

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Construyendo institucionalidad: Factores que explican el avance  
pro-género en el sector Educación mediante la elaboración del  
Currículo Nacional de Educación Básica 2016

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y  
Gobierno presentado por:

**Karol Silene Monge Orihuela**

Asesora:

**Stéphanie Rousseau**

Lima, 2022



# PUCP

Sistema  
de Bibliotecas

### Informe de Similitud

Yo, Stéphanie Rousseau .....,

docente de la Facultad de ...Ciencias Sociales..... de la Pontificia

Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado

..... "Construyendo institucionalidad: Factores que explican el avance pro-género en el sector Educación mediante la elaboración del Currículo Nacional de Educación Básica 2016"..... ,

del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) ..... Karol Silene Monge Orihuela.....,

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de ...26.%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 19/09/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: ...Lima, 16 de enero 2023.....

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: ROUSSEAU, STÉPHANIE	
DNI: 48972614	Firma 
ORCID: 0000-0002-1937-5342	

## **Agradecimientos**

Gracias, Señor Jesucristo porque tu amor y gracia bastan todos los días.

Gracias, papá, mamá, Tori y tío Percy, por la motivación y cariño para comenzar, persistir y culminar mis estudios de pregrado en esta universidad.

Gracias a mis hermanos de la ACYM Lince y PIB Chupaca por ayudarme a mantener en mente el significado de mi etapa universitaria.

Gracias a los profesores de la serie de cursos de investigación por contribuir con la delimitación, justificación y diseño de esta investigación.

Gracias, maestra Rousseau, por su paciencia, comentarios y sugerencias que me ayudaron a tomar decisiones durante este proceso.

Gracias, Skarlet y Sandra, por los ánimos y disposición continua a brindarme consejos en los avances de esta tesis.



## Resumen

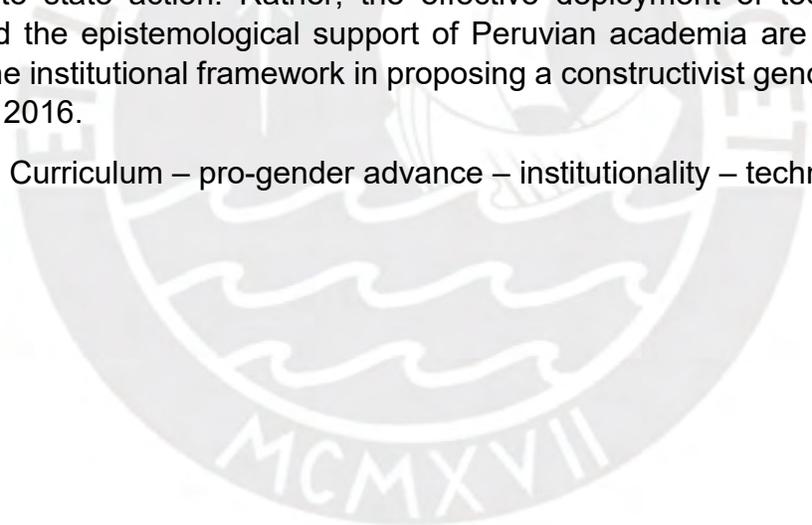
La presente tesis parte observando el conflicto contemporáneo en la esfera pública entre perspectivas mutuamente excluyentes sobre el género y la sexualidad. Ante la constante atención de la literatura sobre la movilización anti-género, esta investigación se delimita a la explicación del avance pro-género en el sector Educación en el Perú. El referente empírico es la elaboración del Currículo Nacional de Educación Básica 2016 (CNEB 2016) que inicia la Dirección General de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación (MINEDU) en el año 2012 y culmina con modificaciones al documento publicado producto de la campaña anti-género Con Mis Hijos No Te Metas (CMHNTM) en marzo 2017. El marco teórico se constituye por el Marco de Coaliciones Promotoras, el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, el Feminismo de Estado y la Tecnocracia. Mediante el rastreo de procesos y entrevistas semiestructuradas principalmente a exfuncionarios, se concluye que la hipótesis inicial es parcialmente corroborada. El factor corroborado es el grado razonable de institucionalidad intersectorial en el Ejecutivo peruano, mientras que se desestima la agencia de una coalición promotora pro-género. Si bien el compromiso individual de los funcionarios claves con la agenda pro-género es relevante, no se evidencia una actuación coordinada que traslade aportes de los movimientos sociales interesados al quehacer estatal. Más bien, se identifica el despliegue efectivo de la tecnocracia en el MINEDU y el soporte epistemológico de la academia peruana que apoyan a la institucionalidad para proponer un enfoque de género constructivista en el CNEB 2016.

**Palabras claves:** Currículo – avance pro-género – institucionalidad – tecnocracia

## **Abstract**

This thesis begins by looking at the contemporary conflict in the public sphere between mutually exclusive perspectives on gender and sexuality. Given the constant attention in the literature on anti-gender mobilization, this research is limited to the explanation of the pro-gender advance in the education sector in Peru. The empirical reference is the elaboration of the National Curriculum for Basic Education 2016 (CNEB 2016), which was initiated by the General Directorate of Regular Basic Education of the Ministry of Education (MINEDU) in 2012 and culminated with modifications to the document published because of the anti-gender campaign Con Mis Hijos No Te Metas (CMHNTM) in March 2017. The theoretical framework is constituted by the Advocacy Coalitions Framework, the Institutional Analysis and Development Framework, State Feminism and Technocracy. Through process tracing and semi-structured interviews mainly with former officials, it is concluded that the initial hypothesis is partially corroborated. The corroborated factor is the reasonable degree of cross-sectoral institutionality in the Peruvian executive, while the agency of a pro-gender advocacy coalition is dismissed. While the individual commitment of key officials to the pro-gender agenda is relevant, there is no evidence of coordinated action to transfer the contributions of interested social movements to state action. Rather, the effective deployment of technocracy in MINEDU and the epistemological support of Peruvian academia are identified as supporting the institutional framework in proposing a constructivist gender approach in the CNEB 2016.

**Key words:** Curriculum – pro-gender advance – institutionality – technocracy



## Índice de contenidos

Introducción.....	01
Capítulo 1: Planteamiento de la investigación	
1.1. Estado de la cuestión .....	05
1.2. Marco Teórico	
1.2.1. Cambio en Políticas Públicas.....	13
1.2.2. Marco de Coaliciones Promotoras (MCP).....	15
1.2.3. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD).....	18
1.2.4. Feminismo de Estado.....	19
1.2.5. Incidencia de la tecnocracia en la formulación de políticas públicas.	20
1.3. Hipótesis.....	22
1.4. Metodología	
1.4.1. Método Cualitativo .....	22
1.4.2. Operacionalización de variables.....	23
Capítulo 2: Reconstrucción del caso	
2.1. El avance pro-género en el CNEB 2016	
2.1.1. Antecedentes en el MINEDU.....	26
2.1.2. Antecedentes en la academia y sociedad civil organizada peruana.....	28
2.1.3. El enfoque de género del CNEB 2016 .....	31
2.1.4. Ventana de oportunidad del cambio de currículo .....	33
2.2. Procesos en la elaboración del CNEB 2016	
2.2.1. Procesos técnicos y participativos.....	35
2.2.2. Procesos institucionales.....	38
2.3. Resistencia a la oposición durante 2016-2017 .....	40
2.4. Aspectos importantes del perfil de los funcionarios clave.....	43
2.5. Mapeo de actores.....	44
Capítulo 3: Factores explicativos del avance pro-género en Educación	
3.1. Agencia de una coalición promotora .....	48
3.2. El despliegue de la tecnocracia .....	50
3.3. La academia peruana .....	51
3.4. El compromiso de los funcionarios clave .....	53
3.5. Feminismo de Estado .....	54
3.6. La institucionalidad.....	56
3.6.1. Cambios incrementales.....	56
3.6.2. La rectoría del MINEDU en la elaboración del CNEB 2016 .....	57
3.6.3. La democracia liberal.....	58
Conclusiones.....	61
Referencias bibliográficas .....	66
Anexos .....	72

## Índice de contenidos

Tabla 1: Agrupación de teorías y enfoques acerca del cambio de política ..... 15

Tabla 2: Operacionalización de las variables de estudio ..... 24



## Índice de gráficos

Gráfico 1: Actores frente a la inclusión de la perspectiva constructivista en el CNEB 2016 .....	46
Gráfico 2: Organización de las variables independientes .....	60



## Introducción

El conflicto ideacional en materia de género y sexualidad es innegable tanto en el Perú como en el resto de Latinoamérica contemporáneamente. El 23 de junio del presente año el Congreso publicó la Ley 31498, ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos. Esta norma refuerza las garantías de participación de los padres de familia en la elaboración de dichos materiales y del “respeto de la libertad religiosa o convicciones morales de los educandos y de sus padres” (El Peruano, 2022). Como consecuencia inmediata, ha sido interpretada por muchos actores y observadores como una amenaza al Enfoque Transversal de Igualdad de Género del Currículo Nacional de Educación Básica 2016 (CNEB) y a la implementación de la Educación Sexual Integral, tal como lo expresó la Defensoría del Pueblo mediante su cuenta de Twitter aquel mismo día. En otros medios de comunicación hicieron lo propio transmitiendo la preocupación al respecto de cierta parte de la población, como la agrupación civil “Educación Sin Retraso” que presentó una demanda de amparo contra dicha ley (Chávez, 2022). Asimismo, el 16 de marzo del año pasado el medio Wayka advertía que el Ejecutivo propuso reorganizar el Ministerio de Educación (MINEDU), omitiendo el enfoque de género. Esto significaba también un riesgo para el Enfoque Transversal pues el Reglamento de Organización y Funciones tiene mayor jerarquía que el CNEB 2016 (Tiburcio, 2021). Es así como se evidencia que temas relativos al género en el sector Educación son socialmente controversiales. Y aunque los eventos relatados son relevantes, su impacto en la población no supera la magnitud del conflicto social que surgió tras la aprobación y publicación del CNEB en junio 2016.

Colectivos civiles conformados por padres de familia, algunas autoridades religiosas y algunos políticos conformaron un frente en la campaña denominada Con Mis Hijos No Te Metas (CMHNTM). Estos actores manifestaron oposición al CNEB 2016 mediante marchas multitudinarias a nivel nacional y la judicialización del conflicto demandando la derogación de dicho documento. Su principal discurso fue denunciar la imposición de una “ideología de género” en el sistema educativo básico peruano mediante el CNEB 2016 como instrumento de política. De ahí que cuestionaran la incorporación del término “identidad de género” en la definición del

“Enfoque Igualdad de Género” y de “Vive su sexualidad de manera plena y responsable” como indicador de la competencia “Construye su identidad”. Las movilizaciones lograron algunas modificaciones al CNEB 2016 en marzo 2017, reemplazando tales frases por “todas las personas” y “Vive su sexualidad de manera integral y responsable de acuerdo a su etapa de desarrollo y madurez”, respectivamente (Gutiérrez, 2021, p. 81).

A partir de tal observación, la presente investigación inició con entrevistas semiestructuradas exploratorias a personajes comprometidos con la campaña CMHNTM, por ser un fenómeno transnacional del “activismo anti-género” (Rousseau, 2020). Esto contribuyó con precisar su postura en el conflicto político y social señalado. Entonces, el planteamiento de la investigación se basa en la controversia sobre el uso de los conceptos de “identidad de género” y “orientación sexual” en la redacción del CNEB 2016, que implica un conflicto entre perspectivas sobre el concepto y la manifestación del género y la sexualidad. La primera es la perspectiva constructivista, propuesta y defendida por el MINEDU, como ente rector del sector Educación. El CNEB 2016, con su propuesta de desarrollo de Competencias, busca promover espacios de aprendizaje donde se reflexione sobre los derechos humanos y la diversidad para contribuir con “la formación de todas las personas sin exclusión, así como de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes”, tal como señala la presentación del documento oficial. Dicha competencia de reflexión incluye a la diversidad sexual y de género para combatir y prevenir la discriminación por orientación sexual e identidad de género que algunos estudiantes reciben. La perspectiva constructivista permite visualizar las desigualdades sociales entre lo masculino y femenino, demostrando finalmente que estos son conceptos contruidos socialmente (Muñoz, 2022). De ahí que esta perspectiva sea funcional para considerar el género como espectro y no solo un concepto binario.

Mientras tanto, los opositores al CNEB 2016 buscan evitar que se mencione a la teoría constructivista y, por tanto, a la diversidad sexual y de género en cualquier espacio de aprendizaje, puesto que consta de un carácter excluyente con los valores y las creencias de los padres de familia movilizados. Estos asumen la segunda perspectiva, la determinista biológica, que sirvió de base para las protestas

de un frente de actores civiles y políticos unidos bajo el eslogan “Con Mis Hijos No Te Metas”. La postura asume una correspondencia indiscutible entre la orientación sexual, la identidad de género y el sexo de la persona. De hecho, las categorías citadas llegarían a ser innecesarias dentro de esta perspectiva. En ese sentido, este bloque será denominado “conservador” en lo que resta de la presente investigación, porque defienden un statu quo que asume a la heterosexualidad como rector de la moral social. Entonces, aunque el conflicto fue dinámico por la diversidad de discursos difundidos por cada parte, se puede distinguir la colisión de dos perspectivas excluyentes sobre la sexualidad humana como cuestión de fondo para la política de educación nacional: la constructivista y la determinista biológica.

La relevancia politológica de esta controversia yace en que, en primer lugar, ambas procuraron ser la perspectiva oficial que se ha de impartir en la educación básica peruana, uno de los tantos espacios de la esfera pública. Cabe decir que esta disputa pública y colectiva no es un caso excepcional, sino que se encuentra en el marco del enfrentamiento entre las agendas pro-género y anti-género alrededor del mundo. Este comenzó en la década de 1990 en las conferencias de Naciones Unidas, forjando compromisos por parte de los Estados miembros. Estas conferencias fueron espacios donde los movimientos feministas habían logrado posicionar el enfoque de género para las políticas públicas, los derechos reproductivos y la sexualidad como temas públicos dignos de atención internacional y local. (Muñoz y Laura, 2017). De ahí que en 1997 la Iglesia Católica comience a denunciar una “ideología de género”, mediante el libro de Dale O’Leary, una periodista pro-familia, *The Gender Agenda: Redefining Equality* (Gallego y Romero, 2019; Muñoz y Laura, 2017).

En segundo lugar, el tema es relevante para la Ciencia Política por la excepcionalidad de organización civil en respuesta al fenómeno de estudio. Es decir, frente a otras políticas públicas de otros sectores en materia de género, como Justicia, Salud o Mujer y Poblaciones Vulnerables, que vienen usando los conceptos y teorías cuestionados, no ha suscitado una oposición civil y política como la de la campaña CMHNTM. Si esta campaña evidenció la proporción y el poder con que cuenta el sector conservador en el Perú, resulta legítimo preguntar por qué no se

desplegaron antes, durante a la reforma del Diseño Curricular Nacional 200 ¿En qué condiciones se elaboró el CNEB 2016 de manera que se haya producido un cambio pro-género en la política de educación en una sociedad socialmente conservadora? Por esos dos motivos es relevante estudiar el avance pro-género en el sector Educación, y específicamente el proceso de elaboración del CNEB, que inicia en el 2012 y culmina en marzo 2017, con una modificación como respuesta, pero no concesión, a las movilizaciones de protesta.

Por tanto, la investigación se estructura en tres principales apartados. El primer capítulo contiene el planteamiento de la investigación, exponiendo el estado de la cuestión alrededor tanto del conflicto pro y anti-género en las políticas públicas en América Latina, como del conflicto nacional sobre el Currículo Nacional de Educación Básica 2016. De ahí que el marco teórico a utilizar se constituya del Marco de Coaliciones Promotoras (MCP), el Marco de Desarrollo y Análisis Institucional (IAD), el Feminismo de Estado y la Tecnocracia. Entonces, se plantea una metodología cualitativa de estudio de caso para corroborar la hipótesis elaborada para responder a cuáles son los factores que explican el avance pro-género en la política nacional de educación peruana mediante la elaboración del Currículo Nacional de Educación Básica durante los años 2012-2017. El segundo capítulo sistematiza y analiza la información empírica recolectada según los indicadores con los que se operacionalizó las variables de la hipótesis. Finalmente, en el tercer capítulo se presenta la discusión sobre la magnitud de influencia de los factores, constatando si fueron necesarios o suficientes para el fenómeno de estudio.

## Capítulo 1: Planteamiento de la investigación

Este primer capítulo ubicará a la presente investigación en las discusiones académicas pertinentes, definiendo las teorías y la metodología adecuadas para su desarrollo. A diferencia de la producción académica alrededor del caso, no se estudiará el despliegue de los actores “anti-género”, sino el desarrollo de la CNEB 2016 como manifestación “pro-género”. El currículo constituye un avance pro-género porque, si bien, el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular 2009 (DCN) contenía el tema transversal “Educación para la equidad de género”, no contemplaba los controversiales conceptos mencionados al inicio. Incluso, la modificación de marzo 2017 favoreció a la perspectiva constructivista, pues el MINEDU añadió un glosario que establece a la orientación sexual como construcción social, al igual que a la identidad personal que incluye a la identidad de género. De esta forma, los elementos sobresalientes es este caso, insumos para el planteamiento de la investigación, son la burocracia en el MINEDU, los movimientos sociales, los centros de investigación (think tanks) y los medios de comunicación enmarcados en la confrontación de sistemas de creencias.

### 1.1. Estado de la cuestión

En esta sección, discutimos la literatura producida sobre (i) el conflicto pro y anti-género en políticas públicas en América Latina y (ii) el conflicto nacional alrededor del Currículo Nacional de Educación Básica 2016, como política de educación. De esta forma, se pretende justificar los potenciales aportes de la presente investigación.

Sobre el primer punto, los avances y retrocesos tanto de las políticas a favor comunidad LGTBIQ+ como de las demandas feministas son las principales expresiones del conflicto pro y anti-género en América Latina, permitiendo apreciar los factores intervinientes. Por un lado, en el caso de las regiones de Europa y Norteamérica, las explicaciones del avance de políticas a favor de la comunidad LGTBIQ+ se enmarcan en la Teoría de la Modernización, la Teoría de Movimientos Sociales y la agencia de la Cortes Judiciales. Sin embargo, tales no pueden ser

generalizadas a América Latina porque esta región cuenta con avances dispares según la diversidad de contextos sociopolíticos de los países (Corrales, 2017).

Malta et al. (2019) contribuye con evidenciar tal disparidad en el avance de derechos revisando 88 documentos gubernamentales atinentes a la materia en América Latina y el Caribe. Divide el estado de esos avances geográficamente de la siguiente manera. Sudamérica es la zona más progresista e inclusiva pues la mayoría de los países reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo y hay leyes de identidad de género para las personas trans. La segunda zona, menos progresista, es Mesoamérica, donde hace falta tanto de leyes contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género como leyes que empoderen específicamente a las parejas de mismo sexo. Mientras tanto, en la tercera zona, el Caribe, el avance es casi nulo, pues todavía se prohíbe cualquier acto público entre personas del mismo sexo. Por ejemplo, en Haití, la homosexualidad se equipara con la pornografía infantil como causas de impedimento para recibir el certificado “Bonne Vie et Moeurs”, documento requerido para conseguir empleo o estudiar en la universidad (Malta et al., 2019, p.14).

Sobre Sudamérica, Malta et al. (2019) y Corrales (2017) coinciden en que, pese a los avances en el marco legal, la realidad social aun seriamente inconveniente para la comunidad LGTBQ+. Aún se cuenta con altas tasas de crímenes de odio, siendo la falta de una apropiada implementación del marco legal el principal factor de ello (2019, p. 12). Según Javier Corrales, la opinión pública opera como el factor explicativo, pues cuando predomina la religiosidad y principios de heteronormatividad, la materialización integral de políticas LGTBQ+, a pesar de los cambios en la legislación, se ve impedida (2017, p.53). Por ejemplo, Brasil cuenta con el matrimonio homosexual legal, la categoría de crimen de odio y un Plan Nacional Integral de Salud para minorías sexuales y de género, pero es uno de los países a nivel mundial con los niveles más altos de violencia hacia dichas minorías (Malta et al., 2019, p.14). Entonces, las dificultades yacen en el nivel de enforcement de los estados sudamericanos, lo que a su vez se explica por la contramovilización conservadora. El “backlash”, denominado por Corrales (2020).

