

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La Ley N°31498 y el Enfoque de Género en la educación: el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y su impacto en la implementación de políticas educativas

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

Villalobos Blass, Armando Sebastian

Asesor(es):
Gianella Malca, Camila


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Gianella Malca, Camila, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación La Ley N° 31498 y el Enfoque de Género en la educación: el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y su impacto en la implementación de políticas educativas del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Villalobos Blass, Armando Sebastian dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 26/01/26.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis 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, 27 de enero del 2026

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Gianella Malca, Camila</u>	
DNI: 10220455	Firma 
ORCID: 0000-0002-2656-0589	

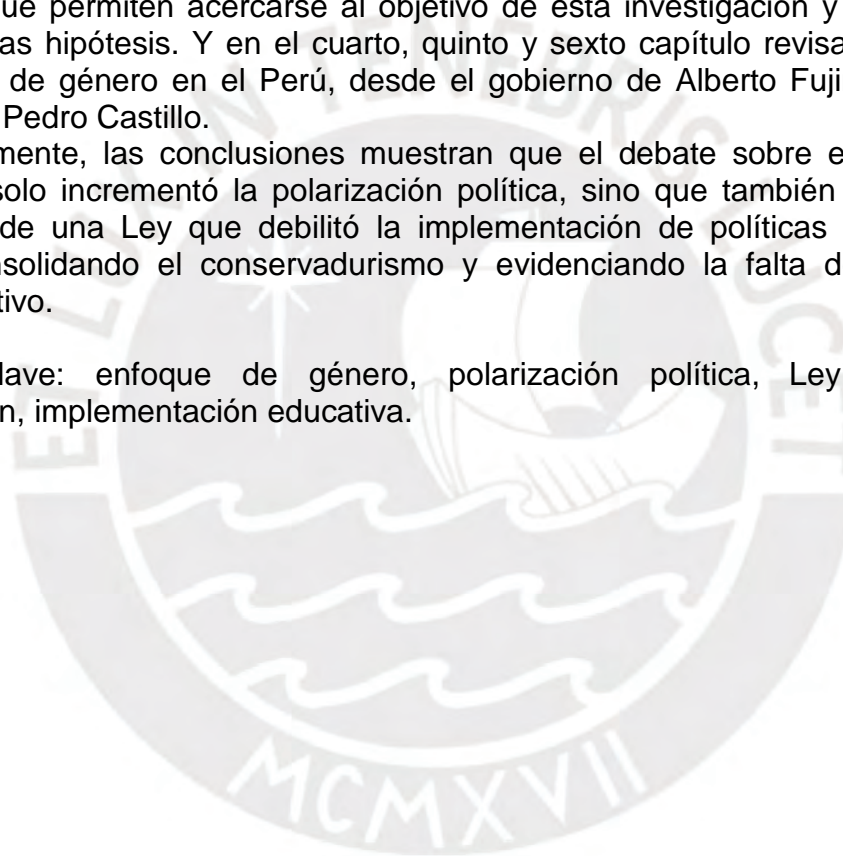
Resumen

La presente investigación examina cómo el debate sobre el enfoque de género en las políticas educativas ha intensificado la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el Perú, a partir de la aprobación de la Ley N° 31498. Esta ley, que limita la implementación de políticas educativas con enfoque de género al permitir la intervención de los padres de familia y grupos conservadores en la revisión de los textos escolares, refleja una lucha política que debilitó la implementación efectiva del enfoque.

Mediante un enfoque metodológico de *process tracing*, se analiza el proceso histórico y político que llevó a la aprobación de la Ley, identificando las tensiones y los intereses estratégicos de los actores involucrados. En el primer capítulo se revisan los temas principales en los que se enfoca este enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el segundo y tercer capítulo se trazan los principales conceptos que permiten acercarse al objetivo de esta investigación y establecer la pregunta y las hipótesis. Y en el cuarto, quinto y sexto capítulo revisa la evolución del enfoque de género en el Perú, desde el gobierno de Alberto Fujimori hasta el gobierno de Pedro Castillo.

Finalmente, las conclusiones muestran que el debate sobre el enfoque de género no solo incrementó la polarización política, sino que también resultó en la aprobación de una Ley que debilitó la implementación de políticas inclusivas de género, consolidando el conservadurismo y evidenciando la falta de un diálogo político efectivo.

Palabras clave: enfoque de género, polarización política, Ley N° 31498, confrontación, implementación educativa.

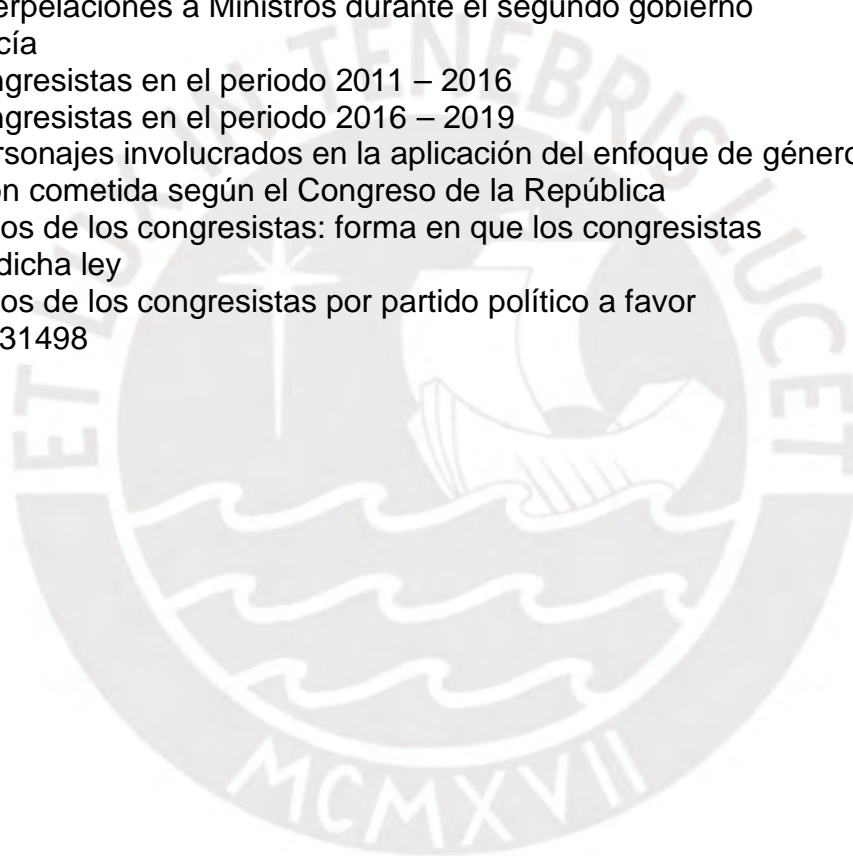


Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Las disputas contra el enfoque de género antes de la Ley legislativa N°31498	16
1.1. La sociedad civil	16
1.2. Disputas a nivel del Poder Ejecutivo - Legislativo	18
1.3. La Ley N° 31498	24
Capítulo 2. Conceptos para aproximarnos al análisis de las disputas en torno al enfoque de género entre los diferentes poderes del Estado	26
2.1. Movilización social entorno al enfoque de género	26
2.2. Oposición política	30
2.3. Mecanismos de control y control político	33
2.4. Backlash	35
Capítulo 3. Metodología de la investigación	39
3.1. Pregunta de investigación	39
3.2. Hipótesis	39
3.3. Metodología	39
3.3.1. Metodología del process tracing	39
Capítulo 4. La transición del enfoque de género: desde el gobierno de Alberto Fujimori hasta el gobierno de Ollanta Humala	50
Capítulo 5. Debates sobre el enfoque de género 2016 - 2020. La implementación del Currículo Nacional de Educación Básica: el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y el Congreso fujimorista	63
Capítulo 6. La aprobación de la Ley N°31498: el gobierno de Pedro Castillo	70
6.1. Reacciones de la opinión pública a la Ley N° 31498	74
Conclusiones	78
Referencias bibliográficas	80

Índice de tablas

Tabla 1 recursos aportados por los aliados del contramovimiento	9
Tabla 2 ejemplificación de dos casos en la región latinoamericana sobre la movilización social como fuente de presión	10
Tabla 3 composición del congreso del 2001 al 2016	19
Tabla 4 composición del congreso del 2016 al 2021	23
Tabla 5 arenas y estrategias sociales	27
Tabla 6 oposición política según su posición	31
Tabla 7 autoridades y personalidades a favor y en contra del enfoque de género de 1996	53
Tabla 8 congresistas en el periodo 1995 – 2000	53
Tabla 9 congresistas en el periodo 2001 – 2006	57
Tabla 10 congresistas en el periodo 2006 – 2011	59
Tabla 11 interpelaciones a Ministros durante el segundo gobierno de Alan García	60
Tabla 12 congresistas en el periodo 2011 – 2016	61
Tabla 13 congresistas en el periodo 2016 – 2019	63
Tabla 14 personajes involucrados en la aplicación del enfoque de género y la infracción cometida según el Congreso de la República	68
Tabla 15 votos de los congresistas: forma en que los congresistas votaron por dicha ley	71
Tabla 16 votos de los congresistas por partido político a favor de la Ley N°31498	72



Introducción

La igualdad de género y temas afines han sido objeto constante de debate en la sociedad y en instituciones públicas como el Poder Ejecutivo y Legislativo, encargados de proteger los derechos ciudadanos. En los últimos años, este debate ha ganado relevancia por el retroceso en políticas públicas sobre género, incluyendo la oposición a la educación sexual integral y la penalización del aborto, entre otros.

Esta tendencia se observa a nivel global, especialmente en Europa, donde el discurso conservador populista, asociado principalmente con partidos radicales de derecha, ha ganado mayor aceptación y representación en el Parlamento Europeo, foro clave para el debate sobre políticas de género, incluida la implementación de la educación sexual integral. Este discurso, fundamentado en la llamada “ideología de género”, sostiene que dicha educación amenaza a la infancia y la familia, limitando el derecho de los padres a enseñar sobre sexualidad y temas afines (Lombardo y Kantola, 2021), al tiempo que fomenta el libertinaje.

En América Latina, el discurso conservador comenzó a ganar difusión durante el llamado giro a la izquierda, cuando varios países de la región, especialmente en el sur del continente, fueron gobernados mayoritariamente por presidentes de orientación progresista, con excepciones como Nicaragua, Venezuela y Ecuador. Este período representó un cambio en políticas relacionadas con derechos humanos y justicia social, promoviendo el reconocimiento de derechos previamente desestimados o relegados en la última década del siglo XX.

Estas políticas promovieron el reconocimiento de derechos como el acceso al aborto y el matrimonio igualitario, siendo mayoritariamente aceptadas debido a una mayor comprensión y valoración de los derechos humanos entre la población latinoamericana. No obstante, encontraron resistencia en sectores conservadores que se oponían a las iniciativas progresistas de estos gobiernos.

Como respuesta a las políticas progresistas, surgieron movimientos conservadores que, inicialmente minoritarios, tenían escasa influencia. Sin embargo, tras el triunfo electoral de partidos de derecha en varios países de América del Sur, estos discursos ganaron relevancia tanto en el ámbito social como estatal. Esto se debió a que los nuevos presidentes formaron alianzas con grupos conservadores y compartían en gran medida sus posturas ideológicas.

Los principios centrales de estos grupos conservadores incluyen la protección de la vida, la defensa de la familia tradicional y la promoción de la educación sexual

exclusivamente en el hogar, en oposición a las políticas impulsadas durante el giro a la izquierda, orientadas al bienestar social. Asimismo, la crisis económica de 2008 y la falta de respuestas efectivas por parte de estos gobiernos sirvieron como catalizador para el auge y, en algunos casos, el resurgimiento de estos movimientos conservadores.

A medida que ha ido avanzado el tiempo, este movimiento o discurso conservador ha crecido exponencialmente en esta zona de Latinoamérica. Esta escalada exponencial se dio en el año 2016 con la formación del grupo conservador #ConMisHijosNoTeMetas, la cual se formó en Colombia y que agrupa diferentes personas y asociaciones conservadoras. También dentro de este grupo, se encuentran representantes de la Iglesia, en especial, la cristiana evangélica, que es la que tienen mayor movimiento con respecto a estos temas que ellos lo consideran como no cristianos.

En el caso particular peruano, los temas de género en el Perú siempre han sido una materia de constante conflicto y controversia a lo largo de los años en que las primeras reformas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en el país se implementaron. Desde el gobierno de Alberto Fujimori en 1996 hasta el gobierno de Ollanta Humala en 2012 las reformas de género han estado en constante avance, a pesar de que líderes de corte conservador se han opuesto a ello. Sin embargo, desde el 2016 hasta el 2022, se han dado una serie de escenarios en los cuales todo lo avanzado con respecto a género se vio amenazado.

Esta igualdad de género en el Perú tuvo un proceso que se remonta desde la segunda mitad de los años noventa, y que hasta el 2016 se lograron grandes avances respecto a ello. Este proceso iniciado por Fujimori tuvo una gran aceptación por diferentes motivos, entre ellos, los acuerdos entre su gobierno y el Poder Legislativo, a pesar que algunas voces de su partido se encontraban en contra de ello (Townsend, 2009).

Luego de la caída de Alberto Fujimori en el año 2000, la apertura de grandes cambios para mejorar la legitimidad de las instituciones públicas, principalmente, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, se dio de manera inmediata. La creencia de mejorar la imagen de ambos poderes significaría que los peruanos se sintieran más cerca de sus gobernantes y a la vez expresar sus diferentes puntos de vista con respecto a Leyes o normas que estuvieran o no de acuerdo. Con las reformas institucionales en marcha, el aspecto político se mantuvo, creyendo que el

mismo se iba a fortalecer con el pasar de los años junto con aquellos cambios institucionales (Dargent y Rousseau, 2022).

Es por ello que los diferentes agentes políticos en el Perú, en los últimos años, han buscado implementar políticas públicas en bien de la ciudadanía peruana. Sin embargo, también se buscó aprobar leyes que estén de acuerdo principalmente a sus intereses personales, incluso haciendo retroceder reformas que costó tiempo y esfuerzo promoverlas. Esto se dio a través de los partidos políticos que han logrado ganar la presidencia de la República y que, a pesar de que en la representación legislativa no lograron una mayoría considerable, colocaron su propia agenda gracias al control que han tenido desde el Congreso, específicamente de la mesa directiva y de comisiones clave dentro del parlamento (Dargent y Rousseau, 2022).

Este control permitía dos aspectos importantes. En primer lugar, que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a pesar de sus diferencias políticas, puedan llevarse de manera grata ya que el partido de gobierno liderando la mesa directiva hacía que las propuestas por parte del presidente y sus ministros tenga mejor fluidez y mayor aceptación por parte de los congresistas (Dargent y Rousseau, 2022). Y, en segundo lugar, que el uso de los mecanismos de control existentes en la Constitución y en el reglamento del Congreso se dieran para situaciones estrictamente extremas y no por cuestiones revanchistas por parte del partido que no ganó, principalmente que en los últimos 24 años ha sido el partido que tanto ha pasado a segunda vuelta como el que ha obtenido una mayoría considerable frente al partido de gobierno.

Sin embargo, desde el 2016 hasta el año 2022, las relaciones entre ambos poderes del Estado tuvieron un cambio sustancial debido a factores netamente políticos, y que buscaban situaciones para poder utilizar las “armas” que las normas actuales que la Constitución y el reglamento del Congreso les permiten usar para ejercer control uno sobre otro. Esto se dio debido a que el principal partido de oposición, es decir, Fuerza Popular, “aceptó” los resultados electorales frente a la victoria de Pedro Pablo Kuczynski, y que cuyo partido opositor logró una mayoría nunca antes vista, la cual le permitió tener casi un control absoluto del Congreso, permitiendo usar los mecanismos de control y fiscalización cuando y como quisiese con el objetivo de perjudicar al gobierno. Sin embargo, no existía un tema o asunto claro que permitiese usarlos y tener un argumento conciso para que no existieran cuestionamientos.

Y es por ello que la agenda neoconservadora fue uno de los puntos clave dentro de esta confrontación para poder tener un control y presión política, mayoritariamente del Legislativo que el Ejecutivo, con políticas que apoyaban a proteger la vida y la familia, así como también, entre otros aspectos, el derecho a que los padres puedan intervenir en la educación de sus hijos (Morán, 2023). La implementación de esta agenda fue por un cambio en la política pública con respecto a la educación pública escolar, en la que se tratarían temas como la educación sexual integral y la igualdad de derechos, todo ello dentro del conocido enfoque de género; tema de gran controversia no solo en el Perú, sino también en América Latina.

Por lo tanto, la agenda neoconservadora tuvo gran importancia en el Perú, ya que los aspectos propuestos por los grupos conservadores, específicamente, de un carácter más religioso, tenían argumentos lo suficientemente claros y necesarios para poder ejercer oposición al gobierno de Kuczynski y de esta manera deteriorar su gestión que recién comenzaba. Por otro lado, este tipo de asociaciones que salieron a marchar en contra del enfoque de género en la educación pública escolar han sido la fuente principal de movimiento para la aplicación de políticas que le hagan contrario a medidas como la aprobación del aborto, el matrimonio igualitario o la educación con enfoque de género (Vaggione, 2014).

