

CONGRESO NACIONAL
CAMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2006
ANEXO AL ORDEN DEL DIA N° 959*

4 de octubre de 2006

SUMARIO

COMISION DE EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y
TECNOLOGIA

Dictamen de minoría en el proyecto de ley venido en revisión, por el que se crea el “Programa Nacional de Educación Sexual Integral”. (CD-66/06)

Dictamen en minoría

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología ha considerado el proyecto de ley en revisión C.D.- 66/06 creando el Programa Nacional de Educación Sexual Integral; y, por sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1º.- Todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. A los efectos de esta ley, entiéndase como educación sexual integral la que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos, éticos, morales y religiosos

ARTÍCULO 2º.- Crease 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.

ARTÍCULO 3º.- Los objetivos del Programa Nacional de Educación Sexual Integral 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.

ARTÍCULO 4º.- Las acciones que promueva el Programa Nacional de Educación Sexual Integral están destinadas a los educandos del sistema educativo nacional, que asisten a establecimientos públicos de gestión estatal o privada, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria.

ARTÍCULO 5º.- Las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, garantizarán la realización, a lo largo del ciclo lectivo, de acciones educativas sistemáticas en los establecimientos escolares, para el cumplimiento del Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Cada comunidad educativa, con la participación de los padres, incluirá 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.

Las acciones de formación sexual integral deberán ser informadas a los padres o tutores, quienes siempre tendrán el derecho de expresar su objeción de conciencia acerca de las mismas, eximiendo en tal caso a los educandos de la participación de tales acciones.

ARTICULO 6º.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología definirá, en consulta con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los lineamientos curriculares básicos del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, de modo tal que se respeten y articulen los programas y actividades que las jurisdicciones tengan en aplicación al momento de la sanción de la presente ley.

ARTÍCULO 7º. - La definición de los lineamientos curriculares básicos para la educación sexual integral será asesorada por una comisión interdisciplinaria de especialistas en la temática, convocada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con el propósito de elaborar documentos orientadores preliminares, incorporar los resultados de un diálogo sobre sus contenidos con distintos sectores del sistema educativo nacional, asegurando la participación a los padres, asociaciones de padres y los representantes de los diferentes cultos religiosos, garantizando la pluralidad de opiniones.

Sistematizar las experiencias ya desarrolladas por estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades, y aportar al Consejo Federal de Cultura y Educación una propuesta de materiales y orientaciones que puedan favorecer la aplicación del programa.

No se entenderá a este programa como sustitutivo del rol de agente natural y primario que cumple la familia respecto de la educación sexual, sino supletorio, complementario, respetuoso y garante de la pluralidad de situaciones y convicciones.

ARTÍCULO 8º.- Cada jurisdicción implementará el programa a través de:

a) La difusión de los objetivos de la presente ley, en los distintos niveles del sistema educativo:

b) El diseño de las propuestas de enseñanza, con secuencias y pautas de abordaje pedagógico, en función de la diversidad sociocultural local y de las necesidades de los grupos erarios.

c) El diseño, producción o selección de los materiales didácticos que se recomienda, utilizar a nivel institucional;

d) El seguimiento, supervisión y evaluación del desarrollo de las actividades obligatorias realizadas;

e) Los programas de capacitación permanente y gratuita de los educadores en el marco de la formación docente continua;

f) La inclusión de los contenidos y didáctica de la educación sexual integral en los programas de formación de educadores.

ARTICULO 9º.- 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. Los objetivos de estos espacios son:

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;

c) Vincular más estrechamente la escuela y la familia para el logro de los objetivos del programa.

ARTÍCULO 10º.- Disposición transitoria:

La presente ley tendrá una aplicación gradual y progresiva, acorde al desarrollo de las acciones preparatorias en aspectos curriculares y de capacitación docente.

La autoridad de aplicación establecerá en un plazo de ciento ochenta (180) días un plan que permita el cumplimiento de la presente ley, a partir de su vigencia y en un plazo máximo de cuatro (4) años. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología integrará a las jurisdicciones y comunidades escolares que implementan planes similares y que se ajusten a la presente ley.

ARTÍCULO 11º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del reglamento del Honorable Senado este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 27 de septiembre de 2006

Delia N. Pinchetti de Sierra Morales.