En esa línea, Acevedo y Andrade (2017) identifica, a partir del caso de Colombia, que el activismo judicial puede causar efectos políticos negativos, como el recrudecimiento de la discriminación social empírica. Los autores resaltan la dinámica de enfrentamiento entre los movimientos sociales conservadores y la Corte Constitucional en torno a la interpretación del artículo 42 de la Constitución. Tales movimientos no apoyan la interpretación que permite a personas del mismo sexo conformar una familia:

“[los] cambios que persiguen los movimientos sociales no siguen las reglas del juego político, las acciones son meramente de dinámica social (...) La reacción del movimiento social frente al activismo de la corte constitucional será la de deslegitimar la familia LGTB como parte del núcleo de la sociedad colombiana, (...) termina por identificar a la población LGTB como una amenaza de la identidad cultural, rechazando inclusión social de la familia homosexual” (Acevedo y Andrade, 2017, p.14)

Sobre las explicaciones de tales movimientos sociales conservadores, Serrano-Amaya (2019) arguye que es la religión el principal fundamento de oposición la “ideología de género”: “[los movimientos conservadores] buscan incidir en la acción estatal, llevar agendas de tipo religioso a la esfera pública en un lenguaje secular” (2019, p. 159). Corrales (2020) incide en eso señalando como principal estrategia de los creyentes la alianza con partidos políticos y ONGs formalmente seculares (2020, p.14). De hecho, esto evidencia la versatilidad de los principios liberales para defender a las minorías, pero también para defender la heteronormatividad. Por ejemplo, los padres insisten en el derecho a la tutela sobre sus hijos en temas de educación, los creyentes apelan a la libertad de credo cuyos dogmas promueven la heteronormatividad, o una empresa puede apelar a su privacidad para no contratar a personas LGTBIQ+ (Corrales, 2017, p. 53).

Los medios de incidencia pueden ser de dos tipos: institucional-legislativo o callejero-electoral (López, 2018). El primero apela al principio de la mayoría, evidenciado en Colombia y México. En Colombia, la agencia de la Procuraduría General de la República “utilizó su poder como vigilante del respeto de los derechos humanos (...) para promover una interpretación y una práctica restrictiva de los derechos de la diversidad sexual y reproductiva”, bajo el liderazgo del procurador, quien “llegó incluso a declarar públicamente que la homosexualidad es una

enfermedad” (2018, p.180). En el segundo, no solo miembros del PAN y Encuentro Social, sino también del PRI y Morena han aprobado leyes para “delimitar la definición de familia a la unión entre un hombre y una mujer, o prohibir, explícitamente, el matrimonio entre parejas del mismo sexo” (López, 2018, p.181). Mientras tanto, el activismo callejero-electoral moviliza físicamente a las mayorías y no solo a sus representantes políticos. Este guarda relación con la argumentación de Serrano-Amaya (2019) que el creciente estilo populista y autoritaria de algunos políticos latinoamericanos cuentan con base en las denuncias contra la “ideología de género”. Véanse discursos y decisiones de Jahir Bolsonaro en 2019 o Rafael Correa en 2013. Así, este discurso se nutriría de la debilidad estatal, contexto de transición o de permanente crisis, como el caso del tratado de paz entre el Estado Colombiano y las FARC, recurriendo a “la producción del enemigo interno”, “la politización de la homofobia” y “la secularización del conocimiento” (Serrano-Amaya, 2019). Y dentro de ese marco, cobra sentido el activismo que provocó la conformación del Frente Latinoamericano por el Derecho a la Vida y la Familia conformado el año 2016 sería también evidencia del activismo callejero-electoral que López (2018) presenta.

Por lo tanto, los autores concuerdan en que la agencia de los movimientos sociales y sus redes de contactos hacia las agencias estatales explican la dinámica de avances y retrocesos en las políticas estatales en favor de la comunidad LGTBIQ+. Es decir, existe una lucha permanente por el poder entre actores progresistas y conservadores en la materia que buscan influenciar al Estado, en su calidad de monopolizador de la esfera pública. Los fundamentos que sostienen ambas posturas también han sido identificados y la academia presenta un consenso al respecto. Por un lado, los actores pro-género se fundamentan en reflexiones filosóficas y políticas, arribando en un primer momento en el feminismo y recientemente en los movimientos que abogan por los derechos de las minorías sexuales. El punto de encuentro de ambos movimientos suscitó en la década de 1990 en el inicio de difusión de la Teoría Queer, pues esta renovó los estudios feministas abogando por la pluralidad dentro de la categoría mujer, criticando la

heterosexualidad y la cisnormatividad como regla general de las sociedades (Grecco, 2020, p. 141).

La literatura sobre la articulación de las demandas feministas en la agenda pública es un proxy para estudiar el avance de la agenda pro-género, porque como movimiento cuenta con más trayectoria e incluye las demandas del movimiento LGTBIQ+, trascienden una concepción tradicional de la palabra “género” como sinónimo de “mujer”. De esta forma, se cuenta con una oportunidad para estudiar el reconocimiento de los derechos de la diversidad sexual y de género, no exclusivamente como movimientos sociales, sino prestando atención a los funcionarios del Estado en base a su sistema de creencias evidenciado en alguna forma de activismo.

Por otro lado, el estudio del avance pro-género de las políticas implica atender al estudio del uso del conocimiento sobre género durante las formulaciones de políticas públicas. Esto ha devenido en un fenómeno conocido como feminismo de Estado, haciendo eco a toda una rama de estudios sobre el género en la ciencia política (Blofield et al., 2017; Jarty & Batthyány, 2021; Lombardo et al., 2012). Específicamente, Lombardo (2012) identifica que “there are few feminist works addressing policymaking in areas that are not explicitly considered as gender-related areas”(2012, p. 23). Igualmente, Blofield et al. (2017) asevera que las “feminist issue networks” son el factor determinante para que gobiernos de derecha o izquierda perciban las ventajas de atender a la agenda feminista (2017, p. 349). Adicionalmente, nótese que la convergencia entre la academia feminista y la formulación de políticas públicas difiere de los estudios tradicionales que categorizan al feminismo solo como movimiento social, estudiándolo solo en dimensiones electorales o mediáticas. Se pierde de vista su dimensión institucional. Especialmente en América Latina, existe aún la necesidad de documentar el feminismo de Estado en América Latina, algo que ha sido acometido en Europa, según Jarty & Batthyány (2021).

De todo lo anterior se desprende que el avance o retroceso pro-género en políticas estatales depende de la fuerza y efectividad de las estrategias de sus frentes o coaliciones promotoras. Existen dos espacios de lucha. Uno es el electoral

y el otro el institucional. El menos estudiado es el segundo, que denota redes de contactos para incidir en la legislación y las políticas públicas. Los fenómenos posibles de analizar dentro de este marco son los movimientos sociales nacionales, la tecnocracia y las autoridades políticas.

Como segundo punto, sobre la literatura producida alrededor del Currículo Nacional de Educación Básica está enfocada en el estudio del activismo conservador o anti-género pero poca atención se le ha prestado al activismo progresista o pro-género. Plasencia (2020) sustentó la tesis Activismo religioso conservador en las calles: La estrategia de movilización de las iglesias del Movimiento Misionero Mundial contra la “ideología de género” (2016-2019). Entre los principales hallazgos se tiene que la jerarquía (recurso organizacional) y la enseñanza de la Biblia sobre la sexualidad (recurso cultural) les permitieron a las iglesias del Movimiento Mundial Misionero mantener una movilización a largo plazo en contra del enfoque de género del CNEB. Por su parte, la investigación de Tello (2019) estableció que la neopentecostalización del mundo evangélico, la influencia de la derecha cristiana estadounidense y las respuestas del Estado peruano frente a las demandas de los movimientos feminista y LGTBIQ+ provocaron la politización reactiva de las iglesias evangélicas. Asimismo, el artículo de Rousseau (2020) resalta la novedad en estas movilizaciones de grupos conservadores, pues su marco discursivo es la oposición al uso del concepto de “género” en la política pública en general (2020, p.28).

En otros campos, como la teoría política y antropología, Meneses (2019) publicó un estudio de análisis de los discursos y el poder desplegado en un grupo de Facebook que se opone a la ideología de género. Daniela Meneses concluye que durante estas interacciones virtuales grupales se despliega el poder pastoral, que normaliza el ser heterosexual y el biopoder para asegurar la reproducción de la raza humana. Mientras tanto, en el campo del Derecho, Ramírez (2019) publicó el debate sobre los derechos de la infancia y los límites de la responsabilidad parental. El recurso de Acción Popular del colectivo Padres en Acción demandando la eliminación del enfoque de género del CNEB 2016 alegaba que los padres de familia no habían sido consultados, en su calidad de tutores de los niños que son

beneficiarios de la mencionada política pública. Esta discusión también precisaría la secularización y liberalización de los términos en el rechazo a la agenda LGTBIQ+ que advertía Corrales (2020) por parte de las iglesias en Latinoamérica. Asimismo, Gonzales (2018) sustentó “Escuela LGB+: El mandato constitucional para implementar un currículo educativo nacional que incorpore temática transversal sobre diversidad de orientación sexual”, donde el paradigma del Estado Constitucional sería la explicación y fundamento de un avance pro-género en la política nacional de educación del Perú mediante un currículo inclusivo, el CNEB 2016 y con sus modificaciones en 2017.

De esta manera, se reitera que los trabajos de investigación se encuentran centrados en el desarrollo del conflicto y enfocados en la postura conservadora. Mientras tanto, hasta el momento se ha identificado solo a Gutiérrez (2021) como una investigación que no solo estudia el conflicto, sino también la etapa previa: la elaboración del CNEB 2016. Empero, sus objetivos preponderan el estudio de la Educación Sexual Integral (ESI) específicamente. Su aporte principal es registrar la agencia de los funcionarios públicos en la formulación de políticas socialmente debatibles en cuanto a definición del problema público y por lo tanto su abordaje. Sandra Gutiérrez evidencia que los avances y retrocesos de la ESI se explican principalmente por la presencia y ausencia, respectivamente, de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa durante la formulación del Marco Curricular Nacional de Educación. Esta oficina, que fue disuelta en el año 2015, estuvo conformada por especialistas comprometidos con la ESI, pues su perspectiva trascendía la prevención promoviendo el desarrollo de competencias concretas al respecto en el perfil del egresado de la Educación Básica.

Entonces, la limitada literatura existente en la disciplina sobre el quehacer estatal respecto a la diversidad sexual y de género (comunidad LGTBIQ+) constantemente abarca la confrontación de actores sociales y políticos en la esfera pública. No obstante, sobresale que la atención está centrada en el activismo conservador, a lo que se ha denominado el backlash frente a los importantes avances en los derechos LGTBIQ+ y propuestas feministas en la región (Corrales, 2020). Esta es la primera oportunidad de investigación. También se observa que el

avance o retroceso pro-género depende de la fuerza y efectividad de las estrategias de sus frentes o coaliciones promotoras. Existen dos espacios de lucha. Uno es el electoral y el otro el institucional. El menos estudiado es el segundo, que denota redes de contactos para incidir en la legislación y las políticas públicas. El espacio legislativo está muy ligado al electoral, por lo que es muy estudiado, pero se pierde de vista al cambio de normas dentro del Ejecutivo. Esto cobra más relevancia aun en una región donde rige el presidencialismo, por lo que así se cuenta con una segunda oportunidad de investigación. Esta es la segunda oportunidad de investigación.

Por lo tanto, el tema central de la presente investigación es el avance pro-género en el sector Educación en el Perú y tiene como referente empírico a la elaboración del Currículo Nacional de Educación Básica 2016 (CNEB), por ser el principal instrumento de política de educación en el Perú. Además, está dirigido aproximadamente hacia 8 062 943 peruanos y peruanas (ESCALE, 2020) que representan casi la cuarta parte de la población total, puesto que no solo abarca la Educación Básica Regular como los currículos anteriores, sino también la Básica Alternativa y la Básica Especial. En ese sentido, buscamos responder a la pregunta: ¿Qué factores explican el avance pro-género en la política nacional de educación mediante el CNEB en el Perú? (2012-2017) Para ello, “avance pro-género en la política nacional de educación” es la variable dependiente y se operacionaliza a partir de (i) la profundización de la perspectiva constructivista de género y sexualidad, con el uso de los términos “identidad de género” y “orientación sexual” en la redacción del CNEB y (ii) la incorporación del Enfoque de Igualdad de Género, que trasciende en términos pedagógicos al “tema transversal” Equidad de Género de los dos currículos anteriores. El aspecto por estudiar serán las razones detrás de dicho *avance*, pues llama la atención que en un país tradicional como el Perú, donde se desestimó en el Parlamento el Proyecto de Ley de Unión Civil en el año 2015 y posteriormente solo el 49% de la población nacional tenía una opinión favorable hacia las personas homosexuales (Fernández, 2019), se haya gestado un instrumento de política como el CNEB bajo concepciones progresistas en esta materia. Asimismo, el periodo de estudio abarca todo el proceso de elaboración del

CNEB. Comienza en el año 2010 con la elaboración de nuevos estándares de aprendizaje por el Instituto Peruano de Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), en colaboración con el MINEDU (Guerrero, 2018, p. 19). Sin embargo, no es hasta el año 2012 que la Dirección General de Educación Básica Regular, de acuerdo con sus funciones oficiales, comienza la reforma de este instrumento de política. Continúa con toda la gestión de Ollanta Humana y culmina en 2017, cuando el CNEB es modificado mediante la Resolución Ministerial 159-2017-MINEDU como producto de las protestas de la campaña CMHNTM.

## **1.2. Marco Teórico**

### **1.2.1. Cambio en Políticas Públicas**

Una política pública puede ser equiparada a un paradigma científico, contando con la posibilidad de ser reemplazado en algún momento. Esto sucede cuando queda obsoleta frente a los problemas sociales para la que fue creada. En un determinado momento, los cambios habituales y periféricos a la política pública no son suficientes, “se empieza a dudar de su validez y pertinencia” (Roth, 2008, p.73). De ahí que las teorías de Ciencia Política cuenten con una rama abocada al cambio de políticas públicas.

El principal desafío persistente es aprehender el concepto de cambio, para luego proceder competentemente para entender sus causas, formas de medición, consecuencias, modalidades, etc. (Fontaine, 2015; Velasco 2016; Viñas et al., 2018). El desafío radica en que “es un concepto dinámico, opuesto a la imagen detenida que el modelo sinóptico de fases supone” (Velasco, 2016, p.150). Sin embargo, se vienen proponiendo dimensiones que de alguna manera facilita su operacionalización. En primer lugar, Hall (1993) identificó tres órdenes de cambio que involucran los objetivos gubernamentales y los instrumentos que las políticas emplean. El cambio de primer orden es la calibración de los instrumentos de políticas; en el segundo orden está la creación o la experimentación de nuevos instrumentos; y en el tercer orden se encuentra la redefinición de los problemas de políticas de parte del gobierno (Fontaine, 2015, p.22). En segundo lugar, Roth

(2008) distingue entre cambios fundamentales, en el núcleo de la política o en núcleo profundo, y cambios secundarios, en la periferia como en las reglamentaciones o en las instituciones (2008, p.83). En tercer lugar, también se tienen cambios en los discursos y en las teorías en uso, cambios de actitudes, cambios en los procedimientos, cambios en el contenido de la política, cambios de comportamiento y cambios en los destinatarios como dimensiones de estudio (Viña et al., 2018).

Se puede decir que las dimensiones propuestas para el concepto de cambio establecen la distinción, al menos, entre dos modalidades de cambio dentro de una política: los drásticos y los moderados. Estos últimos podrían tanto acumularse y generar un cambio del paradigma de la política en la medida en que se acerquen al núcleo de la política, es decir a la definición del problema. No obstante, los cambios pueden ser neutralizados en el trayecto de acumulación. Un cambio gradual no es sinónimo que continuidad, pero tampoco de ruptura, sino que también es resultado de una constante interacción entre los actores, lo cual ocasiona un proceso de aprendizaje (Ma & Mota, 2020, p.1683). Así, pese a la complejidad del concepto, se puede intentar resumir la literatura de la siguiente forma (Viñas et al., 2018):

Según Real-Dato (2009), Peters y Zittoun (2016) y Weible y Sabatier (2017), los marcos y enfoques actuales más importantes para explicar el cambio de políticas públicas son los siguientes: Enfoque de las corrientes múltiples (Multiple Streams Approach), Teoría del equilibrio interrumpido (Punctuated Equilibrium Theory), Marco de las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework), Marco de difusión de políticas (Policy Diffusion Framework), Teoría de la retroalimentación de políticas (Policy Feedback Theory) y Marco de la narración de políticas (Narrative Policy Framework). (2018, p.120)

Considerando en su mayoría a la lista anterior, Fontaine (2015) proponía la siguiente agrupación. Los modelos, teorías y enfoques listados son comparables porque tienen un mismo alcance, el cambio de políticas, aunque puntos de partida, suposiciones, conceptos y mecanismos diferentes. Sin embargo, también se debe señalar que, dentro de todas las corrientes, el concepto de “ventana de oportunidad”, circunstancias críticas, es imprescindible para que los “emprendedores de políticas públicas” promuevan sus modificaciones de interés (Viñas et al., 2018, p. 121).

Tabla 1: Agrupación de teorías y enfoques acerca del cambio de política

	Racionalistas	Cognitivistas	Neoinstitucionalistas
¿Cuáles enfoques o teorías?	Incrementalismo Corrientes Múltiples Equilibrio Puntuado	Coaliciones promotoras Referenciales globales Teoría Crítica	Teoría de la retroalimentación
¿Cómo conciben el cambio?	Reversible y cumulativo	Irreversible e imbricado (positivismo narrativo) Reversible y contingente (postmodernismo narrativo)	Contingente e irreversible
¿Qué causa el cambio?	El proceso de toma de decisión y la racionalidad limitada de los actores	La representación del problema y los discursos legitimadores de decisiones.	La dependencia de la trayectoria. El desenvolvimiento de las instituciones formales e informales.

Fuente: Fontaine (2015)

La presente investigación utilizará el enfoque cognitivista debido a que el estado de la cuestión sobre el avance pro-género en las políticas señala a la confrontación entre discursos y representaciones del “género” como concepto, y la influencia de diversos actores, en poder y roles, para ambas posturas, la conservadora y la constructivista. Específicamente, se verá el aporte de los Estudios de Género mediante canales formales e informales para la formulación de políticas públicas y los cambios que significan tanto en los instrumentos o en la definición del problema de una política.

### 1.2.2. Marco de Coaliciones Promotoras (MCP)

El Marco de Coaliciones Promotoras (MCP) es una de las teorías de enfoque neopositivista, cuyo objetivo es la generación de evidencia empírica respecto a las leyes y explicaciones teóricas. Así, estudia la agencia del actor, siendo la premisa general “que toda política pública está sostenida o es modificada por una coalición promotora”, entendida esta como un grupo de varios actores con creencias y visiones en común, además que esto es posible en países democráticos que resguardan la pluralidad (Benavides-Lara, 2020, pp. 146–147).

De forma específica, cabe registrar las características del MCP. Primero, presta atención a los “subsistemas de políticas”, en dimensión sustantiva (tema) y dimensión territorial (nivel de gobierno), que puede contener una o más coaliciones

promotoras (Sabatier y Weible, 2007). Para analizar un subsistema de política se consideran (i) los “parámetros relativamente estables” en su interior, como la distribución de recursos y los valores, y (ii) los “factores externos dinámicos”, como “cambios de gobierno, cambios en la opinión pública, cambios socioeconómicos o en otros subsistemas de políticas” (Alayza y Bensa, 2019, p.10). Una coalición se identifica por compartir un sistema de creencias “que tienen el núcleo profundo (valores de la socialización, preferencias morales), las creencias sobre políticas (definición de los problemas públicos, objetivos de las políticas) y las creencias secundarias (instrumentos y medios)” (Alayza y Bensa, 2019, p.10)

Una de las ventajas de este concepto es que permite diferenciar a los movimientos sociales de otros actores políticos (Cortez & Maillet, 2018, p. 6), resaltando a sus redes de trabajo para alcanzar el espacio de toma de decisión. Es decir, amplía el enfoque estado-céntrico hacia uno sistémico. Otra ventaja es la incorporación del nivel subjetivo en la movilización y conflicto de actores (Benavides-Lara, 2020, p.148). Los valores, creencias y consideraciones cercanas a la identidad de los actores son la base significativa del objeto de su movilización. Ambas ventajas convierten al MCP como propicio para esta investigación pues las agendas pro-género y anti-género son excluyentes y pese a los esfuerzos académicos y liberales de ambas partes, parece no haber conciliación. De ahí que ambos grupos se valgan de movimientos sociales que a su vez construyeron redes institucionales o electorales para afectar el espacio público, por ejemplo, el feminismo de Estado.