Esto produce, al mismo tiempo, que exista una confrontación para cuestionar acciones que realiza el gobierno de turno, haciendo el uso de mecanismos de control como la interpelación y censura de ministros, y el uso de otras estrategias como la creación de proyectos de Ley para entorpecer los avances de estas políticas. Es decir, puede traducirse en un backlash o contrarespuesta por parte de los grupos conservadores y sus aliados para retroceder en las reformas ya avanzadas para la igualdad de género (Caminotti y Tabbusch, 2021). Esto puede ser cierto hasta cierto punto, ya que mediante mecanismos como proyectos de Ley o con el uso de la estrategia de coalición para votar en contra de un proyecto permite reconocer que hay una respuesta clara en contra de lo que se busca, que es el apoyo mediante Leyes a los grupos minoritarios, es decir, comunidad LGTB, mujeres, entre otros (Tello, 2024).

Sin embargo, esta idea se cae con facilidad ya que en este periodo del 2016 al 2022 no se buscó realmente un retroceso en la implementación en la educación pública escolar, sino generar una presión hacia el gobierno para forzar una renuncia

o en términos coloquiales “pisar el palito” para generar una mayor confrontación entre ambos poderes, generando una vacancia presidencial por parte del Poder Legislativo, o un cierre inconstitucional del Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Es por ello que los proyectos de Ley presentados en aquel periodo de tiempo tenían dos motivos, uno mayor que el otro, pero que la finalidad era la erosión del gobierno de Kuczynski mas que revertir las decisiones sobre el enfoque de género en la escuela pública, el cual pasa a un segundo plano.

Es decir, el discurso populista conservador jugó un rol importante dentro de estas tensiones entre ambos poderes del Estado, ya que el discurso que se manejaba era que esta política en la educación básica regular se fomentaba la “ideología de género”, es decir, el libertinaje sexual y una falta de moralidad para enseñar sobre temas de sexualidad a los niños y jóvenes de los colegios. Además, aluden que esta política les “quita” el derecho a que los padres de familia puedan enseñarles sobre estos temas desde el hogar, con una formación más ética y moral por parte de los padres, y no desde la escuela, ya que o no se encuentran preparados con respecto a estos temas, o que son temas que solo deben ser tratados en la casa y no en ambientes públicos.

Las manifestaciones que se dieron a principios del 2017 y en la que agrupan una gran cantidad de personas y representantes de la Iglesia Católica y evangélica, exigían en primer lugar el retroceso de esta reforma por parte del Poder Ejecutivo y la renuncia de la Ministra de Educación debido a que no estaba “capacitada” para ocupar el cargo. Esto demuestra que el uso del discurso genera un gran movimiento para poder retroceder en medidas importantes como los derechos en cuanto a género y políticas como la educación sexual integral.

Estos grupos, colectivos o movimientos conservadores que participaron en estas manifestaciones están integrados por personas de iglesias neo pentecostales, en su mayoría, y de la Iglesia católica, y que han decidido sobrepasar el límite religioso para incursionar en el ámbito político por medio de la creación de su propio partido político o por uno ya establecido, los cuales, estas asociaciones políticas, a su vez, asumen los intereses de estos grupos conservadores para ser utilizados por sus integrantes dentro del Poder Legislativo, en caso el gobierno de turno decida realizar políticas públicas con respecto a ello. Estos partidos que son escogidos por los grupos conservadores en su mayoría son de derecha, es decir, agrupaciones políticas que se caracterizan por conservar el status quo gubernamental, ya sea en

el aspecto económico como el libre mercado; y lo social, como lo es la protección de la familia y de la vida.

Estos grupos conservadores no son recientes ni recién han cobrado importancia con este suceso. Además, el gran apoyo por parte de colectivos tanto nacionales como internacionales han permitido que estos grupos se fortalezcan y tengan el peso importante dentro de la sociedad, especialmente, de los sectores más populares a partir de la década del 2010, en donde la población principalmente evangélica creció considerablemente y viró su agenda frente a la ciudadanía y sus feligreses. Es por ello que la estrecha relación con los partidos de derecha hace que sus integrantes dentro de estas agrupaciones políticas coloquen sus ideales en el ámbito público, especialmente, cuando se encuentran en el Poder Legislativo, ya que las facultades que ellos tienen como parlamentarios permiten la creación de Leyes para contrarrestar todo lo que engloba los derechos por la igualdad de género (Tello, 2024).

Como se mencionó en el párrafo anterior, la conformación religiosa en el Perú en partidos políticos no es nueva, ya que desde los años 80, las personas integrantes de las iglesias evangélicas pertenecían a partidos establecidos, principalmente del APRA, en donde surgen por primera vez este grupo de la sociedad, aunque en gran minoría. (Pérez Guadalupe y Grundberger, 2018).

Por otro lado, y en consecuencia por el rechazo por parte de los políticos evangélicos por el partido aprista peruano debido a su primer gobierno, el AGEUP (Asociación de Grupos Evangélicos Universitarios del Perú) buscaba la manera de participar en la política, pero mediante el apoyo de algún candidato. Ese candidato que había formado un grupo pequeño de intelectuales y personas pertenecientes al evangelismo fue Alberto Fujimori, persona en quien esta agrupación encontró simpatía en él. Además, el escenario de la crisis económica, política y social que afrontaba el Perú fue perfecto para incursionar en la política. Con ello, se mostraba por primera vez a la iglesia evangélica participar directamente en la política, y que además eran un colectivo importante a pesar de en ese entonces ser un grupo pequeño. Sin embargo, esto no duró debido al autogolpe de 1992 y la posterior postura de Fujimori dentro del poder (Pérez Guadalupe y Grundberger, 2018).

Desde aquel momento, el posible fracaso de los representantes evangélicos en su participación política ha sido constante, a pesar de que su número de adeptos no es poco. Casos como el del pastor Humberto que solo obtuvo el 4% de votos a

pesar de que la iglesia evangélica en el Perú representa un 12% de la población. Esto quiere decir que la iglesia evangélica todavía se encuentra subrepresentada en el ámbito político. Esto es porque los creyentes de esta iglesia sopesan más sus principios políticos que los religiosos al momento de elegir a sus autoridades (Pérez Guadalupe, 2017).

Este fracaso se dio principalmente a que los supuestos partidos o bancadas conservadoras – religiosas no son lo suficientemente fuertes dentro del país, ya que, como se mostró anteriormente, no logran una representación y respaldo lo suficientemente sólido como para tener una voz dentro de la arena pública, a diferencia de otras naciones como Brasil, por ejemplo, que las bancadas conformadas por movimientos conservadores e iglesias tiene una representación importante dentro de su parlamento, permitiéndoles generar debates en cuanto a cuestiones de género y los temas relacionados a ellos. Esta representación en Brasil ha generado fricciones entre el gobierno y el parlamento, como lo fue en el gobierno de Luis Inácio Lula Da Silva, en donde las respuestas de ambos lados con respecto a temas de salud sexual fueron controvertidas, traducidas estas principalmente en proyectos de Ley a modo de reclamo o respuesta a políticas públicas de dicho país (De Assis Machado y Alves, 2017).

La movilización social, parte de las estrategias usadas por los movimientos conservadores, se convierte en la principal estrategia de presión hacia el Estado y que implica la búsqueda de métodos que se encuentren principalmente en un marco legal que algún integrante de algún grupo organizado de la sociedad civil, actores políticos o autoridades públicas pretendan utilizar dependiendo de la arena social en donde se encuentre (Gloppen, 2021). Esto es también debido a que la sociedad civil, ante la falta de recursos políticos necesarios, buscan en la movilización social por medio de sus representantes ejercer una presión, y que los Estados lleguen al punto de no poder controlarlos, y simplemente ceden a las presiones para evitar la desaprobación o, en casos extremos, la destitución de sus cargos, incluso, haciendo contra respuestas por parte del propio gobierno en contra de los que le ejercen dicha presión, generando conflictos y tensiones.

Estos pueden moverse desde la arena de la sociedad civil, la arena legal y la arena política. Esta última es importante y la más utilizada por los partidos políticos y sus representantes, ya que ha permitido que, en primer lugar, el gobierno de turno retroceda en alguna política o Ley que vulnere, con respecto a la agenda de los

grupos religiosos conservadores, la moral y las buenas costumbres de la sociedad y, en segundo lugar, que sus agentes, ya sea de los propios partidos políticos o integrantes de los grupos conservadores, puedan introducirse en las instituciones del Estado y desde allí también promover sus propias políticas.

Específicamente desde la arena política, las medidas en contra de cualquier proyecto de género han sido impulsadas por el Poder Legislativo en la mayoría de las oportunidades, sin embargo, estas no progresaron de acuerdo a los objetivos de los mismos. A pesar de todo ello, aunque estos agentes o grupos se encontraban en una notoria minoría desde esta arena social, lograron que su posición pase a la agenda pública de la ciudadanía peruana, logrando que las mismas estuviesen en el debate y tomando la importancia necesaria para poder mover los ideales de los peruanos, que en su mayoría, de manera empírica, se determina como conservador.

Por otro lado, cuando se suscitó la aplicación de la política de la educación con enfoque de género ocurrió un efecto contrario, ya que la que la relación del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo había cambiado, en la que una oposición tenía el control mayoritario del parlamento y las rencillas de los resultados electorales (Dargent y Rousseau, 2022) generaron en la aplicación de estrategias legales que la arena legislativa le brinda, y usando la agenda neoconservadora como un punto inicial de conflictos y presión entre el Ejecutivo y Legislativo; acciones como la censura del Ministro de Educación generan una fricción en las relaciones entre estos dos poderes del Estado, esto, a su vez, con el gran apoyo por parte de grupos conservadores, no necesariamente con integrantes del parlamento, pero sí con una voz fuerte en la arena social a través de protestas por parte de los mismos.

Y, por último, los grupos conservadores peruanos y su gran cantidad de integrantes permitieron una gran movilización a inicios del 2017 en el cual rechazaban de manera clara las reformas de enfoque de género, y que el eco en un partido de derecha como lo es Fuerza Popular, y que a su vez buscaba el argumento para poder perjudicar al gobierno de Kuczynski, permitió que su voz fuese mayor. Además, la colocación de grandes banners publicitarios demostraba la gran capacidad y apoyo económico que estos tenían y que los líderes de los mismos tenían la fuerza necesaria para hacer retroceder las políticas de género en la educación, pero principalmente, denunciar al gobierno como un promovedor de la “ideología de género” (Tello, 2024).

Tabla 1
 Recursos aportados por los aliados del contramovimiento

Recursos	Congresistas conservadores	Iglesia Católica	Redes transnacionales provida y profamilia
Institucionales	Facultades y prerrogativas legislativas	-	-
Políticos	Capital político	Influencia política	Influencia política
Organizacionales	-	Marco de acción colectiva	Expertise
Económicos	-	-	Financiamiento

Fuente: Tello, 2024

Es por ello que este tipo de estrategias utilizadas se traducen en una forma de la judicialización de la política, en la que el litigio estratégico forma parte de una de las maneras en la que partidos políticos y grupos conservadores se mueven dentro del marco legal y de las arenas sociales para impedir que este tipo de políticas se apliquen en los países que se debaten este tipo de situaciones, siempre y cuando estas se utilicen para medir la fuerza del gobierno y del parlamento. Además, la preparación legal, política y social de los integrantes de los partidos y grupos son de un nivel muy superior que les permite que este juego se lleve de una manera más profesional y con el mínimo de equivocaciones con el objetivo de determinar quien ejerce la dominación sobre otro.

Es decir, la agenda neoconservadora pasó de ser una simple agenda la cual se aplicaría de acuerdo a la Ley a ser un método en primer lugar, como una contrarespuesta a ciertas Leyes que benefician los derechos sexuales y, en segundo lugar, como una manera de oposición que serviría para hacer que un gobierno retroceda en decisiones que tengan que ver con ese tema o que lograsen que destituyan a ministros por estos temas. Es decir, que la nueva manera de juzgar y criticar cambia con la mezcla de lo político con lo conservador, que eran “exclusivamente” de los grupos religiosos, y que pasó a la política como un objeto de oposición.

Dos ejemplos claros de ellos son los ocurridos en el Perú y Costa Rica, como parte de la implementación de la educación con enfoque de género.

Tabla 2

Ejemplificación de dos casos en la región latinoamericana sobre la movilización social como fuente de presión

Países en que se ha debatido la educación con enfoque de género	Perú	Costa Rica
Año en que se implementó la política	1996 - 2016	Desde la década de 1920
Principales opositores a la educación con enfoque de género	Grupos conservadores bajo el lema: #ConMisHijosNoTeMetas. Partido político Fuerza Popular. Partido Peruanos Por el Kambio (1 integrante),	Iglesia Católica. Iglesia evangélica. Grupos conservadores. Grupo de padres de familia.
Argumentos para la oposición de la política pública	Se aplicaría una "ideología de género" en la educación y se limitaría el derecho de los padres a la enseñanza de los hijos.	Desde la década de los 90, los materiales escolares contenían contenido "pornográfico" y convertirían a los niños en personas "anormales"
Estrategias utilizadas para ejercer presión	Presión sobre el Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo. Movilización social por parte de los grupos conservadores. Movilización social por parte de los maestros del SUTEP. Estrategia política mediante el control político (censura de los Ministros Jaime Saavedra y Marilú Martens). Control mayoritario del parlamento por parte de Fuerza Popular (mesa directiva del Congreso y comisiones estratégicas).	Presión sobre el gobierno de Costa Rica. Estrategias de carácter legal y ciudadana. Sabotaje dentro de la educación de Costa Rica mediante las lecciones de estudiantes, protestas y la exigencia de la renuncia del Ministro de Educación.
¿Se usó como herramienta de oposición?	Si, debido a que Fuerza Popular fue la primera fuerza opositora del Parlamento 2016 – 2019 y adoptó la agenda de los movimientos conservadores.	Si, ya que fueron los padres de familia mediante la protesta social y el sabotaje en las escuelas ejercieron presión al gobierno.
¿Se logró el objetivo de retroceder en la política?	De manera parcial	Si

Fuente: Elaboración propia en base a Gianella, 2022; Sequeira, 2022

Con este cuadro resumido sobre dos casos similares se puede demostrar que el uso de la movilización social es tanto una herramienta de presión y de oposición, ya que ambas acciones y medidas son hacia un gobierno, el cual al intentar aplicar una política más social y en favor de la reducción de las brechas de género, se ve impedido de aplicarlas ya que tanto los partidos políticos como los grupos conservadores se encuentran ejerciendo una presión importante, saboteando de una u otra forma lo que el gobierno intentar aplicar, pero que debe decidir si debe

continuar e ignorar los reclamos tomando también acciones de presión, o evitar un problema mayor y retroceder, cayendo en esta presión por parte de los partidos y de los grupos conservadores.

Se puede observar también con claridad que, tanto en el Perú como Costa Rica, el ejercicio de la presión y oposición tuvo un carácter fuerte, ya que la agenda conservadora pasó a tener un protagonismo mayor, permitiendo que esta sea utilizada como una estrategia legal en favor del debilitamiento y confrontación hacia el gobierno de ambos países, independientemente del corte ideológico que ambos tenían, ya que en el caso peruano teniendo un Congreso dominado por la oposición y con una ideología política coincidente, en particular en lo económico, se pudo colocar la agenda neoconservadora como una estrategia de oposición en contra del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, y esta se manifestó mediante las interpelaciones y censuras de los Ministros Jaime Saavedra y Marilú Martens que se enfrentaron a estos problemas y que lograron retroceder estas medidas en la educación peruana, a pesar que el gobierno podía responder con el uso de la cuestión de la confianza y la amenaza invisible del cierre del parlamento.

Caso contrario al de Costa Rica, ya que la sociedad civil fue el principal opositor del gobierno, y que su estrategia de presión fue la protesta social expresado en el sabotaje de las clases escolares, y no necesariamente de los propios partidos políticos, que pudieron funcionar como agentes de difusión de la información sobre estos contenidos escolares, pero que la acción fue enteramente por parte de la ciudadanía de dicho país.

Es por ello es importante establecer que la movilización social es parte de una estrategia crucial para el ejercicio del control y del poder de las personas, específicamente, de partidos políticos y grupos conservadores que han visto en la agenda neoconservadora de estos movimientos y colectivos la manera más sencilla de ejercer control y oposición sobre el gobierno de turno, con la única razón que, por cuestiones políticas, estas puedan debilitarse o caer, sin medir en la consecuencias que estas puedan tener, principalmente, adentrarse en una crisis política que aparentemente no tendría fin alguno; además que las políticas de los gobiernos con un tono progresista o no sean censurados, controlados o modificados para una conveniencia particular, la cual es la de los movimientos conservadores, teniendo en cuenta que ellos son un grupo de constante crecimiento de seguidores y de capacidad suficiente para enfrentar ello con mayor solidez y sustento, incluso

teniendo una cierta representación y ejerciendo control y presión hacia el gobierno de turno.

Por otro lado, la educación sexual integral en el Perú es parte de un proyecto que se basa en el cierre de brechas de género entre hombres y mujeres desde la escuela básica regular, en la que se suma el cuidado y respeto del cuerpo, la prevención de enfermedades de transmisión sexual, entre otros (Ministerio de Educación, 2021). Estas medidas fueron implementadas en la década de los 90, en el segundo gobierno de Alberto Fujimori, luego de la conferencia sobre la mujer en Beijing en 1995. Estas primeras medidas implicaron en primer lugar la implementación de un enfoque de género en las instituciones públicas, para luego ser trasladado a otras instancias del Estado, como lo es la educación.

