la comisión que elaboró la propuesta debido a que había quienes querían incluir las conceptualizaciones de las teorías Queer.

Estos debates y problematizaciones en torno a las concepciones de género y de sexualidad evidencian que los marcos interpretativos de los actores no son homogéneos ni necesariamente coherentes entre ellos, a veces compiten entre sí, acompañan o promueven conflictos, avalan o desafían las interpretaciones hegemónicas y sugieren cursos de acción alternativos.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis desarrollado permite interpretar cuáles fueron las razones que hicieron posible que por primera vez en la historia un programa de educación sexual en el ámbito educativo pudiera implementarse en todos los subsistemas logrando trascender un período de gobierno. Entre ellas se confirman las hipótesis iniciales del estudio y se agregan otras como resultado del análisis: la educación sexual en el ámbito educativo formaba parte del plan de gobierno y de las prioridades programáticas de las autoridades educativas y sanitarias (alianza estratégica que otorgó legitimidad a la propuesta), los actores que participaron del PFP de educación sexual se alinearon a las definiciones políticas del gobierno, participando activamente del debate educativo, de la construcción de la ley general de educación, asegurándole al programa su marco normativo (capítulo VII, artículo 40). Otro de los factores que hicieron posible la implantación del programa en todos los subsistemas fue que contó con un importante apoyo económico de organismos internacionales. A todo esto se suma también que los históricos actores de veto (iglesia católica y otros grupos religiosos) no encontraron eco en las autoridades de la educación como en períodos anteriores y que su voluntad de participar en la Comisión fue neutralizada por los actores que lideraron el proceso. Asimismo, el enfoque sanitario y de prevención de riesgos asociados al ejercicio de la sexualidad junto con un enfoque de derechos y de género clásico como marcos conceptuales elegidos para sustentar la propuesta no generaron rechazo en la comunidad como con otros programas del pasado.

8. BIBLIOGRAFÍA

Araujo, K; Guzmán, V; Mauro, A (2000): El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas. En revista de la CEPAL N° 70.

Bonder, G (1998): Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente. En *"Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas"* Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEG), Universidad de Chile.

Boyer, A (2012): Biopolítica y filosofía feminista. En Revista N° 43
Título: Técnicas de poder y formas de vida: otras perspectivas en torno a la Biopolítica

<http://dx.doi.org/10.7440/res43.2012.11>

Darré, Silvana (2005): Políticas de Género y Discurso Pedagógico. La educación sexual en el Uruguay del siglo XX. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay

Ferdinand, L. (2011): Incorporación del enfoque de género en programas, proyectos y políticas de salud. Curso Virtual Género y Salud, OPS.

Foucault, M. (1977): Historia de la sexualidad. Siglo XXI editores, Madrid, España.

Gómez, Gómez, E. (2011): Análisis de género: bases conceptuales y metodológicas. Curso Virtual Género y Salud. OPS

Guzmán, V; Montaña, S (2012): Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, octubre de 2012

Lópes Louro, Guacira (1999): Pedagogías de la sexualidad. En "O Corpo educado: pedagogia da sexualidade". Ed. Autentica, Brasil.

López Gómez, A; Amorín, D; Benedet, L; Carril, E; y otros (2005): Adolescentes y sexualidad, significados, discursos y acciones en Uruguay, un estudio retrospectivo 1995 – 2004. Uruguay.

OPP – SNU (2010): Experiencia Piloto Unidos en la Acción. Proyecto G (Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de Género y Generaciones). Montevideo, Uruguay.

Stein, E.; Tommasi, M. y otros (2006): la política de las políticas públicas. Informe BID. Editorial Planeta.

Sempol, D (2013): De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984 – 2013). Editorial Debate. Uruguay.

UNFPA (2005): Antecedentes, situación actual y desafíos de la educación de la sexualidad en América Latina y el Caribe. México, D.F.

Zurbruggen, C. (2006): El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica para el estudio de las políticas públicas. En Revista de Ciencia Política/Volumen 26/ N°1/67 – 83.