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

Señor presidente:

Apoyo toda iniciativa que esté dirigida a formar a los habitantes de la nación como ciudadanos, y más cuando se trata de una cuestión tan sensible y delicada como la educación sexual.

Habiendo analizado el proyecto referido queremos dejar sentada nuestra posición acerca de la visión, dentro de un contexto pluralista, que tomamos y que estimamos debe ser tenido en cuenta a la hora de su sanción.

Si bien el Estado cumple una función de organización del sistema social, no es en sí mismo "el sistema social", ni siquiera el intérprete de una voluntad única, por tanto es su deber respetar los componentes que lo integran, y que interactúan en el proceso creativo de la historia.

En tal sentido debemos recordar que la familia como institución, es una sociedad natural que preexiste al Estado, y como tal posee derechos propios, inalienables e indelegables. Su rol ha sido y es el motor de desarrollo de todas las sociedades y el factor primordial para la transmisión de valores culturales, éticos, sociales, morales, espirituales y religiosos.

Dentro de esta cosmovisión realizaré las siguientes observaciones al presente proyecto de ley.

En general observamos que el proyecto omite incluir expresamente y garantizar la participación de los padres o tutores de los menores bajo su patria potestad, desarraigándolo, en este orden, de su primer círculo social que es la familia.

También omite la inclusión de los cultos y religiones en la determinación de los contenidos a impartir.

Sin la participación de estos factores, a nuestro entender se cae en el riesgo de banalizar el sexo, y dejarlo desprovisto de todo contenido valorativo y cultural dentro del proceso creativo de la historia.

El tratamiento de tal aspecto personalísimo, sin el debido cuidado y pericia puede producir consecuencias no deseadas por el legislador, tales como la exacerbación del individualismo egoísta, y la pérdida de los valores sociales del compromiso y la solidaridad, al generar factores de desintegración de la familia.

En particular, y como ya lo adelantáramos, estimamos que la definición que se establece en el artículo 1º del proyecto acerca de lo que se entiende por Educación Sexual Integral, si bien contempla articular los aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos, es incompleta, ya que al omitir los aspectos morales y religiosos está excluyendo una parte muy importante que hace a la esencia de la formación integral en valores de los niños, niñas y adolescentes.

También debemos observar otro defecto ya que se define a la educación sexual integral como aquella que "articula un conjunto de aspectos", lo que establece una pauta contradictoria, que al mencionar ciertos aspectos, excluye otros, y al hacerlo deja de ser "integral".

En el artículo 3º, observamos en general que se definen varias cuestiones con cierto grado de vaguedad que no deben quedar libradas al azar o a posteriores interpretaciones, tales como quién es el encargado de definir lo que es una "formación armónica, equilibrada y permanente de las personas", "la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados". No

sabemos a ciencia cierta quienes serán los encargados de impartir tales conocimientos, ni cuales serán las pautas para su definición.

Estimamos que debe incluirse un inciso f) destinado a favorecer el diálogo entre padres e hijos, para suplir una de las carencias que tiene este proyecto desde su teleología. En vez de partir la educación desde la familia, se estaría buscando reemplazar mediante la actividad estatal tal derecho y función. Recordemos que el Estado debe asumir una función subsidiaria en cuanto a la socialización de los individuos y en cuanto a su formación en valores, cuya responsabilidad primaria es de los padres.

El artículo 5º es uno de los que ha presentado mayor controversia, al establecer la obligatoriedad de la implementación del PNESI. Aquí encontramos que se estaría vulnerando el derecho de los padres y los educandos a la libertad de enseñanza, conforme a ciertos principios y valores, y el derecho de los primeros a elegir la educación que recibirán sus hijos, tratando a esta como una simple materia más.

A los efectos de evitar estas situaciones sería conveniente hacer referencia al derecho de los padres a ser informados acerca del contenido de las acciones sistémicas de educación sexual integral, así como también otorgar la posibilidad de expresar formalmente su objeción a la participación de sus hijos en las acciones sistémicas de educación sexual integral.

Además se deberá explicitar que en cada comunidad educativa se deberá garantizar la participación de los padres, tutores, o asociaciones de padres, en los procesos de elaboración de las acciones de educación sexual integral a incluir en sus proyectos institucionales.