Por otra parte, el MCP permite observar el uso del conocimiento por parte de los actores movilizados. El avance pro-género cuenta con base en los estudios de género fundamentados en la perspectiva constructivista, posestructuralista y cultural que diferencian el sexo biológico de los roles que la persona cumple en la sociedad, es decir, el “género”. Estos son el sustento del feminismo contemporáneo, que atiende también a las mujeres lesbianas, contribuyendo así con los estudios de la diversidad sexual y de género (Vespucci, 2019). Aquella convergencia se consolidó en lo que se conoce como la Teoría Queer, que cuestiona la categoría “mujer” abogando por la pluralidad en el ser mujer, incluyendo la sexualidad, el

deseo y las identidades de género en discusiones filosóficas, y cuestionando la heterosexualidad y cisnormatividad (Grecco, 2020, p. 141). De esta forma, el uso del término “género” en las políticas públicas y la legislación constituye un mecanismo de reconocimiento, no solo para la categoría biológica de mujer, sino para las personas autoidentificadas como parte de la diversidad sexual y de género.

Mientras tanto, la movilización anti-género rechaza el respaldo académico de los estudios señalados. El principio general dentro de esta postura es la religión, contando con el activismo de la Iglesia Católica, cristianos evangélicos y musulmanes conservadores, pero no es el principio universal, pues también participan políticos de derecha, think tanks y organizaciones civiles conservadores (Corredor, 2019). Su postura se resume en la denuncia de una “ideología de género” como oposición hacia las demandas frente al Estado de “derecho al aborto, la orientación sexual y la identidad de género, la diversidad de familias, la educación sexual con enfoque de género, la prevención del VIH y el trabajo sexual” (Correa, 2018 citado en Gallego y Romero, 2019). De forma puntual, en 2001, el Vaticano con Juan Pablo II caracterizaba a la “ideología de género” como producto de la distorsión de las diferencias complementarias entre mujeres y varones que desemboca en confusión de la identidad sexual (Corredor, 2019, p.615). Por lo tanto, el cambio pro-género en la política de educación peruana puede ser abordado mediante aproximación cognitivista y sistémica que ofrece el Marco de Coaliciones Promotoras.

Los avances de la agenda pro-género de la esfera internacional a la nacional han sido objeto de distintas manifestaciones de oposición que van más allá de las opiniones. Concretamente, la Iglesia Católica no tardó en reaccionar a la postura diplomática del Perú a favor de utilizar el enfoque de género en sus políticas públicas en 1995, confiscando y reelaborando las guías del Programa de Educación Sexual en el Ministerio de Educación en 1996, las mismas que habían sido diseñadas con importante participación de grupos feministas (Muñoz, 2006, p.390). Sin embargo, la movilización del frente conservador en Perú en oposición al CNEB 2016 parece no tiene precedentes en términos organizacionales y planeamiento de estrategias. Esta campaña ha convertido a este país como el lugar de nacimiento

del transnational antigender activism en la región bajo la campaña mediática del movimiento Con Mis Hijos No te Metas (CMHNTM) (Rousseau, 2020, p. 25). Poco tiempo después, CMHNTM han sumado activistas locales en Bolivia, Ecuador, México, Argentina y Colombia ejerciendo presión sobre sus respectivos Estados para neutralizar algunas reformas pro-género que se venían formulando en distintos sectores. Entonces, surge la cuestión de qué manera la elaboración del CNEB pudo haber constituido un subsistema de política que permita identificar el despliegue de colaciones promotoras pro y anti-género.

### **1.2.3. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD)**

A diferencia del MCP, que estudia la agencia del actor como promotor del cambio, el IAD aborda las condiciones del espacio social en el que los actores interactúan. (Hernández-Luis et al., 2021, p. 180). Leonor Ostrom considera a este segundo marco como una herramienta teórica para abordar fenómenos políticos, profundizando el análisis de los marcos normativos legales, atendiendo a la diversidad y complejidad en las interacciones humanas, de manera que se conoce mejor los tipos y el carácter de las reglas que median tales interacciones (Benedetti, 2017, p.142).

Específicamente, para el proceso de formulación de políticas, este marco parte de considerar las diferencias entre los sistemas políticos que son o no son democrático-liberales. De ello depende caracterizar la capacidad de acción de partidos políticos, think tanks, grupos de interés, burocracia y los medios de comunicación durante el establecimiento de agenda, la conformación de subsistemas de política, la elaboración de instrumentos de política y la implementación de políticas públicas (Araral & Amri, 2016, pp.80-81). Al igual que el resto de la ingeniería institucional de un Estado, lo relevante es ubicar un subsistema de política y comenzar por el rastreo del marco normativo y de las condiciones contextuales que restringirán o promoverán el comportamiento de los actores, pues las decisiones son el resultado de la acción colectiva.

El contexto internacional también cuenta para este marco bajo el concepto de “transferencias” y “aprendizaje”. En estos casos, se espera que países con

burocracias con un alto grado de profesionalización y cumplimiento de la ley adapten las políticas internacionales con menos costos sociales (Araral & Amri, 2016, pp.84). Ello se relaciona con el fenómeno de esta investigación porque el Perú participó sorprendentemente, considerando el perfil del presidente Alberto Fujimori y sus coaliciones políticas, en las reuniones importantes para la agenda pro-género a nivel internacional (Muñoz, 2019), tales como la Cumbre Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995). Todo esto encontraba razones en el interés de reinserción del Perú en la comunidad internacional económica, pero también política. En ese sentido, suscita una curiosidad académica sobre la elaboración del CNEB, pues su diseño y defensa significan una continuidad del marco normativo construido desde la década 1990 en materia de género en medio de un contexto político y social conservador, que de alguna manera han venido manifestando su oposición.

#### **1.2.4. Feminismo de Estado**

Considerando la lucha cultural contra el machismo, dentro de la cual el feminismo cobra sentido, no solo son relevantes los temas introducidos en la agenda pública, sino también los mecanismos bajo los cuales lo otro es posible. El “Estado feminista” es aquel que crea departamentos estatales especializados en problemas públicos de mujeres, imparte cuotas para el acceso femenino a los cargos de poder y experimenta un proceso de “*NGO-ization*”. Esto último consiste en la colaboración de las agencias estatales con “*militant NGOs with support from international donors*”, que promueven o supervisan las políticas dirigidas hacia las desigualdades de género (Jarty & Batthyány, 2021, p. 363).

En ese sentido, una de sus características relevantes es su capacidad de prescindir de una ideología política en el espectro conocido derecha-izquierda. Como se observó en el estado de la cuestión, la profundización de derechos (de la mujer y de las personas de la diversidad sexual y de género) no depende necesariamente de un gobierno de izquierda. Eventualmente, esta ideología es una condición necesaria debido a su discurso de justicia e igualdad social (Johnson et al., 2020), pero la principal influencia es la agencia de las funcionaras o políticas

feministas, como se evidenció con la actuación de las congresistas feministas del Frente Amplio en Uruguay en todo este nuevo siglo (2020, p. 83). Si bien, el fortalecimiento de la izquierda latinoamericana en el siglo XXI brindó incentivos para la movilización social en torno a la equidad de género, fueron las “feminist issue networks” el factor que hizo posible que los gobiernos perciban las ventajas de atender a la agenda feminista, y aclaran que tales redes también apoyaron a gobiernos de derecha (Blofield et al., 2017, p. 349). Por lo tanto, el feminismo de Estado también sucede en Estados gobernados por partidos de derecha.

Por lo tanto, se puede preguntar si es que la elaboración del CNEB corresponde a un espacio de formulación de política pública que permita identificar aportes de funcionarias o funcionarios activistas en el Movimiento Feminista en el Perú.

#### **1.2.5. Incidencia de la tecnocracia en la formulación de políticas públicas**

Este apartado es relevante, en primer lugar, porque el MINEDU es un sector que alberga una tecnocracia desde hace unas décadas (Gálvez y Grompone, 2017). Entonces, la presente investigación generará evidencia empírica sobre este fenómeno en el sector Educación. Gálvez y Grompone describen una red configurada entre los tecnócratas de alto nivel: los exministros Carolina Trivelli, Piero Ghezzi, Jaime Saavedra, Jose Gallardo y Alonso Segura, para evidenciar la presencia de los rasgos que definen al fenómeno. Los tecnócratas demuestran una trayectoria profesional similar que combina el trabajo en el sector privado y el público, en la academia (think tanks) y en la cooperación internacional para la formulación de políticas públicas (2017, p.145). Los autores señalan que esta red trasciende una relación de colegas, pues mantienen relaciones personales y académicas al haber compartido la universidad o centros de trabajo similares tanto en el Perú como en el extranjero. Además, se han ido expandiendo a los sectores sociales en los últimos veinte años. Ello, porque han significado una garantía para el aprovechamiento del financiamiento internacional, pues disminuye considerablemente el riesgo del “amiguismo y clientelismo” posible en manos de las autoridades políticas (Dargent, 2020, p. 221)

En segundo lugar, el debate en torno a este fenómeno yace en el nivel de autonomía. Algunos pueden ser de baja autonomía convirtiéndose en “agentes” de intereses externos a la entidad donde trabaja, mientras que otros pueden ser “actores” cuyo comportamiento responde a intereses propios (Dargent, 2015). Entonces, las políticas públicas pueden ser reflejo de los intereses y/o ideas de los funcionarios de alto nivel o de las organizaciones externas que tengan vinculación con estos. Esta dicotomía se relaciona con la investigación porque, como se ha visto en el estado de la cuestión, el conflicto pro y anti-género tiene más exposición mediática en contextos electorales o, al menos, en coyunturas que propicien debates públicos y explícitos. Entonces, ¿ha sido el avance pro-género producto de la voluntad política, de una demanda social o de la iniciativa tecnocrática del MINEDU? Si las movilizaciones CMHNTM evidenciaron la proporción y el poder con que cuenta el sector conservador en el Perú, resulta legítimo preguntar por qué no se desplegaron en forma de vigilancia a la reforma del Diseño Curricular Nacional del año 2009. Así, cobra sentido fijar la atención en las características de su ente rector. Es decir, el CNEB no es una ley con necesidad de discusión política pública como sucede usualmente en el Congreso y sus Comisiones, y tampoco es una política dirigida a las personas de la diversidad sexual y de género específicamente. Por el contrario, es un instrumento de política dentro del amplio marco de la Educación Básica. Entonces, su elaboración ha sido responsabilidad preponderante del Ejecutivo a través del MINEDU, entidad que, como otros ministerios, alberga el fenómeno de la tecnocracia. Además, se cuenta como contexto de gestión pública a la Nueva Gestión Pública (NGP), adoptada desde la década de 1990 ante la profunda crisis económica nacional. Este contexto pondera los procesos técnicos sobre los políticos (Benites y Hurtado, 2018). Es por ello que el análisis del fenómeno de esta investigación se verá especialmente enriquecida con la teoría producida sobre la tecnocracia.

### **1.3. Hipótesis**

El avance pro-género en la política nacional de educación peruana se debe a la confluencia de la agencia de una coalición promotora y un grado razonable de institucionalidad estatal. Todo esto se encuentra en un subsistema delimitado sustancialmente a la perspectiva de género a ser impartida en la política de educación y territorialmente a nivel nacional.

La coalición está compuesta por burócratas del sector, algunos están relacionados profesionalmente con movimientos sociales pro-género, como el movimiento feminista. Además, algunos de ellos tienen alta capacidad de decisión en el sector, es decir, son tecnócratas. El núcleo de creencias de la coalición se basa en la perspectiva constructivista del género y de la sexualidad humana. Por su parte, la institucionalidad implica un respaldo normativo precedente para el margen de acción de tales funcionarios, de manera que se contiene la potencial oposición de la opinión pública.

Al mismo tiempo, la coalición valida y ejecuta el marco normativo precedente, viabilizando la institucionalidad dentro del poder Ejecutivo. Es decir, los factores son interdependientes.

### **1.4. Metodología**

#### **1.4.1. Método cualitativo**

El método cualitativo tiene tres particularidades: el tamaño de la muestra, su lógica para estudiar la causa del fenómeno estudiado y su concepción de la causalidad. Primero, una N pequeña conduce al investigador a profundizar la relación causal entre las variables de estudio. Incluso, es factible comprender variables mediadoras entre las principales, que figuran en las hipótesis y concluir en explicaciones multivariadas. Goertz & Mahoney (2012) denominan esto como *within-case analysis*, lo que es funcional al objetivo de evidenciar los procesos existentes dentro del caso. Segundo, el método cualitativo no busca generalizar las explicaciones del caso para toda la población. Ello sí es menester del método

cuantitativo generalmente. Entonces, el método cualitativo parte de los resultados de un caso para luego retroceder en el fenómeno para identificar las causas de tales resultados (Goertz & Mahoney, 2012, p. 230). Por último, lo cualitativo en Ciencia Política presenta las explicaciones de un caso buscando las condiciones necesarias y suficientes (Goertz & Mahoney 2012, p. 232). Este uso de términos lógicos contribuye a sofisticar los mecanismos causales, porque se traen a consideración mecanismos que no solo propiciaron algún efecto, sino también a aquellos que evitaron otro resultado (*veto player*, por ejemplo).

En cuanto al *process tracing*, es una herramienta que consiste en la selección de un solo caso para analizarlo en el tiempo, de manera que se prueben diversos mecanismos causales (Bennet & Checkel 2015). Además, es compatible con el MCP porque genera evidencia empírica específica, la misma que es útil para probar explicaciones y expectativas teóricas, naturaleza del MCP como marco neopositivista.

Es por ello, entonces, que la presente investigación se vale de un método cualitativo y emplea la herramienta del rastreo de procesos. Se estudia solo un caso durante un periodo de cinco años (la elaboración del CNEB) recabando información específica sobre los eventos relevantes y los actores involucrados durante el periodo. Además, se utiliza como fuentes de información a los propios funcionarios, como las directoras de línea y los ex ministros del MINEDU, mediante entrevistas semiestructuradas. También se consultó documentos oficiales como las resoluciones directorales o ministeriales atinentes al caso, hojas de vida en el Portal Transparencia, y publicaciones o pronunciamientos en recursos de multimedia de los medios de comunicación.

#### **1.4.2. Operacionalización de variables**

En la siguiente tabla se puede ver el análisis de cada variable. La única dependiente viene a ser “Cambio en Políticas Públicas”, mientras que las otras son posibles explicaciones, es decir, variables independientes. Según la formulación de los indicadores, se podría concluir en la comprobación de la hipótesis, si solo si las variables independientes adquieren el valor de “alto”. Esta condición a su vez podría

devenir cuando la evidencia recolectada atribuya los valores “alto”, “medio” y “sí” a los indicadores propuestos.

Tabla 2: Operacionalización de las variables de estudio

Fenómeno	Variable	Indicadores	Recolección de datos
Cambio en Políticas Públicas	1. Avance pro-género en la política de educación en el Perú	<p>1.1. Se considera explícitamente a la “orientación sexual” e “identidad de género” como motivos de discriminación en el CNEB 2016, como innovación frente al DCN 2009 (sí/no)</p> <p>1.2. Se utiliza el término “orientación sexual” e “identidad de género” en las secciones más relevantes en el CNEB 2016, como innovación frente al DCN 2009 (sí/no)</p>	<p>Citas explícitas del CNEB</p> <p>Revisión de las competencias del perfil de egreso del CNEB</p>
Coaliciones promotoras	2. Agencia de una coalición promotora comprometida con la agenda pro-género	<p>2.1. Los tomadores de decisión consideran a la discriminación por orientación sexual e identidad de género como uno de los tópicos urgente en la etapa escolar peruana (sí/no)</p> <p>2.2. Los tomadores de decisión consideran el uso del término “género” en las políticas públicas favorable para la inclusión implícita de las personas LGTBIQ+ (sí/no)</p> <p>2.3. Presencia de funcionarios que valoran positivamente los estudios de género como parte de la Formación Continua (sí/no)</p> <p>2.4. Colaboración y coordinación entre los funcionarios clave y movimientos sociales pro-género en el marco de la elaboración del CNEB 2016 (Baja, media, alta)</p>	<p>Entrevistas a los directores de línea EBR, ministros y viceministros del periodo de estudio</p>
	3. Capacidad de resistencia	3.1. Disposición de los funcionarios públicos de la coalición para defender a las	<p>Revisión de videos y notas periodísticas durante 06/2016 y</p>

	de la coalición promotora a la oposición	<p>personas LGTBIQ+ en sus declaraciones públicas mediáticas (sí/no)</p> <p>3.2. Continuidad de los términos de la perspectiva socio-constructivista del género y la sexualidad humana en el CNEB 2016 a pesar de la campaña mediática CMHNTM (sí/no)</p>	06/2017 relacionadas al “Enfoque de Género” del CNEB Revisión del CNEB modificado en marzo 2017
Feminismo de Estado	4. Agencia de burócratas feministas	<p>4.1. Presencia de funcionarios o funcionarias involucradas en la formulación del CNEB 2016 activistas del movimiento feminista en el Perú (sí/no)</p> <p>4.2. Presencia de funcionarios o funcionarias con trayectoria en la investigación de temas feministas y de género. (Baja, media, alta)</p>	Entrevistas Revisión de hojas de vida
Incidencia de la tecnocracia en la formulación de políticas públicas	5. Nivel de autonomía de la tecnocracia del sector	<p>5.1. La información académica y técnica empleada en la formulación del CNEB 2016 respalda en unanimidad el enfoque constructivista de género que reconoce a la comunidad LGTBIQ+ (sí/no)</p> <p>5.2. El carácter político del origen de la propuesta del enfoque de género del CNEB 2016 (Bajo, medio, alto)</p> <p>5.3. Participación social organizada en el desarrollo del enfoque de género del CNEB 2016 (Bajo, medio, alto)</p>	<p>Comparación entre los siguientes procesos</p> <p><a href="http://www.minedu.gob.pe/curriculo/actualizacion.php">http://www.minedu.gob.pe/curriculo/actualizacion.php</a></p> <p>Entrevistas semiestructuradas a la directora de línea</p>
Transversalización del Enfoque de Género en el Estado	6. Grado de institucionalidad en la gestión pública del Ejecutivo peruano	<p>6.1. Existencia de planes y otras normas que comprometen al MINEDU, como a otras entidades, para adoptar un enfoque de género que reconozca a las personas LGTBIQ+ en la formulación de sus políticas públicas (sí/no)</p> <p>6.2. Creación de comisión en el MINEDU encargada de transversalizar el Enfoque de Género en el sector (sí/no)</p>	<p>Revisión de las resoluciones la Dirección General de EBR y otras del Viceministerio de Gestión Pedagógica</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p>

Fuente: Elaboración propia

## Capítulo 2: Reconstrucción del caso

Los objetivos de este capítulo son describir el avance pro-género en el sector Educación en el Perú y desarrollar los diferentes tipos de procesos que compusieron la elaboración del CNEB 2016. Para ello, se ha de detallar la información recolectada con las entrevistas a exfuncionarios claves y el rastreo documental oficial.

### 2.1. El avance pro-género en el CNEB 2016

#### 2.1.1. Antecedentes en el MINEDU

El enfoque de género empleado para formular el CNEB 2016 trasciende la sección específica del Enfoque de Igualdad de Género, sino que son los lentes con los que se analizaron las problemáticas y formularon posibles soluciones en el sector educativo. Puede equivaler a “perspectiva de género”, manifestada a lo largo del documento. En todo caso, el enfoque de género del CNEB 2016 consiste en la maduración holística del cambio de paradigma pedagógico a finales del siglo pasado sobre la naturaleza de cómo las personas aprenden (Velasco, 2022), la misma que se plasmó en los currículos precedentes y los planes nacionales de educación. Así, se contaba con el enfoque por competencias desde la óptica socio-constructivista que permite asumir que el aprendizaje es un proceso permanente dependiente de componentes internos y condiciones sociales del entorno. Entonces, en medio de una corriente de reforma regional, el MINEDU acepta por completo en 1997 el Plan de Articulación Inicial-Primaria, promovido por la UNICEF en 1993 (Guerrero, 2013, p.3). Previo a esto, cada nivel contaba con su propio Plan de Estudios. La enseñanza, por su parte, cumple la función de andamio junto a las condiciones del sistema para el pleno desarrollo del sujeto que aprende. Así, ya en el DCN 2005 se articuló lineamientos para los tres niveles de la Educación Básica Regular: inicial, primaria y secundaria (Montané, 2022).

Precisamente, las condiciones sociales referentes al género son incorporadas también, cronológicamente dentro del sector educación, en el DCN 2005 con la incorporación de Temas Transversales, en el Proyecto Nacional de

Educación 2007-2021 (PEN 2007) y luego en el DCN 2009. Todo esto manifestaba la práctica de un enfoque de género con fundamentos constructivistas para las políticas públicas de educación.

“No nos lo inventamos” expresaba la exdirectora pedagógica del currículo, Liriana Velasco, durante una entrevista para esta investigación, refiriéndose al Enfoque de Igualdad de Género del CNEB 2016:

“ya existía desde el 2005, 2009 (...) pero no se trataba de un valor y como parte de las relaciones entre las personas, sino se trabajaba como un tema más, qué era la igualdad de género, y siempre con una mirada más determinista-biológica” (Velasco, 2022)

Efectivamente, los DCN 2005 y 2009 contaban en su momento con propósitos pro-género. Ambos documentos precedentes reconocían que la educación peruana debía enfrentar la desigualdad y discriminación por género. Por eso, “Educación para la Equidad de Género” constituyó en un Tema Transversal desde el 2005:

“Los temas transversales constituyen una respuesta a los problemas coyunturales de trascendencia que afectan a la sociedad y que demandan a la educación una atención prioritaria y permanente. Mediante el desarrollo de actitudes y valores se espera que los estudiantes reflexionen y elaboren sus propios juicios ante dichos problemas y sean capaces de adoptar frente a ellos, comportamientos basados en valores, racional y libremente asumidos.” (DCN 2005, p. 22).

Aunque se planteaba aplicar estos temas transversales para obtener comportamientos, en la práctica, este planteamiento se perdió de vista. Cuando inició oficialmente la reforma del currículo en el año 2012, los encargados evaluaron el impacto de este tema transversal hasta ese momento en mesas, pero no estudios específicos, concluyendo que había valores que la sociedad demandaba, pero no estaban de forma explícita en el currículo (Velasco, 2022). De esta forma, además de los otros enfoques y estrategias técnica pedagógicas, surgió la necesidad de reforzar el abordaje del género en la política de educación.

En cuanto a al Proyecto Nacional de Educación 2007-2021, este documento oficial constituye otra evidencia de cómo el paradigma de la política educativa iba cambiando. Su concepción de Desarrollo Humano incluye el combate integral de la desigualdad: “el desarrollo que merecemos consiste en erradicar la exclusión, la discriminación y la desigualdad de oportunidades fundadas en la condición

socioeconómica, étnica, física, mental, de edad o de género...” (PEN 2007, página 4). Concretamente, el Resultado 2 del Objetivo Estratégico 1 del PEN 2007 plantea como una de las políticas al 2021 “Prevenir el fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables”, explicada como, entre otros puntos, “Superar discriminaciones por género en el sistema educativo”.

### **2.1.2. Antecedentes en la academia y sociedad civil organizada peruana**

Es anecdótico, en opinión de Muñoz (2006), que el gobierno de Alberto Fujimori concibiera que el Perú no tenía que preocuparse por las desigualdades de género debido a que las tasas de matrícula entre ambos géneros no diferían significativamente. No obstante, esa misma década, los años 90s, fue escenario del comienzo de la aplicación del Enfoque de Género, como compromisos derivados de la conferencia de Beijing de 1995. Este tuvo inconvenientes para su aplicación, pues su comprensión era limitada por aquellos que tenían el encargo de realizar políticas públicas, especialmente en el sector educación:

“Desde los noventa, que llega el Perú y que en la Academia empieza a ver este un diploma estudio de género, se asumía género como un tema de mujeres, (...) el género nunca fue “mujer”. Género siempre fue relaciones asimétricas entre lo masculino y lo femenino (...) pero algunos funcionarios del sector lo entendían como “mujer” (...) Los tiempos cambian y hay mucho recorrido. Entonces, las jóvenes generaciones entienden “género” no solamente en términos de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, sino también por la inclusión de las diversidades...” (Muñoz, 2022)

Respecto a ello, primero, efectivamente, el primer diplomado en Estudios de Género se desarrolló en 1998 en la Pontificia Universidad Católica del Perú desde la Facultad de Ciencias Sociales. Fue impulsado por Norma Fuller, Narda Henríquez, Patricia Ruiz Bravo, Gonzalo Portocarrero y Cecilia Rivera, en palabras de la profesora Fanni Muñoz. Segundo, mientras que el Enfoque de Género, de corte feminista clásico exclusivamente, intentaba ser utilizado en la gestión pública peruana, los estudios de género a nivel internacional iban siendo interceptados con la Teoría Queer en la misma década. Esta teoría no cuenta con una traducción al español competente para transmitir el significado del vocablo inglés “queer”, porque depende de su antónimo *straight* que en español transmite la idea de lo derecho, recto, que socialmente en la materia del caso evoca el concepto de la

heterosexualidad (Hernández & Quintero, 2009, p. 46). Entonces, “es producto del cuestionamiento sobre la categoría mujer y, por lo tanto, aboga por la pluralidad en el ser mujer, así como busca incluir en las discusiones filosóficas la sexualidad, el deseo y las identidades de género” (Grecco, 2020, p. 141). Entonces, la esfera académica internacional venía siendo complementada y su dispersión en el Perú se realizaría de la misma forma, ya sea mediante las experiencias en el extranjero que los académicos peruanos o por la difusión internacional de las nuevas publicaciones en la materia.

En general, la academia peruana, como sector no gubernamental, mediante sus publicaciones y proyectos con el paso de los años han progresado en la comprensión del enfoque de género socio-constructivista. En primer lugar, se resaltó el comienzo de las universidades en su oferta de estudios de género.

En segundo lugar, se debe resaltar la creación del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX), una organización no gubernamental, declarada en su página web, feminista que a través de la incidencia política, la generación de conocimiento y las alianzas, contribuye a que las personas decidan sobre su sexualidad y reproducción con autonomía, dignidad, justicia e igualdad. En la actualidad, de sus siete divisiones, una se concentra en la Diversidad Sexual, Orientación Sexual e Identidad de Género (OSIEG). Asimismo, se debe resaltar su tradición institucional anual desde 2012 de publicar su Informe Anual sobre Derechos Humanos de Personas Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales en el Perú. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional rescató ello con uno de los premios para Buenas Prácticas en el año 2015 (PROMSEX, 2016).

En tercer lugar, si bien el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) fue creado en 1980 bajo la motivación de “¿Cuál era la manera más efectiva para que técnicos y profesionales de las ciencias sociales pudieran contribuir al proceso de la toma de decisiones en el Perú?” (GRADE, 2011), en el nuevo milenio se procuraba incorporar al género dentro de sus investigaciones. En su memoria del 2006 por el aniversario número 25, expresaba “para responder adecuadamente a temas de gran importancia académica y/o práctica (por ejemplo, estudios de género y etnicidad), nuestros estudios están combinando estas áreas...” (GRADE, 2006).

Actualmente, una de las diez áreas de trabajo es Etnicidad, Género, Ciudadanía y Derechos. Además, en el 2015, “con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá a través de su Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo”, implementa el Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE). Entre sus cinco objetivos para el año 2020, en su página web, se propuso: “Que las y los profesionales que ocupan cargos públicos nacionales o subnacionales tengan mejores capacidades para desarrollar una gestión eficiente y sensible a la diversidad territorial, socioeconómica, étnica y de género” (FORGE, s.f.) De este modo, se percibe su familiaridad con el enfoque de género del CNEB 2016.

De forma más acotada al sector educación, Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021 realizado por Hugo Ñopo y Jostin Kitmang, de GRADE es un buen resumen de lo que la academia ha estudiado en esos años en el sector educación. Uno de los autores dentro de esta recopilación, en base a las descripciones de sus colegas, anunciaba la inclusión de dos nuevas guías o indicadores para estudiar la calidad de la educación en Latinoamérica: la lucha contra la violencia y el vínculo con la democracia (Cueto, 2016, p.12). El autor señala que, de esta manera, se supera al único indicador previo: el rendimiento de los alumnos capturado por los exámenes internacionales. Así, citando a la UNESCO (2009), expone las cuatro formas en las que se practica la violencia en la escuela: el castigo físico de parte de los adultos o entre estudiantes, el acoso o bullying, la violencia sexual o por razones de género, y la violencia externa. Por lo tanto, en el mismo apartado se menciona numerosos programas aplicados tanto por los propios países como por organizaciones internacionales como UNESO, UNICEF, USAID y CEPAL: Programa de Convivencia Escolar (Argentina, 2000); Proyecto Educación para la Niñez y Juventud (El Salvador, 2015), Aulas en Paz (Colombia, 2005), Programa de Educación para la No Violencia (Chile, 2003), etc. (Cueto, 2016, pp.135-141).

### 2.1.3. El enfoque de género del CNEB 2016

Se ha logrado evidenciar el avance pro-género en la política de educación en el Perú, como variable, refiriéndonos a los dos indicadores propuestos. Efectivamente, al analizar el contenido del CNEB 2016, (i) sí se considera explícitamente a la “orientación sexual” e “identidad de género” como motivos de discriminación y (ii) sí se utiliza el término “orientación sexual” e “identidad de género” en las secciones más relevantes, consistiendo ambos cambios en innovaciones de la redacción del CNEB 2016 frente al DCN 2005, DCN 2009 y PEN 2007. Adicionalmente, nótese que la evidencia del avance pro-género en la política nacional de educación peruana puede ser reforzada porque ambos indicadores también se cumplen en la modificación del PEN 2020-2036. No obstante, este documento escapa del tiempo de estudio de la presente investigación.

En primer lugar, el CNEB 2016, incluyendo las modificaciones de marzo 2017, explica el Enfoque de Igualdad de Género sin mencionar a la diversidad sexual y de género; tampoco promueve empoderamiento de esta población en particular. Sin embargo, su explicación alerta que en la realidad la identidad de género de una persona afecta sus condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos:

“La Igualdad de Género se refiere a la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de mujeres y varones. En una situación de igualdad real, los derechos, deberes y oportunidades de las personas no dependen de su **identidad de género** y, por lo tanto, todos tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos, así como para ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados.” (MINEDU, 2017, p.23, énfasis añadido)

Ahora, si bien no se cuenta con la definición de “identidad de género” en el glosario del CNEB, el término “identidad” es definido en el glosario como una construcción personal y una construcción social. Asimismo, esta construcción constituye la primera competencia, de las veintinueve competencias pretendidas para los egresados de la Educación Básica. Entonces, el finalizar el ciclo VII, que es quinto de secundaria, el o la estudiante:

“Construye su identidad al tomar conciencia de los aspectos que lo hacen único, cuando se reconoce a sí mismo y valora sus identidades, sus logros y los cambios que se dan en su desarrollo (...) Se relaciona con las personas bajo un marco de derechos, sin discriminar por género, características físicas, origen étnico, lengua,

discapacidad, orientación sexual, edad, nivel socioeconómico, entre otras y sin violencia. (...)” (MINEDU, 2017, p. 47)

En segundo lugar, el avance pro-género se manifiesta en las definiciones de las competencias. Estas denotan el propósito del CNEB: afirmar una perspectiva ciudadana. De ahí que su aproximación a género se enmarca en esa lectura (Andrade, 2012). Específicamente, la competencia número dieciséis es “Convive y Participa Democráticamente” y una de sus capacidades es:

“Reconoce a todos como personas valiosas y con derechos, muestra preocupación por el otro, respeta las diferencias y se enriquece de ellas. Actúa frente a las distintas formas de discriminación (por género, fenotipo, origen étnico, lengua, discapacidad, **orientación sexual**, edad, nivel socioeconómico, entre otras) y reflexiona sobre las diversas situaciones que vulneran la convivencia democrática.” (MINEDU, 2017, p. 104, énfasis añadido)

Una vez más sobresale que el Enfoque Igualdad de Género no es equivalente al enfoque de género del CNEB. Este último se da a conocer mediante las competencias y los enfoques, propuestos para que el estudiante sea capaz de resolver problemas de la vida cotidiana social (Andrade, 2022). La ex directora de línea de Educación Básica Regular durante los inicios de reforma curricular ejemplifica la complementariedad del enfoque de género con el Enfoque de derechos y el Enfoque Inclusivo o de Atención a la diversidad, cuando se le preguntó por la ventaja que representaría el uso del término “género” para el reconocimiento de la diversidad sexual y de género en la gestión pública:

“La adopción de un enfoque de género en la educación, en particular, permite comprender la diversidad de orientaciones sexuales que existen yo reconozco que existe diversidad de orientación sexual existen (...) diversas identidades (...) que la identidad de género no es un correlato directo de la biología (...) Y desde el enfoque de derechos yo reconozco que todas las personas, independientemente, de la diversidad cultural y lingüística, de género, de creencia, de la que sea, tenemos los mismos derechos y porque tenemos los mismos derechos, tengo que respetarla. Yo no puedo convertirla en sujeto de exclusión de ninguna manera...” (Andrade, 2022)

Finalmente, se puede ver que el avance pro-género se materializa con el establecimiento de una definición socio-constructivista explícita de la orientación sexual, reafirmando la postura del MINEDU en medio del conflicto social con los colectivos opositores, conformados principalmente, aunque no en su totalidad, por los padres de familia. Estos defendían lo contrario, una perspectiva determinista

biológica para el concepto de orientación sexual. Entonces, el glosario incorporado estableció:

“Orientación sexual: Es la atracción emocional, afectiva y sexual hacia otra persona. No es elección voluntaria que una persona hace en un momento y luego la cambia. Es más bien, el **resultado de la compleja interacción de muchas circunstancias a lo largo de la vida** (aspectos biológicos, cognitivos y del entorno).” (MINEDU, 2017, p. 194, énfasis añadido)

En suma, el CNEB 2016 manifiesta y aplica conocimientos de la Teoría de Género al utilizar los términos “identidad de género” y “orientación sexual” en su enfoque de género. Este, en primera instancia, es uno socio-constructivista que se aplica de forma más resaltante en el Enfoque de Igualdad de Género para combatir estereotipos tradicionales sobre la feminidad y masculinidad, deconstruyendo los roles que se han designado socialmente a las personas en base al sexo biológico. No obstante, en segunda instancia, este enfoque está presente también en otras secciones del CNEB. De esta forma, se utiliza “identidad de género” y “orientación sexual” de forma disociada. Es decir, no se asume una correlación positiva entre ambas categorías, con lo que implícitamente expande el panorama de la sexualidad, el que tradicionalmente se ha delimitado a la heterosexualidad y cisnormatividad. En tercer lugar, con miras a la implementación eficaz para intervenir los problemas de discriminación y exclusión, la diversidad es descrita explícitamente, de una manera mucho más directa, porque el docente es quien implementa, quien organiza las experiencias de aprendizaje (Andrade, 2022). De ahí que la orientación sexual sea incluida como ejemplo de diversidad, a la que los y las estudiantes de la educación básica deben respetar en primera persona y también promover que otros la respeten dentro del marco de derechos. El CNEB 2016 es extremadamente “denso” (Andrade, 2022) en información y propósitos, por eso se buscó que fuera más entendible, instrumental, por decirlo de alguna manera (Andrade, 2022).

#### **2.1.4. Ventana de oportunidad para el cambio de currículo**

La reforma del DCN 2009 comenzó formalmente en el año 2012 a cargo de la Dirección de Educación Básica Regular que culminaría con la promulgación del CNEB en junio 2016. No obstante, desde la reforma de la década 1990, la política curricular venía siendo objeto de debates y ajustes. El cambio de paradigma técnico

pedagógico no contó con aceptación unánime por parte de los actores involucrados. En ese sentido, Luis Guerrero, en su informe para el Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE), atribuye al DCN 2005 el fin de “un periodo difícil de marchas y contramarchas” en torno a la articulación entre los niveles educativos, pero atribuye al DCN 2009 una incapacidad para superar los “vaivenes y mixtificaciones” que obstaculizaban concretar un cambio en la política curricular (2013, p.5). En cambio, el PEN 2007, según Guerrero, sí formuló formalmente un “giro en la política curricular en dirección a un Marco Curricular Nacional”, para informar a los maestros que la forma de evaluar a los estudiantes trasciende a los números, calificaciones, requiriendo atención cualitativa para contemplar las capacidades de los estudiantes. Adicionalmente, el mismo hecho de que el Consejo Nacional de Educación formule el PEN emitía luces sobre un cambio en el “enfoque de política educativa”, abandonando la suposición de que el Estado debía limitarse a “entregar normas, insumos y recursos para el funcionamiento de las escuelas, y que la responsabilidad de la implementación de las medidas estaba en los niveles inferiores de la gestión” (Guerrero, 2013, p.4).

El PEN 2007 denota una visión a largo plazo dirigida a evaluar las metas trazadas. Sin embargo, el DCN 2009, aunque es posterior pero con mucha base establecida desde el DCN 2005, aún contaba con dificultades para “institucionalizar mecanismos dedicados en exclusiva a promover y asegurar una enseñanza alineada con las principales demandas curriculares en todo el país” (Guerrero, 2013, p.4). De hecho, la contribución del PEN 2007 fue reforzada en 2008 con la creación del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA). Mediante sus aportes técnicos y académicos, se buscaba, por encargo del MINEDU (Velasco, 2022), transformar las demandas del currículo en estándares de aprendizaje, los mismos que se terminaron de elaborar en 2012, habiendo también investigado el impacto del DCN 2009.

En este contexto, Patricia Salas asumió la cartera de Educación, como parte del gobierno entrante de Ollanta Humala, y su gestión emplea los estudios previos del IPEBA para emprender la reforma curricular formal, comenzando por el Marco Curricular (Velasco, 2022). Es por ello que se puede notar que entre los años 1993

y 2012, la política nacional de educación sufrió una continua dinámica de propuestas y negativas al cambio de paradigma técnico pedagógico, el mismo que alcanzó, por decirlo de alguna manera, estabilidad con la creación de nuevos estándares aprendizajes. Los cambios en la política curricular consistieron en la ventana de oportunidad para renovar, no solo los contenidos temáticos, sino los enfoques para abordar los problemas sociales que la política nacional de educación en el Perú busca afrontar.

## **2.2. Procesos en la elaboración del CNEB 2016**

“No te imaginas la cantidad de información que nosotros tenemos que revisar” expresaba la exdirectora pedagógica del currículo cuando describía este proceso (Velasco, 2022). En general, la elaboración del CNEB se nutrió de (i) procesos técnicos y participativos y (ii) procesos institucionales. Por otra parte, el recojo de información de estos procesos permitió analizar las siguientes variables de nuestro estudio: 2. Agencia de una coalición promotora comprometidas con la agenda pro-género, 5. Nivel de autonomía de la tecnocracia en el sector, y 6. Grado de institucionalidad en la gestión pública del Ejecutivo peruano.

### **2.2.1. Procesos técnicos y participativos**

Según la página web del MINEDU, se realizaron 9 mesas técnicas, utilizaron los resultados de 14 estudios y se revisaron 33 currículos extranjeros y 5 currículos regionales. Mientras tanto, los procesos participativos consistieron en 6 mesas de diálogo regionales inicialmente, luego 20 consultas focalizadas en la región Lima, 1 consulta nacional en Ayacucho, 1 conferencia nacional y finalmente 3 consultas ciudadanas virtuales (MINEDU, 2017). Esta información complementada con las entrevistas arroja un valor “alto” operacionalización de la variable 5. Nivel de autonomía de la tecnocracia del sector, mediante sus tres indicadores.

Se asignó un valor afirmativo al indicador 5.1. “La información académica empleada en la elaboración del CNEB 2016 respalda en unanimidad el enfoque socio-constructivista de género que reconoce a la comunidad LGTBI”, pues las ex directoras de línea, funcionarias encargadas e investigadores entrevistados coinciden de alguna manera en que “género” tiene distintas nociones dependiendo

del grado de información o formación que tenga la persona (Muñoz, 2022). En consonancia con lo visto en el apartado de antecedentes del enfoque de género socio-constructivista en la academia peruana, las entrevistas transmitieron la idea que las experiencias en la formación de educación superior y cursos de formación continua de los tomadores de decisión, de forma directa o indirecta, ha expuesto a las tomadoras de decisión a literatura académica que indefectiblemente contiene este enfoque y lo promueve en gestión pública. Entonces, las herramientas técnicas concebidas en un contexto académico redujeron considerablemente las probabilidades de no reconocer la diversidad sexual y de género en la elaboración del CNEB 2016.

No solo la literatura teórica e investigaciones académicas ajenas a la realidad peruana fueron el motor del enfoque de género del CNEB, empero también la recopilación de data descriptiva de la realidad peruana. El recojo de esta información es propio del quehacer técnico en la formulación de políticas públicas. En ese sentido, considérese los inicios de la familiarización de las políticas del MINEDU con el reconocimiento de personas autoidentificadas como parte de la diversidad sexual y de género mediante el siguiente acontecimiento. El diagnóstico de Paz Escolar, título de la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013-2016), describió que la identidad de género y orientación sexual consistían en causas de violencia escolar. La aplicación de cuestionarios facilitó recolectar evidencia de las agresiones verbales que algunos estudiantes recibían, tales como maricón o machona (Exfuncionario 1, 2022). En palabras de la especialista en violencia escolar entrevistada, es la primera vez que se hace un cuestionario para preguntar por todos los tipos de violencia. En ese sentido, Paz Escolar promovió el Sistema Especializado en reporte de casos sobre Violencia Escolar (Siseve,) como plataforma oficial de ayuda a los testigos o víctimas que busquen denunciar la violencia escolar, incluyendo la violencia de género.

El segundo indicador, 5.2. “El carácter político del origen de la propuesta del enfoque de género del CNEB 2016” adquiere el valor de “bajo”. Para comenzar, el DCN 2009 comienza a ser evaluado con miras a reforma por cumplimiento al reglamento de la Ley General de Educación, que dictamina la respectiva evaluación

cada periodo de 5 años (Bretel, 2022). Las intervenciones políticas, del presidente de la República, no fueron directas hacia el proceso de reforma del DCN 2009 en general, como se detalla en el apartado de Mapeo de Actores (Gráfico 01).

En cuanto a la participación de actores adicionales, en cumplimiento al artículo 34° de la Ley General de Educación, en los procesos citados anteriormente (MINEDU, 2017), estos tuvieron menos incidencia en el proceso de elaboración del CNEB. Esto se percibe dado que la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundado en parte la acción popular sustentada por el colectivo Padres en Acción, en el contexto de la campaña Con Mis Hijos No Te Metas del 2017.

“...vulnerar los artículos 7° y 22° de la Ley 28044, Ley General de Educación; EXHORTÁNDOSE al Ministerio de Educación para que promueva y/o implemente un mecanismo, específico, democrático, deliberativo, transparente y efectivo, para que la Sociedad y los Padres de Familia participen bajo las diversas modalidades en la formulación de las políticas públicas en educación” (página 26 de la sentencia en primera instancia) (Corte, Superior de Justicia, 2017)

Para concluir en esa parte resolutive, en el único extremo fundado, la Primera Sala respaldó que la participación de los padres de familia respecto al enfoque de género que iba a ser utilizado en el CNEB 2016 no fue directa, tampoco impactante. Se reconoció que, de hecho, institucionalmente, los padres de familia,

“...solamente tendrían una participación indirecta y limitada a través del Consejo Educativo Institucional [del Consejo Nacional de Educación], el cual incluso puede excluirlos, o las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS); lo que tampoco tiene el asidero correspondiente...” (página 20 de la sentencia en primera instancia)

Entonces, los padres (opositors) (i) participaron solo de forma consultiva y (ii) no fueron consultados sobre el enfoque de género, que no es lo mismo que el Enfoque Igualdad de Género, pero sí lo compone:

“...las consultas, opiniones, diálogos regionales y encuestas (...), solamente habrían sido realizadas, en forma general, para la mejora o validación del marco curricular nacional, sin apreciarse que esa visión particular sobre la sexualidad fuera parte de todo ello...” (página 20 de la sentencia en primera instancia)

Además, el Poder Judicial también adujo que incluso las recomendaciones del CNE, que no fueron necesariamente en contra del enfoque de género, sino que sugerían mejoras en el planteamiento de la transversalización del Enfoque Igualdad de Género, tampoco fueron atendidos. No hubo espacios de liberación al respecto, pues sobre el oficio N° 032-2016-MINEDU/DM-CNE, contenido con tal

recomendación fue de fecha 24 de mayo del 2016; pero el CNEB 2016 fue aprobado en menos de 10 días desde entonces, el 02 de junio del 2016. Incluso, la sentencia final en el año 2019 declaró infundada en todos sus extremos a la demanda inicial, pero sin informar subsanación o aclaración alguna sobre las observaciones citadas. Por lo tanto, el indicador 5.3. “Participación social organizada en el desarrollo del enfoque de género del CNEB 2016” adquiere el valor de “bajo”. Así, los procesos técnicos primaron respecto a los participativos en cuanto a la elaboración del Currículo, pero especialmente en cuanto al enfoque de género. No solo hubo ausencia de actores sociales proclives a manejar una postura anti-género, sino que tampoco se halló actores sociales pro-género involucrados en la formulación del CNEB 2016 y su enfoque de género.

### **2.2.2. Procesos institucionales**

Es posible evidencia la variable 6. “Grado de institucionalidad en la gestión pública del Ejecutivo peruano”, es decir, intersectorial, mediante sus dos indicadores. Evocando la sección pasada de los antecedentes del enfoque de género del CNEB 2016, resáltese que este no tiene origen en el MINEDU. Existen hitos supranacionales importantes de la década de 1990, estos son la Cumbre Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995).

Todo ello generó compromisos de transferencias de políticas. De esta forma, se aceptó emplear el término “género” en la gestión pública, promover la educación sexual y afrontar las desigualdades educativas en desmedro de las mujeres. Empero, cabe hacer notar que el uso del término “género” comprendía a este “exclusivamente como el comportamiento de los sexos, homologándolo a una característica biológica” (Muñoz, 2006, p.389). Es decir que aún el término “género” fue alternado con “sexo” a manera de sinónimos. Más adelante en el tiempo el debate se aclaró, fijando la atención al uso de los términos “identidad de género” y “orientación sexual”. De esta forma se puede evidenciar la posible brecha entre los avances normativos y su implementación o el sentido de esto.

Por otra parte, tanto el rastreo a las publicaciones oficiales y su respectivo marco legal, como las entrevistas semiestructuradas permiten identificar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente rector de la transversalización del enfoque de género el sector público y el sector privado. De ahí que el año 2013, durante la elaboración del CNEB 2016, se establezca la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género al interior del MINEDU. Con ello, se puede reconocer la aplicación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG 2012), pues este tuvo como objetivo general transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas y en los tres niveles de gobierno, “garantizando la igualdad de género y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres”. Nótese con la cita textual que el enfoque de género no es lo mismo que la igualdad de género, una vez más; sin embargo, varias entidades estatales las confunden:

“tienes una entidad que habla de enfoque de género, tienes otra que habla de enfoque de igualdad de género, tienes otra que habla de enfoque de equidad de género, tienes otra que habla de igualdad de oportunidades con equidad de género y ninguna de esas tres cosas es lo mismo” (Carrillo, 2022)

Entonces, en primer lugar, el establecimiento de la comisión sectorial en el MINEDU corrobora el indicador 6.2. “Creación de comisión en el MINEDU encargada de transversalizar el Enfoque de Género en el sector”, contribuyendo con un grado razonable de institucionalización en el Ejecutivo. En segundo lugar, también el indicador 6.1. “Existencia de planes y otras normas que comprometen al MINEDU, como a otras entidades, para adoptar un enfoque de género que reconozca a las personas LGTBIQ+ en la formulación de sus políticas públicas” adquiere el valor afirmativo. Para afirmar ello, se examinó el PLANIG 2012, pues representó, junto a otros eventos internos, un avance pro-género en su propio sector. Para esto, aclárese, en palabras de Patricia Carrillo, los que no quieren hablar de igualdad de género, prefieren hablar de igualdad de oportunidades. Con ello, hace más sentido citar a los antecedentes del PLANIG 2012: los Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2000-2005 y 2006-2010, la Ley Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2007, los 17 planes

regionales con el mismo nombre y 19 Consejos Regionales de la Mujer (COREM). Estas iniciativas se encontraban enfocadas en las relaciones de poder entre ambos sexos, sin oportunidad hacer referencia, a la diversidad de identidad de género y orientación sexual.

En contraste, el enfoque de género del PLANIG sí considera tal diversidad, pues enfatiza en el combate de la discriminación hacia varones y mujeres por su orientación sexual, instando a todos los sectores y niveles de gobierno. Tres objetivos estratégicos (números 2, 4 y 6) se proponen resultados, metas o indicadores que incluyen a la orientación sexual. Por ejemplo, uno de los resultados del objetivo 4. Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres es 4.1. Establecimientos de salud implementan protocolos de atención con enfoque de género e interculturalidad y respeto a la orientación sexual. Asimismo, El objetivo 6. Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones tiene el resultado 6.1. Disminuir los crímenes en razón de la orientación sexual de la víctima. De esta forma, el PLANIG consideró los avances pro-género hasta el momento, como el uso de “igualdad de género” expresamente diferenciado de “equidad de género”, pero también profundiza la deconstrucción de la división de trabajo. Esto es favorable para luego dar atención a la diversidad sexual y de género. Entonces, al igual que en el CNEB 2016, la identificación de un enfoque de género opuesto al determinista biológico es posible mediante la observación del documento en su integridad, no únicamente en una sección. De esta manera, se operacionalizó y obtuvo el valor de favorable la variable 7. Grado de institucionalidad en la gestión pública del Ejecutivo peruano.

### **2.3. Resistencia a la oposición durante 2016-2017**

Para este apartado, se recurrió al informe editado por PROMSEX sobre la campaña “Con Mis Hijos No Te Metas” (2016-2017), logrando evidenciar la variable 3. “Capacidad de resistencia de la coalición promotora a la oposición”. Así, ya se percibe esta etapa de modificación como la concluyente del proceso de elaboración del CNEB. Se comprobará que la oposición ha sido una condición fundamental para

observar el despliegue de la institucionalidad, como se profundizará en el próximo capítulo.

La movilización de la oposición comenzó con la firma de la Declaración de Lima, un documento en contra de la “ideología de género”, el 26 de noviembre de 2016. Esto se dio en medio de una marcha pacífica en la plaza San Martín. Personajes políticos y autoridades incurrieron en tal acto: los entonces congresistas Edwin Donayre, Julio Rosas, Tamar Arimborgo, Gilder Ushiñahua y Federico Pariona, el excongresista Humberto Lay y el entonces alcalde de Lima Luis Castañeda Lossio. Días después, el 01 de diciembre, el Pleno del Congreso aprobó la moción de interpelación al entonces ministro Jaime Saavedra para el día 07 del mismo mes (Congreso de la República, 2016). Durante esta interpelación, entre otros temas, hubo preguntas sobre el enfoque de género del CNEB 2016, tales como el del entonces congresista por Ancash, Carlos Domínguez. Una semana después, la moción de censura fue aprobada, obligando la renuncia de Saavedra, finalmente.

La campaña opositora continuó con la presentación de una acción de amparo por el colectivo Padres En Acción el 06 de enero del 2017. Aunque la sentencia en primera instancia fue emitida en julio de ese año, tiempo externo al periodo de estudio de esta investigación, simbolizó la fuerza y determinación con la que algunas iglesias evangélicas, asociaciones de padres de familia, representantes de la Iglesia Católica, congresistas y otras personalidades públicas rechazaron el enfoque socio-constructivista del género y la sexualidad que da pie al reconocimiento de las personas LGTBIQ+ en la política de educación básica. Otro evento crucial fue la marcha simultánea a nivel nacional del 04 de marzo. Se reclamó la derogación completa del CNEB. Como resultado de las negociaciones tras la marcha, cuatro días después, el 08 de marzo, el currículo mediante Resolución Ministerial 159-2017-MINEDU.

Como concesión de parte del MINEDU, se resalta la eliminación de la afirmación “Si bien aquello que consideramos “femenino” o “masculino” se basa en una diferencia biológica-sexual, estas son nociones que vamos construyendo día a día, en nuestras interacciones” como parte de la explicación del Enfoque Igualdad

de Género. No obstante, el MINEDU reafirmó su postura con la añadidura de un Glosario, cuyas definiciones importantes para la investigación fueron citadas en el apartado 2.1.3. de esta tesis. De esta manera, el indicador de la variable 3.2. obtuvo un valor afirmativo: existe la continuidad de los términos de la perspectiva socio-constructivista del género y la sexualidad humana en el CNEB a pesar de la campaña mediática CMHNTM.

En cuando al primer indicador, 3.1. “Disposición de los funcionarios públicos de la coalición para defender a las personas LGTBIQ+ en sus declaraciones públicas mediáticas” también obtuvo un valor afirmativo. Durante el conflicto, hubo disposición de los funcionarios públicos para defender a las personas LGTBIQ+ en sus declaraciones públicas mediáticas, específicamente, por parte de los dos ministros. Primero, el 06 de diciembre del 2016, el día anterior a la interpelación en el Congreso, en una entrevista para Edición Mañana de Radio Programas del Perú, Saavedra refirió:

“Lo que nosotros queremos es que nuestros niños tengan como convicción en la escuela de que niño y niña biológicamente son distintos, pero tienen los mismos deberes, derechos y oportunidades. Es muy importante que haya educación sexual en nuestros colegios. Tenemos un problema grave de embarazo adolescente que termina perjudicando y a veces quebrando un proyecto de vida a nuestras niñas. También tenemos que ser tolerantes y respetuosos respecto cualquier orientación sexual” (Saavedra, 2016)

Segundo, previo a la modificación, el 26 de febrero del 2017, el MINEDU publicó un video en su canal de YouTube “Mensaje de la ministra de Educación sobre el Currículo Nacional”, donde Martens explicaba el Enfoque Igualdad de Género en sus ventajas para las mujeres y se oponía a la homofobia y la discriminación

“Es deber del Estado garantizar que nadie sea discriminado por ninguna razón. Y valorar y respetar nuestras diferencias no significa promover ni ningún tipo de ideología. La homosexualidad no se enseña. Lo que sí se puede aprender es la homofobia, la violencia y el racismo. Eso lo tenemos que cortar de raíz.” (Martens, 2017)

Es por ello que se percibe que los ministros respectivamente, desde sus cargos y en el contexto de una oposición movilizadora, no presentaron reparos de manifestar y respaldar el enfoque de género del CNEB 2016.

#### **2.4. Aspectos importantes del perfil de los funcionarios clave**

El propósito de este apartado es constatar los indicadores de la variable 4. “Agencia de burócratas feministas”. Entonces, dado que no se encontró evidencia de actores sociales involucrados en el proceso de formulación de la política, es importante observar a detalle las características de los y las funcionarias claves. Para ello, se describirá la variable 2. “Agencia de una coalición promotora comprometida con la agenda pro-género” y 4. “Agencia de burócratas feministas”. Adelántese que tres indicadores de la variable 2. adoptaron un valor positivo. El indicador 2.4. “Colaboración y coordinación entre los funcionarios clave y movimientos sociales pro-género en el marco de la elaboración del CNEB 2016” es baja.

Por un lado, todos los directores de línea durante 2012-2017 no tienen inconvenientes en señalar que la discriminación y exclusión, incluyendo las que tengan como causa la orientación sexual o identidad de género, son temas sociales que urgen atención en el sector educación, como en el resto de los sectores. A partir de sus reflexiones con base en el enfoque internacional de derechos humanos remarcan este tema aspecto como crucial cuando se tratan temas de igualdad e inclusión social. De esta forma, el indicador 2.1. adquiere un valor de afirmación. Manifiestan valorar la diversidad en todas sus connotaciones debido a la educación en su familia, pese a haber pertenecido a colegios o centros de educación superior relacionados con la Iglesia Católica. Además, aún no cuentan con estudios de género como parte de su formación continua, lo cual refuerza la siguiente idea. No solo la exposición a información teórica, sino que los espacios de reflexión empírica son los que pueden cambiar la perspectiva o enfoque de género que cada individuo (Muñoz, 2022). En esa misma línea, los funcionarios claves valoran positivamente los estudios de género como parte de la Formación Continua Profesional, indicador 2.3. La maestría en temas de desarrollo y políticas, en Estados Unidos, por ejemplo, conducen al funcionario a reflexionar sobre los sistemas educativos y los diagnósticos de la realidad con nueva información, como el enfoque de género (Montané, 2022). Por otro lado, debido a tanto conocimientos personales como por el avance institucional al respecto, consideran que hoy el uso de la palabra “género”

es favorable para el reconocimiento implícito de las personas LGTBI; indicador 2. 2. Pese a las diferencias técnicas en el tratamiento del “enfoque de género” en los distintos sectores del Ejecutivo, el término inicial de género hoy, consideran, está posicionado en la agenda pública con actores promotores como detractores.

En segundo lugar, no se ha hallado información precisa para corroborar los indicadores de la variable 4. No se cuenta con funcionarios o funcionarias activistas del movimiento feminista en el Perú. Tampoco hay presencia de funcionarias o funcionarios con trayectoria profesional en investigación de temas feministas y de género. No están especializados en la temática, aunque manifiesten interés. Patricia Andrade manifestó ser parte del grupo Educación e Igualdad, autodefinido en su página de Facebook como “Educadores defendiendo la igualdad de los derechos de todas y todos a formarse de manera integral en escuelas de calidad y no discriminadoras, sea cual sea su condición socioeconómica y su identidad étnica, religiosa o de género”. Mientras tanto, Marilú Martens, ex ministra, es actualmente directora nacional de Care Perú, organización internacional con Igualdad de Género, Gobernabilidad Inclusiva y Resiliencia como enfoques institucionales. Estas son algunas participaciones explícitas y voluntarias en los temas de género y las políticas públicas. No obstante, la mayoría de las directoras EBR cuentan con publicaciones académicas, no necesariamente en temas de género, en GRADE y han trabajado en proyectos específicos para el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Si bien es cierto, las entrevistadas ex funcionarias del MINEDU no tienen inconvenientes con ser relacionadas con el término “feminista”, puesto que relacionan este término como simpatizante de la lucha por la igualdad en la sociedad, cabe hacer una aclaración acerca de la relación popularmente establecida entre “feminismo” y el enfoque de género del CNEB 2016:

“A veces se ha buscado argumentar que hay una coalición feminista que es la que ha puesto estos temas en el Currículo y lo cierto es que esto es parcialmente cierto (...) No es solo por una corriente feminista, es porque es una apuesta de la educación para que responda a los fines de la ley de educación” (Andrade, 2022)

De esta manera se puede apreciar la ausencia de un activismo feminista por parte de los funcionarias o funcionarios claves para la formulación del CNEB 2016.

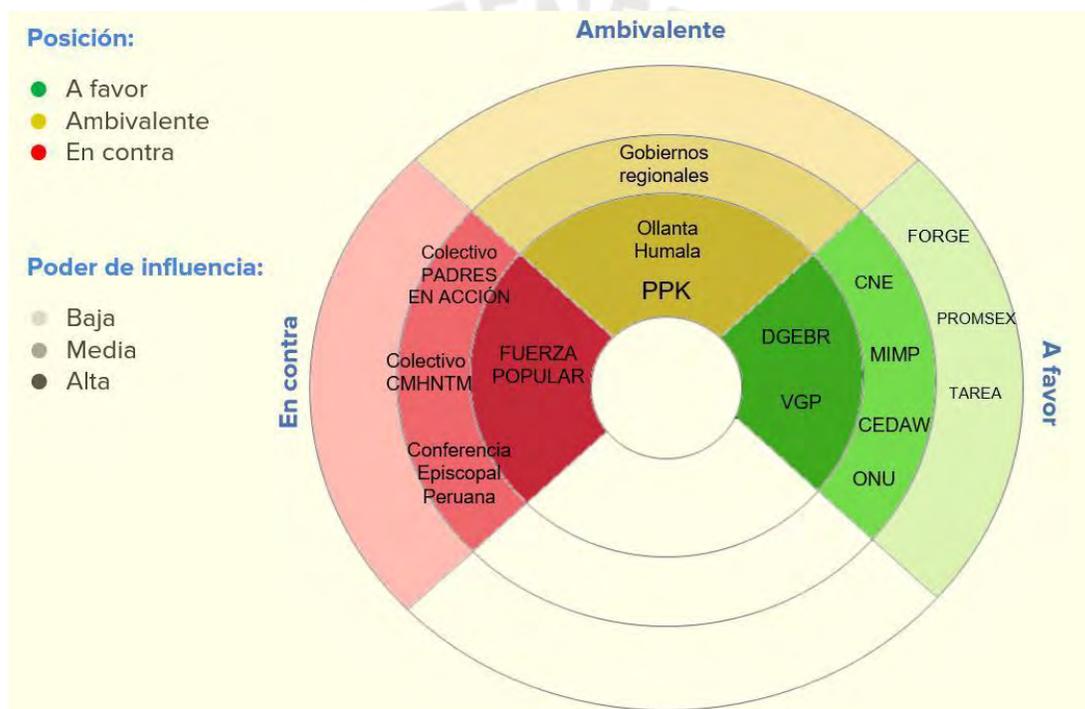
## 2.5. Mapeo de actores

Las herramientas metodológicas escogidas inicialmente permiten graficar el subsistema de la perspectiva de género a impartir en la educación peruana durante los 5 años de estudio. La perspectiva sobre el género y la sexualidad humana es la base para la diferenciación a ser impartida en la educación peruana, así como el nivel de influencia en el subsistema de política. No se han identificado transigencias. Entonces, los actores a favor de una perspectiva constructivista son principal y constantemente la Dirección General de Educación Básica Regular y asesores (DGEBR) y el Viceministerio de Gestión Pedagógica y asesores (VGP). Pese a los distintos cambios de personal, la consigna de atender las desigualdades sociales entre varones y mujeres con base en el CNEB 2016 se mantuvo. La dirección mencionada cuenta con la mayor influencia, pues sus funciones formales así lo dictan. En el segundo nivel, con menos capacidad de influencia, se encuentra la Organización de Naciones Unidas mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) con el PLANIG, 2012-2017, el Consejo Nacional de Educación (CNE) con su facultad constante de emitir opinión y recomendación sobre la política de educación. Dado que no fueron comisionados en la redacción del CNEB 2016, se entiende que su nivel de influencia disminuye. En tercer lugar, se encuentran entidades y proyectos académicos como FORGE de GRADE, Tarea y PROMSEX. Ya que se manifestaron durante el conflicto de inicios del año 2017, se ha corroborado que ciertos funcionarios de la DGEBR y VGP estuvieron en algún momento relacionados a tales entidades.

En cuanto a los presidentes de la República, ambos se mantuvieron ambivalentes, aunque hayan contado con el máximo poder a nivel nacional y el sector Educación. Ollanta Humala se manifestó de manera indirecta a la temática mediante una diminuta parte de su plan de gobierno 2011-2016: “Penalizar los casos de violencia que se ejerce impunemente contra las personas de los grupos LGTB”. Sin embargo, según los exfuncionarios entrevistados, no percibieron involucramiento de su parte con el proceso de reforma del currículo en general. Por su parte, Pedro Pablo Kuczynski se manifestó aún a inicios del año 2017, asegurando en una entrevista que no está a favor del matrimonio homosexual, que

los Diseños Curriculares habían heredado temas que “no me entusiasman” (El Trome, 2017). Sin embargo, también aseguró no ser “religioso” y no participó del frente movilizado, a diferencia de otros políticos con cargos vigentes en ese momento. Asimismo, nótese que algunos gobiernos regionales y municipalidades desde el 2009, se ha contabilizado 100 ordenanzas en contra de la discriminación, incluyendo los motivos de orientación sexual e identidad de género (PROMSEX, 2016). No obstante, no se ha mapeado la participación relevante de alguna de estas autoridades respecto a la propuesta del CNEB 2016.

GRÁFICO 1: ACTORES FRENTE A LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA EN EL CNEB 2016



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, los actores en contra son identificados expresamente en la última etapa de formulación del currículo, considerada por esta investigación, el conflicto social de finales del año 2016. Al igual que los ambivalentes, no participaron antes. Es decir, el subsistema de política estuvo conformado solo por los actores a favor desde el año 2012. Los actores de oposición contaron con un despliegue logístico y organizacional sorprendente en esta última etapa, una incluso imposible de comparar con la actuación de los actores a favor. El actor más influyente fue Fuerza

Popular por contar con mayoría absoluta en el Congreso, poder formal, y alianzas con otros actores conservadores, incluyendo los que ya no ostentaban cargos públicos vigentes en ese momento.



### **Capítulo 3: Factores explicativos del avance pro-género en Educación**

Los objetivos de este capítulo son comprender la influencia de los actores técnicos, políticos y sociales en la elaboración del CNEB 2016 y comprender el grado de institucionalidad intersectorial existente en el Poder Ejecutivo peruano. Para ello, se discutirá la suficiencia de cada actor involucrado, observando su efectividad en otros casos de estudio y empleando la oposición popular de la campaña CMHNTM como prueba.

#### **3.1. Agencia de una coalición promotora**

La evidencia recolectada no es suficiente para asumir la existencia y agencia de coaliciones promotoras. En primer lugar, porque el subsistema de política, el enfoque género y sexualidad humana que debe ser impartido en la educación básica peruana, ha estado conformado desde un inicio por solo un grupo de actores distintos a los movimientos sociales. En segundo lugar, la coordinación de estos actores presentes pro-género no es de la categoría de una coalición. Todos tienen el perfil de funcionarios del MINEDU y vínculos temporales con la academia peruana. Incluso esta no cuenta con representantes directos para la formulación de las políticas. El aporte académico-técnico de las consultorías pueden llegar a ser muy irregular debido a las ocupaciones rutinarias de las oficinas de línea, generando incluso que algunos estudios sean perdidos de vista al momento de formular una política pública (Bretel, 2022).

Sobre lo primero, si bien existe un núcleo de creencias entre los funcionarios clave del MINEDUA, el socio-constructivismo y valoración de la diversidad en su sentido más complejo, al no existir conflicto de por medio, no existen despliegue de estrategias organizacionales. Incluso, se puede aproximar el concepto de ideas secundarias que el MCP propone: ellos sostienen que la discriminación por orientación sexual y de género debe ser combatida desde un marco de profundización de los Derechos Humanos mediante la educación. No obstante, la falta de diversidad de actores, puntualmente la ausencia de movimientos sociales interesados en agendar un problema en la esfera pública, y la falta de oportunidades

para demostrar capacidad organizativa socavan la posibilidad de que en el MINEDU haya existido una coalición promotora pro-género.

El conflicto social de finales del año 2016 e inicios del año 2017 aproximó el statu quo a un subsistema de política competitivo, pero no puede ser considerado como significativo por el corto periodo, menor a un año. Sabatier y Weible (2007) originalmente propusieron el MCP para cambios en políticas públicas durante diez años para apreciar mejor a las condiciones estables y las dinámicas del subsistema. En el breve enfrentamiento social, cada grupo interesado desplegó estrategias buscando convencer a la opinión pública de su núcleo de creencias mediante las redes sociales y los medios de comunicación tradicionales.

Sobre el segundo punto, el grupo de trabajo de reforma de currículo surgió el año 2012, bajo el liderazgo de la entonces ministra Patricia Salas, y permaneció aún después del cambio de gestión en el 2013 con el nombramiento de Jaime Saavedra. “[Patricia Salas] convocó a personas con quienes compartimos la misma visión de país, la visión del Proyecto Educativo Nacional” (Andrade, 2022). Recuérdese que el PEN 2007 ya contaba con un alcance más complejo de la inclusión social. En esta descripción se puede identificar un rasgo de comunión entre los integrantes además de sus recursos particulares.

“...[el equipo de trabajo de Patricia Salas] veníamos, efectivamente, de todo un proceso y de historia y de participación. Hemos sido actores sociales no solo hemos sido funcionarios, hemos hecho incidencia en favor de la de la igualdad, de la inclusión, en todo sentido, o sea, con todas las banderas. Entonces, claro, creo que eso permitió, dio un contexto más favorable...” (Andrade, 2022)

La continuidad del enfoque de género constructivista en la otra etapa de formulación, ahora bajo el liderazgo de Saavedra, se debe a la continuidad del enfoque en la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR). Este órgano de línea, debido al diseño de sus funciones, lideró internamente la reforma del Currículo, por lo que tuvieron un impacto significativo sobre el proceso de construcción del CNEB. El liderazgo interno se mantuvo en el cargo hasta mayo del 2014, evitando una paralización o ruptura del enfoque. Su rol se vio probado también durante el periodo de defensa del CNEB durante la movilización anti-género a finales del 2016 e inicios del 2016.

No obstante, no es posible ahondar en la aplicación del MCP, pues no se contó con participación especial de organizaciones civiles pro-género. Esto desestima la tesis popular que se expandió durante el conflicto del año 2017 de “el enfoque de CNEB 2016 como producto de intereses particulares de la cooperación internacional y las ONGs feministas”. El aporte de las organizaciones internacionales en la elaboración del CNEB 2016 se dio en términos ordinarios como apoyo técnico, de mediación para socializar el propio currículo, pero sin injerencia especializada en materia de género (Ramírez, 2022). En cuanto a los aportes académicos sobre los derechos LGTBIQ+ por parte de PROMSEX, si bien fue reconocido como aporte al desarrollo nacional, no se hallaron registros de reuniones específicas con las tomadoras de decisión durante la elaboración del CNEB 2016.

En ese sentido, dentro del grupo de trabajo clave cabe destacar a las y los tomadores de decisión del MINEDU durante 2012-2017. Trasladaron sus creencias de manera inherente a su identidad y experiencias personales, pero no bajo una lógica de transporte de intereses de actores terceros. De hecho, tales creencias fueron trasladadas a la política pública más que por voluntad personal. La academia contemporánea internacional y nacional la sustentan, lo que es considerado dentro de la categoría de evidencia y aportes científicos en el proceso de formulación de políticas públicas.

### **3.2. El despliegue de la tecnocracia**

Se ha observado en la revisión de literatura que los temas de género en la arena electoral son altamente controversiales y el resultado reciente ha sido el estudio del activismo transnacional de corte conservador. Por ello, la tecnocracia ha sido particularmente funcional para el avance pro-género en el sector Educación mediante la elaboración del CNEB 2016, pues se ha evidenciado la correspondencia entre el perfil de los funcionarios claves con dicho fenómeno. Es decir, los tres ministros involucrados no cuentan con militancia o relación significativa con partidos políticos, por el contrario, se desenvuelven en organismos internacionales, en la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación. Entonces, no solo contaron con cierta distancia de las dinámicas

políticas electorales para ejercer las funciones de sus cargos, sino que contaron con experticia y conocimientos académicos amplios. Estos últimos despliegan indefectiblemente un enfoque constructivista del género y la sexualidad humana puesto que los estudios de género constituyen una rama particular dentro del campo de la Sociología, cuyos aportes ya venían siendo utilizados en la formulación de políticas públicas, tanto en Educación como otros sectores, y en las instituciones no gubernamentales de las que fueron o son partícipes actualmente. No se puede omitir la efectividad de estos espacios de socialización, donde además de información, se comparten reflexiones, como los entrevistados manifestaron. Los ministros, las directoras EBR y los respectivos asesores articularon orgánicamente un grupo de trabajo tecnocrático que, si bien no correspondieron a una coalición promotora, comparten valores y creencias académicas favorables para el avance pro-género. Entonces, los tecnócratas en este caso formularon el enfoque de género del CNEB 2016 en calidad de actores y no agentes.

### **3.3. La academia peruana**

En el apartado “antecedentes” del capítulo anterior contribuye con esclarecer el contexto en el cual los actores desplegaban sus recursos: conocimiento y experiencia técnica. En el siguiente apartado se esclarecerá las condiciones de cómo desplegaron esos recursos.

Las fuentes de conocimiento del grupo de trabajo de reforma del currículo provienen tanto de la pedagogía como de la gestión en gestión pública: “Desde la década de los 90 el proceso de lectura no es mecánica, sino competencial. Se proponía que los niños aprendan a leer, pero para expresar lo que ellos querían expresar” (Montané, 2022). Primero se adoptó el constructivismo para la visión de la educación en general para luego complementarse con los estudios de género que se venían produciendo nacional e internacionalmente. En ese sentido es que el enfoque de género inexorablemente tomó lugar, pues las desigualdades sociales entre los masculino y femenino, en detrimento de lo último, son innegables y muchas veces graves en la realidad peruana. Este punto de partida de deconstrucción de roles permite a su vez la apertura de pensamiento ante lo no binario. Así, agresiones

de cualquier tipo por orientación sexual o identidad de género diferente a la heterosexualidad o al cisgénero son reconocidos como obstrucción a las experiencias de aprendizaje en la educación básica.

De esta forma, se puede percibir el mecanismo de traslado de este contexto académico y de entendimiento hacia la formulación del CNEB ejercido por los funcionarios. Este responde a la dinámica intrínseca del ciclo de diseño de políticas públicas, el mismo que se sostiene en la recolección de evidencia y el marco normativo vigente. De forma particular, la etapa de agendación requiere de una corriente de problemas promovida por algunos actores que complementan las políticas o instrumentos de política existentes (Kingdon, 2003). Por lo tanto, la problematización de la desigualdad de género en la educación peruana contó con la evidencia y el marco académico necesario para posicionarse como un tema particular dentro de todo el ciclo de reforma del currículo.

Por otro lado, no solo es importante constatar el soporte académico con el que cuenta el avance pro-género en Educación, sino también señalar su nivel de efectividad. Esta puede identificarse a partir de observar la decisión de los burócratas de formular el enfoque constructivista en uno de los sectores más politizados y la tradición conservadora del país. Aunque de parte del Viceministerio de Gestión Pedagógica se formuló una estrategia política y comunicacional, en la que mapearon actores a favor y en contra del currículo, la atención estuvo dirigida al contexto electoral 2016, mas no a prever un reclamo organizado de los actores con un enfoque de género distinto (opuesto):

” En toda esa consulta no recuerdo que haya salido alguna alerta sobre el tema de género. A nivel técnico, nosotros estábamos tranquilos porque no era un tema nuevo. Había antecedentes en programas de Educación sexual que el Minedu había impulsado desde muchos años atrás y fuertemente. Creo que al momento que escribes desde la perspectiva del sujeto como constructor de su propio aprendizaje, la cosa cambia. El tema de fondo es que el Currículo comunica un cambio de paradigmas. Sabíamos que eso era complejo, pero también progresivo.” (Velasco, 2022)

Había otros riesgos de controversia mapeados predominantemente en aspectos pedagógicos, de los cuales solo uno tuvo atención popular: el cambio del sistema de evaluación de número a letras. Otros aspectos como la priorización del

enfoque por competencias que derivó en la ausencia de una propuesta de contenidos y la eliminación de la condición de alumnos desaprobados (Bretel, 2022).

### **3.4. El compromiso de los funcionarios clave**

El desenvolvimiento de los tomadores de decisión y colaboradores en el proceso de elaboración del CNEB 2016 fue de tal manera que la potencialidad de la institucionalidad descrita fue aprovechada. El compromiso de los altos funcionarios y sus colaboradores con el mismo enfoque de género, pues sería errado afirmar que los funcionarios como sujetos idealmente neutrales, negando aspectos de su identidad, fue uno de los factores con más relevancia. Los espacios de socialización a los que fueron expuestos como universidades, instituciones de posgrado y organizaciones de trabajo de corte humanista, tanto en el Perú como en el extranjero, en sintonía con el avance del tiempo, se han configurado con una perspectiva pro-género. En el caso antecedente de la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013-2016), por ejemplo, se destacó la participación de funcionarios formados en pregrado tanto en la Pontificia Universidad Católica del Perú como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Exfuncionario 1, 2022).

Se cuenta con dos maneras de discutir la efectividad de este factor: (i) observado su prevalencia ante diferencias secundarias dentro del grupo de trabajo y (ii) observado lo que sucede ante su ausencia. Respecto a lo primero, se mencionó que dentro del proceso de formulación del CNEB 2016, hubo un momento de inflexión o giro a raíz de las diferencias técnico-pedagógicas referentes a la concepción de las Competencias dentro del grupo de trabajo. El documento borrador fue desestimado tras el taller para expertos y funcionarios organizado por el CNE en octubre 2014 (Bretel, 2022). No obstante, el compromiso con un enfoque de género constructivista que visibilice a la diversidad sexual y de género es una constante ante este cambio técnico:

“la igualdad de derechos, el derecho a la construcción de la identidad y la nuclearidad de la conciencia democrática estaba clarísimo. Esto, no solamente en términos del Currículo, sino en la conciencia internacional, hablamos de PISA, la OCDE. Era imposible no pensar así” (Bretel, 2022)

En segundo lugar, la efectividad del compromiso de los funcionarios respecto al tema se comprueba con un incidente del año 2021 en el MINEDU. En marzo del

2021, el Congreso de la República aprobó el Registro de Organización y Funciones que el mismo MINEDU remitió, en el que se omitió el Enfoque de Género (Tiburcio, 2021). “Para que algo así se te pase, realmente tienes que querer que se te pase, comentaba ante este acontecimiento Patricia Carrillo, ex directora de Transversalización de Enfoque de Género DEL MIMP. Asimismo, durante la formulación del CNEB 2016, era perceptible la ausencia del compromiso por funcionarios u actores de educación externos al grupo de trabajo en mención. Y esto nos remite a la posibilidad de que, en la actualidad, la apuesta ciudadana del CNEB 2016 no esté siendo aplicada en las aulas, no al menos completamente. Esto, debido a la resistencia al enfoque constructivista que visibiliza a la diversidad sexual y de género en los niveles regional y local: “...en viajes y consultas a nivel nacional era evidente la resistencia de directores regionales y otros funcionarios, mayormente varones...” (Andrade, 2022).

De esta manera, nótese la relevancia con la que cuenta el compromiso por parte de los funcionarios con las normas para que estas se cumplan. Sin embargo, si ya se demostró que la burocracia no fue influenciada por actores externos en el marco de una coalición promotora, tampoco es posible caracterizar a la burocracia como feminista o que conformen un “lobby pro LGTBIQ+”. Esta otra variable independiente es discutida a continuación.

### **3.5. Feminismo de Estado**

El enfoque de género contenido en el CNEB 2016 no constituye un referente empírico del Feminismo de Estado. Si bien es cierto, existe un compromiso individual de los y las funcionarias entrevistadas con la lucha contra la desigualdad de género y los estereotipos sobre la feminidad y masculinidad, no cuentan con relaciones laborales o de activismo sólidas con el movimiento feminista en el Perú.

De esta forma, el MINEDU, representado por sus funcionarios tomadores de decisiones en nuestro caso de estudio, no está vinculado con el activismo feminista.

El Currículo fue concebido en base a una perspectiva ciudadana integral, reconociendo el proceso de construcción de identidad del sujeto que aprende. El MINEDU busca que tal proceso no se vea obstruido por inconvenientes como la

violencia en todas sus expresiones y magnitudes, incluyendo la violencia de género. La Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013-2016) era un esfuerzo por ello de parte de la Dirección de la Gestión de la Calidad, casi simultánea al proceso de formulación del CNEB 2016 en la Dirección General de Educación Básica Regular. Entonces, además de no ser una política formulada directamente dirigida a la violencia de género, sino al desarrollo de competencias, no cuenta con insumos principales a la literatura feminista o experiencias de activismo. Por lo tanto, no corresponde al concepto de Feminismo de Estado.

Por otro lado, el MIMP sí se aproxima al concepto, pues en su propia historia institucional, contamos con el cambio de denominación y organización en enero 2012. Ello solo se puede analizar si se considera que simultáneamente se cambió el lenguaje y el abordaje del género y la sexualidad. De “oportunidad de igualdades entre hombres y mujeres” inició a tratarse la “Igualdad de Género”. De esta manera, corrobórese un aspecto del “Estado feminista”. Según Jarty & Batthyány (2021), este crea departamentos estatales especializados en problemas públicos de mujeres y que promueven o supervisan las políticas dirigidas hacia las desigualdades de género. Si bien, no se creó una nueva agencia, el cambio de nombre implicó el cambio en su alcance y responsabilidades. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) derivó la lucha contra la pobreza y desarrollo social al nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, transformándose en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Dentro de esta entidad, un viceministerio está encargado de las poblaciones vulnerables como los adultos mayores o personas con discapacidad, mientras que el otro, de la transversalización del enfoque de género y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Además de los otros avances pro-género en temáticas feministas, el MIMP viene desplegando esfuerzos para la implementación integral de las políticas de igualdad como el PLANIG 2012-2017 y ahora la Política Nacional de Igualdad de Género del 2019.

### **3.6. La institucionalidad**

#### **3.6.1. Cambios incrementales**

El marco normativo que ha permitido incorporar los temas de la agenda pro-género en las discusiones estatales cuentan con un trasfondo internacional y vigilancia nacional de cumplimiento por parte del MIMP. El rango constitucional de los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito desde la década en 1990, en pleno contexto de reintegración a la comunidad internacional, ha sido favorable para el desarrollo institucional nacional al respecto (ver Anexos). Dentro de tal dinámica, resáltese dos procesos: directos e indirectos.

El proceso directo consiste en la incorporación de términos específicos en la legislación, tales como “género” e “igualdad”. El primero fue acuñado por la Conferencia Internacional sobre la Mujer organizada por Naciones Unidas en 1995, aunque por varios años fue entendido como sinónimo de mujer, sin mayor reflexión o deconstrucción del término. El segundo término fue recomendado por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en el 2007, lo que inspiró la misión del PLANIG 2012-2017 más tarde. El aporte en materia de género de este documento para la formulación del enfoque de género del CNEB 2016 ha sido reconocido constantemente por los exfuncionarios entrevistados. Al mismo tiempo, tal cambio resultó ser un hito en el abordaje del género en la gestión pública, pues el MIMP pasó de promover la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres a promover la igualdad de género. Los entrevistados resaltan el peso de esa diferencia en el lenguaje para señalar un momento importante en el avance pro-género en las políticas públicas peruanas.

En medio del quehacer del MINEDU también se fueron contando con antecedentes normativos. Estos fueron el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 y la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar 2013-2016. Ambos fueron más directos en el abordaje de la diversidad sexual y de género, pues explícitamente se oponen a las condiciones de discriminación por identidad de género u orientación sexual en los espacios de aprendizaje. Estos documentos han sido citados como parte de una memoria sobre el Enfoque

Igualdad de Género, facilitado por la excoordinadora pedagógica del Currículo. Mientras tanto, el proceso indirecto consiste en la profundización de algunos términos usados frecuentemente en la legislación. Esto nos conduce al terreno de la interpretación y controversia cuando se trata de “inclusión”, “equidad” e “igualdad”. Por ejemplo, la Ley General de Educación establece a los dos primeros términos como principios de la educación. Los dos previos currículos, contaban con la “equidad de género” como Tema Transversal. Finalmente, también se cuentan con aportes del PEN al 2021, como el objetivo estratégico 1 “Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos”, además de un horizonte general de Desarrollo Humano similar a la propuesta ciudadana de la que se partió para formular el CNEB 2016. Entonces, todos estos indicios son funcionales para hoy referirse a la diversidad sexual y de género, e incluso profundizarlo como lo hace el Currículo de manera que los burócratas de la calle, los docentes, lo apliquen.

### **3.6.2. La rectoría del MINEDU en la elaboración del CNEB 2016**

En primer lugar, según el ROF, el MINEDU es el encargado de formular la política nacional de educación, por lo que no se evoca un escenario de referéndum o consulta popular necesariamente. Los padres de familia, como parte importante en la educación básica, cuentan con sus asociaciones civiles con voz mediante en Consejo Nacional de Educación (CNE), el mismo que también está invitado para la elaboración del Currículo, según la Ley General de Educación. Sin embargo, como la primera instancia de la judicialización del Currículo demostró, los padres no tuvieron participación directa en este proceso de elaboración, menos aún fueron consultados sobre el enfoque de género, aumentando así la capacidad de influencia de otros actores dentro del CNE. Los más importantes fueron los consejeros directivos. Si bien es cierto, se conoce el aporte académico-técnico de las consultorías para la elaboración de políticas públicas, esta investigación ha identificado al CNE como un canal formal para tales aportes. El perfil de estos profesionales valora especialmente la trayectoria académica y experiencia en el sector. Si se trata de valor académico, como se vio en un apartado anterior, aumenta la plausibilidad de incorporar temas de género en la política de educación. “El tema

de género venía con fuerza de parte de algunos consejeros (...) pero fue aceptado de a pocos” (Exfuncionario 2, 2022). Esta condición confluye con el despliegue de la tecnocracia de manera que proceso de elaboración del CNEB 2016 no estuvo expuesto a escrutinio popular, como sucede usualmente con las leyes. En segundo lugar, aun la judicialización de la oposición en el año 2017 no afectó de manera sustancial el contenido del CNEB, en tanto este no atente contra los principios y lineamientos constitucionales. De ahí que pese la objeción concedida por la sentencia en primera instancia, dictada en julio 2017 por el Poder Judicial, sobre la no consulta específica a los padres de familia, en segunda instancia todos los extremos fueron negados. La legalidad del enfoque de género del CNEB 2016 es irrefutable.

### **3.6.3. La democracia liberal**

El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) sugería desde un primer momento considerar el diseño institucional general. El marco normativo de democracia liberal en el Perú, entonces, es el punto de partida para contextualizar la agencia de la tecnocracia con convicciones pro-género. Al menos, no existen normas formales o informales que hayan restringido su participación, bajo la premisa de la autonomía y libertad con la que cuentan los actores para participar de actividades públicas. Por el contrario, desde el nivel supranacional, se han contado con normas vinculantes que transmiten la profundización de la igualdad e inclusión como valores democráticos. Así, no solo se busca que los beneficiarios de esta política de estudio, los estudiantes de toda la educación básica reciban información acerca de la violencia entre sus pares por razones de género, sino que experimenten espacios de reflexión. De esta manera es que se busca desarrollar la competencia del egresado de convivir democráticamente en su entorno.

Por otra parte, nótese que la formulación del CNEB 2016 es un caso de éxito de la mencionada transferencia desde esferas internacionales, pues en otros sectores coetáneamente en este milenio han recibido mayor resistencia de la sociedad civil, pero también de autoridades electas y otros funcionarios. El Perú al menos hasta el año 2015, en términos específicos sobre la diversidad sexual y de

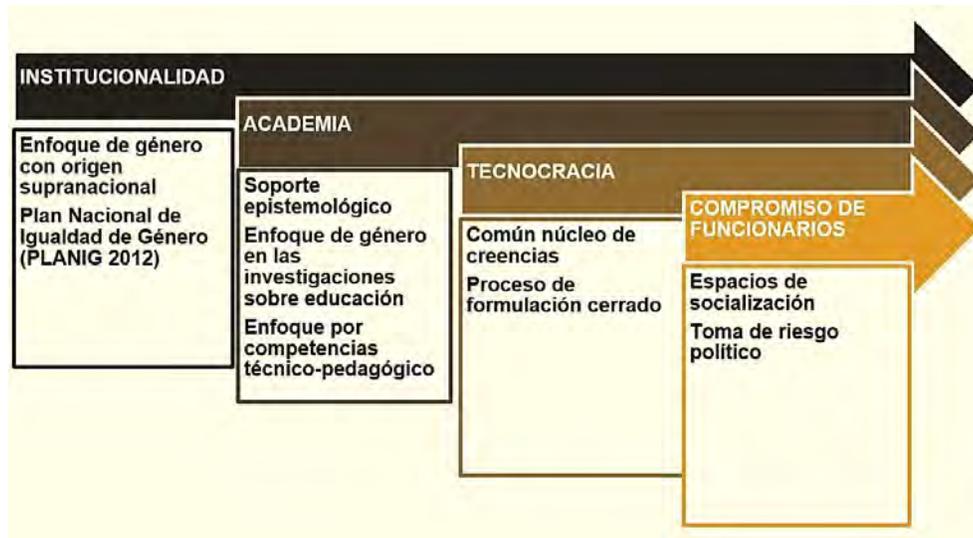
género, no había ratificado la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, documento firmado en el año 2005 por dieciséis de los veintiún países miembros del Organismo Internacional de Juventud. La envergadura de esta convención radicaba en que estipula la prohibición de discriminación por “identidad de género” y “orientación sexual”. La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso del año 2007 como del 2011 se negó a la ratificación puesto que se “estaría viabilizando el matrimonio entre jóvenes homosexuales” (PROMSEX, 2013, p.21).

Cabe resaltar que tal oposición también es producto del marco democrático liberal, por sus principios de pluralismo y libertad de expresión. En este sentido, la participación de algunos congresistas en la campaña CMHNTM no es excepcional, sino que consistiría un fenómeno predecible en el Congreso, en su calidad de institución política representante del pluralismo de la población, mayoritariamente conservadora (Fernández, 2019). Sin embargo, esto nos lleva a recalcar la importancia del diseño institucional más específico sobre el subsistema de política en cuestión: la rectoría del MINEDU caracterizado como tecnocrático con convicciones pro-género (en funcionarios claves).

Entonces, para culminar este tercer capítulo, cabe mostrar la organización de factores y la secuencia de refuerzo entre ellos. Los factores que permitieron el avance pro-género en la política nacional de educación mediante el CNEB 2016 se debe a la confluencia de cuatro factores, siendo la institucionalidad el principal y soporte de los demás. Entiéndase la institucionalidad como un grado razonable de institucionalidad intersectorial en el Ejecutivo peruano. Esto, porque el avance prescindió a largo plazo de las personas, superando los cambios. Primero, Patricia Salas culminó su gestión, pero su directora EBR se mantuvo en el cargo, y aunque reconoce que el proceso de reforma se paralizó naturalmente por el cambio de ministro, el enfoque de género no se vio afectado. Segundo, Jaime Saavedra ocupó el MINEDU como puesto de confianza durante el gobierno de dos presidentes, cuyas ubicaciones en el espectro político eran distantes. Tanto Humala como PPK confiaron en Saavedra. Tercero, las modificaciones realizadas en marzo 2017 ya estuvieron a cargo de Angélica Montané como directora EBR y Marilú Martens como

ministra, pero la postura socio-constructivista del género y la sexualidad se mantuvo y reforzó.

Gráfico 2: Organización de las variables independientes



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, el enfoque de género del CNEB 2016 cuenta con legalidad, debido a la institucionalidad, con sustento epistemológico debido a la evidencia recolectada por la academia peruana, con viabilidad de agendación en el quehacer estatal debido al despliegue de la tecnocracia y con el compromiso de los funcionarios claves, debido a un núcleo de creencias y convicciones.

## Conclusiones

El cambio pro-género en el Perú se viene dando de manera incremental mediante diferentes pasos en distintos sectores del Ejecutivo y propuestas en el Legislativo. La elaboración del CNEB 2016 ha constituido un paso importante para el sector Educación, tanto por ser el principal documento del sector como por haber generado un pronunciado conflicto social coyuntural tras la publicación del documento. La presente investigación ha rastreado los procesos que conformaron el proceso de elaboración, concluyendo en que su hipótesis es parcialmente corroborada.

El conflicto entre perspectivas sobre el género y la sexualidad humana en América Latina y el Caribe evidenció la agencia de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que se infirió que el Marco de Coaliciones Promotoras y el Marco de Desarrollo Institucional podrían explicar complementariamente nuestro fenómeno. Efectivamente, se ha comprobado la importancia de actuación del grupo de trabajo para la formulación del CNEB 2016. Sin embargo, tal actuación fue autónoma de intereses particulares; tampoco fue coordinada bajo el modelo de una coalición. Principalmente, el subsistema de política en el que se encuentra el enfoque de género del CNEB 2016 no contenía diversidad de actores sociales, tales como movimientos sociales u ONGs interesadas. Entonces, el enfoque de género no puede ser caracterizado, según la teoría, como un producto del traslado de demandas sociales y civiles hacia la burocracia estatal. El consenso para incluir los términos de orientación sexual e identidad de género en la redacción suscitó de manera orgánica y no coordinada. En ese sentido, el Marco de Coaliciones Promotoras no es suficientemente adecuado para el análisis de la maduración del enfoque de género en la educación básica.

En cuanto a la otra parte principal de la hipótesis, se concluye que el principal factor hallado ha sido el grado razonable de institucionalidad intersectorial en el Ejecutivo peruano. El enfoque de género del CNEB 2016 cuenta con legalidad y el respaldo de cambios incrementales en el marco normativo nacional desde finales

del siglo pasado. Esto se debe a los compromisos supranacionales que se han venido adquiriendo desde entonces. La rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al respecto ha sido pertinente para acrecentar su alcance hacia otros sectores, tal y como otros trabajos de tesis han evidenciado. De esta forma, el avance pro-género en la política de educación ha sido factible y viable en la etapa de formulación técnica.

Pese a esta progresiva institucionalización con base en el marco normativo, se ha visto desde el planteamiento de esta investigación que el cambio de leyes no es suficiente para señalar un avance pro-género en Latinoamérica. Este fenómeno es objeto de controversia social, incluso llegando a polarizar y precarizar aun más la aceptación social de las personas de la diversidad sexual y de género. En ese sentido, esta tesis identificó otros tres factores que refuerzan a la institucionalidad y permitieron el cambio pro-género en la política de educación peruana mediante el CNEB 2016.

El primer factor adicional es la academia en Ciencias Sociales y Educación, como soporte epistemológico y fuente de evidencia del problema público que sustenta el enfoque de género del CNEB 2016. La rama de estudios de género dentro de las ciencias sociales permite que la realidad peruana sea estudiada con enfoque de género, visibilizando brechas jerárquicas y violencia entre lo masculino y femenino, pero también contribuyendo con la deconstrucción del concepto de género para facilitar reflexiones sobre lo no binario. Es decir, este marco académico valida la preocupación estatal por las personas autoidentificadas como parte de la diversidad sexual y de género, especialmente de aquellas en etapa escolar que ven interrumpido su proceso de aprendizaje por la violencia de género. Por lo tanto, el enfoque de género en la política nacional de educación cuenta con sustento cognitivo, insumo necesario en el ciclo de formulación de políticas públicas. Asimismo, desde la academia de Educación, se rescata el paradigma constructivista del aprendizaje que permite fijar atención sobre la mencionada interrupción del proceso de aprendizaje. No solo los contenidos son importantes, sino también el entorno en el que se recibe y la reflexión que produce tal recepción. De esta forma, el enfoque de género contó con más insumos para su formulación conceptual, pero

también operativa hasta donde la naturaleza del CNEB 2016, pues existen otros documentos avocados específicamente en guiar la implementación de lo planteado en el Currículo.

El segundo factor adicional es el despliegue de la tecnocracia. Este es coherente con el modelo de la Nueva Gestión Pública que el Perú ha adoptó en el contexto de reinserción internacional durante la década de los noventa. El resultado ha sido un proceso de formulación de política pública cerrado. Hubo prevalencia de la tecnocracia, porque MINEDU cumple las características de esta categoría (Gálvez y Grompone, 2017) y porque el diseño institucional formal lo define como ente rector de la política nacional de educación. Los tecnócratas contaron con un razonable nivel de autonomía frente a las autoridades políticas para la formulación del enfoque de género del CNEB 2016. En términos de Dargent (2015), los tecnócratas habrían sido actores y no agentes de intereses externos. Los presidentes de la República de entonces no tuvieron un papel significativo en la formulación general del CNEB 2016 y tampoco en el enfoque de género. Asimismo, se confirma el señalamiento de Dargent (2020) sobre la importancia de la tecnocracia para la transferencia de programas como garantía para los fondos invertidos. Si bien, esta tesis no ha detallado evidencia de inversiones supranacionales para el enfoque de género, sí rescata la sintonía entre creencias y valores de los programas internacionales y la de los tecnócratas en el MIMP y MINEDU. Las trayectorias académicas y laborales de los funcionarios claves fungieron como espacios de socialización efectivos respecto a la materia. Así, se concluye que el enfoque de género es implementado en la gestión pública peruana gradualmente debido a la dirección y vigilancia de funcionarios públicos con capacidad de decisión y relacionados a la academia, rescatando aportes de los estudios de género y la producción de evidencia. Por ello, las inferencias de Araral & Amri (2016) sobre la importancia de una burocracia profesional y un grado favorable de cumplimiento de la ley para el éxito de la transferencia de políticas públicas cuentan con evidencia empírica en la presente tesis.

El tercer factor adicional es el compromiso de los funcionarios con un núcleo común de creencias y valores. Comparten una perspectiva constructivista respecto

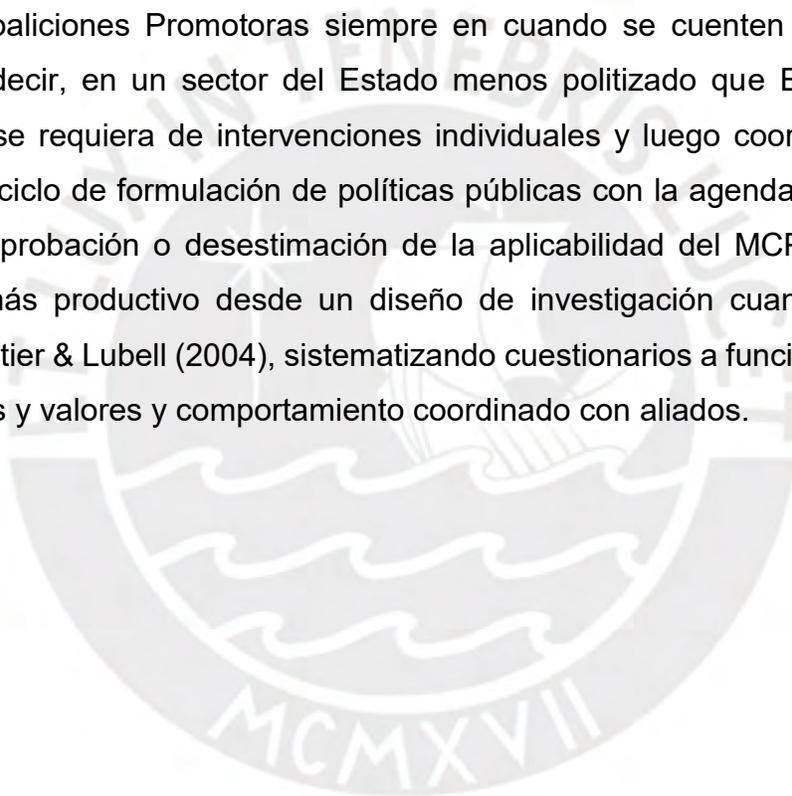
del género y la sexualidad humana con fundamento académico, que explicita la situación de vulnerabilidad de esta población en edad escolar. Esta ha sido socializada con éxito y reafirmada con insumos académicos y vivenciales a través de su trayectoria académica y laboral. De esta forma, el compromiso de los funcionarios clave ha sido evidenciado simultáneamente con los otros dos factores de soporte para la institucionalidad. Es así como se viene construyendo institucionalidad en un país con débil imperio de la ley y altos índices de informalidad que no necesariamente complementa, sino que erosiona las instituciones del Estado (Hemlke y Levitsky, 2004). Entonces, el marco normativo fue aprovechado por los funcionarios y fortalecieron la institucionalidad intersectorial. Este factor es relevante en el subsistema de política estudiado porque va en la línea de los hallazgos de Gutiérrez (2021): el compromiso de los funcionarios favoreció en avance de la Educación Sexual Integral en el Perú en este milenio. A pesar de sus diferencias técnico-pedagógicas, el enfoque de género ha sido un enlace fuerte entre los funcionarios que participaron en la formulación del CNEB 2016. Asimismo, este factor derivó en capacidad de resistencia a la oposición de actores externos como la campaña CMHNTM.

Acerca de las partes no corroboradas de la hipótesis, al igual que el MCP, el feminismo de Estado no ha sido corroborado mediante esta tesis. Si bien el grupo de trabajo para la formulación del CNEB 2016 han recibido apoyos importantes del MIMP, agencia con participación de burócratas inmersas en la materia, mediante el PLANIG 2007-2021 para la formulación del Enfoque Transversal de Igualdad de Género, no se ha evidenciado que las funcionarias del MINEDU sean activistas del Movimiento Feminista en el Perú. Tampoco cuentan con trayectorias académicas especializadas en materia de género.

Por lo tanto, se concluye que el cambio pro-género en las políticas públicas depende del grado de institucionalidad en los Estados, el empleo de evidencia académica para agendar el problema público, funcionarios con capacidad de decisión, pero alejados de las dinámicas políticas-electorales y funcionarios comprometidos con la agenda pro-género para aplicar la institucionalidad construida

hasta el momento. Solo así se puede concebir la estabilidad de las políticas públicas, prescindiendo de los políticos o burócratas de turno.

. Finalmente, con relación a las limitaciones de esta investigación, se puede señalar la falta de profundización en caracterizar y analizar la institucionalidad, por ejemplo, señalando los tipos de instituciones. Esto podría ser oportunidad para una nueva investigación. Asimismo, a manera de recomendaciones, se puede señalar que, para este subsistema de política, hasta cierto punto, es más adecuado estudiar el contexto en el que los actores se desenvuelven que sus estrategias individuales. Así, el Marco de Desarrollo y Análisis Institucional resulta ser más adecuado que el Marco de Coaliciones Promotoras siempre en cuando se cuenten con avances previos. Es decir, en un sector del Estado menos politizado que Educación, es posible que se requiera de intervenciones individuales y luego coordinadas para comenzar el ciclo de formulación de políticas públicas con la agendación. En todo caso, la comprobación o desestimación de la aplicabilidad del MCP en un caso podría ser más productivo desde un diseño de investigación cuantitativo como Weible, Sabatier & Lubell (2004), sistematizando cuestionarios a funcionarios sobre sus creencias y valores y comportamiento coordinado con aliados.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Fuentes primarias

Acción Popular contra el Ministerio de Educación, recuperado de <https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/SentenciaAP.pdf>

Ayuda Memoria: Enfoque de Igualdad de Género en el Currículo Nacional 2016 (27/12/2016)

CARE (s.f.) <https://www.care.org.pe/nosotros/>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. (s.f.) <https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. (26 de octubre del 2016). *Agencia Peruana de Cooperación Internacional reconoce contribuciones de Promsex al desarrollo nacional*

<https://promsex.org/agencia-peruana-de-cooperacion-internacional-reconoce-contribuciones-de-promsex-al-desarrollo-nacional/>

Congreso de la República. (01 de diciembre del 2016). Pleno aprobó interpelar a ministro Saavedra. [Comunicado] <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/4092B414FF8A4BC60525807C005B9C42/?OpenDocument>

Consejo Nacional de Educación (2007). Proyecto Nacional Educativo 2007-2021. <http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/PEN-2021.pdf>

Corte Superior de Justicia de Lima, Primera Sala Civil. Sentencia (13 de julio del 2017). <https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/SentenciaAP.pdf>

Educación e Igualdad. (s.f.). Inicio [Página de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/EducacioneIgualdadOficial>

El Trome. (16 de enero del 2017). PPK habla del matrimonio gay, Keiko Fujimori, Odebrecht y más en entrevista exclusiva. <https://trome.pe/actualidad/ppk-entrevista-keiko-fujimori-odebrecht-trome-exclusivo-36986/>

Entrevista a Reynaldo Aragón, 03/05/2021

Entrevista a Juan Uchuya, 19/07/2021

Entrevista a Entrevista a Alejandro Muñante, 19/07/2021

Entrevista a Diana Prudencio, 24/02/2022

Entrevista a Patricia Andrade, 31/03/2022

Entrevista a Fanni Muñoz, 04/04/2022

Entrevista a Exfuncionario de MINEDU 1, 04/04/2022

Entrevista a Liriana Velasco, 19/04/2022

Entrevista a Cecilia Ramírez, 21/04/2022

Entrevista a Patricia Carrillo, 28/04/2022

Entrevista a Santiago Cueto, 13/05/2022

Entrevista a Angélica Montané, 08/06/2022

Entrevista a Exfuncionario de MINEDU 2, 13/06/2022

Entrevista a Luis Bretel, 12/09/2022

FORGE (s.f.) <https://www.grade.org.pe/forge/nosotros.php>

Gana Perú. (2010). La Gran Transformación: Plan de Gobierno 2011-2016. [https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno\\_ganaperu\\_2011-2016.pdf](https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf)

Grupo de Análisis para el Desarrollo. (2006) Memoria institucional 2006 (25 años) <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADE2006.pdf>

Grupo de Análisis para el Desarrollo. (2011). Memoria institucional 2011 (30 años) <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADE2011.pdf>

Ley 31498, Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú (25 de mayo del 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-impulsa-la-calidad-de-los-materiales-y-recursos-educ-ley-n-31498-2080217-1/>

Marcha por la Familia. (2016). *Congresista por Ancash, Carlos Domínguez, pidió explicaciones al ministro Saavedra, por la implementación del «Enfoque de GÉNERO» en la currícula escolar.* [Publicación]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=726742377492089>

Martens, M. (2017). *Mensaje de la ministra de Educación sobre el Currículo Nacional* [Grabación de discurso]. Ministerio de Educación. <https://www.youtube.com/watch?v=laBNAAS3ooo>

Ministerio de Educación (2005). Diseño Curricular Nacional 2005. <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/DisenoCurricularNacional2005FINAL.pdf>

Ministerio de Educación (2009). Diseño Curricular Nacional 2009. [http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/dcn\\_2009.pdf](http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/dcn_2009.pdf)

Ministerio de Educación. 2016. Currículo Nacional de Educación Básica 2016. <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>

Ministerio de Educación. (2017). Actualización del Currículo. <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/actualizacion.php>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. [https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig\\_2012\\_2017.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf)

Saavedra, J. (06 de diciembre de 2016). Saavedra: “Tenemos que ser tolerantes y respetuosos ante cualquier orientación sexual”. [Grabación de discurso]. Radio Programas del Perú. <https://rpp.pe/politica/estado/saavedra-tenemos-que-ser-tolerantes-y-respetuosos-ante-cualquier-orientacion-sexual-noticia-1014699>

Síseve (s.f.). <http://www.siseve.pe/Web/>

## Fuentes secundarias

Acevedo, A. y Andrade, D. (2017). Efectos políticos del activismo judicial de la Corte Constitucional Colombiana que negativamente podrían impactar el proceso de inclusión de la minoría LGTB. *Revista Nuevo Derecho*, 13(20), 1-16.

Araral, E & Amri, M (2016). “Institutions and the Policy Process 2.0. Implications of the IAD Network. En: Peters, G & Zittoun (eds) (2016) Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives, Palgrave macmillan pp. 73-93.

Benavides-Lara, M. A. (2020). Coaliciones promotoras de apoyo y corrientes de políticas en la reforma educativa 2013 de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 50(2), 137–164. <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.2.71>

Benedetti, A. (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 50, pp. 138-158. DOI: 10.17533/udea.espo.n50a08

Blofield, M., Ewig, C., & Piscopo, J. M. (2017). The reactive left: Gender equality and the Latin American pink tide. *Social Politics*, 24(4), 345–369. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx016>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. (29 de junio de 2016). La prohibición de la discriminación por orientación sexual e identidad de género en las ordenanzas regionales.

<https://promsex.org/la-prohibicion-de-la-discriminacion-por-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero-en-las-ordenanzas-regionales/>

Chávez, R. (07 de julio de 2022). Arremetida conservadora: Congreso impulsa leyes contra el enfoque de género. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3582/arremetida-conservadora-congreso-del-peru-contra-el-enfoque-de-genero>

Corrales, J. (2017). Understanding the uneven spread of lgbt rights in Latin America and the Caribbean, 1999-2013. *Journal of Research in Gender Studies*. 7. 52-82.

Corrales, J. (2020). The Expansion of LGBT Rights in Latin America and the Backlash. *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics*. doi: 10.1093/oxfordhb/9780190673741.013.14

- Corredor, E. (2019). Unpacking “Gender Ideology” and the Global Right’s Antigender Countermovement. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 44 (3). 613-638. <https://doi.org/10.1086/701171>
- Cortez, M., & Maillat, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94, 3–25. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>
- Dargent, E. (2015). Technocracy and democracy in Latin America: The experts running government. En *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107446663>
- Dargent, E. (2020). Technocracy in Latin America: Between Stability and Democratic Deficit. En D. Caramani & E. BertsoU (Eds.), *The technocratic challenge to democracy*. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.4324/9780429342165>
- Estadística de la Calidad Educativa, ESCALE. (2020). Indicadores clave. Sector Educación. [http://escale.minedu.gob.pe/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5b6fa8ec-5dc6-4625-b312-88b38b9eada0&groupId=10156](http://escale.minedu.gob.pe/c/document_library/get_file?uuid=5b6fa8ec-5dc6-4625-b312-88b38b9eada0&groupId=10156)
- Fernández, L. (29 de junio de 2019). LGTB: el 49% de peruanos dice que tiene opinión favorable hacia los homosexuales. El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/lgtb-49-peruanos-dice-opinion-favorable-homosexuales-noticia-ecpm-650549-noticia/>
- Gallego, C. y Romero, M. (2019). Sistematización del ataque al Currículo Nacional de Educación Básica. Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX).
- Gonzales, B. (2018). *Escuela LGB+ el mandato constitucional para implementar un Currículo educativo nacional que incorpore temática transversal sobre diversidad de orientación sexual*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]
- Grecco, G. de L. (2020). Feminismos y género en los Estudios Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 44, 127–145. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.007>
- Guerrero, L. (2013). *Informe completo sobre la reforma curricular*. Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE). GRADE. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Informe%20completo%20sobre%20reforma%20curricular%20-%20Luis%20Guerrero.pdf>
- Guerrero, G. (2018). *Estudio sobre la Implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en Instituciones Educativas Públicas Focalizadas*. Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE). GRADE. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/CurriculoNacional.pdf%0Ahttp://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5801>
- Gutiérrez, S. (2021). *La Política de Educación Sexual Integral en el Perú: un análisis de los factores que influyeron en sus avances y retrocesos (2008-2019)*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]
- Hemlke, G. & Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. <http://www.jstor.org/stable/3688540>
- Hernández-Luis, A., Carrasco, C., & García-Guerra, S. (2021). Ordenando el caos:

- cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 173–196. <https://doi.org/10.21308/recp.56.07>
- Hernández, C., & Quintero, M. (2009). La Teoría Queer: la de-construcción de las sexualidades periféricas. *Sociológica (México)*, 24(69), 43–60.
- Jarty, J., & Batthyány, K. (2021). Recent Evolutions of Gender, State Feminism and Care Models in Latin America and Europe. En P. López-Roldán & S. Fachelli (Eds.), *Towards a Comparative Analysis of Social Inequalities between Europe and Latin America* (pp. 361–385). <https://doi.org/10.1007/978-3-030-48442-2>
- Johnson, N., Rodríguez Gustá, A., & Sempol, D. (2020). Claves Para Explicar Avances Y Retrocesos En Los Derechos De Las Mujeres Y Las Personas Lgbt En Uruguay. Múltiples Presiones, Resistencia Política E Inercias Estructurales. *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas: el reclamo de derechos durante la marea rosa*. [https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv1gm01z9.6.pdf?ab\\_segments=0%252Fbasic\\_search\\_gsv2%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3A3e915ace578511ddec29ab28a3d0ed18](https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv1gm01z9.6.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_search_gsv2%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3A3e915ace578511ddec29ab28a3d0ed18)
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman, New York. Capítulo IV . Processes, Origins, Rationality, Incrementalism, and Garbage Can” PP. 71-89 .
- Lombardo, E., Meier, P., & Verloo, M. (2012). Policymaking and Gender. *FREIA – Feminist Research Center in Aalborg Aalborg University*, 81. <http://www.freia.cgs.aau.dk/Publikationer+og+skriftserie/Skriftserie/>
- López, J. A. (2018). Movilización y contramovilización frente a los derechos lgbti. Respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. *Estudios Sociológicos*, 36(106), 161–187. <https://doi.org/10.24201/es.2018v36n106.1576>
- Ministerio de Educación, . (2017). Currículo Nacional de Educación Básica. En *Currículo Nacional de Educación Básica* (p. 224). <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>
- Muñoz, F. (2006). Caminos cruzados: género en las políticas educativas en el Perú en los últimos diez años. *Educ. Soc., Campinas*, vol. 27, n. 95, p. 385-406
- Muñoz, F. (2019). *Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción. Género y educación en Perú* (Documento de referencia preparado para el Informe GEM 2020 América Latina y el Caribe). UNESCO
- Muñoz, F. G. y Laura, V. L.(2017). «Género» y la denominada «ideología de género» en educación: entre el diálogo y el rechazo a la diversidad.. En *El arte del desgobierno. Serie Perú Hoy*. (pp. 203 - 220). Desco. Recuperado de: [http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1118/PH\\_jul17\\_VF.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1118/PH_jul17_VF.pdf)
- Plasencia, C. (2020). *Activismo religioso conservador en las calles: La estrategia de movilización de las iglesias del Movimiento Misionero Mundial contra la “ideología de género” (2016-2019)*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]
- Ramírez, B. (2019). El Currículo Nacional de Educación Básica en debate: derechos de la infancia y límites de la responsabilidad parental. *Derecho & Sociedad*,

- (51), 89-102  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20861>
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework. En Sabatier, P. (Ed.), *Theories of Policy Process* (pp.189-220). Westview Press
- Serrano-Amaya, J. F. (2019). "Gender ideology": Authoritarian populism and sexual politics. *Nomadas*, 50, 155–173. <https://doi.org/10.30578/nomadas.n50a10>
- Tello, K. (2019). Causas de la politización reactiva del conservadurismo evangélico en el Perú contemporáneo. *Politai*, 10(19), 13-33. <https://doi.org/10.18800/politai.201902.001>
- Tiburcio, G. (16 de marzo de 2021). Ejecutivo propone reorganizar el Minedu pero omite el enfoque de género. *Wayka*. <https://wayka.pe/ejecutivo-propone-reorganizar-el-minedu-pero-omite-el-enfoque-de-genero/>
- Trujillo, J. (2018). *¿Consenso ideológico o presión de intereses?: Un estudio (necesario) de la "Ley Pulpín"*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Velasco, M. (2016). Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate. *Íconos*, 54(1), 149-157. doi: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1975>
- Viñas, V., Page, A. y Pike, E. (2018). El "cambio de políticas públicas". ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 72, Oct. 2018, pp. 113-136, ISSN 1315-2378.
- Viveros, M. (2017). Hacer y deshacer la "ideología de género". *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*, 27(118-127). DOI: 10.1590/1984-6487.sess.2017.27.07.a
- Weible, C. M., P.A. Sabatier, and M. Lubell.(2004). "A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California." *Policy Studies journal* 32 (2): 187-208.

## Anexos

### A. Rastreo de procesos políticos y sociales externos a la formulación del CNEB 2016

FECHA	ACONTECIMIENTO	ACTORES
1. 2005	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	- Ministerio de Relaciones Exteriores
2. 02/2007	Se recomienda al Perú utilizar sistemáticamente el término “igualdad” en reemplazo del “equidad” en políticas de género, Documento CEDAW/C/PER/CO/6 de fecha 2 de febrero de 2007	- CEDAW
3. 17/01/2011	Presentación del Proyecto de Ley de la Ley de Promoción de la Igualdad y la No Discriminación,	- Congresista Leonardo Agustín Inga Vásquez, de la agrupación Alianza Parlamentaria
4. 07/03/2012	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debatió por primera vez sobre la discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género	- Organización de Naciones Unidas
5. 20/07/2012	Presentación del proyecto de ley de protección de la identidad la tutela jurisdiccional del cambio de nombre	- Congresista Mariano Portugal
6. 17/08/2012	Aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Se menciona la “orientación sexual”	- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
7. 12/2012	Se publica “Por una sociedad joven inclusiva: compilación de trabajos sobre jóvenes trans, lesbianas, gays y bisexuales”	- MINEDU - Secretaría Nacional de la Juventud
8. 05/2013	Informe Anual sobre Derechos Humanos de Personas Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales en el Perú 2012	- PROMSEX
9. 2013	Creación de la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género, como un espacio de coordinación interna del MINEDU	- MINEDU
10. 09/2013	Presentación de Proyecto de Ley Unión Civil	- Congresista Carlos Bruce

11.	10/03/2015	La Comisión de Justicia del Congreso rechaza el proyecto de ley presentado por Carlos Bruce a favor de la Unión Civil. Tres miembros de Gana Perú votaron en contra y dos no se presentaron a la sesión.	- Congresistas de Gana Perú - Congresistas fujimoristas
12.	03/2015	Se aprueba la modificación parcial del Diseño Curricular Nacional 2009, eliminando la Educación Sexual Integral	- MINEDU
13.	2015	APCI premia a PROMSEX por su Informe Anual sobre la situación de las personas LGTBI 2012	- Agencia Peruana de Cooperación Internacional - Ministro Jaime Saavedra
14.	02/06/2016	Aprobación del CNEB mediante RM 281-2016-MINEDU	
15.	28/07/2016	Cambio de gobierno. Pedro Pablo Kuczynski es el nuevo presidente y el Congreso un 26.91% de congresistas reelectos para el nuevo periodo 2016-2021.	- Pedro Pablo Kuczynski - Congreso 2016
16.	29/11/2016	Firma de la Declaración de Lima, documento en contra de la "ideología de género"	- Congresistas Edwin Donayre, Julio Rosas, Tamar Arimborgo, Gilder Ushiñahua y Federico Pariona, - Excongresista Humberto Lay - Alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio
17.	30/11/2016	Presentación del Proyecto de Ley que establece la Unión Civil	- Congresista Alberto de Belaunde - Congresista Carlos Bruce
18.	14/02/2017	Presentación del Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario	- Congresistas Marisa Glave, Alberto de Belaunde, Indira Huilca, Tania Pariona, Carlos Bruce, Edgar Ochoa, Marco Arana

## B. Eventos relevantes durante la formulación del CNEB (2010-2017)

FECHA	ACONTECIMIENTO	ACTORES
1. 2010	Ventana de oportunidad: Modificación del DCN 2009 debido a la reformulación de estándares de aprendizaje	- Instituto Peruano de Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA)
2. 08/2011	Se plantea la modificación del DCN 2009 para elaborar el Marco Curricular Nacional	- Patricia Salas
3. 2012 – 2015	14 estudios, 9 mesas técnicas, 1 conferencia nacional, 6 mesas de diálogo regionales, 20 consultas focalizadas en Lima y 1 consulta nacional en Ayacucho	- Dirección General de Educación Básica Regular
4. 17/08/2012	Aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Se menciona la “orientación sexual”	- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
5. 12/2012	Se publica “Por una sociedad joven inclusiva: compilación de trabajos sobre jóvenes trans, lesbianas, gays y bisexuales”	- Secretaria Nacional de la Juventud
6. 03/2013	Creación de la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos	- Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa
7. 10/2013	Nombramiento de Jaime Saavedra como ministro	- Ollanta Humala - César Villanueva Arévalo
8. 10/2014	Desestimación de un borrador del CNEB	- Consejo Nacional de Educación - Jaime Saavedra
9. 25/03/2015	Se aprueba la modificación parcial del DCN 2009, R.M. 199-2015	- Jaime Saavedra
10. 02/06/2016	Aprobación del CNEB mediante RM 281-2016	- Jaime Saavedra
11. 9-11/22/2016	I Taller Macrorregional para la implementación del CNEB 2016	- Dirección General de Educación Básica Regular
12. 18/12/2016	Renuncia de Jaime Saavedra como ministro	- Congreso de la República
13. 04/03/2017	Marcha nacional CMHNTM por la derogación del CNEB	- Colectivo CMHNTM - Colectivo Padres en Acción
14. 08/03/2017	Modificación del CNEB mediante R.M. 159-2017	- Marilú Martens

## C.

#### D. institucionalidad - Marco normativo nacional de soporte del enfoque de género del CNEB 2016

	<b>FECHA</b>	<b>NORMA/EVENTO</b>
1.	1979	Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)
2.	1990	Conferencia Mundial sobre Educación para Todos
3.	1995	Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas
4.	19/10/1996	Creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)
5.	2000	Objetivos de Desarrollo del Milenio
6.	2000	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2000-2005
7.	11/07/2002	Cambio de nombre del PROMUDEH a Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Ley Orgánica N° 27779
8.	2000-2006	Aprobación de 17 Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones (PRIO)
9.	2003	Ley General de Educación. La equidad e inclusión son considerados como principios de la educación.
10.	2005	Diseño Curricular Nacional 2005. Contiene la Equidad de Género como uno de los Temas Transversal
11.	2006	Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010
12.	2007	Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
13.	2008	Adhesión de Perú a la Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas
14.	2009	Diseño Curricular Nacional 2005. Se mantiene la Equidad de Género como uno de los Temas Transversal.
15.	20/01/2012	Cambio de nombre del MINDES a Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
16.	2012	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Busca transversalizar el enfoque de género en todo el Estado.
17.	2012	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021. Contiene el Enfoque de Género, señalando que hay diferencias sociales construidas en base a diferencias biológicas entre ambos sexos.
18.	2013	Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar 2013-2016. Se propone luchar la violencia escolar, incluyendo la de género.
19.	2015	Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 04

- |            |      |   |
|------------|------|---|
| <b>20.</b> | 2015 | Foro Mundial sobre la Educación 2015. Propone combatir la violencia, incluyendo las que cuentan con el género como motivo |
| <b>21.</b> | 2016 | Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-202  |