Es por ello que el programa nacional de salud sexual permitió que a partir de las escuelas se enseñase acciones para prevenir embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual, entre otros. Sin embargo, la primera resistencia a ello fue la Iglesia Católica, representada en el Perú por Juan Luis Cipriani, generando un conflicto considerable entre ambas entidades, generando una ruptura considerable; sin embargo, no se retrocedió y se continuó con ello.

Ya para el año 2008, se dieron los primeros pasos para la aplicación de la educación sexual integral en los colegios del país que, mediante resolución ministerial el MINEDU realizó sus propios lineamientos para aplicar dicho enfoque en una primera fase en las orientaciones pedagógicas (Ministerio de Educación, 2021). Estos lineamientos formaban un plano general en la que la plana docente fomentaría la educación sexual integral sin limitar a los jóvenes, es decir, impulsando a desarrollar más sobre ello permitirles tener una visión más global y concreta de ello (Saavedra, 2022). Además, cabe destacar que dicha implementación contaba con un presupuesto establecido y que permitía que a futuro pueda convertirse en una política pública con mayor peso y con lineamientos más concretos conforme pasaban los años de acuerdo a los contextos que siempre se encuentran en constante cambio.

Sin embargo, en un principio, la implementación comenzó a tener fallas debido principalmente a la falta de capacitación por parte de los docentes que poco conocían de este tema, sin embargo, los programas de tutorías del Ministerio de Educación, conocido como DITOE, permitieron que de alguna u otra forma esta implementación se realice paso a paso, permitiendo que la ESI fuese mejor

enseñada y logre los objetivos reales del mismo, mencionados anteriormente (Saavedra, 2022).

Para el 2014, dicha implementación estaba más establecida dentro de la currícula básica escolar, sin embargo, hubo un viraje en cuanto a las maneras describir la educación sexual integral, debido a que las modificaciones que esta política tenía llevaban a un escenario de la prevención que de la exploración abierta de la sexualidad del hombre y de la mujer, es decir, se convertía a lo que contrariamente se buscaba con la ESI, ya que las gestiones dentro del MINEDU modificaban constantemente los lineamientos que la ESI debía seguir, a pesar que en el 2012 el Ministerio de la Mujer al mando de Ana Jara aprobó sus lineamientos para la equidad de género; en la que se incluye que la educación era importante para poder frenar la violencia de género, el embarazo adolescente, la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros.

En paralelo a estas medidas, los movimientos conservadores daban sus primeras manifestaciones de disconformidad con respecto a estas medidas por parte del Estado peruano, ya que, según ellos, fomentaban ciertos aspectos que atentaban contra la moralidad de los jóvenes y de la sociedad. Además, sus argumentos se basaban en cuestiones religiosas y que, con el discurso de la “ideología de género”, argumentaban que se fomentaba el inicio temprano de la vida sexual y de una homosexualización de los jóvenes con la excusa de la exploración sexual (Saavedra, 2022).

Es por ello que grupos conservadores tales como #ConMisHijosNoTeMetas o Padres en Acción, conformados por integrantes de iglesia bajo la fachada de una agrupación laica, buscaban generar algún tipo de influencia dentro de las instituciones públicas del Estado para retroceder en dichas medidas, al grado que el segundo colectivo mencionado llevó dicha política a los tribunales para evitar su aplicación, esto como argumento en su pleno derecho a la justicia.

Sin embargo, las políticas relacionadas a la ESI continuaron y en el 2021 se hizo una actualización con respecto a los lineamientos de la educación sexual integral, basándose en estudios realizados por el MIMP, el INEI y otros institutos que buscaban reflejar que la brecha de género no ha disminuido, sino por el contrario, ha aumentado considerablemente en la sociedad peruana en general (Ministerio de Educación, 2021).

Este recuento de hechos importantes mediante una línea de tiempo o process tracing hace un recuento histórico, mediante la recopilación de fuentes primarias y secundarias como las votaciones en el Congreso o mediante los diarios locales, de la aplicación general del enfoque de género y sus diferentes reformas hasta su evolución en el año 2016, en la cual su aplicación es priorizada en la educación básica escolar. Este proceso de construcción histórica tiene como base en primer lugar lo mencionado anteriormente, ya que es de gran importancia conocer desde qué momento se aplicaron dichas reformas de género, y se concluyó que se dio desde el segundo gobierno de Alberto Fujimori, y que tuvo un proceso de cambios en el cual tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo han tenido que trabajar de manera conjunta para sacar adelante dichas políticas, hasta el cambio de posición respecto a ello desde el 2016 en adelante.

En segundo lugar, el artículo de Eduardo Dargent y Stéphanie Rousseau del año 2022, en la que se describe la relación entre el Congreso y el gobierno dada en dos momentos claves. Uno, cuando el gobierno tenía el control del parlamento, y dos, cuando la oposición en el Congreso logra manejar la agenda pública en lugar del gobierno mediante el control del mismo. Esto permite establecer tanto la variable independiente como la variable dependiente con respecto a este process tracing. Es por ello que, al determinar dichas variables, se determina que la variable independiente son las reformas de género; y al dependiente, el comportamiento del Poder Legislativo, ya que este poder del Estado es la que cambia dependiendo de cómo se llevan las reformas relacionadas con ello, y permite establecer uno o más perfiles sobre el parlamento y la manera en que maneja dicho tema y se ve reflejado en su relación con el Poder Ejecutivo.

Esto es importante para el análisis de este process tracing, porque nos permite observar el actuar de los diferentes Congresos peruanos desde la fecha que se estableció como punto de inicio para recopilar dicha información, principalmente, en el actuar de los partidos relacionados al fujimorismo, es decir, desde los inicios del gobierno de Alberto Fujimori hasta el 2016, periodo en que estos partidos tienen una forma de actuar, y otra desde ese año en adelante, teniendo como punto final de referencia el 2022, cuando los conflictos con el gobierno de Pedro Castillo cambian, pero que el tema de género se mantiene presente en dicho periodo.

Además, estas variables también se sostienen junto a los mecanismos de control que ambos poderes tienen, especialmente, el Poder Legislativo, en la que la

oposición congresal ha usado los mecanismos de control que las Leyes peruanas lo permiten, como lo son la interpelación y censuras de Ministros o procesos de aperturas de comisiones investigadoras con el fin de formular denuncias para el comienzo del juicio político de uno o más integrantes del gobierno estrictamente en cuestiones de género. Así mismo, se observaron otras estrategias como la presentación de proyectos de Ley o medidas de corte judicial que afecten parcial o totalmente la aplicación de las reformas de género, en particular, los que tengan que ver con las cuestiones educativas.



Capítulo 1. Las disputas contra el enfoque de género antes de la Ley legislativa N°31498

1.1. La sociedad civil

Es importante revisar la teoría de los grupos y colectivos conservadores porque permiten tener una idea sobre sus orígenes y su forma de actuar dentro de la sociedad y de la política. La información sobre estos colectivos es clara y precisa, principalmente en el caso peruano, que entre la década de los 80's y 90's han ido creciendo de manera continua hasta llegar a ser reconocidos como un grupo con una voz opositora sobre lo concerniente a políticas del enfoque de género. Por lo que, se iniciará relatando que el proceso de incursión de los pastores evangélicos dentro de la política peruana se remonta al siglo XX cuando los partidos políticos tradicionales permitían la postulación de un candidato perteneciente a una iglesia evangélica con lo cual, tomaron el nombre de "políticos evangélicos".

Es así que, tanto en las elecciones de 1980 como de 1985, se dieron los primeros pasos para crear partidos o movimientos formados por personas de corte evangélico y participar en la contienda política. Este experimento se llamó el "Frente evangélico", formado por profesionales del AGEUP (Asociación de Grupos Evangélicos Universitarios del Perú). Esta agrupación política fue parte de la participación en la contienda electoral, con una "agenda moral" como principio fundamental de su pensamiento político. Sin embargo, fue durante las elecciones del 1985 que el Partido Aprista Peruano permitió integrantes políticos que formaban parte de la iglesia evangélica. De esta manera, los cristianos evangélicos llegaron a la palestra nacional para empezar a ser reconocidos como tales y mostrar su disconformidad con el modelo de aquel entonces, en los que la Iglesia Católica predominaba en la sociedad peruana (Pérez Guadalupe y Grundberger, 2018).

Asimismo, Avellaneda (2019) hace mención que en el Perú existieron también otros partidos políticos con un corte conservador, tales como el histórico Partido Popular Cristiano (PPC) de Luis Bedoya Reyes, el Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA) de Ezequiel Ataucusi y otros más recientes como el partido Restauración Nacional del pastor Humberto Lay. Estos partidos, dentro de su espectro político, tenían este corte principalmente conservador cristiano porque en sus ideales se encontraba la conservación de la familia y de la sociedad. El PPC es un partido de corte social cristiano de centro-derecha que apareció por los años 60's, quienes defienden que los valores son el pilar fundamental para la conservación de la familia

bajo un modelo de libre mercado para el desarrollo social. Años más tarde, por los años 2000 el partido del pastor evangélico Humberto Lay, Restauración Nacional, tuvo una fuerte acogida ante el crecimiento constante de estas iglesias trayendo como consecuencia que más personas decidieran cambiarse de religión sin lograr que la Iglesia Católica rompa la hegemonía de su relación con el Estado.

En el año 2001 el pastor Humberto Lay decide participar en las elecciones generales luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori y de la convocatoria de elecciones de Valentín Paniagua. En el caso del pastor Lay, su incursión fue inversa, es decir, que él no era un político evangélico, sino un “evangélico político”, en otras palabras, una persona perteneciente a la iglesia evangélica que, como parte de su misión en este mundo, decide incursionar en la política. Esto cambió el sentido de este grupo religioso que, ya no se centraba en la participación por medio de un partido político, sino en la figura religiosa que participa en la política (Pérez Guadalupe y Grundberger, 2018). Junto con ello, esta facción de la iglesia evangélica ha logrado reunir a personas profesionales, preparadas y con vasto conocimiento para participar en la política peruana, logrando ocupar importantes puestos dentro de los organismos del Estado, como el Congreso; principal organismo en donde se concentra la representación nacional (Pérez Guadalupe y Grundberger, 2018).

Además, es importante destacar que tuvieron un mayor protagonismo durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, quien manifestó su voz a favor de la educación con enfoque de género, desatando así el inicio de los conflictos entre ambos poderes del Estado y dejando de ser un grupo reducido con pocos agentes para pasar a ser el eje indirecto de los enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; logrando un mayor auge con el mayor número de representantes en el Congreso en el año 2021 con el corto gobierno de Pedro Castillo.

Por otro lado, desde una visión más allá de la realidad peruana, los movimientos conservadores surgieron también en América Latina, como una manera de protesta con respecto a las políticas sociales de los gobiernos de la primera década del siglo XXI, también conocido como los del giro a la izquierda, en el cual los mandatarios, en su mayoría de corte progresista, tuvieron objetivos más liberales en cuanto al matrimonio igualitario, la despenalización del aborto, la educación sexual integral en el currículo escolar, entre otros (Caminotti y Calduch, 2018).

A pesar de ello, en los últimos años, las relaciones de la iglesia evangélica con los Estados de los diferentes países de la región han mejorado considerablemente, debido a que las naciones han optado también por tender puentes con este grupo religioso, rompiendo con el monopolio del Estado con la Iglesia Católica; situación que se ha mantenido durante varios siglos y que en la actualidad se puede hablar de una relación Iglesia Católica – Estado – Iglesia evangélica, generando una estrategia de relaciones y pactos con miras a una estabilidad política (Pérez Guadalupe, 2017).

Sin embargo, en este juego de equilibrio y acercamiento entre una Iglesia u otra, el gobernante por lo general siempre va a optar por la Iglesia Católica en lugar de la evangélica, independientemente de la religión que profesa, ya que el jefe de Estado observa a la primera como una institución organizada, ordenada y consolidada. En cambio, el gobernante decide acercarse a la iglesia evangélica, porque tienen un buen nivel de influencia interna que convierte a sus feligreses en un cuerpo electoral (Pérez Guadalupe, 2017).

1.2. Disputas a nivel del Poder Ejecutivo - Legislativo

En el año 2000, la política peruana tiene un nuevo comienzo luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori con sus medidas de corte autoritario y de control sobre los Poderes e instituciones del Estado. Sin embargo, a pesar de que las reformas como la descentralización se desarrollaron para fortalecer la legitimidad e institucionalidad post gobierno de transición de Valentín Paniagua y el nuevo gobierno de Alejandro Toledo, las cuestiones de carácter político se mantuvieron, como la estabilidad y posterior debilidad de los partidos y su falta de representación real por parte de los mismos (Dargent y Rousseau, 2022).

A pesar de ello, los tres gobiernos estables, es decir, el de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala, lograron que sus gobiernos tengan cierta aceptación y una gestión óptima por parte de ellos, a pesar de no tener una representación fuerte dentro del parlamento. Sin embargo, tal como lo establece Dargent y Rousseau (2022), los partidos de gobierno lograron tener el control de la mesa directiva del Congreso y de comisiones claves que le permitieron tener esta estabilidad, evitando que exista una confrontación cuando un proyecto de ley o algún escándalo de corrupción no era del agrado del partido de oposición. Esto permitió que la agenda política se encuentre en manos del Poder Ejecutivo imponiendo un cierto control hacia el Poder Legislativo, y que a su vez favoreció a que las alianzas

o acuerdos se den con los otros partidos para poder aprobar proyectos, reformas, entre otras maneras de hacer política. Sin embargo, existe otro factor clave de los partidos de oposición que, a pesar de ingresar con un número considerable de curules con el correr del periodo de gobierno, estas curules se perdían con la migración de los congresistas a otras bancadas; trayendo como consecuencia un bajo nivel de presión contra el gobierno de turno (Dargent y Rousseau, 2022).

Tabla 3
Composición del congreso del 2001 al 2016

Periodo		Número de bancadas	Bancada oficialista		Bancada mayoritaria no oficialista	
			Partido	Número de congresistas	Partido	Número de congresistas
Gobierno de Alejandro Toledo	2001	5	Perú Posible	47	Partido Aprista Peruano	28
	2006	8		32		28
Gobierno de Alan García	2006	5	Partido Aprista Peruano	36	Partido Nacionalista – UPP	45
	2011	8		36		25
Gobierno de Ollanta Humala	2011	6	Gana Perú	47	Fuerza 2011	37
	2016	9		27		35

Fuente: Dargent y Rousseau (2022).

El cuadro resume los movimientos de la cantidad de integrantes que tuvo tanto el partido de gobierno como el partido de oposición, estableciendo que los partidos sí tuvieron bajas, algunas de considerable tamaño, y otras que se mantuvieron firmes durante todo el periodo presidencial, el cual fue el APRA, un partido histórico con una línea ideológica marcada. Por otro lado, cabe resaltar que la fragmentación de los partidos y los también llamados grupos “satélites” permitieron que el partido de gobierno mantenga ese liderazgo en la mesa directiva y comisiones parlamentarias, impidiendo que la actitud del Congreso contra el Poder Ejecutivo fuese hostil y con cualquier intento de generar una confrontación mediante el uso de medidas extremas (Dargent y Rousseau, 2022).

Esta manera de evitar tener un Congreso hostil se tradujo en la limitación de las figuras extremas como la vacancia presidencial o la censura de ministros por parte del parlamento, así como también el uso de la cuestión de confianza por parte del gobierno para forzar a una posible disolución del Poder Legislativo, aceptando en cambio, las citaciones y las interpelaciones que proponía el Congreso, teniendo en este largo periodo del 2001 al 2016 una sola censura a un ministro, incluso durante el gobierno de Humala se habló de vacancia presidencial, pero este no fue tomado

en cuenta por las razones que establece nuestra actual Constitución, evitando así llegar a una crisis. Además, el establecimiento de límites para la cuestión de confianza o los votos para una vacancia presidencial permitieron una cierta fortaleza en ambos poderes del Estado, así como lo mencionan Dargent y Rousseau (2022).

Incluso, según Dargent y Rousseau (2022), con la aparición de escándalos de corrupción, la primera acción por parte del Congreso ha sido la de conformar comisiones investigadoras, en los cuales, si bien no tienen los resultados más que para el espectáculo mediático, estas ejercían un mejor control político dejando de lado procesos acelerados y pensamientos inmediatos sobre el uso de la vacancia presidencial.

Lamentablemente, esta relación cambia a partir del periodo presidencial 2016 – 2021, el cual sucede algo poco antes visto en la política peruana, y es en la que un partido de oposición logre un número considerable de curules, casi con la potestad de contar con una mayoría de votos calificada para priorizar su propia agenda, y un partido de gobierno totalmente reducido a una cantidad que ni con alianzas con otros partidos se logra tener un contrapeso hacia el partido opositor. Este fenómeno ocurrido en las elecciones del 2016, en la Keiko Fujimori y su partido Fuerza Popular logran ocupar 73 de los 130 escaños que establece la ley para tener una representación partidaria, permitiendo, según Dargent y Rousseau (2022), un control en primer lugar de la mesa directiva y en segundo lugar de una cantidad considerable de comisiones legislativas dentro del Congreso. Esto reforzado por la tardía aceptación de los resultados electorales por parte de Fujimori y voces de presunto fraude en dicha elección que le dieron el triunfo a Kuczynski.

Estos partidos fueron la oposición más clara dentro del parlamento, a pesar de compartir una ideología de derecha, y que se tradujo más bien en una oposición con tonos políticos y tensiones constantes que propiciaron que se usen las figuras extremas tanto de la vacancia presidencial como el cierre del Congreso por parte de ambos lados. Y estas figuras no se dieron hasta que tuviesen un detonante lo suficientemente contundente para poder utilizarlos, hasta que el escándalo de Odebrecht o la aplicación del enfoque de género en la educación básica regular, este último con apoyo mayoritario de grupos y colectivos conservadores, permitieron que las voces de interpelación y censura por parte de los congresistas hacia los ministros o mociones de vacancia contra el presidente se dieran sin un sustento claro y de manera acelerada (Dargent y Rousseau, 2022).

El caso de Brasil es similar y a la vez distinto, ya que, en su parlamento, la presencia de conservadores es más sólida y mayoría, logrando hacer oposición al gobierno utilizando los mecanismos necesarios que sus propias normas les dan (De Assis Machado y Alves, 2017). Es por ello, que la manera más útil fue que sus propios integrantes lograsen ingresar a partidos políticos, en particular, a los que se encuentren relativamente acorde con su ideología y que tengan una mayor estabilidad, pero sin el logro de ejercer una real oposición a medidas que se encuentran relacionadas los derechos sexuales reproductivos. Además, su agenda conservadora si tiene un peso importante dentro de la sociedad, y no sólo para usos netamente de confrontación política.

El caso peruano, en base a la reflexión de De Assis Machado y Alves (2017), podemos encontrar una diferencia importante, y es que los grupos y personalidades conservadoras no tienen en sí un grupo representativo en el congreso como bancada parlamentaria, sino que están distribuidas en los propios partidos políticos, evitando en cierto aspecto que sean una fuerza importante dentro del parlamento. Sin embargo, en los últimos años, la agenda conservadora ha tomado importancia, ya que debido a las medidas tomadas en diferentes gobiernos para buscar la igualdad de género ha cobrado relevancia, sobre todo con la implementación del enfoque de género en la educación básica regular, y que, al generar rechazo por parte de la sociedad civil, permiten que esta agenda sea utilizada como elemento de oposición y presión al gobierno de turno.

Este tema fue utilizado como una estrategia de oposición con el fin de, en primer lugar, contrarrestar las políticas pro aborto, y, en segundo lugar, el desprestigio del gobierno central. El caso brasilero es diferente con el peruano, ya que en este país los grupos conservadores tienen una presencia importante dentro del parlamento de Brasil, con lo cual permite que al realizar alianzas o hacer una mayoría opositora permite que las presentaciones de estrategias legislativas tengan resultados positivos, y con ello, se fortalezca la legitimación del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo (De Assis Machado y Alves, 2017). Es decir, que la importancia de tener dos factores claves como lo son la agenda anti derechos sexuales y reproductivos y tener fortaleza institucional dentro del parlamento son aspectos claves para poder generar una fuerza de oposición que en lugar de utilizar otro tipo de aspectos ideológicos como la economía se use esta agenda para poder realizar esa tensión entre ambos poderes en busca de su legitimación.

Es por ello que la investigación de De Assis Machado y Alves (2017) demostraría que este tipo de agendas si funcionan para generar oposición, siempre y cuando el gobierno que se encuentre en el Poder Ejecutivo se encuentre a favor de políticas de género, y que el Poder Legislativo tenga una mayoría en contra de ellas. Y como lo estipula Gloppen (2021), las estrategias como proyectos de ley, reformas legislativas, interpelaciones, regulaciones, entre otras maneras de control político permiten que la fuerza por parte de este poder del Estado sea mayor, se legitime en la sociedad y que permita que el gobierno central quede debilitado o se presente una etapa de tensión entre estos dos poderes (De Assis Machado y Alves, 2017).

Esto se tradujo en los dos pedidos de vacancia presidencial de Pedro Pablo Kuczynski y la renuncia del mismo en el 2018 por el caso Lava Jato, por ejemplo, así como también la censura del ministro Jaime Saavedra en diciembre del 2016 por aplicar el enfoque de género en la educación pública (Dargent y Rousseau, 2022).

Además, Dargent y Rousseau (2022), establecen que el Ejecutivo entra en este “juego de poderes” para medir la fuerza de cada uno, esto desde su propia arena política (Gloppen, 2021). Y es por ello que el uso desmedido de la cuestión de confianza por parte del gobierno era una clara amenaza de un posible cierre del Congreso si es que no aceptaba lo que el Ejecutivo proponía, tales como pedir la cuestión de confianza del ministro de Economía en el 2017, dejando de lado la censura del ministro de educación en el 2016 o el polémico cierre del Congreso en el 2019 por parte del presidente Martín Vizcarra por interpretar de manera fáctica el rechazo de una cuestión de confianza por parte de la representación nacional.

Y esto se refleja también con el breve gobierno de Pedro Castillo y el actual Congreso de la República, tal como lo establece Dargent y Rousseau (2022), en donde el uso de estas medidas extremas de control político se ha normalizado dentro de las arenas políticas que a cada uno le corresponde. Sin embargo, el móvil del mismo se agudiza con una polarización entre los espectros políticos, es decir, la derecha y la izquierda, que trajeron en la “cancha” de la segunda vuelta electoral viejos temas y rencillas como las diferencias entre Lima y las provincias, la capital contra el Perú rural, la rivalidad entre las clases altas y bajas, entre otros.

Es por ello que con el triunfo de Castillo y la voz del fraude electoral hicieron que las medidas de control de un lado y del otro sean usadas de manera más frecuente, como el pedido de vacancia presidencial a cuatro meses de asumido el

cargo, o la colocación “a propósito” de personas no calificadas en los ministerios para forzar el rechazo de dos cuestiones de confianza y poder cerrar el Congreso (Dargent y Rousseau, 2022).

Al igual que el Congreso anterior, las bancadas opositoras son las que asumen la mesa directiva y las presidencias de las comisiones legislativas para evitar cualquier intento de reforma que afecte a sus propios intereses, como por ejemplo en lo económico y en lo constitucional.

Tabla 4
Composición del congreso del 2016 al 2021

Periodo		Número de bancadas	Bancada oficialista		Bancada mayoritaria no oficialista	
			Partido	Número de congresistas	Partido	Número de congresistas
Congreso regular	2016	6	Peruanos por el Cambio	18	Fuerza Popular	73
	2019	11				55
Congreso complementario	2020	9	Sin bancada oficialista		Acción Popular	25
	2021	11	Partido Morado	9		24
Gobierno de Pedro Castillo	2021	11	Perú Libre	32	Fuerza Popular	24

Fuente: Dargent y Rousseau (2022).

Sin embargo, hay un aspecto clave que diferencia el parlamento del 2016 y el actual. El parlamento anterior si bien eran de la misma tendencia política, el partido PPK tenía aspectos progresistas, como encontrarse a favor de continuar las reformas de género en el Estado, brindar mejores apoyos a las mujeres y proteger los derechos de las mismas, en cambio; Fuerza Popular, era de un corte más conservador, permitiendo que la agenda conservadora tome mayor fuerza dentro de su partido para poder ejercer presión sobre el Ejecutivo, sobre todo, cuando se promulgó la nueva currícula escolar con enfoque de género.

En cambio, el Congreso actual y el gobierno, las diferencias son completamente de corte ideológico, es decir, derecha e izquierda, sin embargo, tal como lo proponen Dargent y Rousseau (2022), las cuestiones por ejemplo con respecto a las reformas de género tanto el partido de gobierno como la oposición coinciden y actúan de manera igualitaria, es decir, apoyando proyectos de ley que afecten lo avanzado. Además, la mesa directiva a pesar de ser controlado por la oposición, su corte de espectro conservadora permitió que estas reformas avancen sin problema alguna, ya que no existe una oposición clara sobre estos temas y, a la

vez, el gobierno no las aprueba ni observa, dándole el control al Congreso para que estas puedan ser aprobadas.

1.3. La Ley N° 31498

Las constantes maneras de contrarrestar el enfoque de género en la educación peruana han sido muchas desde el año 2016 en adelante, ya sea con proyectos de Ley o con medidas de carácter judicial y legal. Además, estas, hasta el año 2021, no tuvieron éxito alguno por no tener el apoyo suficiente dentro de las instituciones públicas como el Congreso o el Poder Judicial. Sin embargo, con la llegada del presidente Pedro Castillo y la conformación de una mayoría congresal conservadora, en diciembre del 2021 se presentó el Proyecto de Ley N° 904/2021 – CR: *“Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú”* (Asociación de Publicaciones Educativas, 2022). Este Proyecto de Ley presentado por Esdras Medina tuvo el primer apoyo de sus colegas de bancada: Renovación Popular, y de otras como Avanza País y Fuerza Popular.

Esta Ley tuvo como objetivo principal brindar las directrices necesarias para la elaboración de los materiales educativos que se distribuyen principalmente en la Educación Básica Regular, cuya responsabilidad recae directamente en el Ministerio de Educación (MINEDU) pretendiendo que los padres de familia debidamente inscritos en el MINEDU bajo el nombre de APAFAS (Asociación de Padres de Familia) o colectivos participen en brindar observaciones y sugerencias sobre el contenido de los textos escolares generando cambios en estos con el fin de omitir o regular información referente al enfoque de género. (Diario Oficial El Peruano, 2022).

Por otro lado, esta Ley se sostiene en principios que se deben seguir para elaborar los materiales educativos, que debe partir desde el principio de la enseñanza de valores y la moralidad hasta evitar la enseñanza de ideologías que afecten los principios morales de la sociedad. Si bien este punto no especifica cuáles son aquellas ideologías, sí menciona a los que atentan contra la moral y los que están condenados por el código penal. Además, estipula que debe contar con los valores necesarios para lograr la correcta educación sexual con equidad de género (Diario Oficial El Peruano, 2022) lo cual implica que se cumpla una serie de requisitos estrictamente necesarios para que el texto escolar pueda ser publicado de manera correcta, es decir, que todo texto no puede ser distribuido a los diferentes colegios nacionales si, en primer lugar, no cumple con los requisitos o principios y,

en segundo lugar, no tiene la aprobación o participación de los padres de familia convocados para la elaboración de dichos materiales.

Esta Ley no fue observada ni aprobada por el gobierno central; por lo que, fue aprobada por insistencia en el Congreso de la República cuando era presidenta del parlamento María del Carmen Alva, con una cantidad importante de votos a favor que exoneró la posibilidad de pasar a una segunda votación, siendo esta enviada al MINEDU para su posterior reglamentación. Esta serie de normas que contempla la Ley fue dada en septiembre del 2023; sin embargo, no se han observado intervención por parte de los padres de familia sobre los materiales educativos pues, los principales medios de comunicación tanto a nivel local como a nivel nacional han mostrado evidencia de ello.



Capítulo 2. Conceptos para aproximarnos al análisis de las disputas en torno al enfoque de género entre los diferentes poderes del Estado

2.1. Movilización social entorno al enfoque de género

Autores como Moran (2023) han documentado como grupos religiosos utilizan estrategias seculares, a través de organizaciones de la sociedad civil, para promover sus agendas en las políticas públicas. Este secularismo estratégico (Moran 2023) refleja un proceso de cambio dentro de los grupos conservadores, que es la de formar sus propios partidos, a la de formar movimientos sociales y que sus propios integrantes se introduzcan dentro de los partidos para llevar sus políticas pro-vida y pro-familia. Sin embargo, el objetivo principal de la formación de estos movimientos, aún es incierta, ya que varios estipulan que tuvo una formación para una respuesta preventiva; y otros, con una respuesta reactiva frente al avance de políticas progresistas (Morán, 2023).

Es decir, que estos movimientos conservadores han visto en la movilización social la estrategia más eficaz para poder ejercer influencia o presión dentro del aparato estatal, como una especie de lobby de este tipo de movimientos que, como se ha propuesto en los antecedentes, buscarían sus intereses particulares que, en el caso de ellos, es controlar o contrarrestar políticas que según ellos afecta la moral de la familia y de la sociedad en base a creencias religiosas (Morán, 2023), ya no solo desde el discurso, sino también desde una arena política y judicial que ha permitido que su forma de pensar se plasme en el debate público y genere adeptos a estas ideas que van en contra de ideas y políticas de un corte mayoritariamente progresista.

Es por ello que, en general, los partidos políticos y los grupos conservadores en una “alianza” buscan ejercer influencia desde la posición en que se encuentran cada uno de ellos con la finalidad de poder modificar, derogar o vigilar políticas como la de la educación con enfoque de género, con el objetivo principal de golpear al gobierno de turno y de esta manera exacerbar las tensiones entre ambos poderes del Estado. Es así que, según Gloppen (2021) existen tres esferas o arenas en las cuales partidos políticos y grupos conservadores pueden ejercer esta influencia desde su posición dentro de la sociedad y en el espacio público de la misma mediante el mecanismo de estrategias políticas, civiles y legales. Estas tres esferas se clasifican en los gobiernos y actores estatales, actores políticos y actores de la sociedad civil.

Tabla 5
Arenas y estrategias sociales

Actores de la arena	Legislativo	Administrativo	Judicial	Social
Gobierno y actores estatales (incluyendo servidores públicos)	Armamento en: -Proposiciones de reforma constitucional. -Legislaciones. -Órdenes ejecutivas	Armamento en: -Regularizaciones y pautas. -Políticas. -Interpretaciones. -Objeciones conscientes.	-Enjuiciamiento selectivo. -Apelaciones estratégicas. -Equipos judiciales estratégicos. -Alteración estratégica de jurisdicciones, temas y condiciones.	Armamento en: -Información pública. -Desarrollo curricular.
Actores políticos (políticos elegidos, candidatos, partidos)	Armamento en: -Redacción de la Constitución. -Legislación	Derechos y argumentos (i)legales acerca de: -Políticas. -Implementación.	-Constitucionalidad. -Revisión judicial. -Litigación. -Confirmaciones judiciales.	Derechos y charlas (i)legales en: -Campañas electorales. -Declaraciones públicas.
Actores de la sociedad civil (activistas de la Iglesia, académicos, negocios)	Derechos y argumentos lobbystas (i)legales en: -Gobierno. -Actores políticos.	Derechos y argumentos (i)legales acerca de: -Aportes en desarrollo político, regulaciones y pautas. -Entrenamiento de servidores públicos (personal médico de la policía).	Litigación estratégica: -Cortes domésticas. -Cortes internacionales. -Organismos quasi-judiciales. -Litigaciones amenazadoras. Entrenamiento y sensibilización de jueces.	Derechos y charlas (i)legales en: -Advocaciones. -Educación cívica. -Medios. -Demostraciones. -Arte.

Fuente: Gloppen (2021, p.10).

Las tres arenas pueden ejercer influencia mediante este uso de estrategias en cuatro campos de la estructura del Estado y de la sociedad. Estos son el campo legislativo, administrativo, judicial y social; en los cual mediante las herramientas que estas tienen se busca la manera de ejercer esta influencia o presión para cambiar o eliminar alguna política sobre temas de género. A su vez, estas herramientas se adecúan de acuerdo a lo que cada sector puede usar, y que esto le permite aplicar las medidas que considere conveniente para que la presión sea mayor o menor dentro tanto en la sociedad como en el Estado (Gloppen, 2021).

Dentro de la arena de los gobernantes y autoridades políticas, las estrategias de movilización social en el campo legislativo son los más utilizados por los agentes conservadores dentro del parlamento para poder ejercer la presión y oposición al gobierno de turno para, mediante la agenda conservadora, contrarrestar medidas a

favor de derechos sexuales y reproductivos como el aborto o la educación con enfoque de género (De Assis Machado y Alves, 2017).

Estos agentes conservadores mediante las herramientas que esta arena les brinda crean fórmulas necesarias para poder ejercer el control político necesario y crear un enfrentamiento que logre debilitar la imagen, principalmente, del Poder Ejecutivo que, en el caso de Brasil, tuvo su punto más tenso en el primer mandato de Lula Da Silva (De Assis Machado y Alves, 2017). Estas estrategias se basaron principalmente en la creación de proyectos de ley, y que tomaron como uno de los temas principales el aborto, con propuestas tanto a favor como en contra en el Poder Ejecutivo y sobre todo en el Legislativo.

Una de las primeras estrategias que se utilizaron fue la del uso legítimo del derecho a la protesta (Gloppen, 2021), reflejado a inicios del 2017, en donde una gran cantidad de personas pertenecientes a diferentes movimientos conservadores protestaron en contra de la aplicación de la educación sexual integral en la educación básica regular. Este movimiento fue lo suficientemente contundente para demostrar que, en el Perú, o en aquel caso Lima, la presencia de agentes conservadores es importante, y ya no como era antes que el número de los mismos era mínimo. Sin embargo, esto no fue suficiente para que el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski retrocediera en su decisión, pero, el Congreso controlado por Fuerza Popular lo usó a modo de estrategia para empezar a erosionar dicho gobierno por las razones anteriormente mencionadas.

Como segunda estrategia dentro de las arenas de la sociedad fue el uso de materias legales (Gloppen, 2021), es decir, incurrir a la vía judicial para evitar la aplicación de dicha política. Como se conoce, el colectivo Padres en Acción interpuso en el 2017 una demanda de Acción Popular con la finalidad de detener la aplicación del enfoque de género en la currícula; esta se declaró fundada en primera instancia y se detuvo la política hasta el fallo final en la Corte Suprema. Para el 2019, dicha corte determinó el destino de aquella demanda, en la que terminó por ser declarada infundada por parte de los jueces que revisaron la primera instancia. Esto implica que en la parte judicial tampoco tuvieron éxito alguno por lo que la estrategia más viable era la de la influencia de los agentes políticos para sus intereses.

Como última estrategia se encuentra la parte legislativa, es decir, el uso de mecanismos que este poder tiene para ejercer el control político necesario (Gloppen,

2021) para el equilibrio de poderes. Los métodos más usados fueron el uso de la interpelación y censura, la creación de proyectos de Ley y la conformación de comisiones investigadoras para determinar los responsables directos e indirectos de la aplicación de dicha política. Esta última estrategia tuvo un mayor y mejor resultado, ya que las acciones se encontraban en una arena más pública, en donde el cargo que uno ostenta en el parlamento, vale decir el de congresista, influye en gran parte a las decisiones que tienen estas estrategias.

Además, ellos se mueven de acuerdo a sus intereses, y en el caso del Congreso del 2016, se reflejó en perjudicar al gobierno de aquel entonces, específicamente con la interpelación de sus Ministros de Educación Jaime Saavedra y Marilú Martens con respecto a esta medida, logrando la censura del primero y la renuncia del segundo. Por otro lado, la conformación de la comisión investigadora en el 2019 para determinar a los responsables de la educación sexual integral, contiene una serie de argumentos que en su mayoría son de base moral y ética en lugar de cuestiones objetivas y claras respecto a ello. Con respecto a la creación de Leyes, varios fueron los intentos, como en el 2019 en la que un proyecto permitiría la intervención de padres en el contenido escolar, sin éxito alguno. Sin embargo, para el 2022, con un Congreso con integrantes conservadores en su mayoría, la Ley N° 31498 que, al igual que la anterior, pretendía la intervención de los padres o colectivos de los mismos en los textos escolares, tuvo mayor “éxito”, logrando un retroceso importante en la educación sexual integral con enfoque de género.

Resulta importante el establecimiento de un marco teórico en la que pretende mostrar en primer lugar qué se ha escrito sobre diversos conceptos y acciones en lo que se refiere a la política, tanto mundial como la peruana, en la que las oposiciones políticas, los colectivos conservadores, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los mecanismos de control que cada uno tiene para conservar la estabilidad constitucional son de vital importancia para poder entender el tema y caso que se plantea. Y, en segundo lugar, a través de mostrar conformar un sustento teórico en la que la investigación pueda sostenerse y a la vez demostrar una idea sistematizada y que permita responder ante cualquier duda o arista que resulte de dicha investigación.

Conceptos claves como oposición política, control político, y backlash son necesarios revisar qué se ha escrito sobre ellos, ya que permiten conocer el actuar tanto de los políticos como de los grupos conservadores y permite tener una mirada

sobre lo que se refiere a cada uno de ellos. Por otro lado, estos actores que tienen las agrupaciones políticas y grupos conservadores determinan la dinámica dentro del aparato público, específicamente, en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, porque esto determinan las posibles acciones que ambos poderes y grupos pueden tener en la búsqueda de sus intereses personales y buscar sus propios beneficios.

2.2. Oposición política

A lo que se refiere como al concepto de oposición política, en primer lugar, se ha podido encontrar información lo suficientemente abundante para poder establecer uno o varios conceptos que permiten entender mejor este término, ya que también nos permite entender cuál es la función que tiene uno o varios partidos políticos o grupos sociales que no se encuentran o no ostentan el poder, y cuáles son los movimientos o estrategias que les permiten ejercer dicha posición de manera eficiente y correcta.

Cristancho (2014) realiza una revisión histórica sobre lo que es la oposición, en la que autores como Hobbes y Mouffe permiten establecer aquella línea histórica en que la conclusión es la definición de lo que es la oposición política. Cabe destacar que esta investigación se destaca por revisar los conceptos sobre la democracia y cuál es su función dentro de la sociedad, desde tiempos antiguos hasta la modernidad. Es por ello que la definición que propone dicho autor es la de un partido o coalición de partidos que se encuentran en el poder, es decir, el partido oficialista, y que le permite cuestionar sus actitudes por medio de la fiscalización y el control.

Por otro lado, dicho autor coloca dos tipos de oposición política, las cuales son la legítima y la ilegítima. Con respecto a la primera, se refiere a la que se encuentra dentro del marco legal constitucional, es decir, principalmente partidos políticos o movimientos sociales constituidos. Y que esta interacción se da mediante la expresión máxima de la democracia, es decir, el voto, y que cada cierto periodo el partido oficialista se convierte en uno de oposición y viceversa. Con respecto a la oposición ilegítima, esta se concentra en colocar a agentes que pueden estar tanto dentro del marco legal, como lo son las Fuerzas Armadas, o los que están fuera de ellas, calificadas también como movimientos subversivos o revolucionarios.

El concepto de Cristancho (2014) coloca como ejemplo lo sucedido en América Latina, ya que aquella oposición ilegítima se reflejó en los golpes de Estado

por parte de las Fuerzas Armadas y de la época de violencia que tuvieron algunos países de la región como Colombia y nuestro país, en donde esta oposición se radicaliza y va en contra del gobierno de una manera más violenta y con un discurso anti status quo.

Barrientos del Monte (2015), al igual que el autor anterior, realiza una explicación histórica sobre el concepto de oposición política y los tipos que existen, sin embargo, este último lo clasifica en oposiciones fuertes y débiles, tanto en las legítimas como las ilegítimas, las cuales el autor las llama sistémicas y anti sistémicas. El siguiente cuadro explica de manera resumida las posiciones que asumen cada oposición según su legitimidad o ilegitimidad:

Tabla 6
Oposición política según su posición

Variable	Tipo de oposición			
	<i>Sistémica</i> (p.e. partidos políticos)		<i>Antisistémica</i> (p.e. guerrillas / movimientos)	
a) Poder	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>
b) Estructura	Compleja	Semi-compleja	Semi-compleja	Esporádica
c) Liderazgo	Burocrático	Semi-burocrático o/Carismático	Carismático	Espontáneo
d) Reclutamiento	Regulado	Parcialmente regulado	Selectivo/espontáneo	Espontáneo
e) Temporalidad	Larga duración	Mediana duración	Mediana a Larga duración	Muy corta duración
f) Responsabilidad	Alta	Media	Baja-Nula	Nula
g) Proceso de competencia	Acciones especializadas (p.e. iniciativas) de amplio espectro (incidencia multinivel)	Acciones especializadas de espectro reducido (posible incidencia multinivel, focalizada preferentemente)	Acciones especializadas (p.e. iniciativas) de amplio espectro (incidencia multinivel)	Acciones focalizadas de incidencias difusa
h) Relación hacia la sociedad y el sistema político	Busca ser/sustituir al gobierno en turno. Posición Leal y competitiva	Busca mantener una posición "cómoda en el sistema (Busca alianzas para aumentar su poder) Leal, pragmática y poco competitiva	Busca "debilitar" al sistema/derrocar al gobierno Baja/Nula identificación con el sistema	Busca atraer la atención sobre un problema específico. Baja/Nula identificación con el sistema
i) Ubicación ideológica	Izquierda o derecha	Pragmatismo o centro	Extrema izquierda o extrema derecha	Difusa

Fuente: Barrientos Del Monte (2015)

Barrientos Del Monte (2015) profundiza de manera más clara y precisa la manera en que la oposición política actúa dentro de la sociedad, y que usa maneras para poder actuar, tanto de manera legal como ilegal. Esto refuerza la teoría de Cristancho (2014) sobre los diferentes tipos de oposición, y las maneras en que como esta posición actúa frente a alguna inconformidad del gobierno de turno o del propio Estado de un país o países determinados.

El Instituto Europeo de Asesoría Fiscal (2023) también realiza una conceptualización sobre lo que es la oposición, coincidiendo con Cristancho (2014), en la que uno o varios partidos o grupos sociales se encuentran en una posición contraria a la del gobierno de turno y/o partido oficialista. Sin embargo, este instituto profundiza con respecto a lo que significa ser un opositor político, en el sentido que tiene ciertas responsabilidades que esta posición le da, como lo es la de fiscalización, control, crítica o realizando propuestas al gobierno de turno con respecto a su manejo de su gestión.

Además, al igual que el autor anterior, menciona que esto se da en contextos democráticos, y que su alternancia se da periódicamente mediante el voto para establecer al partido oficialista y al partido o partidos de oposición. Por otro lado, el INAEF (2023), establece puntualmente que la oposición política no es sólo la crítica al gobierno de turno, sino que esta oposición debe defender a las voces que no se encuentran representadas en el gobierno oficial y a la mejora continua de gestión pública, es decir, contribuir a la creación de medidas como Leyes para evitar los abusos por parte del gobierno central y de contribuir al correcto balance de poderes para mantener la estabilidad democrática.

Sin embargo, ambos conceptos no abordan dos puntos claves para establecer una oposición política, los cuales son pluralidad y disenso. Escobar (2022), realiza una rápida explicación de ambos conceptos, en la que la pluralidad “es el remedio al poder centrado en una sola mano, lo que se traduce en muchos partidos, movimientos o grupos que luchan entre ellos, a través de votos u otro tipo de medios, para obtener el poder en la sociedad o en el Estado” (Escobar, 2022). Por otro lado, dicho autor señala que el disenso tiene una relación con el consenso, en la que se prima el respeto a las diferencias y a las libertades civiles. Además, como lo señala Escobar (2022), es necesario que este disenso exista para que las democracias pluralistas perduren.

2.3. Mecanismos de control y control político

Una parte esencial de la oposición política son los mecanismos de control, es decir, métodos o estrategias que se usan para ejercerla con el fin de fiscalizar y controlar los movimientos o políticas que el gobierno oficialista realice y, a su vez, tenga una mayor transparencia en sus actos y se lleve un mejor contrapeso o equilibrio de poderes para mantener dicha estabilidad institucional que se mencionó con anterioridad. En cuanto a la información de la misma, en segundo lugar, estas también se encuentran de manera abundante cuando se investiga su concepto y las maneras correctas que se utilizan y que tienen una relación directa con lo que se refiere a la oposición política.

El control político, según Robles (2023), lo define como una forma de rechazo al poder absoluto durante la historia del ser humano. Esto se da mediante el uso de mecanismos de control que le brinda sus instituciones. Además, para que este control se de manera eficiente, se necesita una separación de poderes óptima y balanceada, y que es triangular, es decir, gobierno – parlamento – pueblo, y que dicho control se debe dar de manera equitativa y mutua.

Este concepto histórico que propone el autor se basa como ejemplo en la revolución francesa de 1789, en la que el pueblo buscaba que se reconozca la voluntad general como fuente principal del poder político, ante la falta de una buena monarquía. Por otro lado, Robles (2023) establece que existen dos tipos de mecanismos de control: el intraórgano, en donde el control se da dentro de un mismo instituto del Estado en donde una sola persona ostenta el poder y tiene la capacidad de realizar los cambios necesarios para su mejora; y el interórgano, en donde varios agentes que tienen poder se controlan entre ellos mismos con el fin de una mejor cooperación en cuanto a la distribución y uso del poder.

En el caso peruano, tal como lo establece dicho autor, existen dos formas de mecanismos de control: el Ejecutivo y el Parlamentario. En cuanto al primer control, este se da de una manera más rígida e histórica, en la el Ejecutivo tiene control sobre las Fuerzas Armadas y sobre el parlamento, el cual su mecanismo de control más notorio, es la de la disolución de la misma. Respecto al control del Poder Legislativo, esta se da tanto de manera intraórgánico como interorgánico. En cuanto al primer concepto, se centra específicamente a la calidad de sus proyectos de Ley, el comportamiento de sus congresistas, etc; y el segundo, la evaluación del actuar del Poder Ejecutivo, mediante los mecanismos de la interpelación, censura o la

aprobación o negación de la censura. Sin embargo, solo tienen un carácter netamente político.

García (2014), al igual que Robles (2023) conceptualiza este término de una manera más general sobre lo que son los mecanismos de control político, indicando además que estas también pueden darse de dos maneras, es decir, de manera preventiva y posterior al acto. El primero, es para evitar causar un daño que puede hacer el uso excesivo de las mismas; y el segundo, como una manera en que se puede remediar algo que ya sucedió. Sin embargo, este autor realiza una reflexión sobre los mecanismos de control en México, en los que de acuerdo a su Constitución son ligeramente distintos a la peruana, tienen controles similares, como el juicio político o la aprobación del presupuesto anual para el siguiente año fiscal.

Sin embargo, existen algunas diferencias, tal como lo establece García (2014), en la cual es colocar sobre la mesa de manera obligatoria proyectos de Ley que aún no han sido discutidos durante la legislación.

Llevándolo a un contexto latinoamericano, Constenla (2015) propone que los mecanismos de control son aceptados de manera pacífica por las condiciones constitucionales que cada país tiene, y que involucra a los tres poderes principales, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es por ello que es importante que estos límites se establezcan en la Constitución Política de cada Estado con el fin evitar la arbitrariedad en las funciones que cada poder tiene, y de esta manera establecer límites claros que les permita tener un régimen preciso.

Según el autor, es el Poder Legislativo quien debe tener el control político principal como “una potestad propia e inherente” (Constenla, 2015) y que es establecido mediante la soberanía de poderes. Esto marca una diferencia clara con los autores anteriormente presentados, ya que tanto Robles (2023) como García (2014) establecen que todos los poderes del Estado tienen la potestad de poder ser controlados por sí mismos y a la vez controlar otros organismos estatales, siempre respetando la división de poderes y el mismo balance que este conlleva.

Sin embargo, en lo que estos tres autores coinciden es que estas normas o mecanismos son establecidos o se deben establecer en las Constituciones Políticas, y como lo señala Constenla (2015) las Cartas Magnas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, El Salvador y Uruguay, tienen en sus respectivos mecanismos de control político. “Esto permitirá señalar, de existir esa figura en los ordenamientos jurídicos

indicados, la presencia de rasgos comunes en el tratamiento de este mecanismo de vigilancia y sanción de las actividades del Poder Ejecutivo y de otras instituciones estatales, por parte del Poder Legislativo, en el contexto latinoamericano” (Constenla, 2015).

2.4. Backlash

Por último, el concepto de backlash pretende explicar un fenómeno en el que los diferentes colectivos y grupos conservadores, además de partidos políticos, rechazan medidas en cuanto a reformas de género con otras medidas de carácter similar a los que se proponen, es decir, proyectos de Ley, demandas judiciales, contrarreformas, entre otros. Este fenómeno se da principalmente en América Latina y es debido a las medidas que los diferentes gobiernos adoptaron en cuanto al avance de derechos sexuales, reproductivos e igualdad de género, y que los grupos conservadores rechazan y buscan la manera de revertir aquella situación.

Morán y Peñas (2020) realizan una investigación sobre la situación en Latinoamérica sobre este fenómeno neoconservador de estos grupos, principalmente de los sectores religiosos evangélicos que de los católicos que también tienen cierta influencia, pero que la otra religión ha ganado más feligreses en los últimos años. Sin embargo, ambos autores realizan una acotación importante que en otros autores también lo hacen, el cual es el secularismo estratégico, es decir, que los grupos conservadores religiosos deciden alejarse lo mayor posible del discurso de la religión para tener un argumento más racional y acorde a las Leyes y a los marcos legales y poder la influencia necesaria en la forma de pensar de la ciudadanía.

Por otro lado, ambos autores destacan en un primer momento las relaciones entre ambas religiones, en las que siempre han prevalecido las tensiones por cuestiones de creencias y simbolismos, pero que los temas relacionados al género y la inclusión los ha unido para contrarrestar estas medidas. Esta unión se da principalmente por el apoyo que grupos conservadores tienen a través de colectivos tanto nacionales como transnacionales, que les permite tener un apoyo y asesoramiento mayor para elegir la mejor estrategia a modo de contrarespuesta de las medidas de género.

Sin embargo, el recalco del mundo evangélico es crucial, ya que la Iglesia Católica siempre ha estado dentro de la esfera del poder en América Latina, pero que los evangélicos han logrado introducirse notablemente dentro de ella (Morán y

Peñas, 2020). Y es el poder político en la que ellos buscan introducirse para generar las reformas o contrarreformas necesarias para alcanzar el “ajuste moral” que ellos plantean para la sociedad, como lo sucedido en Brasil durante el gobierno de Jair Bolsonaro, en que el cambio de nombre del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos por el la Mujer, Familia y Derechos Humanos, y que sea dirigido por una pastora evangélica, permite que el alcance del poder de los evangélicos sea, de cierto modo, con mayor facilidad.

Por otro lado, Monte y Vaggione (2018) realizan una investigación similar enfocándose en el tema de la despenalización del aborto en Argentina, y que los grupos conservadores a modo de protesta presentaron una serie de medidas para impedir el aborto o en todo caso se considere como un delito que debe ser castigado con la cárcel. Ambos autores, al igual que los dos anteriores, consideran que el asesoramiento por parte de grupos o en este caso ONGs provida hacen que la preparación de estos movimientos sea mucho mayor. Ambos pares de autores coinciden en el secularismo estratégico, es decir, este alejamiento de lo religioso para acercarse a lo estratégico y en lo legal, social y político.

La actuación con respecto al aborto en Argentina, en este caso, se basa principalmente en un marco jurídico, es decir, con demandas y judicialización de las iniciativas que promovían el aborto en dicho país. En ello se puede evidenciar una clara respuesta en rechazo a lo explicado anteriormente, utilizando a la justicia como principal “arma” para evitar el aborto en Argentina. En esta oportunidad se evidencia también el uso de una de las arenas que la estructura social brinda, el cual es la justicia. El punto que se utilizó fue que los abogados de dichas ONGs fue que se criminalice el aborto, es decir, que este sea ilegal que el cometimiento del mismo sea considerado como un delito penal, en otras palabras, como un asesinato de otra persona, que se representa en el niño por nacer (Monte y Vaggione, 2018).

Por otro lado, la detención de los protocolos del aborto fue también un segundo momento en la estrategia por no reconocer al aborto como un derecho en Argentina. Es por ello que este viraje de estrategia por parte de los abogados provida permite reconocer que no solamente intentar con una sola medida, sino con dos o más que permitan a toda costa detener o contraer dichas reformas o medidas. A diferencia de los autores anteriores, esta situación se da con la Iglesia Católica como principal impulsora de las demandas contra el aborto, considerado como un derecho por parte de los sectores más progresistas. En esta oportunidad se muestra

el poder que tiene dicha Iglesia y su influencia dentro de la idiosincrasia de las personas.

En el caso de Tello (2024), su análisis para determinar un backlash es referente a la realidad peruana en los últimos años, específicamente en tres hechos importantes: el proyecto para penalizar los crímenes de odio, la unión civil de parejas del mismo sexo y la reforma de la educación con enfoque de género. Estos tres casos permiten ver las actuaciones que tienen personajes importantes de la sociedad y de la política y porque es importante su actuar y la estrategia que ellos deciden y creen conveniente. Este autor privilegia el actuar dentro del Poder Legislativo, en donde congresistas que pertenecen a movimientos conservadores usan diferentes métodos para revertir o retrasar dichos proyectos legislativos.

A diferencia de Morán y Peñas (2020) en la que los grupos conservadores buscan introducirse en la esfera pública, sobre todo, la política, en el Perú ya sucedió, por lo que impulsar desde adentro contrarreformas se puede hacer más sencillo. Tello (2024) indica que las respuestas contrarias a las iniciativas legislativas fueron hechas principalmente por congresistas que pertenecen a dichos colectivos, en especial de los que tienen integrantes evangélicos, confirmando lo propuesto por los autores mencionados, es decir, el crecimiento exponencial del sector evangélico en la sociedad y como principal impulsor de dichas respuestas a reformas referentes al género y sus similares.

Es por ello que tanto las iniciativas para penalizar los crímenes de odio y la unión civil fueron en un primer momento rechazadas e incluso retrasadas para su debate y votación. En el caso del primero se terminó aprobando, pero con cambios con respecto al uso de las palabras adecuadas para que la cuestión de “género” no se vea involucrado. Y, en el segundo, este proyecto fue presentado en el 2013, pero se retrasó hasta el 2015, y que finalmente fue rechazado en comisión (Tello, 2024). En cuanto a la educación con enfoque de género en el 2016, la respuesta tuvo un campo mayor, es decir, no solo fueron un grupo de congresistas, sino a un conglomerado de activistas conservadores que buscaron anular dicha política pública en la educación, y que no solo fue en el Congreso, sino que también fue mediante la protesta social y en la arena judicial.

Estos 5 autores citados nos pueden brindar dos aspectos. En primer lugar, una noción de lo que significa backlash mediante ejemplos claros y que permite conocer los métodos necesarios que usan los movimientos conservadores para

evitar la aplicación de reformas de género. Y, en segundo lugar, una reflexión sobre la situación en el Perú durante los años 2016 al 2019, en los que los grupos conservadores tuvieron su mayor apogeo. Sin embargo, la idea de que hubo un intento de backlash puede ser cierta, porque en sí existieron propuestas que buscaban retroceder en la aplicación del enfoque de género en la educación escolar pública peruana, pero, la manera en que los políticos lo usaron lo desvía hacia un enfrentamiento entre el Congreso y el gobierno, en la que la lucha de poderes se demostró precisamente en la creación de un discurso deslegitimador y en la proposición de proyectos de Ley en que se argumentaba que el Poder Ejecutivo era el principal responsable de afectar la sociedad, la niñez y la familia.



Capítulo 3. Metodología de la investigación

3.1. Pregunta de investigación

¿En qué medida el debate sobre el enfoque de género en las políticas educativas intensificó la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, llevando a la aprobación de la Ley N° 31498 pero debilitando su implementación?

3.2. Hipótesis

H1: la agenda neoconservadora cumple una función en la agenda pública y política, utilizando diferentes herramientas como la movilización legal y social, buscan impedir la aplicación de políticas, como la del enfoque de género en el Currículo Escolar.

H2: el secularismo estratégico de los colectivos conservadores es usado para impedir políticas sobre educación sexual y a la vez se usa como objeto de confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como una estrategia para el desprestigio del gobierno de turno.

3.3. Metodología

3.3.1. Metodología del process tracing

La recolección de la información es una parte importante dentro de la investigación ya que permite sentar una base sólida para poder sustentar tanto la pregunta como las hipótesis planteadas, especialmente, con las propuestas anteriormente. Esto se dio de forma empírica, es decir, mediante el armado de una línea de tiempo o process tracing que permita entender de una manera más sencilla los acontecimientos que permitan entender los comportamientos que tuvo y tiene el Congreso de la República frente al gobierno de turno, específicamente desde el segundo presidencial de Alberto Fujimori, hasta el parlamento actual del año 2021.

Este método del process tracing consiste en realizar un seguimiento por diferentes años para poder entender un fenómeno o hecho que ha tenido varias etapas para llegar a dicho fin (Alfinito, 2017). Este mecanismo sirve para poder determinar las variables que serán el objeto del estudio de un trabajo de investigación o proyecto de tesis, ya que de esta manera la creación de las hipótesis, los supuestos y la teoría tendrán un mejor fundamento cuando se realiza este proceso (Alfinito, 2017).

Este proceso de recojo de información si bien puede consistir en un proceso largo, permite que una triangulación, es decir, que permite conjugar data, información y evidencia (Alfinito, 2017), la cual a su vez permite también que se

defina una o varias metodologías para el recojo de dicha información, ya que nos permite definir si la información tiene un carácter cualitativo, es decir, por medio de entrevistas y recojo de testimonios, o cuantitativo, es decir, utilizar data numérica que nos permita definir una o varias conclusiones que ayudarán a complementar la información de la investigación. Dentro de este método se encuentra también la búsqueda de documentos como proyectos de Ley, mociones de interpelaciones y censuras, y pedidos de vacancia presidencial que permitieron enriquecer este process tracing.

Es por ello que este process tracing ayudó a buscar si el Congreso realmente tuvo o no un cambio total de comportamiento con respecto a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, y si son los mecanismos de control y las agendas legislativas las principales estrategias para crear tensión y presión entre estos dos poderes del Estado. Es así que, como parte de este process tracing, se han identificado algunos antecedentes hasta antes de la reforma planteada en el año 2016, y que ha desencadenado en la aprobación de la Ley N° 31498 en el 2022 y su posterior reglamentación en el año 2023.

Dicho proceso se desarrolló en torno al partido relacionado al fujimorismo, es decir, el partido Cambio 90 – Nueva Mayoría, que luego cambió de nombre a Alianza por el Futuro, pasando por Fuerza 2011 y consolidándose con el nombre de Fuerza Popular. El motivo de escoger este partido político es porque ha sido uno de los más estables desde la primera elección de Alberto Fujimori en 1990, pasando por la caída del gobierno fujimorista en el año 2000, hasta la actualidad, es decir, que han tenido una presencia importante en la conformación de los grupos parlamentarios del Congreso, siendo el del 2016 el más importante por alcanzar una mayoría importante, teniendo un rol principal opositor al gobierno de aquel entonces, ya que también es a partir de este año que el parlamento peruano cambia su posición con respecto al Poder Ejecutivo y sus acciones que ambos realizan.

Otra razón es porque a lo largo de los diferentes Congresos en los que ha estado presente, su comportamiento sobre reformas o políticas públicas en general ha sido en la mayoría de las ocasiones de un mayor apoyo a dichas medidas por parte tanto del propio Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Además, las que se encuentran relacionadas a derechos sexuales y reproductivos, cuestiones sobre la equidad de género o la protección de las mujeres y grupos vulnerables a la violencia y discriminación, han tendido que emitir un voto, una opinión o una

proposición similar o contraria a lo que se propone, teniendo de conocimiento que su fundador, Alberto Fujimori, fue el impulsor principal de reformas sobre la igualdad de género. En otras palabras, se habla de cómo ha direccionado su voto, ya sea en conjunto con el partido de gobierno o de manera contraria, demostrando su oposición utilizando las estrategias extremas de los mecanismos de control como por ejemplo la interpelación y la censura de Ministros para expresar dicha molestia o rechazo frente a algún proyecto relacionado a ello.

Y, por último, este partido en los dos últimos Congresos ha tenido un protagonismo importante en la que optan una agenda conservadora como elemento de oposición, principalmente en los gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra, en la que las cuestiones sobre la igualdad de género y la educación sexual integral toman un protagonismo importante dentro de la sociedad peruana a finales del año 2016, y que tuvo sus repercusiones desde el 2017 en adelante. En el caso del breve gobierno de Pedro Castillo se da una excepción en materia de género, teniendo un acercamiento con el partido de gobierno, es decir, Perú Libre, para la aprobación de proyectos que tengan relación a la agenda de los colectivos y grupos conservadores, específicamente, en la que los padres de familia o grupos de los mismos puedan decidir el contenido que va o no en los textos escolares de los colegios públicos.

En este método se hizo un mapeo de actores que permiten identificar los principales personajes que tuvieron un protagonismo en este largo proceso en el que el Congreso se comportó frente a los diferentes gobiernos desde 1995 hasta el 2021. Por otro lado, además de mostrar a los personajes dentro de este contexto, también se decidió por mapear actores en un hecho diferente al comportamiento del parlamento en el 2016, pero que tuvo relación con ello, el cual es la presentación de una demanda de Acción Popular por parte de un colectivo conservador llamado Padres en Acción, y que guarda relación con el contexto de la aplicación de la educación sexual integral con enfoque de género en la currícula básica regular.

Esto tiene su sustento con lo explicado en el marco teórico, es decir, con el cuadro de Siri Gloppen (2021), las interacciones del gobierno - Congreso descritos por Dargent y Rousseau (2022), entre otros autores, ya que permite observar que también existen otras formas de actuar, no solamente dentro del parlamento, sino también por parte esferas o arenas de la sociedad, como lo es la sociedad civil organizada, el cual mediante las estrategias legales como lo es esta demanda de

Acción Popular hacen que se refuerce la idea de que no solo en la arena legislativa se da la “lucha por el poder”, sino que también se da por medio de las personas sin cargo alguno.

Si bien el process tracing se puede construir por medio de testimonios o de documentos que permitan generar una línea de tiempo clara respecto a un hecho o hechos, el recojo de información por medio de los diarios locales es un aspecto dentro de esta construcción, ya que permiten agregar un enfoque y observar la trascendencia de los hechos en process tracing, específicamente, desde el 2016 hasta el año 2022. Esto consta también del análisis de artículos y/o artículos de opinión sobre la decisión del gobierno peruano de aplicar entre varios casos el enfoque de género en el Currículo Nacional Escolar, y sus diferentes reacciones que pueden partir por dar una información más general de este hecho o de una columna de opinión por parte de los periodistas o invitados que cada diario a creído conveniente contratar y/o invitar.

Por un lado, permite dar un reflejo sobre la confrontación que se dio durante este periodo, el cual tanto el gobierno como el parlamento tuvieron constantes fricciones por diferentes temas que sucedieron, pero que en este caso se vieron sobre los temas de género, en los cuales estos artículos, tanto como parte del diario como de los columnistas y entrevistas, permiten hacer una reflexión sobre la actuación de ambos poderes, y la posición en que cada diario lo coloca, es decir, el gobierno como el generador de la confrontación, el parlamento como el generador del mismo, o la confrontación es por ambas partes.

Por otro lado, los análisis de los periódicos trajeron consigo una serie de resultados en las cuales se dieron detallando la posición de cada diario y las formas en que cada uno de ellos maneja estos acontecimientos. La selección de este periodo de tiempo de los periódicos, es decir desde el 2016 hasta el año 2022, es porque los grupos conservadores y los partidos políticos de oposición tuvieron un mayor protagonismo en contra del enfoque de género, principalmente, cuando esta política fue aplicada dentro de la currícula escolar, generando una serie de reacciones por parte de los mismos en las diferentes arenas de la movilización, es decir, civil, política y de altos funcionarios.

Esto se dio luego del análisis de 30 artículos divididos en 3 periódicos que fueron seleccionados por temas y años según el desarrollo de este hecho se dio, tal como se explicó anteriormente, es decir, 2016, 2017, 2019 y 2022; ello con respecto

a los años seleccionados. Estos hechos seleccionados fueron la aprobación de la reforma educativa, las primeras reacciones a favor y en contra de las propuestas dentro de columnas de opinión, las controversias por el uso de términos “polémicos” en este Currículo, la cobertura de la marcha de los grupos conservadores bajo el lema #ConMisHijosNoTeMetas, en especial, de la realizada a inicios del 2017, la presentación y rechazo de la medida de Acción Popular por parte del colectivo Padres en Acción, la presentación del proyecto de Ley N°31498 sobre la regulación de textos escolares; ello con respecto a los hechos seleccionados en relación al enfoque de género en la educación escolar del congresista Esdras Medina y la aprobación de la misma y posterior publicación de la autógrafa por insistencia por parte del Congreso.

Por último, en cuanto a la selección de artículos, se determinó que 7 fuesen de carácter noticiosos, y 3 fuesen de opinión. Esto se debió a que los reportes son más abundantes que los propios artículos de opinión, ya que el último son hechos por personas que son invitadas, o que constantemente escriben artículos sobre temas distintos, y no de manera constante de un solo tema.

A pesar de ser una cantidad baja por cada diario para realizar el análisis correspondiente, el criterio que se usó para usar solo esta cantidad de diarios fue porque solo se escogieron en los días en los que el hecho se dio de manera más álgida, y que cobraron mayor importancia en los días que este acontecimiento tuvo un lugar en la agenda pública, como los fue la aprobación y rechazo de la medida de la política de educación con enfoque de género, las protestas por parte de los colectivos conservadores y la respuesta del fujimorismo en contra del gobierno, el escándalo de los links “pornográficos” y la aprobación de la Ley N°31498 en el 2022 que regula los contenidos en los textos escolares por parte de los padres de familia.

Y con ello se buscó en primer lugar el nivel de importancia que le da cada periódico a los temas propuestos, luego, hacer un seguimiento sobre la evolución de los grupos conservadores sobre el tema de investigación, además, los métodos utilizados por los grupos conservadores para poder contrarrestar el enfoque de género y, por último, señalar la manera en que cada línea editorial trata los temas en sus reseñas periodísticas. Es por ello que la selección de estos tres diarios es fundamental para esta investigación, ya que podemos tomar como válido las diferentes voces que opinan en estos medios, ya que son especialistas y personajes

involucrados en este tema, en los que su opinión es fuerte o débil dependiendo de la persona que consume dichos medios.

Por otro lado, Al establecer los hechos para seleccionar los diarios se procuró que los tres diarios escogidos coincidan al tratar estos temas, procurando que las fechas sean cercanas o que su diferencia no sea mayor a 7 días por periódicos, para que la manera de analizar sea más compacta y sencilla, para que los diarios puedan conversar entre sí y que permita que el entendimiento del tema por medio de las noticias sea más claro, por lo que establecen una línea temporal o en todo caso una cantidad de noticias por tema, sea de igual equitativo por periódico escogido.

Los tres diarios escogidos para este análisis se basaron en dos criterios. En primer lugar, el tiraje y prestigio de los mismos y, en segundo lugar, de la línea editorial de cada uno de ellos. Se sabe que los medios de comunicación son diversos en el Perú, y que la cobertura de los medios tradicionales como la televisión o los diarios son amplios, con una mayor aceptación de los medios digitales. Además, estas se mueven dependiendo de la geografía y el tipo de ciudadanos que se encuentran en ella (CPI, 2023).

Sin embargo, a pesar, de que la radio y la televisión son los líderes de consumo de información, el criterio para escoger los medios escritos se da debido a esta encuesta realizada en el 2023, en el cual refleja que un 36% de personas a nivel nacional escogen los medios escritos e impresos para poder informarse sobre las principales noticias, teniendo un mayor impacto en Lima que en el interior del Perú.

En cuanto a la cantidad de ciudadanos que consumen estos diarios, la encuesta de CPI en el 2016 sobre los lectores en 15 principales ciudades del Perú, demuestra que la variación de los lectores al escoger un periódico es diversa en estas ciudades, sin embargo, al ser Lima el principal público que consume medios escritos, cobra importancia el porcentaje de personas que deciden qué diario consumir, además de apreciar el alcance que tienen estos diarios para que los consumidores tengan ciertos criterios para escoger estos periódicos. Es por ello que los diarios seleccionados luego de haber revisado esta encuesta por parte de CPI fueron El Comercio, La República y el Diario Expreso.

Con respecto al primer criterio, El Comercio encabeza esta selección porque, en primer lugar, es uno de los diarios más antiguos del Perú con más de 180 años de fundación, y que ello le ha valido ganar el prestigio que posee en la actualidad ya

que la información que brinda es veraz, evitando las noticias falsas y con un equipo profesional en la dirección del mismo. Además, en cuanto al rubro que maneja, es el que tiene una mayor red de medios comunicación con diferentes medios escritos y televisivos, como son América Televisión y Canal N, que al ser canales que gozan de sintonía, son una gran ventana para replicar la información que el mismo diario maneja. En cuanto al diario La República, es un diario relativamente joven, pero, al igual que El Comercio, tiene una gran red de medios de comunicación que le permiten tener un mayor alcance a los lectores. Además, tiene una participación del 30% en la Compañía Peruana de Radiodifusión (América televisión y Canal N) que le permite también tener un eco en la prensa televisiva. Con respecto al Diario Expreso, también posee una antigüedad importante, que le da una importancia significativa para los lectores que escogen este periódico, sin embargo, es el de menor tiraje y posee menos redes de medios de comunicación que El Comercio.

De los tres periódicos escogidos, en primer lugar, se encuentra el diario El Comercio con un 15,4% de lectores por semana; en segundo lugar, La República, con un 4,5%; y Expreso, con un 1,2%. Estos porcentajes corresponden al nivel de lectores que tienen estos diarios por semana y a la vez el alcance que tienen estos medios, por lo que seleccionar estos periódicos se realizó de manera sencilla, en el sentido que es necesario que la selección de medios no sea solo de medios líderes, sino también los que tengan medio y bajo consumo para conocer el impacto que puede tener su contenido dentro de la sociedad peruana y cómo influye en su forma de pensar con respecto a ciertos temas, en este caso, la política de la implementación de la educación sexual en el currículo escolar.

En lo que se refiere a la línea editorial, El Comercio tiene una línea que se le puede considerar de centro derecha, debido a que es un diario que se caracteriza por tratar las noticias con la mayor imparcialidad posible, que escucha ambas partes de los hechos y defiende las inversiones privadas al realizar notas reflejando una imagen positiva de ellas. El Comercio, al ser analizado, tiene una posición mayoritariamente de centro en la mayoría de sus reportajes y artículos de opinión sobre este tema. En lugar de colocarse en favor o en contra del tema, trata de hacer una explicación sobre los hechos acontecidos, suponiendo que las personas luego de ello, asuman su propia posición con respecto a ello.

Los casos sobre el enfoque de género en la educación escolar son tratados de manera que se pueda entender de manera sencilla por parte de los lectores.

Además, dentro de estos artículos, primero hacen una breve descripción de lo acontecido sobre estos temas, y luego hacen una serie de explicaciones como, por ejemplo, mitos sobre el enfoque de género, las razones por las cuales este tipo de medida es polémica, entre otros.

En cuanto a sus artículos de opinión, proponen una mayor reflexión que una opinión en sí, por lo cual aleja a este periódico a tener una posición a favor o en contra de estas medidas. Es por ello que, hechos como la marcha de los colectivos conservadores, la censura del ministro Saavedra y el proyecto de ley del congresista Medina son relatados en una forma de crónica en la que se relatan los hechos más puntuales de estos acontecimientos, y que luego en otros artículos explican las razones por las que se dan estos hechos, las posiciones de los protagonistas y alguna opinión de expertos que pueden encontrarse tanto a favor o en contra de estas medidas.

Con respecto al enfrentamiento con este tema en particular, El Comercio vuelve a tomar esta posición neutral sobre estas tensiones al explicar cuáles son los motivos por lo existen estas mociones. Esto es porque el objetivo de este diario es tratar de no involucrarse directamente en la confrontación, ya que medios como Expreso si se involucran de una forma indirecta, con columnistas invitados para escribir en contra del enfoque de género. Además, la forma de comunicación es sencilla, en el sentido que uno al analizar la noticia sobre esta confrontación, hace que uno se concientice sobre la real situación que ocurre en el país, y que esto puede tener consecuencias negativas para la nación, mas no, como se dice en el argot popular, “meter más leña al fuego” marcando una posición ya sea a favor o en contra del gobierno o del parlamento en esta lucha por demostrar su poder ante la ciudadanía.

Haciendo referencia al diario Expreso, este es un periódico que puede ser considerado de derecha y con ciertos rasgos conservadores, porque en los últimos años han sido una tribuna para actores que van en contra de y han reproducido acusaciones contra periodistas que han investigado los abusos perpetrados por grupos religiosos como el Sodalicio por la Vida Cristiana. Además de criticar al gobierno que se coloca en la posición a favor de aplicar reformas de género en el gobierno, colocando al Congreso como “salvaguardia” de la dignidad de la familia.

En primer lugar, el Diario Expreso tiene una posición en la que le da voz a las personas o colectivos que se encuentran en contra del enfoque de género. Además,

sus artículos de opinión son escritos por personas que tienen un corte conservador dentro del espectro político como social, permitiendo que su voz pueda tener un alcance, con una opinión en contra o haciendo una reflexión sobre lo que acontece, como lo son el caso de Ántero Flores Araoz y Luis García Miró Helguera.

Este diario, en sus reportajes, mencionan las acciones que han tomado o tomarán los colectivos para poder contrarrestar las medidas tomadas por el gobierno, en especial, las del 2016, y luego, con el rechazo de la medida de Acción Popular interpuesta por el colectivo Padres en Acción. En ella, por ejemplo, se entrevista a una de las dirigentes de dicho colectivo, y menciona que, al no tener éxito en la medida, se buscará presentar un proyecto de ley para buscar la manera de proteger los derechos de los estudiantes y de los padres con respecto a la educación.

Por otro lado, Expreso comentó sobre la marcha ocurrida a inicios del 2017 por los colectivos, resaltando que la marcha fue multitudinaria, y que permitió que la voz de los mismos pueda ser escuchada y tomada por congresistas que se encuentren a favor de dicha medida. Además, menciona también otros hechos como un proyecto presentado por el grupo parlamentario Acción Republicana para que los padres se involucren en la educación de sus hijos, o la otra con similares características argumentando que el enfoque de género produce cáncer o sida. Con respecto a los hechos más recientes, sólo se mencionan estos hechos como una noticia más, e incluso existiendo pocos reportajes sobre ello.

En lo que concierne al enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, la opinión y los artículos se dirigen hacia el apoyo en primer lugar de las medidas tomadas por el Legislativo con respecto a este tema, ya que, como se mencionó anteriormente, darle la voz a los que se encuentran en contra del enfoque de género refuerza la idea de que el gobierno central se equivoca en aplicar esta política pública, dando este apoyo indirecto hacia los congresistas de Fuerza Popular. Sin embargo, cuando son otros temas que implican nuevas tensiones, el diario realiza una crítica al Congreso por entorpecer las acciones del Poder Ejecutivo. Es decir, apoyan al parlamento solo en el tema de las cuestiones de género, mas no en otros asuntos como obstruir reformas con los votos de la oposición mayoritaria o pedir constantes interpelaciones y las dos mociones de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.

Por último, La República se encuentra en el espectro ideológico de la izquierda, ya que es un periódico que usualmente presenta nota en la que se defienden los derechos humanos de los más vulnerables, causas similares y que defienden las propuestas inclusivas y progresistas, criticando a los personajes que se pueden oponer a ellos o realizan alguna acción en contra de ellas. Es decir, se coloca en una posición crítica a quienes con la presentación de proyectos de ley hacen retroceder las reformas de género alcanzadas.

El diario La República, al tener una posición marcada hacia la izquierda, la manera en que trata esta noticia son de dos maneras. En primer lugar, las noticias ocurridas en este periodo seleccionado siempre tienen una forma de titular que las medidas tomadas por los colectivos conservadores son negativos, y que colocan en situación de vulnerabilidad todo lo trabajado para implementar este enfoque de género en el Currículo Escolar.

Sobre todo, en la presentación y posterior aprobación del proyecto de ley del congresista Esdras Medina, los títulos de las notas periodísticas se colocan palabras como frustrar, contrarrestar, vulnerar, contrarreforma, atentar, censurar, rechazar, entre otros. Y ello, no solo se ve reflejado en los títulos, sino también dentro de los artículos, enfatizando que esto vulnera los derechos humanos, que la posible censura del enfoque de género provocaría crímenes de odio, violencia contra las mujeres, entre otros.

Y, en segundo lugar, los artículos de opinión sobre estos hechos realizan un énfasis ante las posibles consecuencias que puede generar la censura del enfoque de género, además de hacer reflexiones sobre los grupos que se pueden ver vulnerados si estas medidas se censuran o retroceden por parte del gobierno. Las reflexiones sobre grupos vulnerables como la comunidad LGTBIQ+ o las mujeres son los que más resaltan cuando se han buscado en estos periódicos por tienen una relevancia considerable ya que dentro de estas opiniones se tocan sobre lo ocurrido por ejemplo con la propuesta de ley, o que la aplicación del enfoque de género ha generado algún impacto positivo en alguna región del país, o que las personas más jóvenes han tomado una mayor conciencia de que se debe defender estas medidas, ya sea por medio de la protesta social o por la expresión mediante el arte, escritos, entre otros.

Es decir, que las estrategias no solo pueden ser exclusivas de los grupos conservadores, sino también de colectivos, mayormente ONGs, que se encuentran a

favor de que la aplicación del enfoque de género en la currícula escolar y que debe ser protegida por el bien de la sociedad peruana y evitar un aumento de la violencia de la mujer o violaciones de derechos humanos de las personas más vulnerables.

Cuando se trata sobre el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, La República se posiciona como defensor del gobierno, en el sentido de prevalecer la institucionalidad y el continuismo del gobierno para que concluya su mandato como corresponde. Esto es también porque el fujimorismo es tratado de manera “negativa” debido a la historia que tiene dentro de la política peruana, es decir, el gobierno de Alberto Fujimori y, al ser un diario defensor de derechos humanos, remarca que este partido fue principal violador de estos derechos en la lucha contra el terrorismo de Sendero Luminoso, y que la afectación de diferentes derechos es parte de su política. Esto quiere decir que más allá que la razón principal del enfrentamiento es el enfoque de género, La República remarca que el fujimorismo pretende suprimir derechos a recibir una educación con enfoque de género, o temas que tengan que ver con salud y derechos sexuales.

Al finalizar este análisis de estos tres diarios, se puede corroborar que tanto Expreso, como El Comercio y La República se basan en las acciones que realiza principalmente el Estado, en específico, del Poder Legislativo, el cual es el que ha tenido un mayor movimiento con respecto a estos temas en cuestión, resaltando indirectamente que este poder del Estado es el que ha tenido la capacidad de hacer oposición utilizando la agenda conservadora como su principal estrategia, con la aplicación de las capacidades que ellos tienen por pertenecer a este poder, es decir, como lo explican los tres diarios, mociones de interpelación, proyectos de ley, aprobaciones por insistencia y censuras de los ministros que se encuentran involucrados en estos temas de derechos sexuales y reproductivos. Incluso, haciendo comparaciones con los anteriores Congresos, confirmando un cambio de comportamiento por parte de este poder del Estado, así como lo establece Dargent y Rousseau (2022), en la que su artículo ha sido la columna vertebral de esta investigación.

Capítulo 4. La transición del enfoque de género: desde el gobierno de Alberto Fujimori hasta el gobierno de Ollanta Humala

Luego de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer realizada en Beijing en 1995, en la que el entonces presidente Alberto Fujimori participó de dicha reunión se dieron los primeros pasos para la implementación de políticas de igualdad de género en el Perú. A partir del año 1996, durante el segundo mandato de Fujimori, específicamente el 29 de octubre de ese mismo año mediante Decreto Legislativo 866, como primera medida por parte del Estado, se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, con la finalidad del desarrollo de la mujer y los integrantes de la familia bajo el enfoque de la igualdad de oportunidades, principalmente de la propia mujer (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2023).

Ya para ello, el Congreso del Perú decidió implementar por primera vez la Comisión de la Mujer en 1995, y que entró en funcionamiento en 1996, los cuales trataban temas relacionados a los derechos a las mujeres y otros aspectos como la violencia y a la discriminación (Townsend, 2009). Luego de la creación de dicho Ministerio y de la Comisión de la Mujer, se dieron los primeros pasos para la adquisición de derechos y oportunidades a las mujeres, principalmente en la arena política, y que derivó en la Ley de Cuotas aprobada en 1997 por el Congreso de la República. Según Townsend (2009), los partidos de oposición consideraban las reformas sobre igualdad de género entre hombres y mujeres como una estrategia de captar el voto femenino por parte del gobierno de Fujimori, sin embargo, este proyecto de Ley tanto los partidos de oposición como el partido oficialista pudieron llegar a acuerdos y consensos para que esta Ley fuese aprobada. Este trabajo se dio con políticas con gran peso político como Lourdes Flores Nano, una de las primeras en presentar proyectos de Ley de esta envergadura y Beatriz Merino por parte de la oposición; y por parte del oficialismo, personajes como Martha Hildebrandt y Luz Salgado, voces que impulsaban la equidad de género en el Perú (Townsend, 2009).

Por otro lado, Javier Diez-Canseco destacó que la aprobación de proyectos de Ley de esta índole tenía un apoyo inmediato por parte de tanto políticos oficialistas como de oposición, y que se alejaba estrictamente de cuestiones partidarias. Sin embargo, Diez-Canseco destacó que estas no podían llamarse multipartidarias, ya que congresistas como Luz Salgado se oponían a algunos

proyectos impulsados por su propio partido, como el de Martha Chávez en la que las adolescentes embarazadas podían ser retiradas de las escuelas, es decir, no eran cuestiones partidarias, sino personales y de conciencia, a pesar que Chávez tenía un mayor peso en el Cambio 90 – Nueva Mayoría que Salgado (Townsend, 2009).

Finalmente, en mayo de 1997 se debatió que las listas electorales debían tener un mínimo de 25% de participación femenina tanto para las generales, como las provinciales y locales; aprobándose en junio de ese mismo año. Hubo proyectos de Ley similares a este, sin embargo, el proyecto de Hildebrandt y Salgado fue la que se debatió y aprobó, ya que también ambas eran Presidenta y primera Vicepresidenta del Congreso respectivamente (Townsend, 2009). Esto demuestra que el control del parlamento por parte del parte del partido de gobierno facilitaba, en primer lugar, que los proyectos de Ley de su propia bancada se debatían con mayor rapidez y, en segundo lugar, se realicen alianzas con los partidos de oposición (Dargent y Rousseau, 2022) los cuales coincidían en el objetivo de la equidad de género entre hombres y mujeres.

Luego de ello, se prosiguió con la implementación del enfoque de género, el cual se trasladó a la educación pública, en la cual se realizaron cambios dentro de los contenidos escolares con la finalidad de que esta sea enseñada. Esta iniciativa fue hecha por grupos feministas en las que las tanto con la creación y repartición de afiches sobre temas de educación y salud sexual, además de capacitación a docentes tanto del nivel primario como secundario (Salazar, 2019). Además, a partir de aquel año se dio paso junto con la implementación de lo anterior, el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, la cual, junto con la implementación del enfoque de género en la educación escolar, promovía la implementación de estos temas dentro de la enseñanza estudiantil, que venía junto con la capacitación de los docentes y la distribución de nuevos materiales educativos con estos temas (Centro legal para los Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, 2005).

La finalidad que tenía este programa con miras al 2001 era la de promover el cuidado del cuerpo, el retraso de la iniciación de la vida sexual de los jóvenes, la entrega de anticonceptivos con la finalidad de prevenir embarazos no deseados y el contagio de enfermedades, como el VIH/SIDA aproximadamente en un 60% de la población objetivo. Además, se buscaba la reducción del embarazo adolescente, situación que era constante en la realidad peruana, y que impedía que las niñas y

adolescentes disfrutarán de su edad como debería ser (Centro legal para los derechos reproductivos y políticas públicas, 2005).

Sin embargo, tuvieron una respuesta negativa, sobre todo de la Iglesia católica, quien en ese momento era liderado por el Cardenal Juan Luis Cipriani, integrante del Opus Dei, en las cuales los constantes enfrentamientos y críticas por parte de ambos líderes eran constantes, no solo por temas de intromisión y cuestiones sobre la democracia, sino también por la implementación de estos temas dentro del Currículo Escolar (Avellaneda, 2018).

A pesar de esta oposición, las cifras sobre la planificación familiar y salud reproductiva fueron positivas según una encuesta por parte de ENDES en el año 2005, en la que hace una comparación con respecto al año 2000 sobre este tipo de temas. Esto demuestra que, a pesar de las oposiciones de la aplicación del enfoque de género en los 90s, los resultados reflejan que estas medidas funcionan de manera óptima y con una reducción del embarazo adolescente y un aumento de uso de métodos anticonceptivos. Según este estudio, 69% de personas encuestadas, principalmente mujeres sexualmente activas, mencionan que han utilizado o utilizan algún método anticonceptivo, y un 99% de mujeres dicen conocer o haber escuchado sobre algún método anticonceptivo (ENDES, 2005). En cuanto a las enfermedades de transmisión sexual, el 98% de las entrevistas mencionan conocer sobre estas infecciones, por ejemplo, el VIH/Sida, sin embargo, solo el 68% sabe cómo evitar contagiarse de dicha enfermedad (ENDES, 2005).

Estas son solo algunas de las cifras en las que se establece que el enfoque de género en la educación peruana lograría prevenir los embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, este apoyo fue solo por parte del Poder Ejecutivo, mientras que la oposición a ello se dio en otros frentes, como se demuestra a continuación en la siguiente tabla:

Tabla 7

Autoridades y personalidades a favor y en contra del enfoque de género de 1996

	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Sociedad civil / movilización social
A favor de enfoque de género	Todo el gobierno, apoyo de Cooperación Internacional, implementación de políticas.	Mayoría del gobierno, apoyo de los sectores de la izquierda (opositores al gobierno en otros temas).	No se han encontrado casos.	ONGs feministas.
En contra del enfoque de género		Minoría de congresistas (Martha Chávez, PPC).		- Iglesia católica (Cipriani, Vargas Alzamora, Monseñor Irizar). - Médicos católicos.

Fuente: Gianella (2023).

Con agentes de la sociedad civil y religiosa en contra de esta política pública, el gobierno fujimorista contaba con una mayoría considerable dentro del Congreso, la cual eran 67 congresistas de 120 en el periodo 1995 – 2000 (Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, 2023).

Tabla 8

Congresistas en el periodo 1995 – 2000

Bancadas políticas en el Congreso	Número de curules adquiridas
Cambio 90 – Nueva Mayoría	67
Unión por el Perú	17
Partido Aprista Peruano	8
Frente Independiente Moralizador	6
CODE – País Posible	5
Acción Popular	4
Partido Popular Cristiano	3
Renovación Nacional	3
Movimiento Cívico Nacional - OBRAS	2
Izquierda Unida	2
Frente Popular Agrícola del Perú	1
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	1
Movimiento Independiente Agrario	1

Fuente: elaboración propia en base al Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (2023).

Figuras como Martha Chávez, anteriormente mencionada, o Rafael Rey, ambos congresistas del partido de gobierno y al mismo tiempo integrantes del Opus Dei, grupo católico al igual que Cipriani, si entablaron una oposición con estos temas (Avellaneda, 2018). A pesar de esta oposición clara dentro de su propio partido a estos proyectos sobre el enfoque de género y la educación sexual en las escuelas, lograron tener una aprobación y apoyo considerable dentro del parlamento.

Pero, como lo establece Dargent y Rousseau (2022), antes de la caída de Fujimori, el Congreso funcionaba como una especie de aval para realizar cualquier

acción por parte de Fujimori, además de que su propio partido tenía el control del parlamento, no solo en la composición de la mesa directiva, sino también de un número importante de congresistas, evitando que cualquier fuerza opositora tenga actitudes hostiles en contra del gobierno. Además, la alta aprobación de este gobierno, permitía que cualquier acción en contra de Alberto Fujimori fuera rechazada; esto no sucedió en sus últimos años de gobierno, e incluso con su caída en el año 2000.

Además, como se destaca en la tabla sobre la cantidad partidos que integraban dicho parlamento, se puede observar que los partidos considerados de oposición tenían una cantidad casi mínima de integrantes, por lo que las alianzas con el partido de gobierno para realizar proyectos de Ley se daban de una manera más natural, tal como lo explica Townsend (2009), y que permite visualizar el trabajo en conjunto con el gobierno, a pesar que la oposición de estos proyectos provenían de su propio partido, pero en una cantidad mínima de integrantes, por lo que el resto que conformaban dicha bancada si apoyaban estas iniciativas, tanto por parte de Fujimori desde el Poder Ejecutivo, como el de su partido en el Poder Legislativo (Dargent y Rousseau, 2022). Además, este partido tuvo el control de 4 de las 5 mesas directivas en este período congresal.

Por otro lado, cabe resaltar que el partido fujimorista en el año 1990 tuvo una alianza con los pastores evangélicos luego de que estos decidieron retirarse del partido aprista luego de su fracasado primer gobierno. Esto se debió principalmente a que Fujimori buscó una alianza con la Iglesia católica debido al contexto del terrorismo peruano en busca de la paz. Al no tener respuesta, Fujimori optó por unirse con el sector evangélico que, en ese momento, no tenía un peso importante en la sociedad. Esta alianza se tradujo en el triunfo de Fujimori frente a los partidos tradicionales representados por Mario Vargas Llosa. De los 60 que postularon al parlamento, 18 fueron escogidos para pertenecer al Congreso. Sin embargo, esta alianza se rompió luego del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992 (Pérez Guadalupe, 2017).

En el caso del Congreso del 95, los evangélicos electos, dirigidos por el pastor Humberto Lay, líder del desaparecido partido Restauración Nacional, fueron muy condescendientes con el régimen, es decir, las críticas eran muy pocas y la trascendencia de estos integrantes del parlamento fue nula. Además, al año siguiente se implementaron las primeras políticas de enfoque de género en el

Estado peruano y luego en los demás aspectos públicos, entre ellos, en la educación escolar, mencionados en los párrafos anteriores, generando la oposición de un sector con características conservadoras. Sin embargo, cualquier reforma en general sería apoyada por estos integrantes, incluso con lo mencionado anteriormente, ya que con lo investigado no se menciona que haya existido una oposición en cuanto a estos temas de reforma para la implementación del enfoque de género tanto en el Estado peruano, como en la educación peruana (Avellaneda, 2018).

Además, el control del gobierno sobre el Congreso mediante su bancada partidaria permitía que dicha oposición del sector evangélico fuese blanda, incluso cuando se dieron los procesos para la composición de acuerdos para poder votar en conjunto proyectos como la Ley de Cuotas o la implementación de la educación sexual, permitiendo demostrar su fuerza política y que la agenda no está establecida por anteriores alianzas del pasado, sino por las nuevas alianzas que de una forma u otra se encontraban de acuerdo en votar a favor de Leyes que permitieran la equidad de género entre hombres y mujeres, es decir, las que se formaron en el segundo gobierno de Fujimori, las cuales permitieron que el Ejecutivo maneje su propia agenda, y que sea aprobado por el propio Congreso (Dargent y Rousseau, 2022).

Luego de la caída del régimen fujimorista en el año 2000, la transición democrática y las nuevas elecciones del año 2001 en donde Alejandro Toledo resultó vencedor existieron una serie de reformas en las cuales se buscó desmontar lo dejado por Fujimori y Montesinos. Otros, en cambio, existieron reformas que fueron para mejorar políticas que necesitaban cambios debido a los nuevos tiempos y exigencias de la globalización, y otras se mantuvieron pensando que con el tiempo éstas puedan mejorar, como la representación de los partidos políticos a nivel nacional mediante el gobierno y el parlamento. Durante el periodo del presidente transitorio Valentín Paniagua, las reformas sobre cuestiones de género se dio principalmente a la Ley de Cuotas aprobado años antes, en donde se elevaba el porcentaje de participación mínima de mujeres, es decir, que pasó de un 25% a un 30%, y que indirectamente este cambio de porcentajes benefició en la nueva elección del Congreso del periodo 2001 – 2006 (Townsend, 2009).

Luego del triunfo de Alejandro Toledo en el 2001 se iniciaron una serie de reformas con respecto al enfoque de género, específicamente a uno que tenía un periodo de duración desde el año 2001 al 2005, en las cuales se buscaron una

transversalización de este enfoque, con la finalidad de alcanzar una mejor igualdad y equidad entre hombres y mujeres, y que tuvo su finalización en el año 2005 (Salazar, 2019) Una de estas primeras reformas fue la Ley N° 27558, la cual establece el fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales. Esta ley busca que las mujeres menores de edad en las áreas rurales tengan igual acceso a la educación al igual que los varones, cuya problemática se basa en la decisión de las familias de mandar a los hijos varones al colegio en lugar de la mujer (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Dicho proyecto fue de carácter multipartidario, por lo que aprobación fue hecha con facilidad y sin ningún tipo de oposición o reclamo frente a esta Ley, que busca la inserción de más niñas y adolescentes en el ámbito rural a acceder a su derecho a la educación. Además, el fujimorismo, se había convertido en una fuerza minoritaria dentro del parlamento, lo cual le impidió que actúen de forma contraria si es que se encontraban en contra de dicha Ley, por lo que la llegada a acuerdos con el partido de gobierno y con los partidos opositores permitieron que el control de Toledo en el Congreso sea estable, a pesar de la baja representación de su partido en el Congreso y su baja popularidad debido a escándalos de carácter personal y de corrupción, los cuales el parlamento los trató bajo cautela y sin llegar al extremo de la vacancia, limitando su uso mediante la cantidad de votos que se necesitan (Dargent y Rousseau, 2022).

Es por ello que la teoría del control mencionado por dichos autores, en la que la formación de alianzas y tener el control inmediato de la mesa directiva del parlamento y las comisiones claves permiten que las oposiciones a estos proyectos de Ley se le brinde poca importancia y, por el contrario, esta formación de alianzas permite reducir estas opiniones contrarias y utilizar excusas, como políticas conservadoras, como el inicio de una confrontación entre el gobierno y el Congreso.

Esta reforma también tuvo como objetivo el reconocimiento al derecho a la educación basada en la equidad e igualdad entre el hombre y la mujer en el contexto peruano. Sin embargo, la definición de género era diferente durante todo este proceso. Para el año 2003, el tema de género fue considerado para la Ley General de Educación N°28044 con el objetivo de poder alcanzar la igualdad de este derecho entre los hombres y las mujeres.

Este derecho se basaba en la igualdad de oportunidades para lograr ese derecho, en la cual abarcaba diferentes perspectivas como la libertad de enseñanza,

el rol de la familia y la de una educación gratuita y de calidad para que se pueda dar dicha oportunidad de oportunidades. Para el año 2005, como medida para consolidar esta reforma, se diseñó la primera currícula escolar en la que se tocarían diferentes temas, entre ellos, la equidad de género, con el objetivo principal de poder alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Ministerio de Educación, 2003; Salazar, 2019).

En cuanto a los actores de ese momento, tanto el partido fujimorista como la representación evangélica que había sido considerable en el año 1995, en ese momento era casi nula o sin representante alguno, la cual le impedía tener alguna oposición fuerte contra estas reformas. Además, con respecto a esta reforma, el fujimorismo tuvo aquella imagen de apoyo frente a estas medidas a favor en cuestiones de igualdad de género en la educación inicial, primaria y secundaria (Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, 2023). Por otro lado, estas reformas fueron un continuismo por parte de Alberto Fujimori, por lo que no aprobarlas pudo haber sido considerado como una oposición frente a ello. Mediante la siguiente tabla, se demuestra la reducción del número de representantes del partido fujimorista, que se contrajo notablemente debido a los acontecimientos ocurridos en el año 2000, y que para el año 2001 se convirtió en una bancada minoritaria.

Tabla 9
Congresistas en el periodo 2001 – 2006

Bancadas políticas en el Congreso	Número de curules adquiridas
Perú Posible	45
Partido Aprista Peruano	28
Unidad Nacional	17
Unión por el Perú – Socialdemocracia	11
Somos Perú – Causa Democrática	4
Cambio 90 – Nueva Mayoría	3
Acción Popular	3
Solución Popular	1
Todos por la Victoria	1
Renacimiento Andino	1

Fuente: elaboración propia en base al Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (2023).

Esto es también a que los evangélicos principalmente estaban enfocados en la formación de sus propios partidos, ya que Pérez Guadalupe (2017) en su investigación destaca lo del pastor político, es decir, la misión de Dios de participar en la política, y que personajes como Humberto Lay eran los principales líderes de estos, pero que recién se estaban formando. Sin embargo, en otras bancadas en ese periodo sí contaban con cierta cantidad de personalidades que pertenecían a las

iglesias evangélicas, pero que no era la cantidad suficiente para poder contrarrestar alguna política de reforma que vaya en contra de sus principios (Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, 2023).

Durante el segundo Gobierno de Alan García se propuso y aprobó el 8 de marzo del 2007 el proyecto de Ley de igualdad de oportunidades (Ley N°28983), en la que se estipulaba que tanto hombres como mujeres tenían el mismo derecho de desarrollarse en diferentes aspectos del marco económico con la finalidad de superarse, impidiendo la discriminación en las esferas públicas y privadas de la sociedad; esto como parte de la continuidad de las reformas sobre la igualdad de género (Congreso de la República, 2007). Este proyecto de Ley fue presentado anteriormente con nombres y características similares en años anteriores, tales como en 1999 o en el año 2002, pero que no tuvieron el apoyo necesario para ser debatidos y aprobados (Townsend, 2009).

Dichos proyectos de Ley similares fueron rechazados por una razón principal, el uso del término “género” en la presentación de dichos proyectos, ya que los parlamentarios más conservadores pedían que se defina lo que era género dentro del contexto de estas Leyes, o que simplemente sea retirado del texto, es decir, ya se empezaba a notar una cierta influencia por parte de parlamentarios conservadores (Townsend, 2009), independientemente de que pertenecieran a un grupo o colectivo conservador, o no. Sin embargo, el último y definitivo proyecto de Ley presentado en el 2006 fue aprobado, pero el término “género” continuaba excluido del mencionado documento, por lo que, en palabras de Townsend (2009), menciona una persistencia del pensamiento conservador dentro del parlamento peruano, y las maneras en cómo una simple palabra puede perjudicar la aprobación o negación de una Ley cuyo fin es la equidad de género entre hombres y mujeres.

Finalmente, en el 2007, se aprueba la Ley de oportunidades entre hombres y mujeres. Es válido resaltar que Mercedes Cabanillas fue la presidenta de la Comisión de la Mujer durante aquel periodo y que, a la vez, fue presidenta del Congreso, por lo que la conformación de la mesa multipartidaria de la dicha comisión, junto con la participación de organizaciones ciudadanas permitieron que el contenido de dicha Ley sea fructífera y que lleve a buenos resultados en la búsqueda de la aprobación de reformas para lograr el objetivo de la equidad de género (Townsend, 2009), Además, analizando desde el punto político, la presencia de Cabanillas al mando de la mesa directiva del Congreso permitió que este

proyecto de Ley tenga una mayor rapidez para ser votado en primer lugar en comisión y en segundo lugar en la sesión del pleno debido a que ella podía establecer la agenda del Congreso.

Con respecto al caso del partido fujimorista, ahora bajo el nombre de Alianza por el Futuro, contaba con 13 integrantes en su bancada, es decir, se repetía el hecho de que no tenían la fuerza necesaria para hacer oposición a una propuesta como esta. Por el contrario, 10 de los 13 representantes de esta bancada votaron a favor de esta política pública, contribuyendo a que se exonere de segunda votación de dicha Ley por alcanzar una gran mayoría.

Tabla 10
Congresistas en el periodo 2006 – 2011

Bancadas políticas en el Congreso	Número de curules adquiridas
Unión por el Perú -UPP	45
Partido Aprista Peruano	36
Unidad Nacional	17
Alianza por el Futuro	13
Frente de Centro	5
Perú Posible	2
Restauración Nacional	2

Fuente: elaboración propia en base al Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (2023).

Luego de haber presentado la siguiente tabla, se concluye que nuevamente se reproduce la misma situación entre el Congreso y el gobierno, ya que el partido Aprista durante 4 de los 5 años de su gobierno tuvo el control de la mesa directiva, a pesar que en cuanto a número era menor con respecto al partido de Ollanta Humala, Unión por el Perú, pero que las bajas permitieron tener un mayor y mejor control del parlamento (Dargent y Rousseau, 2022).

Es así que la conformación de alianzas o acuerdos por parte de este partido le permitió que las objeciones de sus proyectos de Ley fuesen mínimas, ya que solo las interpelaciones o creación de comisiones investigadoras solo sean por temas importantes, como los “Petroaudios” o el “Baguazo”. Pero, sin llegar al extremo de pedir la moción de vacancia presidencial de Alan García. Es por ello que la estabilidad de su gobierno y el Congreso fue favorable para el crecimiento que se dio en aquellos tiempos con un promedio de 7% y 8% de índices históricos para el país.

Tabla 11

Interpelaciones a Ministros durante el segundo gobierno de Alan García

Ministro interpelado	Fecha de presentación de interpelación	Caso
Juan Valdivia	22.11.2006	Caso Doe Run Perú
Jorge del Castillo	02.05.2007	Designación de Alberto Pandolfi
Luis Alva Castro	26.09.2007	Compra de 698 patrulleros chinos para la PNP
Carlos Vallejos	31.10.2007	Irregularidades en el SIS
Verónica Zavala	28.08.2008	Accidentes en carreteras
Enrique Cornejo	13.11.2008	Venta de terrenos del aeródromo de Collique
Yehude Simon y Mercedes Cabanillas	25.06.2009	Baguazo
Pedro Sánchez	07.10.2009	Ley N° 27133 sobre el uso del gas natural

Fuente: elaboración propia.

Con este cuadro se demuestra que las interpelaciones a los diferentes Ministros durante el segundo gobierno aprista fueron de carácter estrictamente necesario, ya que los temas que se trataron fueron urgentes debido a la gravedad de las circunstancias. Esto afirma lo dice en el texto de Dargent y Rosseau (2022), es decir, que los mecanismos de control establecidos tanto en la Constitución como en el reglamento interno del Congreso fueron usados de manera correcta y con la base suficientemente sólida para que estas mociones sigan su curso. Además, con esta tabla se comprueba que las reformas de género no fueron objeto de interpelación, por lo que esto no fue utilizado como excusa o argumento para realizar dicho control al gobierno de García.

Por otro lado, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, se plantearon nuevos objetivos para el año 2017 sobre temas de género, en el cual resultó en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017, el cual los nuevos objetivos para alcanzar la igualdad de oportunidades se formularon mediante un análisis de la realidad sobre los roles que tenían tanto el hombre como la mujer dentro de la sociedad peruana en su conjunto. Esta visualización permitía tomar ciertas medidas en la educación para redefinir las relaciones entre hombres y mujeres en cuanto a desigualdad, violencia en contra de las mujeres, entre otros temas, los cuales estas conductas han sido socialmente heredadas; además, en término “género” lo definen como el comportamiento de los roles dentro de la sociedad el cual fueron construidos tanto para el hombre como para la mujer en el entorno en que los rodea (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012).