El artículo 7º establece quienes serán los encargados de definir los lineamientos curriculares básicos para la E.S .I. Creemos que a tal tarea deben ser convocados los padres, organizaciones de padres, y los diferentes cultos y religiones para asegurar la pluralidad de situaciones.

En general se omite en el proyecto garantizar la participación de los padres y de otros sectores relacionados con la formación en valores de las personas.

El proyecto en su teleología no contempla la situación integral del ser humano y parece parcializar el aspecto sexual vaciándolo de todo contenido valorativo y su significado trascendente.

La omisión de los cultos en la formación de los contenidos es un error grave, ya que más del 96 % de la población profesa alguno de los cultos monoteístas, los cuales tienen una visión particular acerca de la sexualidad.

El artículo 9º menciona a los padres pero en un rol secundario y tardío, como un sujeto marginal del plan, dejándole un espacio de participación acotado e incierto donde recibir una "formación" e "información" acerca de lo que deben ser los valores que se le imparten a sus hijos.

El inciso c) del artículo 9º es el corolario de la exclusión, ya que afirma que "...el objetivo del "espacio"... es vincular más estrechamente la escuela y la familia para el logro de los "objetivos" del "programa". Lo cual revela que en este caso las miras del programa están orientadas a implementar una política estatal acerca de la sexualidad, y no a favorecer la transmisión de valores culturales y morales plurales a través de la educación familiar, eliminando de esta forma los derechos personalísimos y humanos.

Estimamos pertinente citar la siguiente legislación comprometida en el asunto, a los efectos de demostrar las carencias del proyecto y la inconveniencia de su aprobación sin antes un debate y una profunda reflexión acerca de la visión estratégica que se puede dar al tratamiento de la temática.

La Constitución Nacional en el artículo 75 inciso 19, establece como directiva que el Congreso debe sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Tal directiva constitucional se dirige más que nada a la formación de los individuos en relación a su participación dentro del sistema

democrático y a la formación de ciudadanos preparados para actuar en un estado de derecho.

La familia en este contexto está llamada a participar como una parte integrante y preexistente al Estado, de ahí que la familia como una continuación de tradiciones, realidad y cultura viva transmita valores a sus integrantes para participar en la sociedad contribuyendo a la unidad nacional.

En definitiva, el rol de la familia dentro del marco de la educación es integrarse para mantener la unidad nacional. El fin del Estado en este contexto es el logro de la unidad nacional y el bienestar general, en tanto que el fin de la familia es la transmisión de valores, tradiciones y cultura que van a concurrir en el todo social para el desarrollo de la sociedad dentro del marco jurídico establecido por el Estado.

Así, el rol del Estado es el de formar ciudadanos para que convivan dentro del marco jurídico establecido y garantizar la paz social.

Con la reforma de 1994, el artículo 75 inc. 22, al dar rango constitucional a los tratados y convenciones internacionales introduce las siguientes bases que no deben ser omitidas:

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 26 inciso 3º, establece expresamente que "Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

Se reconoce de esta forma el derecho de dar a los hijos una formación acorde a la forma y modo que lo dictan las convicciones y las tradiciones familiares.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Ley Nº 23.313, en su artículo 18 inc. 4º establece que "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

La "Convención Americana sobre Derechos Humanos", receptada por Ley Nº 23.054, en su artículo 12 acerca de la Libertad de Conciencia y de Religión, prescribe en su inciso 4º que "Los

padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

Con esto vemos que no es menor la observación que hacemos al proyecto en cuestión, y que una eventual aprobación y promulgación del mismo, constituiría la aprobación de una ley inconstitucional.

Siguiendo con el análisis de la normativa internacional nos encontramos que hasta el artículo 2º del proyecto, que cita a la "Convención de los derechos del Niño", aprobada por Ley Nº 23.849, estaría en contradicción con la letra y el espíritu de la misma.

Así es que la "Convención sobre los Derechos del Niño", establece en el artículo 18º que "1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño." y que "Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño."

Además, si bien en el artículo 24 de la citada Convención se establece en su punto 2 inciso f) que "Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:...f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.", la República Argentina ha realizado una reserva acerca del mismo, considerando que las cuestiones vinculadas con la planificación familiar atañen a los padres de manera indelegable de acuerdo a los principios éticos y morales, e interpreta que es obligación de los Estados, en el marco de este artículo, adoptar las medidas apropiadas para la orientación a los padres y la educación para la paternidad responsable.

Con esto podemos ver que la responsabilidad primaria de los padres es la de educar a sus hijos, según los valores propios, y que el Estado debe asumir un rol subsidiario, no debiendo entrometerse en cuestiones de índole personalísima a las que no está llamado por su naturaleza de ente ideal. Los garantes del interés superior

del niño son los padres, y el Estado no debe intervenir, salvo circunstancias excepcionales que lo ameriten.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporado por Ley N° 23.313, en varios artículos toca la temática que estamos tratando y respecto de ello el artículo 5° 1. "Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él".

El artículo 10 del pacto establece que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: ...1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo...."

En el artículo 13 encontramos que los Estados parte reconocen el "derecho de toda persona a la educación" y "convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales".

En el punto 3° se establece el compromiso de respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

Existen otros documentos de Derecho Internacional que hacen referencia a la temática abordada.

Así la "Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas" - Aprobada por la Asamblea General de la ONU , Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992, en su artículo 2

inciso 2º Artículo 4.2 establece que "Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales."

Se establecen aquí cuales deben ser los límites del Estado a la hora de intervenir en la formación de las personas.

También la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la Enseñanza , Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por UNESCO, en su artículo 5º inc.1.b, establece que los Estados Partes convienen:...b) En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, 1º de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínima que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones..."

La Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de noviembre de 1981, Resolución 36/55, en su artículo 1 inc.1, 2 y 3, establece que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de tener una religión o cualesquiera convicciones de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza.; "Nadie será objeto de coacción que pueda menoscabar su libertad de tener una religión o convicciones de su elección." y que "La libertad de manifestar la propia religión o las propias convicciones está sujeta únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás".

En la legislación nacional encontramos que la Ley Federal de Educación N° 24.165 en su artículo 4º fija que "Las acciones

educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales."

Claramente se ve la poca solidez del proyecto, que delega a una comisión interdisciplinaria de especialistas la definición de los lineamientos básicos curriculares para la educación sexual integral y cuya implementación, previa adaptación en cada jurisdicción, estará a cargo de los educadores, omitiendo totalmente la participación de los padres tanto en el proceso de formación como el de implementación.

Cuando la Ley habla sobre los deberes y derechos de los miembros de la comunidad educativa establece en el artículo 43 que los educandos tienen derecho, entre otros a "...b) Ser respetados en su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas, morales y políticas en el marco de la convivencia democrática."

Seguidamente el artículo 44, y específicamente en lo relativo a la temática que tratamos, establece que los padres o tutores de los alumnos/as, tienen derecho a "a) Ser reconocidos como agente natural y primario de la educación" y "c) Elegir para sus hijos/as o pupilos/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas"

Además de esto, el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable instaurado por Ley N° 25.673 en su artículo 4° establece que la misma "se inscribe en el marco del ejercicio de los derechos y obligaciones que hacen a la patria potestad" y que "En todos los casos se considerará primordial la satisfacción del interés superior del niño en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (Ley 23.849)."

El Código Civil en el Título III de su Sección Segunda acerca de los derechos en las relaciones de familia, legisla acerca de la patria potestad. Así en el artículo 264 la define como "el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de los hijos, para su protección y formación

integral, desde la concepción de éstos y mientras sean menores de edad y no se hayan emancipado."

En lo que respecta a los hijos menores de edad el artículo 265 establece que "están bajo la autoridad y cuidado de sus padres y que "tiene éstos la obligación y el derecho de criar a sus hijos, alimentarlos y educarlos conforme a su condición y fortuna, no sólo con los bienes de los hijos, sino con los suyos propios."

Como vemos, en el sistema tutelar establecido en el Código Civil, también se hace referencia a la educación, protección y formación integral, por lo que excluir a los padres en este tema, es cometer un grave error cuyas negativas consecuencias pueden repercutir en la conformación de las generaciones futuras.

Es por eso aconsejo que se revea la teleología de este proyecto, se tengan en cuenta los factores mencionados, y se sancione la presente redacción que se incluye en los artículos 1º, 5º y 7º a los efectos de garantizar la participación de los padres en el programa.

Delia N. Pinchetti de Sierra Morales.

*** VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO**