

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



La Política de Educación Sexual Integral en el Perú: un  
análisis de los factores que influyen en su avance y  
retroceso (2008-2019)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia  
Política y Gobierno que presenta:

**Sandra Milagro Gutiérrez Espinoza**

Asesora:

**Stéphanie Rousseau**

Lima, 2021

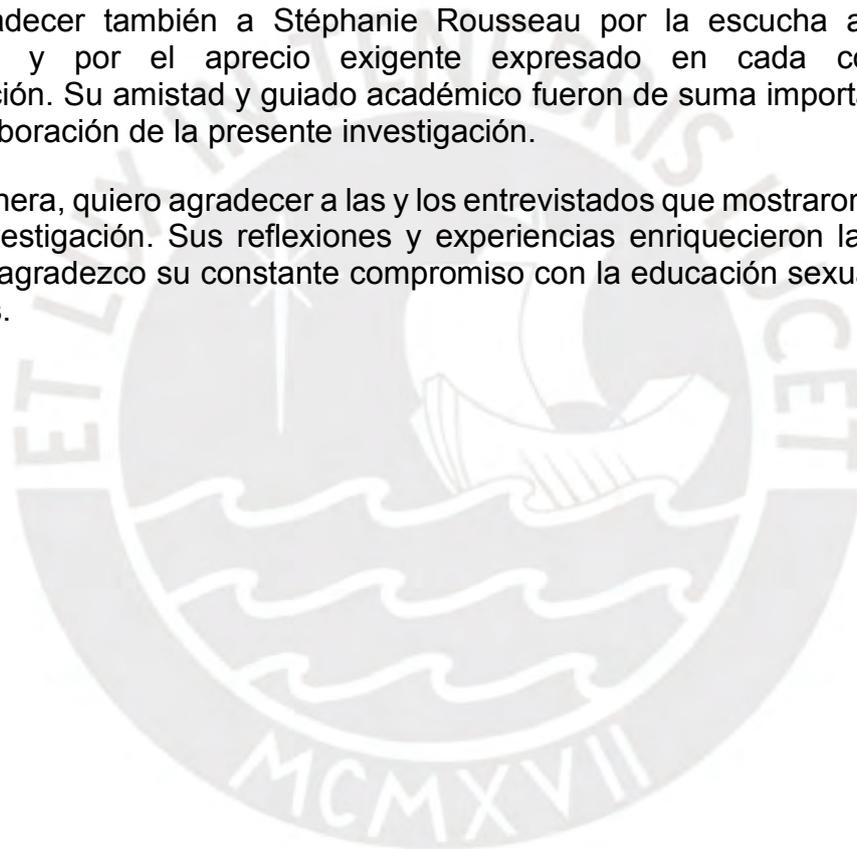
## Agradecimientos

Muchísimas gracias a mi mamá, a mi papá y a mi hermana por su apoyo incondicional a lo largo de mis estudios y, especialmente, durante mi vida universitaria. Gracias por ser mi soporte en cada momento difícil y siempre creer en mí. Gracias a mi abuelita, a mis tías, tíos y primas por impulsarme a confiar en mis habilidades y perseguir mis metas. La unión en mi familia ha marcado mi desarrollo como profesional, pero sobre todo como persona.

Gracias a cada persona que conocí en mi formación de pregrado. Gracias a Gino por siempre alentarme a vivir nuevas experiencias. Gracias a mis queridos amigos y amigas de Facultad, especialmente a Valery y Andrea por acompañarme en el proceso de elaboración de esta tesis, por escuchar mis dudas y ayudarme a esclarecerlas.

Quiero agradecer también a Stéphanie Rousseau por la escucha atenta a mis inquietudes, y por el aprecio exigente expresado en cada comentario y recomendación. Su amistad y guiado académico fueron de suma importancia para el diseño y elaboración de la presente investigación.

De igual manera, quiero agradecer a las y los entrevistados que mostraron gran interés por esta investigación. Sus reflexiones y experiencias enriquecieron la tesis. Pero, sobre todo, agradezco su constante compromiso con la educación sexual integral en nuestro país.



## Resumen

Desde el 2016, la educación sexual ha estado constantemente en la agenda pública nacional y en el debate público. Ello a partir de las críticas al Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) por los actores sociales opuestos a la “ideología de género”. Solo una minoría de la sociedad peruana está a favor de la enseñanza amplia sobre la sexualidad y otras orientaciones sexuales en los colegios. Así, se evidencian resistencias a un tratamiento integral de la sexualidad por parte de la sociedad peruana. A pesar de estas resistencias, la política de educación sexual integral (ESI) inició en el 2008 con la aprobación de los Lineamientos y Orientaciones Pedagógicas de la ESI. Así, la política ha avanzado, aunque con continuas idas y venidas tanto en el debate público como a nivel político. Por ello, resulta interesante preguntarse qué factores influyen en el avance y retroceso de la política de ESI. La presente investigación plantea como principales factores explicativos i) el compromiso de las y los funcionarios de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa con la ESI; ii) la dinámica política entre el poder Ejecutivo y Legislativo; iii) la dinámica en la sociedad civil.

Palabras clave: educación sexual integral, política sexual, adolescentes, derechos sexuales y reproductivos



## Índice de tesis

Capítulo 1: Introducción a la problemática	
1.1 Conceptos y enfoques de la educación sexual .....	1
1.2 Opinión de la sociedad peruana en torno a la educación sexual integral.....	3
1.3 Problematización y pregunta de investigación .....	5
Capítulo 2: Planteamiento de investigación	
2.1 Intereses, ideas e instituciones en el avance de las políticas.....	9
2.2 ¿Por qué avanzan las políticas de sexualidad y género en América Latina?...	11
2.3 ¿Qué se sabe sobre las políticas de sexualidad y género en el Perú?.....	16
2.4 Marco teórico.....	19
2.5 Hipótesis.....	21
2.6 Metodología.....	22
Capítulo 3: La educación sexual integral en el Perú.....	25
3.1 El avance de la educación sexual integral en el Perú (2008-2013)	
3.1.1 Elaboración de los Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral .....	26
3.1.2 Implementación de los Lineamientos.....	34
3.1.3 Inclusión de la sexualidad como competencia en el Marco Curricular.....	41
3.2 ¿Hacia la educación sexual preventiva? (2014-2016)	
3.2.1 Nuevo Ministro, nuevas revisiones del Marco Curricular .....	50
3.2.2 Desactivación de la DITOE.....	55
3.2.3 Aprobación del CNEB 2017 .....	57
3.3 Retrocesos en la educación sexual integral (2017-2019)	
3.3.1 Oposición hacia el CNEB 2017 .....	62
3.3.2 Cambio de ministros, cambio de enfoque de la educación sexual .....	73
3.3.3 Temor de especialistas por trabajar la ESI .....	79
Capítulo 4: Factores que influyen en el avance y retrocesos de la educación sexual integral en el Perú	
4.1 Funcionarios de DITOE comprometidos con la ESI .....	87
4.2 Dinámica entre el poder Ejecutivo y el Legislativo .....	92
4.3 Dinámica de la sociedad civil en torno a la ESI.....	95
4.3.1 Rol de la Iglesia católica .....	98
Conclusiones .....	100
Bibliografía.....	105
Anexos .....	110

Índice de tablas

Tabla 1. Avances y retrocesos de la ESI en el Perú.....	26
---	----



## Capítulo 1: Introducción a la problemática

### 1.1 Conceptos y enfoques de educación sexual

El significado de la educación sexual depende de la perspectiva sobre la sexualidad que se tome en cuenta, desde una visión de ésta como riesgosa o pecaminosa hasta una visión más positiva de la sexualidad que la considera como un componente inherente al ser humano. Por ello, existen diferentes perspectivas y opiniones en torno a la educación sexual en la sociedad. De igual manera, desde la academia se han definido enfoques o modelos de la educación sexual. Un documento elaborado por UNESCO (2014) sostiene que la educación en materia de sexualidad ha tenido grandes variaciones en los últimos cincuenta años tanto en su concepto como en su actividad. El enfoque más antiguo- el moralista- consiste en el establecimiento de reglas a manera de juicio de valor sobre lo “bueno” y lo “malo”, por lo que esta educación transmite el comportamiento que la sociedad permite o desea. El enfoque moralista ha evolucionado a un modelo ético en el que los principios de la conducta humana son voluntarios, libres y respetuosos de los derechos de los demás. Por lo que este modelo busca contribuir al bienestar de las personas a través del desarrollo de los mejores comportamientos posibles. Basado en este modelo, el enfoque biológico informa sobre la descripción y el funcionamiento del cuerpo, y de los procesos reproductivos humanos.

Luego, la perspectiva afectiva orienta sobre el amor, el placer y la afectividad, mientras que el enfoque preventivo transmite información sobre las consecuencias negativas del ejercicio de la sexualidad como las enfermedades de transmisión sexual y los embarazos no deseados. Este enfoque es el que más ha permeado en el tiempo. Finalmente, se ha desarrollado el enfoque integrador de la sexualidad “que se construye tomando en cuenta los derechos humanos, la perspectiva de género, la cultura, el entorno y las necesidades específicas del grupo con el que se está trabajando” (UNESCO, 2014, p.37). Así, según UNESCO (2010), la educación integral en sexualidad permite que las personas exploren sus propios valores y actitudes, y desarrollen habilidades de toma de decisiones, de comunicación y reducción de riesgos respecto a su sexualidad a través de la enseñanza sobre el sexo y las relaciones interpersonales.

Este modelo comprende la sexualidad más allá de su dimensión biológica ya que se la considera como un aspecto central del ser humano que incluye: i) el

conocimiento y la relación que las personas tienen con su cuerpo ii) el vínculo emocional y el amor iii) el sexo, el género, la identidad de género, la orientación sexual, la intimidad sexual iv) el placer y la reproducción. Por ello, la sexualidad incluye la dimensión biológica, social, psicológica, espiritual, religiosa, legal, histórica, ética y cultural que evolucionan de acuerdo al proyecto de vida de cada persona (UNESCO, 2018). Así, el modelo propuesto por UNESCO abarca, además de la reproducción y las consecuencias de su ejercicio, los aspectos positivos de la sexualidad como las relaciones basadas en el respeto mutuo y la equidad. En esa misma línea, UNFPA sostiene que la educación integral de la sexualidad se basa en los derechos humanos y el enfoque de género y tiene por objetivo “dotar a los niños, niñas y jóvenes de los conocimientos, habilidades, actitudes y valores que les permitan desarrollar una visión positiva de la sexualidad, en el marco de su desarrollo emocional y social” (UNFPA, 2014, p.6).

Desde el punto de vista de especialistas en educación sexual, Baez (2015) analiza las diversas políticas que han adoptado los países latinoamericanos. De acuerdo a la autora, los hechos que marcaron la legitimidad de la inclusión de la educación sexual en la agenda política fueron la epidemia del VIH-SIDA y el embarazo adolescente asociado al círculo de pobreza. A partir de su análisis, Baez (2015) propone que existen tres perspectivas sobre la educación sexual. La primera perspectiva se denomina prevención clásica y consiste en un modelo biologicista centrado en “los peligros” del uso del cuerpo ya que se trabaja desde la necesidad de prevenir los riesgos de una sexualidad adolescente “descontrolada”. Más aún, esta perspectiva propone enseñar las conductas “normales” que permiten a los/as jóvenes tomar “acertadas decisiones” sobre su vida evitando el embarazo y las enfermedades de transmisión sexual. Una de las conductas “normales” que se asumen es el matrimonio heterosexual. La segunda estrategia denominada prevención ampliada incorpora la violencia sexual y violencia de género con el objetivo de prevenir estos riesgos, por lo tanto, este enfoque continúa fomentando conductas de prevención de riesgos atemorizantes vinculados al ejercicio de la sexualidad. En contraste, la tercera estrategia- género, diversidades y derechos humanos- al incorporar la noción de derechos humanos propicia el autogobierno de los/as jóvenes a partir del conocimiento integral de la sexualidad que adquieren.

De manera similar, Martínez y Meneses (2005) proponen que existen cuatro enfoques de educación sexual tomando en cuenta el énfasis en el ejercicio informado

del derecho sexual que tienen las políticas. El primer enfoque es sexualidad como violencia y fomenta una actitud negativa hacia la sexualidad al asociarla con la violencia. El segundo es sexualidad como victimización y enfatiza la vulnerabilidad de la mujer frente al deseo del hombre. El tercer enfoque es sexualidad como moralidad individual y sugiere la abstinencia y el autocontrol. En oposición, el cuarto enfoque- sexualidad multifacética- enfatiza los derechos sexuales y el derecho a tomar decisiones informadas.

Si bien aún no existe un consenso sobre la clasificación y/o denominación de los modelos de la educación sexual, sí se logran identificar los tres modelos más recurrentes: el modelo moralista, el modelo preventivo y la educación integral de la sexualidad (Lovó, 2020). Como se mencionó anteriormente, estos modelos responden a determinada visión sobre la sexualidad. Así, el modelo moralista y preventivo conciben a la sexualidad de manera negativa, mientras que la educación integral de la sexualidad tiene una perspectiva positiva de la sexualidad. Además, es preciso señalar que en un mismo país pueden coexistir los diferentes modelos.

### 1.2 Opinión de la sociedad peruana en torno a políticas de sexualidad

Se considera a la sociedad peruana, según diversas encuestas, como una sociedad conservadora. La encuesta de LAPOP 2008<sup>1</sup> muestra que el 61.2% de la sociedad peruana considera a la Iglesia católica como la institución con mayor legitimidad. A esta institución le siguen los medios de comunicación con 53.9% y las Fuerzas Armadas con 52.1%. Para la encuesta de LAPOP 2010<sup>2</sup>, la Iglesia católica continuaba siendo la institución más legítima e incluso el porcentaje aumentó a 62.3%.

Luego, en la encuesta LAPOP 2014<sup>3</sup>, la Iglesia pasó a ser la segunda institución más legítima para la sociedad peruana con 59.9% después de las Fuerzas Armadas (61%). Más aún, en esta encuesta también se evidencia una disminución en la confianza de la población hacia las iglesias evangélicas/protestantes con 47.9%. Esta encuesta, además, indaga sobre la tolerancia de la población latinoamericana hacia asuntos relacionados con la sexualidad y el género. Los resultados muestran que la sociedad peruana tiene un alto nivel de intolerancia hacia los derechos políticos y civiles de las personas homosexuales. Tan solo el 9% aprueba el derecho de las

---

<sup>1</sup> <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/2010-culturapolitica.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/2008-culturapolitica.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014\\_Peru\\_Country\\_Report\\_Final\\_W\\_042215.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf)

parejas del mismo sexo a casarse, por lo que, la opinión favorable de los peruanos y peruanas hacia los derechos de las personas homosexuales se encuentra a un nivel intermedio entre los países de la región latinoamericana. De la misma manera, la opinión de la sociedad peruana sobre la aprobación del aborto terapéutico se encuentra a nivel medio entre los países de América Latina con 55% de la población peruana a favor.

En la encuesta más reciente de LAPOP 2018-2019<sup>4</sup> se evidencia una leve tendencia hacia opciones más liberales en la sociedad peruana, aunque esta continúa a nivel medio en comparación al resto de países latinoamericanos. Así, el apoyo al derecho de casarse de las personas del mismo sexo aumentó ocho puntos (17%) y la justificación al aborto terapéutico aumentó 14 puntos (69%) desde el año 2014 al 2019.

La encuesta realizada por Católicas Por el Derecho a Decidir en 2010<sup>5</sup> muestra que existe cierta apertura de la población católica en el Perú a las temáticas de derechos sexuales y reproductivos. Más aún, se evidencia que, si bien la población autodefinida como católica respeta las disposiciones de la institución eclesiástica como el rechazo a los métodos anticonceptivos, al aborto y la vida sexual fuera del matrimonio, no necesariamente practican esos mandatos en su vida personal. De esta manera, si bien la posición oficial de la Iglesia católica respecto a la educación sexual en las escuelas, la anticoncepción y la despenalización del aborto está marcada por una agenda conservadora, la población católica tiene una posición más liberal hacia estos temas. Sobre la utilización de anticonceptivos, el 80.7% consideró que la Iglesia debería promover el uso del condón y el 64.4% opinó que los católicos y católicas pueden utilizarlo. Además, el 70,8% consideró que el aborto no debería tener condena penal y el 93.9% estuvo de acuerdo con que se impartiera educación sexual en los colegios. Sin embargo, la opinión a favor de la educación sexual refiere al apoyo en la enseñanza de métodos anticonceptivos para prevenir casos de embarazo adolescente o enfermedades de transmisión sexual. Así, la encuesta muestra el apoyo de la población hacia una educación sexual con enfoque preventivo, más no se indaga sobre otros componentes de la educación sexual como la igualdad de género o los derechos sexuales y reproductivos. Además, esta encuesta muestra una clara expresión en contra de las parejas del mismo sexo y la defensa de sus derechos en tanto el 46.9% consideró que la Iglesia debe oponerse al matrimonio civil homosexual.

---

<sup>4</sup> <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19-Peru-Country-Report-Final-W-200811.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.cddperu.org/sites/default/files/sexualidad-religion-y-estado-cdd0.pdf.pdf>

Luego, es importante mencionar la opinión de la sociedad peruana frente al enfoque de género y la ESI en el Currículo Nacional 2017. El informe de la encuesta de opinión del IEP del 2019<sup>6</sup> evidencia a que el 75% de peruanos y peruanas considera que la educación sexual debe darse tanto en el colegio como en el hogar. Además, se evidenció que el 47% de la población apoyó el enfoque de género en la educación. Este informe también muestra que existe una relación positiva entre la información que las personas manejan sobre el enfoque de género y la educación sexual, y la actitud a favor de estas políticas. Así, dentro del grupo de personas que está de acuerdo con el enfoque de género, el 54% está bastante o algo informado sobre el tema. Mientras que, dentro del grupo de personas que está en contra, solo el 20% considera que está bastante o algo informado sobre el tema. De igual manera, los motivos de aceptación o rechazo a estas políticas están vinculadas a lo que se entiende por enfoque de género y ESI. Por un lado, dentro del grupo de las personas que están de acuerdo con el enfoque de igualdad de género y la ESI, tan solo el 17% está de acuerdo con que se eduque ampliamente sobre sexualidad y otras orientaciones sexuales en los colegios. Por otro lado, las personas que están en contra manifiestan su inconformidad con la diferenciación que se hace entre sexo y género (7%), la “homosexualización” de los y las estudiantes (4%), y la discusión temprana sobre la vida sexual en los colegios (3%).

### 1.3 Problemática y pregunta de investigación

Las encuestas anteriormente señaladas evidencian las resistencias de la sociedad peruana hacia la expansión de derechos sexuales y reproductivos. Además, la Iglesia católica tiene un respaldo bastante amplio en la sociedad peruana. De igual manera, la opinión general se encuentra en contra de políticas que amenazan los valores de la familia tradicional como el matrimonio igualitario y el acceso libre al aborto. Aunque en años recientes se muestra una mayor apertura hacia estas políticas, un gran porcentaje de la población peruana continúa en contra de estas. Sobre la educación sexual, es interesante que exista un gran apoyo a que se imparta en las escuelas. Pero, esta aprobación refiere a un enfoque preventivo, más que un enfoque integral de la sexualidad, en tanto se prioriza la enseñanza de métodos

---

<sup>6</sup> <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Informe-OP-Mayo-2019-6-Actitudes-hacia-el-enfoque-de-g%C3%A9nero-9.pdf>

anticonceptivos para evitar infecciones de transmisión sexual y embarazos adolescentes.

En lo referente a la enseñanza integral de la sexualidad, la cual se basa en una perspectiva positiva sobre la sexualidad e incluye el enfoque de género, de derechos humanos y el respeto a la diversidad sexual, se puede afirmar que tiene menor aprobación por parte de la sociedad en comparación a la educación sexual preventiva. Así, la educación sexual se considera como una necesidad puntual sin reflexionar sobre la sexualidad desde la autonomía y la reivindicación, por lo que el discurso sobre los derechos de las personas LGTBI pierde sentido (Católicas por el Derecho a Decidir-Perú, 2011). Esto se debe a que los nuevos paradigmas de comprensión de lo sexual como las demandas desde el feminismo y los movimientos de diversidad sexual amenazan los valores de una “familia tradicional” y el orden sexual heteronormativo (Vaggione, 2010). Así, solo el 17% de la proporción de la sociedad peruana que está de acuerdo con el enfoque de igualdad de género y la educación sexual aprueba que se eduque ampliamente sobre la sexualidad y otras orientaciones sexuales en los colegios<sup>7</sup>.

Dadas las resistencias de la sociedad peruana a un tratamiento integral de la sexualidad, es importante comprender cuál ha sido el proceso de elaboración de la política de educación sexual integral y de qué manera se ha podido avanzar en la educación sexual desde un enfoque integral. La educación sexual, en el Perú, se ha abordado desde la década de los '80 con un enfoque biológico. Luego, se extendió a un enfoque preventivo hasta que, en 2008, se comenzó a impulsar el enfoque integral de la sexualidad con la aprobación de los Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral (en adelante Lineamientos). Luego, se ha tenido un momento muy álgido en el que la educación sexual ha estado constantemente en la agenda pública nacional y en el debate público de la sociedad debido a las críticas hacia el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) 2017 por promover lo que algunos grupos llaman la “ideología de género”.

Entonces, desde que el Ministerio de Educación comenzó a trabajar la educación sexual integral, ¿cuánto se ha avanzado en los aspectos que involucra la ESI? ¿Qué tan integral es el tratamiento de la sexualidad en la educación en el Perú? Estas preguntas adquieren sentido si se toman en cuenta las idas y venidas que ha

---

<sup>7</sup> <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Informe-OP-Mayo-2019-6-Actitudes-hacia-el-enfoque-de-g%C3%A9nero-9.pdf>

tenido la educación sexual integral en el Perú tanto en el debate público como a nivel político. Así, la presente investigación indaga, primero, cuáles son las grandes etapas de la elaboración de la política de educación sexual integral y, segundo, qué factores influyen en el avance y/o retroceso de esta política desde el 2008, cuando se comienza a tratar el enfoque integral de la educación sexual.

La pertinencia de la presente investigación se debe a tres principales razones. La primera refiere a las preocupantes estadísticas en torno a la salud sexual y reproductiva de adolescentes. Según los datos de la ENDES 2017, solo 48% de adolescentes de 15 a 19 años usan métodos anticonceptivos. Acerca del embarazo adolescente, desde el 2000 al 2017, la cifra se ha mantenido alrededor del 13%. Más aún, 7 de cada 10 mujeres adolescentes que son madres o están embarazadas no planificaron su embarazo. Además, existe una clara heterogeneidad regional en torno al embarazo adolescente: según los datos de la ENDES 2018, las regiones con mayores cifras de embarazos adolescentes son Loreto (32%), San Martín (23%), Amazonas (21.2%), Ucayali (20.2%) y Cajamarca (19.9%) (MCLCP, INPPARES y UNFPA Perú, 2018).

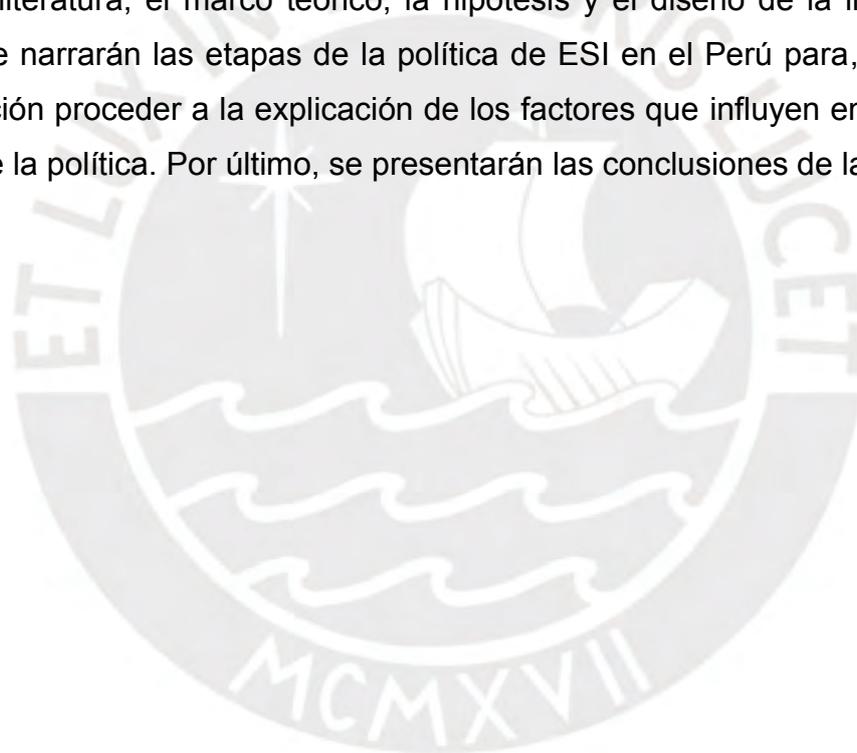
Adicionalmente, Perú es el país con más casos de violencia sexual en la región latinoamericana (Mujica, 2011); de acuerdo con las denuncias atendidas en los Centros de Emergencia Mujer en 2017, el 73% de los casos de violencia sexual eran contra niñas, niños y adolescentes (MCLCP, INPPARES y UNFPA Perú, 2018). A pesar de estas preocupantes cifras, la educación sexual ha sido poco estudiada en el Perú. La principal investigación que permite un acercamiento al tema es la realizada por Motta et al. (2017) que realiza un diagnóstico de la política de ESI y su implementación en el Perú.

Además, existe una creciente investigación en la región latinoamericana acerca de las políticas relacionadas a la sexualidad y género a raíz de la reciente expansión de los movimientos en oposición al avance de estas políticas públicas, y el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos. No obstante, esta literatura enfoca su análisis en la respuesta de los movimientos anti derechos sexuales (Abrámova 2019, Arriaga, 2018, Jones y Carbonelli 2012). Por lo que, continúa pendiente la discusión sobre el rol del Estado en torno a las políticas de sexualidad y género. Así, la presente investigación responde a la importancia académica que ha adquirido el análisis de las políticas en materia de sexualidad y pretende contribuir a

la comprensión de las razones por las cuales el Estado avanza en la elaboración e implementación de estas políticas.

En concreto, la pregunta que guiará la presente investigación será la siguiente: ¿Qué factores influyen en el avance y retroceso de esta política en los últimos diez años en el Perú? Así, el principal objetivo es analizar los factores que influyen en el avance y retroceso de la política de ESI en el Perú, que inicia en el gobierno de Alán García (2006-2011). El corte temporal del análisis se da en el año 2019 ya que con el contexto de la pandemia generada por el Covid-19, se considera que otros factores intervienen en el avance de la política.

La estructura que guiará la presente investigación consta de cuatro partes. Primero, se abordará el planteamiento de la investigación en la que se presentará la revisión de literatura, el marco teórico, la hipótesis y el diseño de la investigación. Segundo, se narrarán las etapas de la política de ESI en el Perú para, luego, en la tercera sección proceder a la explicación de los factores que influyen en el avance y retroceso de la política. Por último, se presentarán las conclusiones de la tesis.



## Capítulo 2: Planteamiento de investigación

La presente investigación tiene por objetivo principal analizar los factores que influyen en el avance y retroceso de la política de Educación Sexual Integral en el Perú, por lo que se encuentran tres principales ejes temáticos a partir de los cuales se elaborará la revisión de literatura. El primer eje temático agrupa a la literatura que indaga las principales variables del por qué cambian las políticas públicas. Luego, se agrupan investigaciones que analizan por qué avanzan las políticas públicas de género y sexualidad. En la misma línea, el tercer eje temático agrupa investigaciones acerca del análisis de las políticas de salud sexual y reproductiva para el caso peruano.

### 2.1 Intereses, ideas e instituciones influyen en el avance de las políticas

En la literatura que analiza los cambios en las políticas públicas se resaltan tres principales factores: los intereses, las ideas y las instituciones. La investigación de Margaret Weir (1992) acerca de la política de empleo en Estados Unidos resalta como principal variable explicativa del cambio de política a las instituciones. Pero, también toma en consideración los intereses de los actores y el rol de las ideas en su argumento. La autora sostiene que, si bien las ideas pueden llegar a la agenda nacional y ser elegidas por los actores políticos, se necesitan de alianzas para que las ideas no sean desplazadas por ataques de la oposición.

Luego, desde el enfoque racional, Weir (1992) sostiene que el cambio de políticas públicas se da cuando los actores políticos deciden cambiar el rumbo de acción. En contraposición, Hall (1993) reconoce que las ideas pueden generar cambios, incluso más allá de los intereses e incentivos de los actores políticos. Hall (1993) desarrolla una tipología acerca del cambio en la política para poder diferenciar el aprendizaje social del cambio de política pública. Así, el autor considera que el cambio de política pública se debe a un cambio de paradigma en el ámbito de las ideas. A la vez, este proceso es originado por resultados negativos de la política pública previa que la desacreditan y conduce a la búsqueda de nuevas alternativas e ideas.

En línea con la importancia de las ideas, se encuentra la teoría de Majone (1997) que es muy útil para comprender el cambio en las políticas públicas a partir de las ideas e incluso va más allá de este ámbito. Esto último porque los principales elementos para el cambio, según el autor, son la argumentación y la persuasión en

tanto estos desempeñan un papel decisivo en la fijación de normas y la definición de problemas. El cambio de políticas adquiere sentido en esta teoría en tanto la argumentación y la persuasión expanden las fronteras de lo posible- aquello que el sistema político considera justo- logrando cambiar las actitudes y los valores de los actores políticos. De esta manera, los cambios de las políticas se vuelven posibles luego de que se haya persuadido a la opinión pública de que acepte nuevas ideas. Además, debido a la existencia de obstáculos intelectuales e institucionales, las ideas nuevas que no concuerdan con las prácticas tradicionales requieren de más tiempo para elaborar una defensa y argumentación- con suficientes pruebas- para generar el cambio en las políticas públicas (Majone, 1997). Stone (1988) concuerda con Majone (1997) y menciona que el conflicto político se debe principalmente a la lucha por ideas, por lo que descarta que los actores políticos actúen únicamente en defensa de sus intereses.

Weible y Sabatier (2006) también aportan al marco de las ideas ya que conciben a las políticas públicas como sistemas de creencias, por lo cual habrá cambios en estas en tanto se afecte el sistema de creencias. En ese sentido, las personas y, más concretamente, las coaliciones promotoras van a buscar trasladar sus sistemas de creencias a la política pública. Para los autores, los cambios en los aspectos nucleares- como alteraciones en condiciones macroeconómicas, el ascenso de una nueva élite política al gobierno- son los más importantes ya que generan una oportunidad para el cambio. Sin embargo, estas perturbaciones deben ser hábilmente explotadas por las coaliciones para generar el cambio. Además, es importante tener en cuenta que si bien el sistema de creencias de cada coalición promotora será la que defina qué tipo de política se busca aprobar, la capacidad de que esta llegue a aprobarse depende de sus recursos (Martín, 2007).

Luego, acerca de cambio en políticas de salud en países en desarrollo, la investigación de Shearer et al. (2016) corrobora la importancia de las instituciones, intereses e ideas para el influir en el cambio de política. El argumento principal del artículo es que los procesos de cambio generalmente se inician por cambios en uno de esos factores. Luego, en periodos de estabilidad, estos factores y las redes políticas se refuerzan entre sí. Entonces, en esta investigación se concluye que la alteración en uno de los factores puede llevar a cambios en los otros, lo que a la vez genera la oportunidad para el cambio en la política. Para el caso de la política de VIH que analiza Shearer et al. (2016), se observó que el cambio en las redes políticas

produjo cambios en los otros elementos y, posteriormente, se produjo el cambio de política.

## 2.2 ¿Por qué avanzan las políticas de sexualidad y género en América Latina?

En línea con la sección anterior, las investigaciones que analizan las políticas de género y sexualidad también indagan el por qué se avanza la elaboración de estas políticas. Así, la investigación de Htun y Weldon (2010) indaga acerca de los factores que explican el cambio en los derechos de las mujeres y políticas de género. Las autoras consideran que es importante tomar en cuenta dos aspectos al momento de analizar las políticas de género. Primero, se debe clasificar cada política de género dado que el tipo de política determina qué actores están involucrados en el proceso de cambio. Las autoras formulan una tipología a partir de dos dimensiones: el nivel en que la política desafía a las doctrinas religiosas y el grado de afectación de la política a las mujeres como grupo social.

Luego, las autoras reconocen que los actores tienen diferentes poderes y efectos en contextos diversos, por lo que en su análisis se resalta la importancia de las instituciones para el cambio de las políticas de género y sexualidad. Los factores contextuales que afectan las prioridades y eficacia de la defensa por el cambio son la capacidad de estado, el legado institucional, la vulnerabilidad a presiones internacionales y el grado democrático. Acerca de la capacidad estatal, Htun y Weldon (2010) sostienen que, en contextos con instituciones débiles, incluso con un fuerte compromiso político, la iniciativa de cambio puede frustrarse rápido. Mientras que, en países con instituciones eficaces, un gobierno dispuesto puede hacer cumplir la ley y vencer las resistencias sociales. Así, la capacidad de las agencias estatales es importante para evitar posibles retrocesos de la política.

La investigación desarrollada por Mala Htun (2003) explica diferentes trayectorias de cambio de políticas de género y sexualidad a partir de factores institucionales- reglas formales e informales- que condicionan el accionar de los actores que impulsan las demandas. La autora, además, analiza los recursos y marcos interpretativos de estos actores, por lo que su marco analítico también considera a las ideas y los intereses de los actores políticos como variables importantes para explicar el avance en las políticas de género y sexualidad.

El argumento de Htun (2003) se compone de dos partes. La primera resalta la importancia de las redes temáticas. Estas redes están conformadas por actores tanto

del Estado como de la sociedad que se movilizan en torno a temas políticos específicos, logran colocar temas en agenda, circular información, recomendaciones y movilizar a la opinión pública. Por ejemplo, para el caso de las reformas que la autora analiza, las redes temáticas estaban conformadas por abogados, feministas, políticos reformistas, médicos, representantes de medios de comunicación, entre otros actores. Si bien, las redes temáticas logran impulsar demandas, las posibilidades de lograr cambios en la política depende de la forma en que estas logran incorporarse a las instituciones del Estado y la manera en que lo hacen. Así, la segunda parte del argumento de Htun (2003) agrupa factores institucionales como las características de los gobiernos militares y democráticos, y la relación entre la Iglesia y el Estado.

Sobre las características de los gobiernos militares analizados por Htun (2003), la existencia de comisiones especializadas de tecnócratas encargados de modernizar el derecho habilitó oportunidades para que las redes temáticas puedan incidir sobre las políticas estatales. Mientras que, en el caso de los gobiernos democráticos, una combinación de factores- sistema de partidos, dinámica de coaliciones, legado del autoritarismo en el sistema político, normas electorales- afectan las posibilidades de reforma en temas de género y sexualidad. Luego, en cuanto a la relación Iglesia-Estado, es importante tomar en cuenta la variable de las ideas. Así, se deben diferenciar las políticas “absolutas” que contraponen directamente la doctrina católica de aquellas políticas “técnicas” que no generan oposición por parte de la Iglesia como leyes de equidad de género. Acerca de las políticas a las que históricamente se ha opuesto la Iglesia, como el divorcio, Mala Htun (2003) sostiene que, en momentos de conflictividad entre el Estado y la Iglesia, surgen oportunidades para que las redes temáticas impulsen el cambio de la política.

En línea con Htun (2003), Corrales (2015) considera que el rol de los movimientos sociales no explica por sí solo el avance de los derechos LGBT en América Latina. Según el autor, también se deben considerar variables institucionales como la competencia entre los partidos políticos, el federalismo y el rol de las cortes judiciales. Respecto a los partidos políticos, Corrales (2015) menciona que sus alianzas con los movimientos sociales permiten el éxito para el avance de las políticas. Más aún, pareciera que los partidos políticos están más dispuestos a apoyar a los movimientos LGBT en un contexto de alta competencia partidaria. La investigación de Johnson et al. (2020) acerca de los derechos de mujeres y personas LGBT para el caso uruguayo coincide con Corrales (2015) en que los movimientos sociales no son

una variable explicativa por sí sola. Pero, a la vez, agregan que el rol de los movimientos feministas y los colectivos LGBT para impulsar estos temas en la arena pública y su permanencia en la agenda política ha sido necesario para lograr cambios en las políticas.

Luego, Corrales (2015) sostiene que el federalismo logra evitar la influencia de actores conservadores con poder de veto en tanto la influencia de estos es menor a nivel subnacional. En cuanto al rol de las cortes, el autor menciona que aquellas más asertivas y progresistas producen las resoluciones más fuertes en cuanto al apoyo hacia los derechos LGBT. Además de estas variables institucionales y el rol de los movimientos sociales, Corrales (2015) considera que también se debe prestar atención a las variables culturales en cuanto a la opinión pública y el nivel de laicidad, es decir, el plano de las ideas. Acerca de la laicidad, el autor sostiene que es importante reflexionar sobre la relación entre los partidos políticos y la iglesia, y no solo en la relación Estado-Iglesia.

La variable de las ideas en cuanto a la relación Estado-Iglesia ha sido ampliamente desarrollado por la academia para explicar el avance o retroceso en políticas de salud sexual y reproductiva. Así, el texto de Castles (1994) intenta resaltar la importancia que tienen las creencias religiosas en los actores políticos al momento de tomar decisiones, formular políticas públicas y/o votar por la aprobación de leyes en las que exista un componente moral fuerte. El autor argumenta que esto es así porque históricamente el Estado delegó a la Iglesia la regulación pública de ciertas esferas de las relaciones sociales como, por ejemplo, aquellas relacionadas a la sexualidad. En ese sentido, la influencia de la Iglesia en la política va más allá de los partidos cristianos y/o conservadores ya que tiene un rol de grupo de presión y, además, actúa como una fuerza que da forma a las demandas del electorado a un nivel masivo.

En esa misma línea, el libro de Nugent (2010) acerca del contexto latinoamericano argumenta que en la mayoría de repúblicas latinoamericanas predomina una “cultura política que puede ser caracterizada como un ordenamiento tutelar castrense-clerical” (2010, p. 32). Esta situación responde a factores históricos que llevaron a que la Iglesia católica asuma el monopolio de la definición de lo moralmente correcto. Es decir, el hecho de que las iglesias en la sociedad sean percibidas como “portadoras de la moral” en la cultura se transforma en un recurso político disponible al que los activistas religiosos recurren (Williams y Demerath, 1991;

Esquivel, 2009) para excluir temas de derechos sexuales y reproductivos de la esfera pública. Este recurso político, además, es utilizado por las autoridades eclesiales para llamar públicamente como “inmorales” a aquellos políticos que no actúen en favor de sus intereses (Htun, 2009). Más aún, Vaggione (2005) apunta a que, en contextos de gobiernos afines a la Iglesia, se generan pactos en los que ambas partes se favorecen: la Iglesia le otorga legitimidad al Estado y este último le brinda defensa en cuanto a la promoción de políticas de salud sexual y reproductiva. Es decir, se trata de una relación clientelar.

Retomando lo mencionado por Htun (2003) y Corrales (2015) sobre la importancia de los movimientos sociales, recientemente, se han desarrollado investigaciones que resaltan el rol de estos movimientos. La investigación de Matos (2020) evidencia la efectividad de los movimientos sociales de mujeres, feministas y de la comunidad LGBTI para influir en las políticas públicas de género y sexualidad durante el gobierno del Partido de Trabajadores en Brasil. Estos movimientos lograron trabajar en conjunto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo a través de distintas relaciones como el compromiso institucional, las alianzas o las relaciones estrechas. Esta última relación refiere a aquella en la que los/as activistas de los movimientos sociales se acercan o incluso ingresan al Estado como burócratas y promueven sus agendas a partir de contactos personales entre los actores estatales y los movimientos sociales (Pinheiro, 2010). Así, varias feministas lograron posicionarse en la burocracia estatal convirtiéndose en “femócratas” y en instituciones legislativas como el llamado “lobby del lápiz labial”. Más aún, Matos (2020) resalta que, para el caso brasileño, estos movimientos sociales, además de establecer relaciones con los poderes de Estado, persistieron en el uso de protestas como una vía más para presionar por el avance de sus demandas.

En esa línea, la investigación de Jessica Rich (2019) también evidencia la importancia de los/as activistas de la sociedad civil y la experiencia que estos tuvieron para la elaboración de las directrices de la política de SIDA en Brasil. Pero, la autora incluye en su argumento el rol de los/as burócratas como un actor político crucial dado que establecieron una relación de colaboración con los/as activistas a través de la creación de instituciones participativas como consejos, comités participativos y grupos de trabajo para discutir la política. La relación de colaboración que se estableció entre estos activistas y los burócratas, quienes estaban comprometidos con el avance de la política universal de SIDA, llegó a convertirse en una relación de dependencia política.

Más aún, esta dependencia creció a medida que los burócratas encontraron mayor oposición dentro del Estado por parte de los sectores conservadores ya que los burócratas buscaron movilizar a la sociedad civil como aliados para enfrentar la oposición (Rich, 2019).

Luego, sobre las estrategias utilizadas por estos movimientos, la investigación de Tabbush et al. (2020) sostiene que una estrategia clave fue enmarcar la reforma del matrimonio igualitario en la narrativa central del proyecto nacional del Kirchnerismo. En oposición, la propuesta de ley de la interrupción voluntaria de embarazo no logró ser aprobada porque la política fue enmarcada como una política “absoluta” (Htun, 2003). Así, Tabbush et al. (2020) resaltan la importancia que tienen las ideas en el proceso del cambio de las políticas de sexualidad. Las autoras, además, consideran factores institucionales como la relación Estado-Iglesia y las características del sistema presidencialista. Sobre el primer punto, la investigación demuestra que la fisura en la relación entre el Estado y la Iglesia generó una oportunidad para que las demandas de sexualidad sean impulsadas, pero no fue un factor determinante dado que la Iglesia no ha logrado obstaculizar la aprobación del matrimonio igualitario y la ley de identidad de género. Por ello, esta investigación complementa los argumentos desarrollados por Mala Htun (2003) al evidenciar la importancia, más no determinación de la conflictividad Estado-Iglesia para avanzar en las políticas de sexualidad. Luego, sobre el sistema presidencial, se resalta la relevancia que adquiere la posición del presidente o presidenta para incidir en la decisión de los/as legisladores. Más aún, para el caso argentino desarrollado en la investigación, el efecto del sistema presidencialista se intensificó con la lógica verticalista del partido peronista (Tabbush et al., 2020).

De manera complementaria, Johnson et al. (2020) a partir del caso uruguayo sostiene que la principal estrategia fue la construcción de alianzas estratégicas con actores del Poder Ejecutivo y Legislativo con capacidad de influir en las políticas. En contraposición al supuesto general de que los gobiernos de izquierda son más receptivos a demandas feministas y de inclusión sexual, esta investigación concluye que esta suposición es inadecuada. Así, se demuestra que la capacidad de las militantes del partido con conciencia de género fue más importante en el establecimiento de agenda sexual que la tendencia ideológica del partido uruguayo Frente Amplio (Johnson et al. 2020). Entonces, el compromiso y convicción propia de

los actores políticos con la ampliación de derechos sexuales es importante en tanto tienen la capacidad de promover las políticas (Esquivel, 2013; Johnson et al. 2020).

Si bien el proceso de toma de decisiones por parte de los actores políticos es importante para el avance de las políticas, recientes investigaciones también evidencian la importancia de los/as burócratas comprometidos con las políticas de género y sexualidad (Esquivel, 2013; Abers, 2020). En esa línea, Rebecca Abers (2020) teoriza sobre el activismo de los burócratas para el caso de la política de salud materna en Brasil. La autora sostiene que estos burócratas buscan diversas formas de promover las causas con las que están comprometidos para lo cual influyen en el diseño y la implementación de la política. Para el caso que Abers (2020) analiza fue importante el activismo de las burócratas comprometidas con la agenda feminista y de derechos sexuales y reproductivos para la inclusión de esta agenda en la política de salud materna. Esto debido a que los burócratas son los únicos actores capaces de redactar documentos, expresar opiniones en los procesos de toma de decisiones, tomar decisiones dentro de su autoridad y encontrar formas de movilizar los presupuestos del gobierno.

### 2.3 ¿Qué se sabe sobre las políticas de sexualidad y género en el Perú?

En referencia a las políticas de sexualidad en Perú, el artículo de Coe (2004) analiza la dinámica política que giró en torno a las políticas de planificación familiar desde la década de los noventa hasta el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Durante los primeros años del gobierno de Fujimori, Perú pasaba por un conflicto armado interno, una crisis económica y altos niveles de inflación, por lo que el gobierno tuvo que recurrir a la Iglesia Católica a manera de soporte por la grave crisis social. Esto impidió que el gobierno avanzara en la promoción de políticas de planificación familiar. Luego, en el año 1994, el gobierno peruano firmó el Programa de Acción de Población y Desarrollo afirmando su compromiso con la salud sexual y reproductiva. Así, por primera vez, el Estado peruano adoptó medidas para expandir el acceso a métodos anticonceptivos, información sobre planificación familiar, etc. Sin embargo, la prevalencia del enfoque demográfico por encima de los derechos de las mujeres generó abusos en cuanto a la implementación de las políticas de planificación familiar como las esterilizaciones forzadas realizadas durante el gobierno de Fujimori.

Luego, durante el gobierno de Toledo, la jerarquía del Ministerio de Salud fue ocupada por personajes ultra conservadores como Solari de la Fuente y Carbone

Campoverde, quienes trabajaron estratégicamente con legisladores de extrema derecha y grupos conservadores como el PRI y Human Life International para impedir el avance de los derechos sexuales y reproductivos. De igual manera, en el Ministerio de Educación, se dejó de impartir educación sexual. No obstante, en el año 2003, el presidente Toledo tuvo que retomar las políticas de planificación familiar de acuerdo a las pautas establecidas por la OMS y por la constante presión de grupos de mujeres y, organizaciones de salud reproductiva y VIH/SIDA. Así, los ministros ultraconservadores fueron retirados de los ministerios y fueron reemplazados (Coe, 2004).

De manera complementaria, Ewig (2007) también analiza el periodo de tiempo del gobierno de Fujimori para indagar acerca de la instrumentalización del discurso feminista y de la Conferencia de El Cairo durante la implementación de las esterilizaciones forzadas. Un aspecto interesante que muestra esta investigación es el uso que diferentes actores le pueden dar al discurso de derechos humanos para el logro de sus propios intereses que hasta pueden ser opuestos. Así, el discurso de los derechos humanos fue utilizado por los ministros conservadores durante el gobierno de Toledo- a manera de denuncia de las esterilizaciones forzadas- para justificar el retroceso que se estaban dando en las políticas de salud sexual y reproductiva. El mismo discurso de derechos humanos fue utilizado también por los movimientos feministas para pedir el retiro de los ministros conservadores apelando a que la agenda política de estos vulneraba los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (Ewig, 2007).

En línea con las investigaciones de las anteriores autoras, Rousseau (2007) analiza los “campos de batalla” en los cuales los diferentes componentes de la salud reproductiva han suscitado constantes batallas entre diferentes actores en el Perú. Sobre el “campo de batalla” de los derechos reproductivos, la autora analiza la oposición al programa de planificación familiar que se implementó en el gobierno de Fujimori. Durante este gobierno, el presidente pudo confrontar la oposición de la Iglesia Católica por tres principales razones: se superó la crisis de los noventa, el programa de planificación familiar adquirió legitimidad en la Conferencia de El Cairo y el presidente Fujimori logró controlar el poder Legislativo. Luego, durante el gobierno de Toledo, el sector conservador logró contrarrestar el avance del programa de planificación familiar a través de la influencia directa en la elaboración de políticas. Según Rousseau (2007), estos hechos muestran dos hallazgos importantes. Por un

lado, se identifica que los sectores conservadores influyen en las políticas públicas más allá de la presión de la Iglesia católica ya que lograron entrar al Estado peruano para influir directamente en la formulación de políticas. Por otro lado, se evidenció que “la elaboración de políticas se encuentra altamente concentrada en manos del Ejecutivo” (2007, p.328) dada la facilidad con la que el Presidente Fujimori pudo introducir el programa de planificación familiar que luego pudo ser rápidamente modificado por el siguiente gobierno.

El recuento desarrollado en este apartado muestra que la literatura acerca del cambio en políticas públicas resalta tres principales variables: intereses, ideas e instituciones. La mayor parte de estas investigaciones, de la década de los '80 y '90, trata acerca de políticas económicas, por lo que se necesita investigar más acerca del cambio en políticas sociales. Respecto a ello, la literatura sobre las políticas de género y sexualidad (Htun, 2003; Htun y Weldon, 2010; Corrales, 2015) es reciente y está en continua discusión dado que las políticas de género, sexualidad y reproducción avanzan en algunos países de Latinoamérica, mientras que en otros retroceden. Esta literatura considera como factores explicativos del avance de las políticas de sexualidad a las instituciones, las ideas y los intereses de los actores.

El factor de las ideas refiere al peso político y simbólico que representan las instituciones eclesiásticas. Así, para el caso latinoamericano, es importante tomar en cuenta el orden tutelar clerical-castrense (Nugent, 2010) tanto para considerar el nivel de conservadurismo/laicidad de la sociedad como para analizar los incentivos que los actores políticos pueden tener para impulsar políticas que desestabilicen el orden sexual y moral establecido por las iglesias. Sobre este último elemento, los intereses de los actores políticos son relevantes en tanto la literatura más reciente (Johnson et al., 2020; Tabbush et al., 2020) evidencia la eficacia que tienen las alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil y actores estatales para promover estas políticas.

Finalmente, sobre el factor institucional, Htun (2003) sostiene que las instituciones determinan la manera en que las redes temáticas logran acceder al Estado. Aquí es importante tomar en cuenta las coaliciones conformadas en el gobierno, las reglas electorales y el legado institucional. Además, y de acuerdo con Corrales (2015), Htun (2003) considera la competencia entre los partidos políticos como un factor importante para entender el avance de políticas de sexualidad. Más aún, Corrales (2015) incorpora como nueva variable institucional el rol de las cortes

que en la literatura también se conoce como activismo judicial (Tabbush et al., 2020). Htun y Weldon (2010) también consideran nuevos factores institucionales en su análisis como la capacidad estatal en tanto esta debe acompañar la voluntad política para generar un cambio de política.

#### 2.4 Marco teórico

Con el propósito de proponer un marco teórico para responder a la pregunta ¿qué factores influyen en el avance y retroceso de política de ESI en los últimos diez años en el Perú?, se recogen aquí diversos elementos señalados en la revisión de literatura. Primero, se toma en cuenta el factor institucional que condiciona el accionar de los actores que impulsan las demandas y las políticas públicas (Htun, 2003; Corrales, 2015). Dado que la política analizada ha sido elaborada por el poder Ejecutivo, específicamente por el MINEDU, es importante considerar la relación Ejecutivo-Legislativo en tanto el Congreso puede ejercer control político en torno a políticas con las que desacuerda.

Luego, se otorga importancia al factor de las ideas debido a que el conflicto político se debe principalmente a la lucha por las ideas (Stone, 1988), sobretodo en el tema de salud sexual y reproductiva en el que surgen “campos de batalla” (Rousseau, 2007). Más aún, como mencionan Htun (2003) es importante reconocer si el tipo de política de género que se analiza contrapone algún sistema de valores ya que, de ser así, se trata de una política “absoluta” que polariza las opiniones, lo cual impide el avance de la política. Para el caso latinoamericano, la histórica monopolización de lo moralmente correcto por parte de la Iglesia católica ha generado que se naturalice la intervención de la Iglesia católica en asuntos políticos, sobre todo aquellos que afectan directamente sus mandatos (Nugent, 2010). Así, la literatura sobre las políticas de sexualidad evidencia el importante peso político que tienen los actores religiosos para evitar el avance de políticas que amenacen su orden moral.

La literatura también insiste sobre la importancia de los actores políticos. Así, se deben considerar el compromiso y la convicción propia de los actores estatales con las políticas de sexualidad en tanto tienen la capacidad de impulsar las mismas (Esquivel, 2013; Johnson et al. 2020). Además, la literatura resalta la eficacia de las alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil y actores políticos para promover estas políticas (Johnson et al, 2020; Tabbush et al., 2020; Matos, 2020). Esta literatura evidencia que los vínculos entre el activismo y los actores estatales

influyen en el avance de las políticas de sexualidad. Más aún, los burócratas pueden desempeñarse como activistas en el Estado al impulsar las causas que defienden, incluso, sin mantener vínculos con movimientos sociales (Abers, 2019; Abers, 2020).

Con el propósito de complementar teóricamente el rol de los funcionarios públicos, se utiliza la teoría de burócratas activistas de Jessica Abers. Primero, Abers (2019) define el activismo como la búsqueda proactiva de oportunidades para defender causas contenciosas, aquellas ideas que necesitan ser defendidas contra poderosas fuerzas de estabilidad o cambio. Luego, la autora sostiene que el activismo implica la búsqueda de oportunidades para defender una causa. En ese sentido, el ser activista no implica necesariamente tener vínculos con los movimientos sociales, sino el buscar y reconocer oportunidades para defender una causa. Por tanto, los burócratas comprometidos con las causas de los movimientos sociales y con acción proactiva son activistas aun cuando no tengan vínculos con estos movimientos. Es decir, los burócratas activistas luchan constantemente para descubrir oportunidades dentro de las reglas a las que se encuentran circunscritos para defender las ideas en las que creen (Abers, 2019). El concepto de burócratas activistas ayuda a comprender la manera en que ciertos burócratas perciben sus roles y responsabilidades e identifican estrategias para influir en la formulación de políticas a favor de la causa que defienden.

Acercas del caso peruano que se analiza en la presente investigación, es importante señalar el marco institucional peruano. Primero, el Estado peruano es unitario y descentralizado, lo cual significa que las políticas de educación, como la política de educación sexual, siguen los lineamientos y directrices del Estado central. Aunque también pueden existir iniciativas por parte de los gobiernos subnacionales de políticas regionales que sean coherentes con la política nacional. Por ejemplo, en Ucayali y Ayacucho, se han aprobado ordenanzas regionales que permiten que los menores de edad puedan recibir consejería, métodos anticonceptivos en los servicios de salud sin el permiso de padres o tutores (Motta et al., 2017). Dado el carácter nacional de la política de educación sexual en el Perú, el rol del MINEDU y la voluntad política de sus funcionarios públicos es muy importante para impulsar la aprobación de políticas públicas.

Luego, el sistema político peruano es presidencialista, por lo que también es importante tomar en cuenta la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo dada la inestabilidad política que caracteriza al caso peruano. Debido a la fragmentación

partidaria, la baja disciplina de los partidos políticos y el carácter personalista de la política, es importante considerar la conformación y variación de las coaliciones dentro del Congreso. Esto último porque la conformación de coaliciones tiene implicancias en la relación Ejecutivo-Legislativo y en los posibles conflictos entre estos poderes del Estado. Por ejemplo, Alán García en su segundo gobierno y Ollanta Humala no gobernaron con mayoría parlamentaria, a pesar de que su gobierno inició con una bancada oficialista<sup>8</sup>. Sin embargo, la situación más conflictiva se dio durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski ya que gobernó con una mayoría opositora en el Congreso, lo cual afectó la estabilidad del Gabinete Ministerial con continuas censuras, y renunciadas de ministros y ministras<sup>9</sup>.

Asimismo, es necesario analizar el rol de la Iglesia católica para el caso peruano. Si bien formalmente el Estado peruano es laico y diversas sentencias del Tribunal Constitucional lo han reafirmado, “no existe una clara separación entre las políticas públicas y la religión- especialmente la católica- sobre todo en los campos de sexualidad y la reproducción” (Abad 2012, p. 7). La Constitución vigente de 1993 reconoce la separación entre el Estado y la Iglesia, sin embargo, aún se mantiene vigente el acuerdo con la Santa Sede<sup>10</sup> que otorga determinados privilegios a la Iglesia Católica como beneficios tributarios permanentes y la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas.

## 2.5 Hipótesis

En base a lo mencionado anteriormente, la presente investigación propone que el avance de la política de educación sexual integral se debe principalmente a tres factores. Primero, es importante considerar el compromiso de las y los funcionarios públicos de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (DITOE), instancia encargada de la ESI dentro del MINEDU. El activismo de los burócratas de la DITOE, ya sea a través de su vinculación con organizaciones de la sociedad civil o sin el desarrollo de este tipo de relación, podría favorecer el avance de la política de ESI. Sobre ello, es importante tomar en cuenta la creación de la DITOE ya que la existencia

---

<sup>8</sup>[https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_elecciones\\_en\\_peru\\_2016/dossier\\_elecciones\\_en\\_peru\\_2016/sistema\\_electoral\\_y\\_partidos\\_politicos](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_elecciones_en_peru_2016/dossier_elecciones_en_peru_2016/sistema_electoral_y_partidos_politicos)

<sup>9</sup> En total, durante el gobierno de año y medio de Pedro Pablo Kuczynski, se tuvo catorce cambios en el Gabinete Ministerial.

<sup>10</sup> Tratado internacional firmado en 1980, a finales del gobierno militar de Morales Bermúdez, mediante Decreto Ley N° 23211. Cabe señalar que, hasta el momento éste no ha sido validado por el Congreso ni publicado por el diario oficial El Peruano.

de esta instancia pudo permitir que en el MINEDU se encuentren funcionarios que asuman el compromiso de impulsar la política de ESI e, incluso, busquen oportunidades y estrategias para defender esta política. Luego, la desactivación de la DITOE, en el año 2015, con el consecuente retiro de gran parte de sus funcionarios y la asimilación de sus funciones por la Dirección de Educación Básica Regular pudo afectar la labor de los funcionarios comprometidos con el avance de la política de ESI.

Segundo, en la medida en que la propuesta de educación sexual avanza hacia un enfoque más integral e inclusivo se generan resistencias por parte de diversos sectores de la sociedad civil, en especial por parte de la Iglesia católica y las iglesias evangélicas. Así, la dinámica de la sociedad civil influye en el avance de la política. La influencia es positiva para el avance cuando se logran acuerdos y consensos entre los diversos sectores de la sociedad civil. Por el contrario, cuando se genera un contexto polarizado en el que es difícil lograr acuerdos sobre la política surgen obstáculos para el avance de la política de ESI.

Finalmente, es importante tomar en cuenta la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso ya que los factores institucionales condicionan el accionar de los actores políticos. Más aún, dado que la ESI genera tantas resistencias, su avance depende en buena medida de la capacidad de crear consensos políticos entre diversos actores. En ese sentido, la tensión política entre ambos poderes del Estado y el uso político de la ESI condiciona el accionar de los actores involucrados y ello podría influir en el retroceso de la política.

En síntesis, la presente investigación propone que el avance de la política de educación sexual integral en el Perú se ve influido por i) el compromiso de las y los funcionarios con la ESI y las estrategias que desarrollan para impulsar el avance de la política; ii) la dinámica entre los diversos actores de la sociedad civil en materia de educación sexual; y iii) la dinámica política entre el poder Ejecutivo y Legislativo.

## 2.6 Metodología

La presente investigación es un estudio de caso de la política de educación sexual que empezó a desarrollarse en el Perú desde la década de los 80' y que continúa hasta la actualidad. Es importante precisar que el caso de análisis se limita a analizar la ESI desde el sector Educación, aunque esta política también tiene implicancias en el Ministerio de Salud (MINSU). Dado que la educación sexual ha sido poco analizada en el Perú, se consideró pertinente limitar el análisis a un sector. En

este caso se decidió analizar la ESI desde el MINEDU ya que este Ministerio aborda la educación sexual desde un enfoque más integral, mientras que el MINSA tiene un enfoque vinculado a la prevención de ITS y anticoncepción.

El periodo del estudio se acota desde el 2008, año en el que se comienza a trabajar la educación sexual desde un enfoque integral, hasta el 2019 dado que el contexto de la pandemia por el Covid-19 incorpora nuevas prioridades a la política de educación en el país. Este caso es pertinente para indagar, por un lado, sobre las etapas del proceso de elaboración de la política de educación sexual integral en el Perú y los factores que influyen en su avance. Por otro lado, el caso permite analizar la respuesta del Estado frente a políticas en materia de sexualidad a lo largo de este periodo de tiempo. Además, el caso presentado es pertinente en tanto permite visualizar la continuidad- o discontinuidad- de la política durante diferentes gobiernos. En ese sentido, se considera que el diseño de investigación más adecuado es uno cualitativo de estudio de caso y la metodología que se utiliza es el process tracing (Collier, 2011).

Dado que la investigación pretende conocer a profundidad y de manera detallada los factores que influyen en la política de ESI en el Perú, el diseño cualitativo de estudio de caso es el más pertinente. La elección de la metodología de process tracing se debe a que permite el rastreo de procesos por un periodo largo de tiempo— en este caso once años. Además, debido a que la política de educación sexual en el Perú ha sido poco investigada y se cuenta con poca información empírica disponible, el process tracing permitió articular la inducción y la deducción por medio de ajustes sucesivos a la investigación (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017).

Los métodos de recolección de información para testear la hipótesis planteada son tres: análisis de documentos oficiales del MINEDU a través del acceso a la información del Ministerio; recolección de data a partir de diarios, informes de prensa independiente, entrevistas televisivas, y videograbaciones de sesiones del congreso; y entrevistas semiestructuradas vía telefónica o por videoconferencia. Primero, el análisis de documentos oficiales del MINEDU permitió corroborar la información proporcionada por las personas entrevistadas y conocer todas las actividades desarrolladas por el MINEDU en materia de ESI.

Segundo, la recolección de información a través de la prensa se realizó para reconstruir el caso desde el 2008 y recoger declaraciones de diversos actores sobre la ESI a lo largo del tiempo, lo cual permitió identificar resistencias y/o apoyo hacia la

política. Además, con el propósito de analizar la dinámica Ejecutivo-Legislativo y el control político en torno a la ESI se han observado y analizado las grabaciones de siete sesiones de la Comisión de Educación del Congreso, cuatro sesiones de interpellaciones a ministros/as de educación en el periodo 2013-2019 y entrevistas televisadas a diversos congresistas. De igual manera, se analizaron entrevistas televisadas a diversos miembros de la sociedad civil para identificar consensos y/o polarización en torno a la política de ESI. Cabe resaltar que el análisis de esta información se contrastó y complementó con aquella proveniente de las entrevistas.

Se lograron realizar diecisiete entrevistas<sup>11</sup>. Siete corresponden a funcionarias del MINEDU. Cuatro de estas entrevistas se realizaron a funcionarias de la DITOE: dos especialistas y dos funcionarias de nivel intermedio. De estas últimas, dos ascendieron al cargo de Directoras en el periodo analizado. Las dos entrevistas restantes corresponden a funcionarias de nivel intermedio de la Dirección de Educación Básica Regular y una a la ex ministra Patricia Salas. Luego, ocho informantes de la sociedad civil y de agencias de cooperación internacional permitieron corroborar la información brindada por las funcionarias del MINEDU y obtener información adicional. Además, las entrevistas a cinco miembros de la sociedad civil procedentes de ONG, la Alianza Sí Podemos y la Iglesia Católica permitieron comprender la dinámica de la sociedad civil en torno a la ESI. Las dos últimas entrevistas se realizaron a académicos especialistas en la temática de sexualidad y de grupos religiosos. Con el propósito de mantener el anonimato de las entrevistadas y entrevistados, a excepción de María Raguz, Patricia Salas y María Teresa Ramos, se utilizarán pseudónimos para hacer referencia a lo dicho por estas personas.

---

<sup>11</sup> Para mayor detalle, ver Anexo A de la presente investigación.

### Capítulo 3: La Educación Sexual Integral en el Perú

La política de educación sexual en el Perú se comenzó a trabajar desde el Estado<sup>12</sup> a partir de la década los '80 con dos programas: el Programa Nacional de Educación en Población (1980-1990) y el Programa Nacional de Educación Sexual (1996-2000). El primero presentaba un enfoque biológico; mientras que el segundo incluía temas de violencia sexual, embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual. En 2001, la educación sexual dejó de ser un programa nacional y pasó a ser un tema del Área de Prevención Psicopedagógica a cargo de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral (OTUPI) en MINEDU (Motta et al., 2017). Años más tarde, en 2006, con la actualización del Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, OTUPI se convirtió en la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (DITOE). Esta dirección, en el año 2008, lideró el proceso de elaboración de una política de educación sexual integral. Por ello, el periodo que analizamos inicia en el año 2008, año en el que se inicia, por primera vez, la elaboración de una política de educación sexual con enfoque integral.

Esta investigación toma como hitos cronológicos los periodos de avance y retroceso de la política de educación sexual integral considerando el enfoque y alcance de la misma, los recursos con los que se cuenta para desarrollar la política, la normativa que respalda la política y la implementación de la misma. Como se evidencia de manera resumida en la Tabla 1<sup>13</sup>, el primer hito del año 2008 al 2013 corresponde al periodo de avance de la política dada la aprobación e implementación de los Lineamientos, y la inclusión de la competencia de sexualidad durante la elaboración Marco Curricular. El segundo hito transcurre desde del 2014 al 2016, periodo en el que hay un avance en cuanto al alcance de la educación sexual al ser incluida como una capacidad en el CNEB 2017. Sin embargo, hubo un retroceso en el enfoque de la educación sexual hacia la prevención. Finalmente, el tercer hito transcurre desde el 2017 al 2019, periodo en el que se retrocedió en la propuesta de la ESI ya que el enfoque se reduce a la prevención de la violencia contra la mujer.

---

<sup>12</sup> Antes de que la educación sexual se trabajara desde el Estado, desde la década del 60', diversas ONG ya desarrollaban proyectos en diversos colegios.

<sup>13</sup> Para mayor detalle, ver Anexo B de la presente investigación.

Tabla 1. Avances y retrocesos de la ESI en el Perú

	2008-2013	2014-2016	2017-2019
Avance/ retroceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance en el enfoque integral</li> <li>- Avance limitado de la implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retroceso en el enfoque integral</li> <li>- Avance en el alcance con el CNEB 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retroceso en el enfoque integral</li> <li>- Paralización de la implementación del CNEB</li> </ul>
Enfoque de la educación sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque integral en Lineamientos 2008</li> <li>- Enfoque integral en propuesta del Marco Curricular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación del DCN 2009 elimina ESI</li> <li>- Enfoque preventivo en capacidad del CNEB 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación del CNEB</li> <li>- Libros de DPCC con enfoque moral</li> </ul>
Alcance de la educación sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos circunscritos a la DITOE</li> <li>- Intento de incorporar la ESI en la Dirección EBR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CNEB 2017</li> <li>- Dirección EBR no asume la educación sexual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Judicialización del CNEB</li> <li>- Educación sexual continua circunscrita en la tutoría</li> </ul>
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DITOE</li> <li>- Cooperación internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desactivación de DITOE</li> <li>- Cooperación internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncias penales a especialistas de tutoría</li> </ul>
Acciones del MINEDU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitaciones a docentes, tutores</li> <li>- Materiales educativos, guías de ESI</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Materiales con enfoque preventivo</li> </ul>
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres</li> <li>- Lineamientos 2008</li> </ul>	CNEB 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualización de los Lineamientos</li> <li>- Ley de Igualdad de género</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 3.1 El avance de la educación sexual integral en el Perú (2008-2013)

#### 3.1.1 Elaboración de los Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral

Durante los años 2006 y 2008, diversos países de la región latinoamericana se encontraban debatiendo legislación y políticas públicas sobre educación sexual integral. Así, Argentina, en octubre del 2006, aprobó la Ley de Educación Sexual Integral y en el año 2009 se redactaron los “Lineamientos Curriculares para la Educación Sexual Integral”. Luego, en el año 2008, en Uruguay se aprobó la Ley N° 18.437, la Ley General de Educación, que considera en el artículo 40 la educación

sexual como una de las líneas transversales que el Sistema Nacional de Educación que debe contemplar. De manera similar, en Chile en el año 2010 se aprobó la Ley 20.418 que fija las Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en material de fertilidad que afirma la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación sexual.

En línea con el contexto latinoamericano favorable para el avance de la ESI, el Congreso peruano, en el año 2007, aprobó la Ley de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esta ley declara como un lineamiento del poder ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales el “promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles una educación sexual integral con calidad científica y ética”<sup>14</sup>. De igual manera, la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (DITOE) tenía entre sus funciones “normar, planificar, coordinar, monitorear y evaluar las acciones de tutoría y orientación educativa”, que incluían entre otros, el área de educación sexual. Asimismo, era la encargada de “proponer las políticas y estrategias de tutoría y orientación educativa relacionadas con [el área] de educación sexual”<sup>15</sup>. Así, el proceso de elaboración de la política de ESI se impulsó en un contexto favorable a nivel de la región latinoamericana y a nivel nacional. Este impulso provenía de la DITOE debido a las funciones que les correspondían a los y las funcionarias de esta dirección. Sobre ello, María Teresa Ramos, la directora de DITOE de ese entonces, comenta que

*los lineamientos de educación sexual integral se desarrollan [...] en el marco de que la dirección de tutoría tenía funciones [...], una de esas funciones era desarrollar políticas, desarrollar, digamos, la capacitación, el monitoreo, la elaboración de materiales educativos para la tutoría en la cuales se encontraba la educación sexual integral, dentro de otras materias, por decirlo así. Basándose en eso [...] y en un conjunto de investigaciones, de estudios, de publicaciones que nos decían que había una necesidad de que nuestros estudiantes, desde temprana edad y cuando lleguen a la adolescencia tengan un conocimiento, base científica, digamos, de lo que es su cuerpo y su sexualidad, es que con esa convicción y con ese convencimiento, iniciamos este proceso de elaboración de los lineamientos.<sup>16</sup>*

Más aún, como evidencia la última frase de la directora de DITOE, existió una fuerte convicción y convencimiento de los y las funcionarias de DITOE de la necesidad

---

<sup>14</sup> Art. 6.l) de la Ley No. 28983 – Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. Publicada el 16 de marzo de 2007.

<sup>15</sup> Arts. 47.a) y b) del Decreto Supremo No. 006-2006-ED. Publicado el 20 de febrero de 2006.

<sup>16</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

de una política de ESI desde una temprana edad y basada en evidencia científica. En especial, “quien estaba convencida era María Teresa, ella lo impulsó, lo movió, lo empujó y esto se movió porque había una persona que estaba liderando, pero así a fuerza, fuerza”<sup>17</sup>. Esta convicción se reforzó con los resultados del diagnóstico sobre la percepción y opinión de padres, madres de familia y estudiantes que realizó el MINEDU en el año 2006. Los resultados mostraban que “los estudiantes sentían que los profesores no abordaban el tema en las aulas, que era evasivos, que ellos sí sentían que requerían información en esta materia. Los docentes decían que no estaban preparados, los padres de familia decían que ellos estaban de acuerdo que la educación sexual debía ser un tema que se trabaje en la escuela”<sup>18</sup>. Sobre este diagnóstico, María Teresa también comenta

*Ahí encontramos [...] que los profesores decían que no tenían materiales para hacer la educación sexual integral, que no sabían cómo hacer la educación sexual integral. Los estudiantes decían que, en sus casas, no les hablaban de educación sexual integral, pero que ellos desearían que sus profesores sí les hablen del tema [...]. Con todo eso, los padres y madres de familia que no sabían, que estaban un poquito desorientados al respecto, se fundamentó la importancia de que existan estos lineamientos.<sup>19</sup>*

Además, de estar convencidos de la importancia de la ESI y la necesidad de abordarla en las escuelas, las y los funcionarios de DITOE asumieron su rol de orientación y formación como parte del MINEDU. Por ello, María Teresa Ramos reitera su convicción y sostiene

*Nosotros cuando trabajamos la educación sexual integral en estos años, tenemos muy claro que como sector educación nuestra labor es formativa, es orientadora, nosotros no somos el sector salud o no éramos el sector salud que lo que hace es prevenir la adquisición de enfermedades o de preservar la salud. Nuestra función es ante todo formadora, formar creencias, valores, actitudes, disposiciones personales. Entonces, con esa convicción [...] quisimos iniciar ese trabajo.<sup>20</sup>*

Sobre lo que menciona María Teresa, es importante resaltar que la referencia a formar creencias, valores y actitudes refiere, efectivamente, a un modelo de educación sexual integral. Así, la UNESCO (2010) considera que la ESI permite que

---

<sup>17</sup> Entrevista a José Matos, 10/02/2021

<sup>18</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>19</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>20</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

las personas exploren sus propios valores y actitudes, y desarrollen habilidades de toma de decisiones, de comunicación y reducción de riesgos respecto a su sexualidad. Además, la convicción y liderazgo de la directora de DITOE “confluyó [con] la voluntad política del viceministro Vexler que ayudó a aprobar la política”<sup>21</sup>. Esto significa que “fue un proceso que definitivamente se impulsó desde el Ministerio de Educación, por lo que voluntad política hubo en ese momento [para] poder sacar los lineamientos”<sup>22</sup>. Aunque, también hubo resistencias por parte de los funcionarios. Como comenta José Matos

*Yo me acuerdo haber hablado con un funcionario hace años, en el 2008, era del consejo nacional y me dijo “pero si nosotros hemos dictado educación sexual toda la vida”, pero educación sexual biológica, o sea el hombre tiene pene, la mujer tiene vagina, sirve para procrear. O sea, de qué estamos hablando, no hay educación sexual, eso es biología o anatomía, como quieras llamarlo, pero no es educación sexual”<sup>23</sup>*

Si bien “el ministro [Chang] en ese momento delegó todo al viceministro”<sup>24</sup>, este último mostró voluntad política y apoyo para aprobar la política. Sobre ello, María Teresa Ramos comenta que, desde su cargo de directora,

*No podía sacar normas si no tenía la aprobación del viceministro y el ministro. Entonces, en su momento el viceministro sí estuvo de acuerdo porque el viceministro había tenido una trayectoria también profesional ligada a la tutoría [...], conocía de la temática. En ese sentido, apoyó el trabajo, fue el que medió con el ministro para que el ministro también pudiera aprobarla.<sup>25</sup>*

Además, durante la elaboración de la política, se evidenció bastante apertura del viceministro Vexler hacia el enfoque integral de la educación sexual ya que consideró incluir temas vinculados a la diversidad sexual y al placer. María Raguz quien fue consultora durante este proceso recuerda que

*Fue el mismo viceministro que puso un tema de homosexualidad de una manera mucho más directa de lo que yo había pretendido [...] él habló del amor homosexual y todo y quería que salga porque le parecía importante que se reconozca. Entonces, salieron varias cosas que...incluso, metieron temas que yo me sorprendí como discutir sobre el tamaño del pene, el pene y el placer [...]. Entonces, se introdujeron temas que yo pensé que iban a ser difíciles que quisiera, me sorprendí<sup>26</sup>*

<sup>21</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>22</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

<sup>23</sup> Entrevista a José Matos, 10/02/2021

<sup>24</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>25</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>26</sup> Entrevista a María De Las Mercedes Raguz Zavala, 02/02/2021

Sobre la voluntad política y compromiso de Vexler, una especialista en temas de sexualidad consideró que el Viceministro accedió apoyar la política por la gran incidencia que el equipo de DITOE realizó a nivel de alta dirección para impulsar la política. Entonces, el compromiso partió y se mantuvo gracias al equipo de la DITOE, cuyos funcionarios

*eran personas muy sensibilizadas y que estaban poniendo todos sus conocimientos en incidir y yo creo que eso se logró porque este equipo humano estaba tan sensibilizado que incidieron en Vexler, ¿no? Vexler es realmente [...] un machista. En esa época, por ejemplo, él es conservador, muy conservador, cuando nos reunimos para la presentación pública de los lineamientos pedagógicos, lamentable el momento de la presentación dando ejemplos de Susy Díaz hablando tonterías que se le veía las nalgas, que esas mujercitas. Entonces, eso te hacía ver un nivel de desinformación, de no compromiso<sup>27</sup>*

Durante el proceso de elaboración de la política también fue importante el apoyo técnico de organizaciones de la sociedad civil que tenían experiencia previa implementando proyectos de ESI en diversas instituciones educativas del Perú. Estas organizaciones agrupadas en la Alianza Sí Podemos<sup>28</sup>, además, realizaron incidencia política a nivel de la alta dirección de MINEDU para la elaboración y aprobación de la política. Sobre ello, María Teresa Ramos comenta que

*La Alianza Sí Podemos tuvo un rol muy importante, creo yo [...]. Yo sí quiero destacar el rol importante de la sociedad civil, de instituciones como estas, ¿ya? ¿Por qué? Porque ayudaron con su participación, con sus aportes, con su incidencia, con su abogacía. Ellos se reunían con el viceministro de educación, pidieron reuniones con el ministro [...] Y, este, su participación de ellos generó que esto salga, que esto surja porque por “X” razones, uno nunca sabe, quizá no hubieran salido o podían haberse demorado en salir más<sup>29</sup>*

De igual manera, hubo gran apoyo de las agencias de cooperación internacional como UNESCO y UNFPA. Esta última agencia junto con el proyecto “Armonización de las Políticas Públicas en Educación Sexual y Prevención del VIH y

<sup>27</sup> Entrevista del a Susana Castro, 01/05/2021

<sup>28</sup> La Alianza Por la Educación Sexual Integral ¡Sí Podemos!, creada en 2006, está conformada por organizaciones como Apropo, Movimiento Manuela Ramos, Inppares, CEPESJU, CMP Flora Tristán, Instituto de Educación y Salud (IES), Asociación Kallpa, Católicas por el Derecho a Decidir – Perú, Asociación Calandria, Amnistía Internacional, Sociedad Peruana de Adolescencia y Juventud, Convención de Derechos Sexuales y Reproductivos – Perú, Lesbianas Feministas Socialistas LiFS, Red Interquorum, entre otras.

<sup>29</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

Drogas en el Ámbito Escolar”<sup>30</sup> establecieron “una alianza para apoyar y fortalecer el desarrollo de este documento, [los Lineamientos]”<sup>31</sup>. En base a este proyecto se “solventó en parte la consultoría para lo cual se eligió a María Raguz”<sup>32</sup>. Previa a la elaboración de esta consultoría, el equipo técnico de la DITOE entabló diversas reuniones junto a la sociedad civil, cooperación internacional y la consultora para lo cual a quien se le solicitó la elaboración de una política de educación sexual integral. Es decir, inicialmente, el Ministerio de Educación planteó la elaboración de una política que establezca responsabilidades del Estado desde la labor de diversos Ministerios e instituciones públicas, y la asignación de presupuesto público. Así, Susana Castro, quien participó de este proceso como parte de la sociedad civil comenta que la propuesta inicial de la política incluía “las responsabilidades del Estado en relación a lo que era la educación sexual integral, pero de una manera, por ejemplo, intersectorial, tenía que ver con acciones más desde un accionar integral como acciones más presupuestales”<sup>33</sup>.

Un documento de trabajo de los “Lineamientos para una Educación Sexual Integral” elaborado en abril del 2008 corrobora esta información. Por ejemplo, entre las directrices y responsabilidades del MINEDU se establece que este “conforma e impulsa una instancia responsable de la ESI, con capacidad técnica y de gestión, así como con asignación presupuestal, que se encargue de normar, planificar, desarrollar, monitorear y evaluar las acciones respecto de la ESI, en el sistema educativo a nivel nacional”<sup>34</sup>. En relación a ello, también se buscó crear una comisión multisectorial de educación sexual que dependiera del Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia (PENAI). Sobre ello, Gabriela Martínez como parte de la sociedad civil recuerda:

*Estuvimos también buscando la creación de una comisión de educación sexual que dependiera o que se derivara del PENAI como una instancia que [...] pudiera tener también mayor atribución para el trabajo multisectorial porque desprendiéndose desde el Plan Nacional como una comisión en la cual si bien, es cierto, había liderazgo del Ministerio de Educación, también involucraba a los otros ministerios. Bueno, en ese momento era de la Mujer y el Ministerio de Salud. Entonces, estuvimos impulsando esa comisión, incluso se convocó también al Ministerio Público. Entonces, [...] era generar*

---

<sup>30</sup> Este proyecto promovido por ONUSIDA, el Centro Internacional de Cooperación Técnica (CICT) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) da cuenta de una iniciativa conjunta de cooperación técnica horizontal en torno a la educación sexual entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay

<sup>31</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

<sup>32</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>33</sup> Entrevista a Susana Castro, 01/05/2021

<sup>34</sup> [https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/lineamientos\\_educacion\\_sexual\\_integral%20\(3\).pdf](https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/lineamientos_educacion_sexual_integral%20(3).pdf)

*un espacio que trabajara el tema directamente y que pudiera generar también un plan más a nivel nacional y multinacional<sup>35</sup>*

Luego de la elaboración de la propuesta de política, esta “pasó a un proceso interno de revisión, de análisis, hubo consultas a la sociedad civil, hubo mesas de trabajo con diversos sectores de la sociedad, del Ministerio de la Mujer, del Ministerio de Salud, representantes del Fondo Mundial”<sup>36</sup>. Además, el proceso de consultas sobre el cual se realizaron algunos ajustes a la propuesta fue bastante amplio y se desarrolló a nivel nacional. Sobre ello, María Raguz comenta que se pudo

*hacer consultas a nivel nacional con padres de familia, con colegios, incluso con colegios religiosos, con niños, con niñas, con adolescentes, grupos focales, entrevistas, encuestas en Costa, Sierra, Selva. Viajamos por regiones, validamos todos los materiales, se presentó para que lo vieran la Asociación de los Padres de Familia, se trabajó muy sólidamente. Se trabajó con los profesores, con los tutores, se les consultó, se cambiaron algunos términos, se trató de hacer la cosa aceptable para todo el mundo<sup>37</sup>*

De igual manera, se consultó representantes de instituciones de la Iglesia Católica como a la Oficina Nacional de Educación Católica (ONDEC) y el Consorcio de Colegios Católicos que es un organismo de la Conferencia Episcopal Peruana. Sobre ello, la directora de DITOE cuenta que

*previa a la publicación [de la política] convocamos a sectores de la Iglesia, se convocó a la responsable de la ONDEC en ese momento [...], también convocamos al director pedagógico del Consorcio de Colegios Católicos [...]. Se les presentó todo lo que iban a hacer estos lineamientos, los fundamentos, la propuesta curricular de cómo se debe trabajar en las escuelas desde nivel inicial. [...] Por tanto, cuando nosotros consultamos a este sector de Iglesia católica, por ejemplo, ellos miran el documento y no les parece que haya nada que quizá vaya a hacer que los chicos y chicas se desaten en una, digamos, cuestión erótica-sexual. Y lo único que nos sugieren es que trabajemos más con padres y madres<sup>38</sup>*

Más aún, “dentro del Ministerio de Educación hay una dirección donde se encuentra la Iglesia Católica donde muchos de los textos tienen que pasar por ellos. Entonces, sí hubo un recorte de derechos, un recorte de contenidos, un recorte de imágenes”<sup>39</sup>. Sin embargo, se logró mantener el enfoque integral de la educación

<sup>35</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

<sup>36</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>37</sup> Entrevista a María De Las Mercedes Raguz Zavala, 02/02/2021

<sup>38</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>39</sup> Entrevista a Susana Castro, 29/04/2021

sexual en la propuesta. Además, la directora de DITOE se reunió con la Comisión de la Mujer del Congreso para presentarle la propuesta de política. Ella recuerda

*en ese proceso yo me reuní con la Comisión de la Mujer del Congreso en ese momento conformado por diversas facciones estaban del fujimorismo, de Acción Popular [...] y a todos se les presentó los Lineamientos, les llevamos los libros que habíamos hecho [...] y a ellos les pareció bien, eran mujeres la mayoría. Y recuerdo que nos recibieron con bastante aceptación, nos dijeron que debíamos seguir trabajando así [...]. O sea, congresistas que sí escucharon y que estaban de acuerdo y ninguno de los congresistas, como te dije, hizo una opinión negativa<sup>40</sup>*

A pesar de que la propuesta de política había sido ampliamente consultada y los acuerdos discutidos durante las consultas fueron incluidos en la versión final, repentinamente, desde la alta dirección del MINEDU se decidió retroceder en la propuesta de lineamientos de política y aprobar los lineamientos pedagógicos para docentes y tutores. Sobre ello, María Raguz recuerda que

*cuando ya se había aprobado, cuando ya había pasado todas las validaciones, cuando ya habíamos aprobado la versión final, cuando ya estaban las firmas de todos y faltaba la del Viceministro para que fuera una política nacional de educación sexual, eso es lo que iba a ser, el Viceministro dijo que mejor no, que no, que había habido una última revisión, obviamente venía eso de la Iglesia [...]. Y le bajó totalmente la categoría, [...] era bajarle totalmente el poder político al documento [...]. Mostró que era muy difícil trabajar. El ministro Chang me parece que no quiso y Vexler ya tampoco lo pudo defender, entonces ya cayó<sup>41</sup>*

Así, la propuesta de los “Lineamientos para una Educación Sexual Integral” se descartó y, en su lugar, se aprobaron los “Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral” en julio del 2008. Si bien, el enfoque integral de la educación sexual se mantuvo en los Lineamientos aprobados, “se perdió la posibilidad de tener un documento de mayor nivel que pudiera también fortalecer la rectoría del MINEDU en materia de educación sexual integral para orientar la labor de otros sectores en este campo<sup>42</sup>. Además, “cuando se bajó a lineamientos pedagógicos meramente quedó una parte, solo de cómo deben hacer los docentes y no se determinó presupuesto<sup>43</sup>. Más aún, se evidenció un retroceso en el compromiso del Viceministro Vexler con la ESI ya que declinó de firmar los Lineamientos como una

<sup>40</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

<sup>41</sup> Entrevista a María De Las Mercedes Raguz Zavala, 02/02/2021

<sup>42</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

<sup>43</sup> Entrevista a Susana Castro, 01/05/2021

resolución viceministerial. Por ello, “la política tuvo un rango en términos de normatividad bastante bajo porque fue aprobada con una resolución directoral [...] Fue de último minuto, pero, nosotros esperábamos una resolución viceministerial, por lo menos”<sup>44</sup>.

A pesar del nulo compromiso del Viceministro Vexler y la alta dirección con la política, se lograron aprobar los Lineamientos y Orientaciones Pedagógicas de ESI debido a la permanente incidencia y voluntad de la DITOE junto al apoyo técnico de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional. Más aún, aunque no se lograron aprobar los lineamientos de política de ESI ni se logró una resolución de mayor jerarquía, los Lineamientos aprobados se consideran “un documento importante porque si uno lo ve ahora todavía es vigente, [...] se tenía el enfoque de derechos, el enfoque de género, el enfoque intercultural, era un documento importante”<sup>45</sup>.

Efectivamente, los Lineamientos presentan un enfoque integral de la educación sexual ya que, primero, se define que el principal objetivo de la ESI es “desarrollar aprendizajes significativos para el ejercicio de una sexualidad saludable, placentera y responsable”<sup>46</sup>. Segundo, se aborda la sexualidad de manera positiva e integral, y basada en derechos. Tercero, los Lineamientos recogen las principales características de la ESI: es científica, integral, promueve la equidad de género, se basa en un enfoque de derechos humanos, intercultural, y es adecuada a cada edad y etapa del desarrollo.

### 3.1.2 Implementación de los Lineamientos

Desde antes de la aprobación de los Lineamientos en julio del 2008, el MINEDU anunció que promoverá educación sexual integral en las escuelas públicas y privadas del país a través de un plan piloto que se realizaría en Lima, Callao, Ica, Junín y Ucayali<sup>47</sup>. Según declaraciones del Viceministro Vexler, este programa piloto se dirigió a cerca de 40 mil alumnos de primaria y secundaria en el mes de junio del 2008<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>45</sup> Entrevista a Susana Castro, 01/05/2021

<sup>46</sup> MINEDU. *Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral. Manual para profesores y tutores de Educación Básica Regular*. Lima: MINEDU, 2008, p. 11.

<sup>47</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-promovera-educacion-sexual-integral-escolares-primaria-y-secundaria-169616.aspx>

<sup>48</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-profesores-orientaran-a-escolares-prevencion-enfermedades-transmision-sexual-y-vih sida-178620.aspx>

Además, poco después de la aprobación de los Lineamientos, se aprobó la Declaración Prevenir con Educación” en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Salud y Educación para Detener el VIH en Latinoamérica y el Caribe realizada en la Ciudad de México en agosto del 2008. A esta Reunión asistieron 30 Ministerios de Salud, entre los que se incluía el Ministerio peruano, y 26 Ministerios de Educación entre los cuales no estuvo presente el Ministerio de Educación peruano. En esta Declaración se establecieron dos principales metas para el 2015 (i) reducir en un 75% la brecha en el número de escuelas bajo que no han institucionalizado la educación integral en sexualidad (ii) reducir en un 50% la brecha en el número de adolescentes sin cobertura de servicios de salud sexual y reproductiva<sup>49</sup>.

Luego de la aprobación de los Lineamientos, el MINEDU llevó a cabo una serie de actividades para difundir este documento e implementar la ESI. En primer lugar, el MINEDU con apoyo de cooperación internacional y sociedad civil propició espacios para la sensibilización de la ESI. Así, en julio el MINEDU, a través de las DRE (Dirección Regional de Educación), inició a nivel nacional el ciclo de conferencias “Hacia una sexualidad integral” dirigido a la comunidad educativa, docentes y padres de familia con el propósito de que comprendan la importancia de que los estudiantes desarrollen aprendizajes significativos para el ejercicio de una sexualidad saludable. Los temas tratados en las conferencias son (i) “Examinando críticamente estereotipos sobre género y sexualidad” (ii) “La Influencia de los medios de comunicación en la educación sexual integral” (iii) “El impacto de la violencia familiar en el desarrollo sexual saludable y pleno” (iv) “El rol de la escuela pública y privada en la educación sexual integral” (v) “Las dimensiones biológica-reproductiva, socio-afectiva y ético-moral de la sexualidad”<sup>50</sup>. Luego, en octubre del 2008, los ministros de Educación, José Antonio Chang, y de Salud, Óscar Ugarte, asistieron al Congreso para abordar la temática de embarazos adolescentes. La participación de congresistas como Luisa María Cuculiza (GPF), Olga Cribilleros (PAP), Karina Beteta (UPP) y Lourdes Mendoza del Solar (PAP) coincidió en la necesidad de implementar la educación

---

<sup>49</sup> UNESCO. *Declaración Ministerial Prevenir con Educación*. Ver en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/declaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf>

<sup>50</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-conferencias-sobre-sexualidad-dirigidas-a-docentes-se-realizaran-todo-pais-186039.aspx>

sexual como medio para prevenir ITS, embarazos adolescentes y la violencia familiar<sup>51</sup>.

En segundo lugar, el MINEDU, como parte de las actividades para difundir los Lineamientos de ESI desarrolló capacitaciones a maestros y tutores, y elaboró diversos materiales educativos. En enero del 2009, el MINEDU anunció la capacitación a docentes de 8 colegios de Lima y Callao<sup>52</sup>. Luego, en el 2010, el MINEDU anunció que capacitará a mil docentes en ESI entre los meses de junio y diciembre. Esta capacitación inició en Lima y Callao, y continuaría con otras regiones<sup>53</sup>. Poco después, el MINEDU presentó el Programa de Educación Sexual Integral para Docentes Líderes 2010. El Viceministro Vexler comentó que este programa permitirá la distribución de 347 500 copias de los Lineamientos<sup>54</sup>. Este Programa que se desarrolló con el apoyo del Fondo Mundial en 12 regiones del país y consistió en la capacitación de docentes, la elaboración de materiales educativos y el desarrollo de clases modelo (PROMSEX, 2011). De igual manera, fueron presentados los siguientes materiales: “Propuesta para la formación de docentes en educación sexual integral”, “Propuesta para el desarrollo de la estrategia de orientación entre estudiantes”, “Aprendemos sobre sexualidad para orientar a nuestras hijas e hijos”, “Cuaderno de orientaciones: conversando sobre sexualidad con nuestras hijas e hijos”, “Dialogando sobre sexualidad”. En noviembre del mismo año, el MINSa y el MINEDU lanzaron la campaña “La Ruta de la Prevención” a través de la cual se buscó fortalecer la ESI en los estudiantes de secundaria de los colegios a nivel nacional. Esta iniciativa de trabajo intersectorial se implementó en más de 7186 instituciones de educación básica regular a nivel nacional y para fines de año se proyectaba alcanzar la meta de 20 mil instituciones educativas<sup>55</sup>.

En el 2011, el MINEDU inició un proceso de expansión para brindar ESI en las instituciones educativas a nivel nacional. Hasta este momento, según la directora de la DITOE, se había capacitado a docentes de primaria y secundaria de 14 regiones

---

<sup>51</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-ministros-educacion-y-salud-hablaran-el-congreso-sobre-embarazo-adolescente-200148.aspx>

<sup>52</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-en-febrero-capacitaran-educacion-sexual-a-docentes-colegios-lima-y-callao-214407.aspx>

<sup>53</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-educacion-capacitara-a-mil-docentes-educacion-sexual-integral-299763.aspx>

<sup>54</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-MINEDU-presento-hoy-materiales-educativos-sobre-educacion-sexual-integral-301281.aspx>

<sup>55</sup> <https://www.gob.pe/institucion/MINSA/noticias/36652-MINSA-y-MINEDU-lanzaron-campana-para-fortalecer-educacion-sexual-integral-en-colegios>

del país<sup>56</sup>. El año siguiente, en marzo del 2012, el MINEDU comenzó a distribuir el Manual de Educación Sexual Integral para Personal de Educación Inicial. Esta distribución se inició en Lima Metropolitana, Callao, y en regiones de mayor vulnerabilidad social como Cusco, Piura, Cajamarca y Amazonas. Sobre ello, la directora de DITOE recalcó que “es la primera vez que se ha publicado un manual de este tipo, dirigida a trabajar todos los aspectos ligados a la vida socio afectiva de los niños y niñas, teniendo en cuenta los últimos avances en psicología infantil”<sup>57</sup>.

Cabe señalar que el MINSA durante la gestión de Ugarte y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social durante la gestión de Nidia Vílchez se mostraron a favor de la educación sexual desde un enfoque preventivo en medio del debate que se estaba desarrollando en el Congreso por la despenalización del aborto en casos de violación. Así, ministro Ugarte sostuvo durante una entrevista que “la mejor forma de contrarrestar al aborto es con la prevención basada en la educación sobre salud sexual y reproductiva, para que las personas actúen con responsabilidad y eviten los embarazos no deseados”<sup>58</sup>. De igual manera, el entonces candidato, Ollanta Humala, durante la campaña presidencial del 2011, afirmó que “el rol del Estado en el tema del aborto es un rol preventivo, de dar educación sexual, en que los más pobres tengan acceso a los métodos anticonceptivos”<sup>59</sup>. Del otro lado, actores provenientes de la Iglesia Católica manifestaron oposición ante la implementación de la ESI. En agosto del 2008, el Obispo de Chimbote, Luis Bambaren se mostró en contra de la política de educación sexual que se estaba implementando en los colegios ya que podría inducir a tener relaciones sexuales sin responsabilidad e indicó que es necesario que exista un ministerio para la Familia que priorice la formación en valores<sup>60</sup>. De igual manera, el cardenal de Lima, Juan Luis Cipriani, consideró que la entrega de preservativos de manera gratuita por el MINSA era “una traición a Jesús [...]. Regalar condones equivale a más libertinaje y más abuso sexual”<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-expanden-formacion-educacion-sexual-integral-a-colegios-todo-pais-378158.aspx>

<sup>57</sup> <https://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1202/0>

<sup>58</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-ugarte-mejor-forma-evitar-aborto-es-prevencion-y-educacion-sexual-258262.aspx>

<sup>59</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-humala-niega-doble-discurso-entre-propuestas-y-su-plan-gobierno-349978.aspx>

<sup>60</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-bambaren-plantea-creacion-del-ministerio-de-familia-para-reforma-del-alma-190744.aspx>

<sup>61</sup> <https://www.elmundo.es/america/2010/11/17/noticias/1289956124.html>

Si bien el MINEDU desarrolló diversas acciones para difundir los Lineamientos a nivel nacional y capacitar a los docentes en materia de ESI, la implementación se focalizó a ciertas regiones porque “el presupuesto que se destinaba para estas actividades era muy pequeño por parte del Estado y el presupuesto de la cooperación no era tan importante como para tener un alcance mayor”<sup>62</sup>. El presupuesto destinado por el Estado para estas actividades representaba el 12%, mientras que el de cooperación internacional el resto, 88% (Motta et al, 2017). Más aún, el financiamiento por parte del Estado provenía principalmente de la DITOE, dirección con un equipo muy comprometido con la ESI como se detalló anteriormente. Pero, a la vez la difusión de los Lineamientos “realmente no llegaba a mucha gente por más que la dirección quisiera porque el presupuesto de esa dirección se lo impedía y lo poco que esa dirección hacía en educación sexual era gracias a convenios con otras entidades”<sup>63</sup>. En otras palabras, “la Dirección de Tutoría tampoco tuvo suficiente apoyo político ni presupuestal para aplicar esto”<sup>64</sup>.

Esto significó que la difusión de los Lineamientos, manuales de ESI y las capacitaciones a docentes se llevó a cabo de manera focalizada en las regiones priorizadas por las agencias de cooperación, aquellas de mayor vulneración social. Por lo tanto, la implementación de la ESI no se logró implementar a nivel nacional. Sobre ello, Gabriela Martínez comenta que

*en el proyecto se trató de difundirlo [los Lineamientos] en diferentes regiones, ¿no? Pero, definitivamente; con los fondos que había y de un trabajo en realidad donde las organizaciones de cooperación se ponen de acuerdo, ¿no? porque estaba UNFPA, UNESCO, la GTZ [...] y el Fondo Mundial [...], era limitado finalmente, el presupuesto no alcanzaba porque era un fondo de cooperación principalmente [...]. Entonces, eso era una limitante. Creería que se habrá difundido en 10 regiones, bueno, de manera concreta, ¿no? [...] un trabajo concienzudo de ir y presentarlo a los directores regionales, que yo recuerde no creo que se haya hecho más de 10 regiones en el país [...]. En algunas bajadas que hemos hecho, había docentes que los desconocían totalmente, que no conocían que existían [los Lineamientos]*<sup>65</sup>

A pesar de los límites a nivel presupuestal y en la voluntad política de la alta dirección del MINEDU, los Lineamientos son un importante avance para la ESI en el Perú. Primero, los Lineamientos establecieron los objetivos de la ESI, sus contenidos

<sup>62</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>63</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>64</sup> Entrevista a Sofía Peña, 18/02/2021

<sup>65</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

y de qué manera los docentes debían implementarla, ya que, antes de los Lineamientos, los docentes no tenían orientaciones claras sobre qué enseñar sobre ESI y de qué manera realizarlo. Así,

*en el año 2008 ya se toma la decisión de tener un documento porque la implementación era diversa, existían diversos lenguajes, existían diversas interpretaciones, diversas maneras de entender y comprender cómo se debería implementar la educación sexual dentro del sistema educativo. Entonces, los Lineamientos sirvieron para ordenar y organizar qué es lo que se debería de hacer, cómo se debería de hacer y quiénes eran los responsables de hacerlo, ¿no?, qué le tocaba a cada una de las instancias desde el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales, las Unidades de Gestión Educativa y las instituciones educativas<sup>66</sup>*

Segundo, los Lineamientos se establecieron como un documento y una normativa que avalaba la labor de los docentes de impartir ESI en las escuelas ante cualquier cuestionamiento de los padres y madres de familia. Los docentes,

*en instituciones educativas donde sí se estaban implementando [los Lineamientos], ellos decían que, si tenían problemas con algunos padres de familia que podía venir y decirle “oye, tú por qué estás hablándole de eso a mi hijo”, entonces, ellos podían decir “acá hay un documento”, ellos decían “a mí sí me respalda sentir que tengo un documento en el cual yo puedo decirle, esto está establecido en el ministerio, forma parte de la normativa y lo que yo como docente debo impartir”. Entonces, eso era valorado en los colegios<sup>67</sup>*

En relación con ello, las capacitaciones sobre ESI lograron sensibilizar y concientizar a los docentes que como parte de la educación integral deben formar en sexualidad a sus estudiantes. Esto es importante porque se derribó el sentido común entre los docentes de que los temas vinculados a sexualidad deben tener un enfoque preventivo y ser abordados únicamente desde el sector salud. En las capacitaciones que se realizaron con los docentes se trabajó la deconstrucción de

*los estigmas y pensamientos propios de los docentes porque vivimos, lamentablemente, en una sociedad muy machista y homófoba, y si los docentes quieren trabajar las competencias sobre educación sexual integral, primero, tienen que cambiar la manera de pensar que tienen y sus creencias porque si no consideran lo que estamos hablando como tabú<sup>68</sup>*

<sup>66</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>67</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

<sup>68</sup> Entrevista a José Matos, 10/02/2021

Así, la propuesta formativa, integral y basada en derechos de los Lineamientos, y las capacitaciones permitieron que los docentes asuman la formación en sexualidad como parte de sus responsabilidades, lo cual fue un avance para la ESI en el Perú. Sobre ello, Laura Chávez comenta que los docentes

*pensaban que los temas vinculados a la sexualidad eran temas de salud, no eran temas de educación [...], no eran temas de formación, de desarrollar las competencias [...]. Entonces, ya se había concientizado más o menos a los docentes de que ellos tenían la responsabilidad de formación de los estudiantes en temas de sexualidad e igual que tenía que formarlos en matemáticas, en comunicación, [...] y eso fue una ganancia, estaba ya en el discurso como un proceso de apropiación del docente [...] Lo otro es la vinculación entre temas de sexualidad y temas de derechos no existía, ellos no lo vinculaban, no lo relacionaban. [...] En el tema de vincular sexualidad y derecho ahí también hubo una ganancia<sup>69</sup>*

Por último, la aprobación de los Lineamientos y el trabajo constante de la DITOE en materia de ESI permitió que el MINEDU se establezca como ente rector en esta materia en el país. Esto tiene implicancias, primero, en el enfoque de la educación sexual que se plantea desde el Estado ya que al ser el MINEDU rector de la política de ESI, se reconoce el enfoque formativo de la educación sexual y la necesidad de formar a los estudiantes en sexualidad, como se mencionó anteriormente. Segundo, esto tiene implicancias en el mensaje sobre la ESI que se transmite ya que toda acción en esta materia desde otro ministerio o la sociedad civil debía ser coordinada con la DITOE. Así, cualquier intervención o proyecto de ESI debía seguir las directrices del MINEDU y aquello que establecen los Lineamientos. Sobre ello, la directora de DITOE comenta que

*una cosa muy importante que nosotros pudimos lograr en esos años fue que el Ministerio de Educación sea el ente rector de la política de educación sexual integral [...]. Nosotros hicimos un conjunto de directivas a todas las Direcciones Regionales de Educación del país, UGEL, diciendo de que el Ministerio de Educación es la única instancia que en educación es la que debe educar y trabajar la educación sexual integral, que cualquier otra acción de algún aliado estratégico de algún ministerio u organización de la sociedad civil debe ser coordinada a través de la Dirección Nacional de Tutoría. Entonces, llegaban al ministerio pedidos de instituciones diciendo que queremos trabajar en esta zona [...], nosotros los citábamos, venían, les alcanzábamos la información, les decíamos esto es lo que tienen que trabajar, les explicábamos y ellos se iban y luego hacían un informe<sup>70</sup>*

<sup>69</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>70</sup> Entrevista a María Teresa Ramos Flores de Oliveros, 11/02/2021

### 3.1.3 Inclusión de la sexualidad como competencia en el Marco Curricular

El Diseño Curricular Nacional (DCN) 2005 era una propuesta curricular temática en tanto detallaba los contenidos pedagógicos que los docentes deben desarrollar en cada sesión. Desde el 2011 que inicia el gobierno de Ollanta Humala se comenzó a discutir en el MINEDU la necesidad de una modificación del DCN 2005. Esto, primero, porque el Proyecto Educativo Nacional (PEN), en cuya elaboración había participado la entonces ministra de Educación Patricia Salas, indicaba la necesidad de elaborar el Marco Curricular Nacional, una propuesta curricular por aprendizajes<sup>71</sup>. Segundo, los nuevos libros que se estaban elaborando en el MINEDU ya recogían la perspectiva de los aprendizajes, en lugar de la de contenidos, por lo que en el MINEDU se comenzó a discutir por qué los nuevos libros no estaban alineados al DCN 2005. Entonces,

*comenzó a discutirse si lo que había que hacer era una modificación del Currículo o si debía hacerse uno nuevo y con el paso del tiempo comenzó a primar esta idea de que había que hacer uno nuevo porque comenzaron a hacer como grupos de trabajo para que aterrizaran lo que decía el DCN y si, digamos, era coherente con una educación del siglo XXI [...]. Finalmente, hubo una discusión en la alta dirección y finalmente decidieron comenzar a plantear un cambio curricular<sup>72</sup>*

Para la inclusión de la ESI en el Marco Curricular, primero, se realizó una revisión de lo que el MINEDU había avanzado en materia de ESI y ello se había dado desde la tutoría, más no desde la propuesta curricular<sup>73</sup>. Luego, también, se realizó una investigación con el apoyo de cooperación internacional. UNFPA financió la consultoría de dos especialistas “para poder identificar la gradualidad del avance en términos de los contenidos a la educación sexual integral”<sup>74</sup>. De igual manera, en el contexto de esta consultoría, se llevó a cabo “un intercambio con Colombia y con Argentina<sup>75</sup> para poder conocer los currículos en esos países y cómo abordan el

<sup>71</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

<sup>72</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>73</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>74</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

<sup>75</sup> La consultora argentina, Silvia Hurrell, comenta en un artículo de opinión que durante el 2013 visitó Lima para reunirse con el equipo técnico del MINEDU a cargo del aprendizaje sobre desarrollo personal para presentarles la experiencia argentina sobre la implementación de la política de ESI. La consultora consideró que se entablaron valiosos intercambios con el equipo en lo referente a la competencia sobre sexualidad. Ver en: <https://www.educacionperu.org/la-educacion-sexual-integral-en-el-marco-curricular-nacional/>

enfoque de la educación sexual integral y el enfoque de género”<sup>76</sup>. Como resultado de esta consultoría, se elaboró un documento sobre el desarrollo de la autonomía y la búsqueda del bienestar. En base a este documento,

*lo que se hizo fue formar a un equipo de desarrollo personal y en ese equipo de desarrollo personal había un subequipo que trabajaba todo lo que era las cuestiones o las habilidades socioemocionales, otro equipo que trabajaba todo el tema de la trascendencia, no religión propiamente [...]. Había otro equipo vinculado a cómo desarrollar la ética y había otro equipo vinculado a lo que es aprender a aprender porque es parte del desarrollo personal y llegamos al equipo de sexualidad. [...]. Y, finalmente, se hizo una competencia. O sea, la sexualidad era una competencia separada en el marco curricular<sup>77</sup>*

Para la inclusión de la sexualidad como una competencia en el Marco Curricular, hubo voluntad tanto a nivel de especialistas como de alta dirección. El interés por parte de los especialistas provenía principalmente de aquellos de la DITOE, los cuales desde la elaboración de los Lineamientos ya se encontraban sensibilizados con la ESI y consideraban que trabajarla formaba parte de sus funciones. Sobre ello, una especialista de DITOE menciona que

*sí hubo un interés. Bueno, yo te puedo decir a nivel de especialistas [...]. Fue básicamente los especialistas que vinieron de la dirección que trabajó el tema, [la DITOE], quienes impulsaron que eso se incluya [...]. Simplemente eran los especialistas cumpliendo su función que tienen que es implementar la educación sexual porque hay una serie de compromisos internacionales y nacionales, en ese tiempo, los planes intersectoriales de prevención del embarazo, del PENAIA [...]. Entonces, en el cumplimiento de esos compromisos asumidos, el Ministerio cumplía su función y en ese objetivo los especialistas impulsaban<sup>78</sup>*

Más aún, durante la gestión de la ministra Salas, hubo una visión compartida entre los equipos técnicos y la alta dirección acerca del proyecto educativo y lo que se quería lograr con el Marco Curricular. Esta visión de la educación incluía el enfoque de derechos humanos y como parte de estos los derechos sexuales y reproductivos. Así, la ministra Salas comenta que

*en el marco curricular que empezamos en mi gestión [...] había un grupo que pensaba que sí había que desarrollar los derechos sexuales y reproductivos y además se asocia no solamente la sexualidad desde el punto de vista físico, digamos, sino desde el punto*

<sup>76</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

<sup>77</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>78</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

*de vista más social y cultural, y también se amplía la forma en que se formula o se enuncia el enfoque de género [...]. Cuando estábamos en mi época había una muy fuerte sintonía entre alta dirección y especialistas, era muy, muy fuerte. Yo siempre dije que tenía el privilegio de tener un equipo con el que compartíamos una visión de la educación y una visión de la sociedad [...] yo no tenía que gastar tiempo en convencer a mis funcionarios y mis funcionarios no tenían que gastar tiempo en convencerme a mí de algunas cosas. El enfoque de derechos era uno de esos y dentro del enfoque de derechos están los derechos sexuales y reproductivos y está la visión amplia, integral e integrada de la educación y, por lo tanto, de la sexualidad<sup>79</sup>*

Durante esta gestión, la alta dirección también consideró importante incluir la ESI como parte integrada de la educación de los niños, niñas y adolescentes. Por ello, como parte de la reorganización del MINEDU, se decidió transferir las funciones de la DITOE, incluida la implementación de la educación sexual, como parte de la DEBR. A consideración de la ministra Salas,

*la tutoría era una especie de cajón de sastre en el Ministerio en el cual le metías todos estos temas que no sabes cómo meter de manera formal en el Currículo [...]. Era una especie de lugar en donde pones los pendientes y ya pues, se hacen de cualquier manera. Entonces, tú apareces con un informe de tutoría que dice “hice un manual de educación sexual y se reprodujeron 10 mil ejemplares” en general parece un montón, pero si tú piensas que hay 500 mil maestros, que son 70 mil escuelas, que son 8 millones de estudiantes, no es nada [...], son cosas pequeñitas, ¿no? Entonces, son distorsiones de, por ejemplo, encargar a una unidad como tutoría estas cosas en lugar de pensarlas de manera integral o integrada<sup>80</sup>*

Así, “la idea es que la tutoría no trabajara sola porque se leyó que la tutoría trabajaba al margen de lo que hacían los profesores. Entonces, lo que se quería es que la tutoría se incorporase en secundaria y primaria”<sup>81</sup>. Por ello, lo que se intentaba para dar mayor importancia a los temas que trabajaba la tutoría y “que cosas como educación sexual y otras no sean solamente un tema de tutoría, sino que sean un conjunto integrado de la educación [...], era reformular la tutoría para lograr esa lógica más integral de la educación”<sup>82</sup>. Más aún, la Dirección de Secundaria ha elaborado libros en los que se trabajaba la ESI y “se decía ‘por qué no le han pedido opinión a DITOE para hacer esas sesiones de aprendizaje’ [...] Fue muy importante que se abriera y que se buscara que las direcciones de secundaria y primaria se involucraran

<sup>79</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

<sup>80</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

<sup>81</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>82</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

y participaran”<sup>83</sup>. De esta manera, hubo una intención de la alta dirección de incluir la sexualidad como parte de la educación integral de los niños, niñas y adolescentes no solo a través del Marco Curricular, sino también a través de una reorganización del Ministerio.

Sobre la voluntad política de la alta dirección para incluir una competencia de sexualidad desde un enfoque integral en el Marco Curricular, dos personas vinculadas al proceso confirman ello. Primero, se menciona que tanto la ministra Salas como la directora de la Dirección de Educación Básica Regular (DEBR), Patricia Andrade<sup>84</sup>, apoyaron la competencia de sexualidad: “Yo creo que la [gestión] de Patricia Salas fue mucho más abierta, en esa época, además, lo dirigía Patricia Andrade y ella impulsó notablemente esto”<sup>85</sup>. Luego, una consultora externa comentó: “nunca, de lo que yo conozco, ha tenido un currículo en el Perú tal nivel de validación y discusión y análisis. Gracias a la ministra Salas, por cierto, para mí la mejor ministra que ha tenido el ministerio”<sup>86</sup>.

Sin embargo, es importante precisar que no todos los especialistas del MINEDU estaban sensibilizados con la ESI ni consideraban que el Marco Curricular debía incluir la sexualidad desde un enfoque integral como una competencia. Así, “las discusiones ahí con respecto a sexualidad era cómo nombrar a la competencia, si hablar de una sexualidad plena y segura, si dentro de la descripción de la competencia se podía hablar del placer”<sup>87</sup>. Por ello, fue importante la sensibilización de los especialistas a través del apoyo técnico de las agencias de cooperación internacional y la sociedad civil, como también de los mismos especialistas de DITOE que ya tenían experiencia en el tema. Paola López menciona que

*no todos los especialistas estaban sensibilizados con el tema esto de la sexualidad, de la educación sexual, así que ahí se tuvo que hacer un trabajo de sensibilización a nivel de los mismos compañeros del equipo para que comprendan la apuesta de la competencia y de la capacidad, ¿no? Porque igual, o sea, cada persona, así como en la sociedad tiene sus propias ideas, en el Ministerio también, hay muchos especialistas que no han, no han deconstruido ideas previas que ellos tenían sobre ciertos temas relacionados a la sexualidad*<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

<sup>84</sup> La Directora de Educación Básica Regular, Ana Patricia Andrade Pacora, dejó el MINEDU en 2014

<sup>85</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>86</sup> Entrevista a Sofía Peña, 18/02/2021

<sup>87</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>88</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

Además del apoyo técnico de las agencias de cooperación y la Alianza Sí Podemos, también fue importante su incidencia política. Sobre ello, Lucía Gómez cree que

*UNFPA y [...] otros socios aliados, incluso sociedad civil, Alianza Sí Podemos interesadas en que el nuevo currículo incorpora el tema de la educación sexual hicimos mucha abogacía, pusimos a disposición del Ministerio evidencia, este, información sobre los estándares internacionales, como te decía, pusimos también en consideración los avances de otros países como referencia. Entonces, si bien, había una intención, o sea, no estaban negados a incluir la educación sexual integral, creo que si no hubiera habido esa asistencia técnica y abogacía, no habiéramos logrado que se incorporara en el currículo<sup>89</sup>*

Durante la elaboración del Marco Curricular, se llevaron a cabo “consultas a docentes y estudiantes en 9 regiones del país, los análisis y reflexiones en esta etapa fueron sistematizados y llevados a un diálogo más amplio con 600 participantes de todo el país en la Conferencia Nacional sobre Marco Curricular y Aprendizajes Fundamentales”<sup>90</sup>, la cual se desarrolló en agosto del 2012. Como ya se mencionó anteriormente, se considera que este proceso de elaboración curricular ha sido el más consultado y el más amplio en la historia del Perú. Así, “para cada competencia se convocaba a expertos, pero también a grupos de interés, familias, estudiantes, docentes, grupos religiosos, ONG, asociaciones, empresas”<sup>91</sup>. Incluso, el MINEDU en colaboración con UNFPA realizó una encuesta sobre la ESI y sus contenidos en el Marco Curricular y “los resultados fueron bastantes positivos y alentadores en términos de que no son las familias las que se oponen o los padres ni los estudiantes, sino que ellos sí quieren educación sexual integral de calidad, quieren estar más informados”<sup>92</sup>. Sin embargo, una reflexión importante que realiza una funcionaria del MINEDU es que consultar, en mayor medida, a personas que estaban de acuerdo con la inclusión de la ESI fue una limitación durante la elaboración del Marco Curricular. Esta funcionaria comentó que

*cuando tú al inicio me preguntas si [...] la inclusión de la educación sexual integral en el currículo fue consultado, quizá la respuesta debería ser sí, pero quizá más consultado entre la gente a favor que entre la gente en contra, quizá esa fue una*

<sup>89</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

<sup>90</sup> Declaración de la ministra Emma Patricia Salas O'Brien en una sesión del Congreso. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=n0mDhwAArSM>

<sup>91</sup> Entrevista a Diana Aguirre, 09/02/2021

<sup>92</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

*debilidad, una limitación [...] en particular, yo recuerdo que quizá se convocaba más a gente que piensa parecido, que está a favor. Entonces solo se sentaban a decir cómo debía ser, pero no para discutir si debía estar o no debía estar y esa es una falla*<sup>93</sup>

Si bien los congresistas no tuvieron una participación activa durante la elaboración del Marco Curricular porque esta función le corresponde al Poder Ejecutivo, sí hubo presión de algunos congresistas. La ministra Salas considera que su gestión ha recibido expresiones de congresistas en el pleno, en sesiones de comisión o “en reuniones en el despacho o porque te hacen llegar lo que piensan a través de los medios en las cuáles tú notas esta [...] diferente percepción de qué hay que hacer con la sexualidad respecto a la educación”<sup>94</sup>. Además, sobre una interpelación de la ministra Salas en agosto del 2012<sup>95</sup>, ella comenta

*a mí lo que me tocó desde una congresista como María Luisa Cuculiza que era fujimorista que decía “ya, de una vez, enséñeles bien a estos chicos, a estas chicas educación sexual, tienen que saber, no puede ser”. Ella estaba muy preocupada por el embarazo adolescente y era muy directa, muy abierta. Pero, en su misma bancada había personas que te decían “de ninguna manera, eso es casi inmoral”*<sup>96</sup>

El Viceministro de Gestión Pedagógica, en agosto del 2012, anunció que el nuevo Marco Curricular iba a estar listo para el año 2013<sup>97</sup>. Así, para mayo del 2013, el Marco Curricular contenía ocho aprendizajes fundamentales. Aquel que incluía la sexualidad desde un enfoque integral se llamó “Actúa demostrando seguridad y cuidado de sí mismo, valorando su identidad personal, social y cultural, en distintos escenarios y circunstancias”<sup>98</sup>. Sin embargo, esta propuesta del Marco Curricular no pudo ser concluida y, por tanto, firmada durante la gestión de la ministra Salas ya que ella tuvo que dejar su cargo. Por tanto, la propuesta se concluyó recién en el 2014 durante la gestión del Ministro Saavedra. La ministra Salas comenta que “si hubiera estado un mes o dos meses más en el cargo, lo hubiera podido firmar”<sup>99</sup>.

<sup>93</sup> Entrevista a Diana Aguirre, 09/02/2021

<sup>94</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

<sup>95</sup> En agosto del 2012, el Congreso aprobó la moción de interpelación hacia la ministra Salas, la cual fue presentada por las bancadas de Fuerza Popular y Concertación Parlamentaria, por la reforma de la Carrera Pública Magisterial. Ver en <https://rpp.pe/politica/actualidad/congreso-aprueba-interpelar-a-ministra-de-educacion-patricia-salas-noticia-510411>

<sup>96</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

<sup>97</sup> <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/nueva-marco-curricular-escolar-estara-lista-proximo-ano-noticia-1454670>

<sup>98</sup> <http://www.tudocente.com/rutas-de-aprendizaje-marco-curricular-y-mapas-de-progreso-en-que-consisten-y-como-están-organizados/>

<sup>99</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

Luego, en noviembre del 2013 ya durante la gestión del ministro Saavedra, se modificó el nombre del aprendizaje. Así, durante el seminario “Educar para el bienestar y autonomía” realizado por el MINEDU junto con UNFPA y UNESCO, se dio a conocer el aprendizaje fundamental “Actúa e interactúa con seguridad y ética, y cuida su cuerpo”, el cual incluye la educación sexual integral. La inclusión del tema de la sexualidad en este aprendizaje a través de “información oportuna y basada en evidencias, y el desarrollo de las capacidades necesarias para lograr la autonomía, vínculos afectivos positivos, el cuidado de sí mismos y de otros, y una sexualidad plena y responsable resulta clave no sólo para prevenir los embarazos en adolescentes, las ITS y el VIH/Sida, sino también para formar ciudadanos y ciudadanas con capacidades para construir un proyecto de vida y aportar a la sociedad”<sup>100</sup>. Los siguientes cambios del Marco Curricular y, específicamente, la eliminación de la competencia vinculada a la sexualidad se abordarán en el siguiente apartado.

Paralelamente a la elaboración del Marco Curricular, en el Congreso de la República, desde el año 2012, se debatía la modificación del Código del niño, niña y adolescente. La aprobación de un dictamen y un pre dictamen proponían eliminar la responsabilidad del Estado de brindar educación sexual a los niños, niñas y adolescentes. Primero, en mayo del 2012, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos presidida por Alberto Beingolea, congresista de Alianza por el Gran Cambio, aprobó el dictamen de Nuevo Código del Niño y Adolescente. Este dictamen señalaba que los adolescentes solamente podrían acceder a información sobre salud sexual y reproductiva con autorización de sus padres, lo cual limitaría el rol del colegio en la educación sexual de los alumnos<sup>101</sup>. Al respecto, en una entrevista, el congresista Beingolea consideró que

*la educación sexual es un derecho, pero también una obligación fundamental del padre. [...] Es responsabilidad del padre educar a su hijo y es derecho del padre marcar la educación del hijo, de manera que, si el padre decide que la educación del hijo debe ir hacia determinado lado, nadie, ni la sociedad, ni el Estado, ni las ONG, ni el presidente de la República, pueden decirle a ese padre en qué dirección orientar a su hijo [...] Mucho me temo que en temas como este, con leyes o iniciativas legislativas*

---

<sup>100</sup> Declaración de María Mercedes Barnechea, Representante Auxiliar del UNFPA. Ver en [http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/educar\\_para\\_el\\_bienestar\\_y\\_la\\_autonomia/](http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/educar_para_el_bienestar_y_la_autonomia/)

<sup>101</sup> <https://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1529/0>

*autoproclamadas de avanzada lo que estamos haciendo es liquidar instituciones que son para mí fundamentales en la organización social, como es la familia*<sup>102</sup>

Ante la aprobación de este dictamen diversas organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación mostraron su oposición y preocupación por la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre estas instituciones se encuentran las siguientes: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Movimiento Mundial por la Infancia y la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Niños, Niñas y Adolescentes, el Foro Educativo, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y Senaju. Incluso, en el Foro sobre Salud Sexual y Reproductiva realizado en el Congreso, en noviembre del 2012, el congresista Tejada del Partido Nacionalista Peruano comentó que en materia de educación sexual no solo hay que modificar normas sino también la Currícula escolar<sup>103</sup>. El siguiente año, en febrero del 2013, la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables pidió que el nuevo Código respete la opinión de los niños, las niñas y adolescentes. Esto luego que un grupo de menores que llegó hasta el MIMP pidiera mayores precisiones respecto a temas como el castigo físico y humillante, de género, educación sexual y participación social en dicho proyecto de ley<sup>104</sup>.

Segundo, el 17 de junio del 2013 y en medio del debate sobre el aborto por causal de violación, la Comisión de la Mujer del Congreso presidida por la congresista fujimorista Aurelia Tan<sup>105</sup> aprobó un dictamen del Código de los Niños, Niñas y Adolescentes. Este dictamen modificaba el artículo 27° indicando que “es deber de los padres o tutores de los niños, niñas y adolescentes orientar la educación sexual integral de sus hijos o adolescentes bajo su cuidado y que el Estado brinda asistencia a los padres o tutores para asumir este deber, a través de programas especializados gratuitos y accesibles”<sup>106</sup>. Durante la sesión en la cual fue aprobado el dictamen

---

<sup>102</sup> Declaración de Alberto Beingolea. Ver en

<https://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/entrevista/188/0>

<sup>103</sup> Declaración de Sergio Tejada. Ver en <https://andina.pe/agencia/noticia-piden-modificar-legislacion-para-jovenes-accedan-a-educacion-sexual-437561.aspx>

<sup>104</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-piden-precisiones-proyecto-nuevo-codigo-ninos-ninas-y-adolescentes-447419.aspx>

<sup>105</sup> La congresista Tan fue felicitada por el director del PRI por haber rechazado la “presión de grupos promotores del aborto que quieren que se apruebe la entrega de anticonceptivos a menores de edad sin el consentimiento de sus padres”. Ver en <http://razonesparacreer.com/peru-congresista-garantiza-respeto-a-la-vida-y-rechaza-presion-de-lobby-abortista/>

<sup>106</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-comision-de-mujer-aprobo-codigo-del-nino-nina-y-adolescente-462902.aspx>

estuvieron presentes los congresistas fujimoristas Julio Rosas, María López Córdova y María Cordero Jon Tay, y las congresistas de Gana Perú Gladys Oseda y Claudia Coari. Por un lado, las congresistas de Gana Perú manifestaron su rechazo ante la modificación del artículo 27° ya que consideraron necesario que el Estado continúe brindando información pertinente sobre sexualidad a las y los estudiantes<sup>107</sup>. Mientras que las congresistas Rosas Huaranga y López Córdova manifestaron que no se debe eximir a los padres de su obligación y responsabilidad de criar a sus hijos<sup>108</sup>. Así, el pre dictamen fue aprobado por mayoría con los votos a favor de las congresistas fujimoristas Tan de Inafuko, Lopez Córdova y Cordero Jon Tay.

El MIMP solicitó al pleno del Congreso reconsiderar dicho artículo del proyecto del Código de los Niños, Niñas y Adolescentes ya que restringe los derechos de las y los adolescentes a la ESI y a la salud sexual y reproductiva. Además, el MIMP indicó que “el deber estatal de garantizar la educación sexual integral de las y los adolescentes con una perspectiva de autonomía progresiva resulta esencial si tomamos en cuenta que el 13.2% de las adolescentes ya estuvo embarazada”<sup>109</sup>. De igual manera, la Defensoría del Pueblo<sup>110</sup> y el Consejo Nacional de Salud<sup>111</sup> solicitaron revisar el artículo 27° del pre dictamen. Diversas organizaciones de la sociedad, DEMUS, Flora Tristán, Católicas por el Derecho a Decidir-Perú, Manuela Ramos, PROMSEX y CLADEM, también se unieron para rechazar conjuntamente el pre dictamen aprobado por la Comisión de la mujer considerándolo como un retroceso en los derechos humanos de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes<sup>112</sup>. Incluso, desde el Congreso, las congresistas Verónica Mendoza, Doris Oseda y Claudia Coari de Gana Perú presentaron un dictamen en minoría que respalde los derechos humanos de las mujeres y el derecho a la educación sexual de los adolescentes<sup>113</sup>.

---

<sup>107</sup>[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/A18EC6FFB D090B0205257B9E006EA0DA/\\$FILE/MUJER\\_3%C2%B0Ext.Ord.17.06.2013.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/A18EC6FFB D090B0205257B9E006EA0DA/$FILE/MUJER_3%C2%B0Ext.Ord.17.06.2013.pdf)

<sup>108</sup>[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/A18EC6FFB D090B0205257B9E006EA0DA/\\$FILE/MUJER\\_3%C2%B0Ext.Ord.17.06.2013.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/A18EC6FFB D090B0205257B9E006EA0DA/$FILE/MUJER_3%C2%B0Ext.Ord.17.06.2013.pdf)

<sup>109</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-MIMPproyecto-codigo-ninos-y-adolescentes-restringe-sus-derechos-a-salud-sexual-463042.aspx>

<sup>110</sup> <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-revisar-el-dictamen-sobre-el-codigo-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes/>

<sup>111</sup> <https://www.gob.pe/institucion/MINSA/noticias/33751-cns-solicita-revisar-articulo-27-del-dictamen-sobre-codigo-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes>

<sup>112</sup> <https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/2013-Junio-RETROCESOS-EN-LOS-DDHH-CODIGO-NINAS-Y-ADOLESCENTES.pdf>

<sup>113</sup> <https://redaccion.lamula.pe/2013/07/02/por-la-educacion-sexual-y-los-derechos-de-la-mujer/danielavila/>

Si bien ni el dictamen aprobado en el 2012 por la Comisión de Justicia del Congreso ni el pre dictamen aprobado en 2013 por la Comisión de la Mujer lograron ser aprobados en el pleno del Congreso, se evidencian las intenciones de ciertos grupos parlamentarios como el fujimorismo de limitar la responsabilidad del Estado de brindar ESI en las escuelas y, así, retroceder en la agenda de derechos sexuales y reproductivos en el Perú. Para el caso particular de la ESI, esta agenda estaba avanzando desde el año 2008 con la aprobación de los Lineamientos debido al fuerte compromiso de los funcionarios de DITOE con la temática, y el consenso que se logró establecer entre todos los actores de la sociedad civil que fueron consultados. Luego, durante la elaboración del Marco Curricular hasta el año 2013, se logró avanzar debido a que el compromiso de los especialistas de DITOE confluyó con el compromiso de la alta dirección con un enfoque integral de la educación sexual. Este compromiso se evidencia, primero, en la inclusión de la sexualidad como parte de un Aprendizaje Fundamental y, segundo, en la intención de transversalizar la ESI en el sistema educativo.

### 3.2 ¿Hacia la educación sexual preventiva? (2014-2016)

#### 3.2.1 Nuevo Ministro, nuevas revisiones del Marco Curricular

Jaime Saavedra asumió su cargo como ministro de Educación en octubre del 2013. Durante esta gestión, la alta dirección “en el primer año no adoptó, digamos, asumió otras prioridades, no digo que lo haya dejado de lado [el Marco Curricular], pero no se le dio con el mismo ritmo”<sup>114</sup>. Efectivamente la gestión de Saavedra siguió la línea de la denominada Reforma educativa que, según el ministro Saavedra, siguió cuatro líneas de acción priorizadas: la revalorización de la carrera docente, calidad de aprendizajes, infraestructura educativa y gestión del sistema educativo y de la escuela<sup>115</sup>. Sin embargo, los equipos técnicos encargados de la elaboración del Marco Curricular continuaron con esta labor. Así, en abril del 2014, el MINEDU compartió la segunda versión del Marco Curricular para el diálogo<sup>116</sup>. Ello con el propósito de

---

<sup>114</sup> Entrevista a Diana Aguirre, 09/02/2021

<sup>115</sup><https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/a3db0c6bd9a0b43605257ee400078c2a/?OpenDocument>

<sup>116</sup> <http://www.minedu.gob.pe/p/nota-marco-curricular.html>

recoger sugerencias hasta el mes de junio y aprobar el Marco para que entre en vigencia en el 2015.

En esta versión se presentó un nuevo nombre para el aprendizaje fundamental que incluye la sexualidad: “Actúa e interactúa de manera autónoma para el bienestar”. Se considera que este aprendizaje “es holístico, pues integra las dimensiones afectiva, biológica, cognitiva, social, sexual y espiritual, ayudando al estudiante a reconocerse como parte de la humanidad y la naturaleza, superar individualismos y construir su identidad desde vínculos que lo orienten a la búsqueda del bienestar colectivo”<sup>117</sup>. En este aprendizaje se articula el desarrollo de los procesos de autonomía e identidad de manera transversal en las competencias y capacidades propuestas.

Dentro de las cinco competencias que conforman este aprendizaje se encuentra “Asume y vive su sexualidad de acuerdo a su proceso de desarrollo, con libertad, bienestar y responsabilidad”. Esta competencia tiene un enfoque integral de la sexualidad ya que a través de sus seis capacidades tiene el propósito de formar una visión positiva de la sexualidad como las relaciones basadas en el respeto mutuo y la equidad, y las consecuencias de su ejercicio para la toma de decisiones informadas y de manera autónoma. Estas competencias son (i) acepta y valora las diferentes expresiones de su sexualidad de acuerdo a su curso de vida (ii) practica estilos de vida saludables en relación a su sexualidad, e identifica y responde situaciones o comportamientos de riesgo (iii) se hace preguntas, se informa y analiza alternativas para la toma de decisiones relacionadas con su sexualidad (iv) reflexiona y desarrolla relaciones basadas en el respeto, reciprocidad y el disfrute mutuo, ejerciendo plenamente sus derechos y una autonomía progresiva en relación a la sexualidad (v) reflexiona críticamente sobre mitos, tabús, representaciones, estereotipos y prejuicios, normas, valores y roles (vi) expresa con libertad sus necesidades, inquietudes, temores y experiencias sobre su sexualidad.

Otras competencias importantes para la educación integral en sexualidad que también incluye el aprendizaje fundamental antes mencionado son “establece relaciones interpersonales significativas y positivas, respetando y valorando la diversidad” y “demuestra comportamientos autónomos en diferentes contextos”. Además, para el desarrollo de este aprendizaje fundamental se incluyen campos temáticos como (i) desarrollo de la sexualidad (ii) derechos sexuales y reproductivos

---

<sup>117</sup> MINEDU. *Marco Curricular 2da versión para el diálogo*. Lima: MINEDU, 2014

(iii) relaciones de género y sexualidad (iv) autoestima y autoafirmación (v) sexualidad, placer y erotismo (vi) empatía, tolerancia y respeto a la diversidad, entre otros<sup>118</sup>.

Luego de la presentación de la segunda versión del Marco, hubo cuestionamientos de la alta dirección, particularmente del ministro Saavedra, hacia el Marco Curricular. En lo referente a la competencia de sexualidad hubo discusiones sobre “cómo nombrar a la competencia, si hablar de una sexualidad plena y segura, si dentro de la descripción de la competencia se podía hablar del placer [...]. Entonces, que si era mucho, que si iba a generar demasiadas reacciones”<sup>119</sup>. De parte de los especialistas también “hubo censuras en el camino [...], no todos estaban alineados [...] y prácticamente se vetó el término placer<sup>120</sup>. De igual manera, el MINEDU recibió cuestionamientos por parte de congresistas y de la Iglesia Católica sobre el enfoque integral de la sexualidad que planteaba el Marco Curricular. Así, entre el 2013 y el 2014 “la Dirección de Educación Básica Regular ha recibido oficios en los cuales se decía que dentro de la dirección había gente que estaba haciendo lobby por el grupo LGBTI”<sup>121</sup>. Incluso, hubo presión por parte de la Iglesia

*Una vez, en el 2014, vino el arzobispo de Piura que es del Sodalicio a decir que cómo era posible que en el libro de primero de media se hablara de masturbación [...]. No era un libro que ni siquiera se hubiera hecho ese año, tenía ya tres años. Pero, en realidad, es que estaba haciendo presión para que no vuelva a salir [...] porque todo el mundo sabía que se estaba haciendo el Marco<sup>122</sup>.*

Ello generó que en el MINEDU se comenzara a cuestionar qué enfoque de la sexualidad debería proponerse en la propuesta curricular. Rosa Mendoza comenta que hubo visitas desde

*gente fundamentalista que decían que por qué eso se tiene que trabajar en la escuela y gente de la Iglesia que decía que sí había que trabajar, pero con cuidado, etc. Se podía trabajar lo de la educación sexual en el sentido de prevenir. Había mucha discusión sobre si la educación sexual debería ser una educación para la prevención [...]. O sea, muchos embarazos adolescentes, qué terrible, lo que hay que hacer es trabajar para evitar embarazos adolescentes [...]. Y evidentemente ahí comenzaron a plantearse que por qué se iba a trabajar la educación sexual como una competencia*

<sup>118</sup> MINEDU. *Marco Curricular 2da versión para el diálogo*. Lima: MINEDU, 2014

<sup>119</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>120</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>121</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>122</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021.

*desde pequeños, qué tenía que ver eso [...]. Finalmente, salió esto que te digo, yo lo presenté a fines de octubre del 2014*<sup>123</sup>

Esta presentación de octubre fue la de la tercera versión del Marco Curricular, en la cual se modificó la propuesta del aprendizaje que incluye la sexualidad. Primero, el nombre del aprendizaje se modificó a “Se desenvuelve con autonomía”. Si bien este aprendizaje asume un enfoque que integra las dimensiones afectiva, biológica, cognitiva, social, sexual, ética y espiritual del estudiante, se especifica que a los docentes no les corresponde necesaria ni principalmente que sus estudiantes desarrollen aceptación de los cambios corporales que vienen en el desarrollo<sup>124</sup>. Segundo, se ajustó el nombre de la competencia de sexualidad a “Vive su sexualidad plena y responsablemente” y se redujo el número de capacidades de esta competencia a cuatro, las cuales son (i) muestra comodidad con su cuerpo y las expresiones de su sexualidad (ii) reflexiona críticamente sobre la sexualidad (iii) demuestra actitudes de autocuidado (iv) desarrolla relaciones basadas en la equidad, el respeto y el disfrute mutuo<sup>125</sup>. A pesar de estos ajustes, se mantuvo el enfoque integral de la sexualidad y la importancia que se le da a la misma como una competencia. Además, en el aprendizaje “Se desenvuelve con autonomía” se continúa presentando la competencia ligada a la trascendencia y sentido de la vida sin vincularla a la religión católica. Sin embargo, en la sección del plan de estudios se incluyó una sección sobre la formación religiosa en la que se menciona que la enseñanza religiosa continuará impartándose en las escuelas de acuerdo al Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú.

Junto con la presentación de la tercera versión del Marco, el Consejo Nacional de Educación (CNE) organizó un Taller de Consulta del Marco Curricular propuesto por el MINEDU en el que se debatió cada aprendizaje y se congregó a más de 200 personas entre docentes, directores y diversas instituciones de todo el país. También, en este evento, el ministro Saavedra expresó que sería imposible la ejecución del Marco para el año 2015<sup>126</sup>, lo cual podría deberse al poco tiempo que llevaba en el cargo y la poca vinculación que tenía con el Marco en tanto había sido elaborado por otra gestión. Como comenta la ministra Salas

---

<sup>123</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>124</sup> MINEDU. *Marco Curricular 3era versión para el diálogo*. Lima: MINEDU, 2014

<sup>125</sup> MINEDU. *Marco Curricular 3era versión para el diálogo*. Lima: MINEDU, 2014

<sup>126</sup> <https://www.educacionperu.org/marco-curricular-nacional-tiempo-de-definiciones/>

*el nuevo ministro, a mí me queda clarísimo, no va a firmar algo tan importante como un currículo sin entender bien la dinámica que hay adentro. Entonces, él con sus equipos se toma el trabajo de revisar y de rehacer todo lo que consideran conveniente*<sup>127</sup>

Semanas después del diálogo de la tercera versión del Marco, la Conferencia Episcopal Peruana (CEP) entregó al MINEDU un pedido de 135 mil firmas para que el gobierno no excluya en los colegios el curso de Religión en el marco de un Seminario Internacional de Educación Católica. A dicho evento asistió el Cardenal Juan Luis Cipriani, el Monseñor Salvador Piñeiro García Calderón, el Monseñor Fortunato Pablo Urcey y el Monseñor Javier Travieso Martín<sup>128</sup>. De igual manera, a este evento asistió el ministro Saavedra y sobre el curso de Religión dijo que “es algo que no se va a tocar. Es algo que para mí no está en cuestión”<sup>129</sup>.

Además, luego de la presentación de la tercera versión del Marco Curricular, el CNE recomendó al MINEDU que el aprendizaje “Se desenvuelve con autonomía” sea más discutido ya que, durante el Taller de Consulta, un comentarista sugirió que la entrada del aprendizaje sea por el desarrollo de la identidad y no por autonomía<sup>130</sup>. Sin embargo, en este tiempo, el Currículo “se entrampó [...] y en diciembre querían comenzar a cambiar cosas [...]. En ese tiempo quedó medio muerto el Currículo por unos meses”<sup>131</sup>.

Luego, en enero del 2015, intempestivamente, el MINEDU decidió mejorar el DCN 2009 con la inclusión de algunos anexos del Marco Curricular en consulta respecto a las competencias y capacidades de algunas áreas curriculares<sup>132</sup>, y dejó de lado el Marco Curricular. Así, mediante la Resolución Ministerial N° 199-2015, en marzo del 2015, el MINEDU aprobó la modificación parcial del DCN 2009. En esta modificación no se incluye ninguna competencia ni capacidad vinculada a la sexualidad en ninguna área curricular, ni siquiera en la tutoría. La competencia “Asume su identidad” solo incluía dos capacidades: “se valora a sí mismo” y

---

<sup>127</sup> Entrevista a Emma Patricia Salas O'Brien, 10/04/2021

<sup>128</sup> <https://www.aciprensa.com/noticias/iglesia-en-peru-135-mil-firmas-para-que-gobierno-no-excluya-curso-de-religion-90871>

<sup>129</sup> <https://www.aciprensa.com/noticias/gobierno-de-peru-curso-de-religion-se-seguira-dictando-en-colegios-86467>

<sup>130</sup> Oficio N° 098 -2014-MINEDU/DM-CNE

<sup>131</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>132</sup> Informe técnico N° 009-2015-MINEDU-VMGP/DIGEBR

“autorregula sus emociones y comportamientos”<sup>133</sup>. Es decir, en esta modificación del DCN, se eliminó por completo la mención a la ESI.

Sin embargo, esta decisión del MINEDU no fue bien recibida por la comunidad docente porque muchas regiones ya habían elaborado sus currículos regionales siguiendo las disposiciones planteadas por la propuesta del Marco Curricular. Incluso, algunas regiones ya estaban implementando sus currículos regionales. Además, los representantes de las regiones consideraban que el Marco era importante en tanto permitía que cada región adapte sus unidades y sesiones de aprendizaje a su contexto, lo cual no sucedía con el DCN porque el MINEDU enviaba las sesiones que cada docente debía desarrollar. Por ello, la comunidad docente pidió al MINEDU que se cumplan los objetivos del PEN que propone la formulación de los currículos regionales<sup>134</sup>.

Sobre la ESI, en enero del 2015, la ministra Carmen Omonte del MIMP señaló que espera que el nuevo Código de las Niñas, Niños y Adolescentes que debatirá el Congreso de la República incorpore el derecho a la educación sexual integral. Además, la ministra recalcó la importancia de que “el MINEDU incluya la ESI en el Marco Curricular como una estrategia de desarrollo integral formativa y preventiva para el ejercicio de una sexualidad saludable y responsable”<sup>135</sup>. De igual manera, la Alianza Sí Podemos hizo un llamado a las autoridades del Ministerio de Educación a fin de que aceleren sus esfuerzos para integrar en el currículo nacional la ESI desde el nivel inicial<sup>136</sup>.

### 3.2.2 Desactivación de la DITOE

En enero del 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINEDU a través del Decreto Supremo No. 001-2015-MINEDU. En esta reestructuración del MINEDU, la DITOE fue eliminada de la estructura organizativa del MINEDU y con ello, la mención explícita que se hacía a la educación sexual dentro de las funciones de esta dirección y, por tanto, del MINEDU (Lovó, 2020).

---

<sup>133</sup> <http://ceec.edu.pe/files/RM-199-2015-MINEDU-Modifica-DCN-2009.pdf>

<sup>134</sup> <https://www.edugestores.pe/voces-de-las-regiones-sobre-el-nuevo-curriculo-nacional/>

<sup>135</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-mimp-adolescentes-deben-recibir-educacion-sexual-para-reducir-embarazo-prematuro-539706.aspx>

<sup>136</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-demandan-impartir-educacion-sexual-integral-escuelas-566727.aspx>

La intención inicial de desactivar la DITOE y transferir sus funciones a la DEBR era darle mayor importancia a los temas que trabajaba la tutoría, entre los cuales se incluía la ESI. Como se mencionó en el subcapítulo anterior, esta propuesta provino de la gestión de la ministra Salas en la cual se fortaleció en el discurso la ESI tanto en la propuesta del Marco Curricular como en la intención de transferir las funciones de la DITOE a la DEBR. Sobre ello, una funcionaria del MINEDU comenta que al intentar transferir la ESI de la DITOE, una dirección menor y con poco presupuesto, a la DEBR, una de las direcciones más importantes del MINEDU, fue más fácil de detectar y de controlar por los sectores en contra de la ESI. Ella considera que

*a la DITOE como eran los tutores, nadie la veía mucho, entonces, por eso es que pudo hacer este plan piloto, pudo hacer porque era como una dirección menor. En cambio, al entrar a EBR, EBR sí es muy observada por todos para todos los aprendizajes, etc. Entonces, ahí la manera de observar [...] sobre sexualidad fue más fácil de detectar y de luchar y de controlar por los sectores que no querían [...] Pero era como si no hubiera sido visible y al tratar de que realmente se incorporase a la escuela, se hizo muy visible y, entonces, comenzó una carrera en contra y, en ese sentido, se debilitó [...] En las consecuencias, digamos, se debilitó el tema porque entró a la vorágine de la educación básica<sup>137</sup>*

Así, durante la gestión de Saavedra, no se logró concretar la transversalización de la tutoría ni darle más importancia a las temáticas que esta trabajaba. Por ejemplo, dentro de las funciones de la DEBR no se incluye la implementación de la ESI, la cual sí se incluía dentro de las funciones de la DITOE. Una especialista del MINEDU considera que

*al momento de reorganizar el ministerio no pusieron en valor todo lo que implica la tutoría, ¿no? [...] La eliminaron y una vez que la eliminaron [...] empezaron a venir documentos al Ministerio y decían a quién se lo derivamos y ahí se dieron cuenta que no había dirección de tutoría y que en realidad la tutoría veía otros muchos temas. Ahí como que, en realidad fue por iniciativa del Director de Educación Secundaria que decidió mantener el equipo porque prácticamente desaparecieron la tutoría, ¿no? Y lo poco que quedó quedaron en las direcciones de línea y ahí el director de secundaria le dio importancia, mientras que aparentemente los subdirectores no le dieron mucha importancia<sup>138</sup>*

Luego de la reestructuración de la DEBR, esta dirección decide que la mayor parte de especialistas de la DITOE pasen a la Dirección de Educación Secundaria.

<sup>137</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>138</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

Así, “la tutoría se dividió a hacer pequeños equipos en las direcciones de línea. En inicial no había nadie, en primaria sí habían creo que dos personas y en secundaria éramos como que veintidós”<sup>139</sup>. Así, “se continuó trabajando, pero ya con menor peso. Primero, que fundamentalmente en secundaria, se desatendió, por ejemplo, todo lo que se había avanzado a nivel de inicial, primaria”<sup>140</sup>. Más aún, hubo reducción de personal cuando la DITOE fue desactivada, por lo que, durante la elaboración de la propuesta del Currículo, en el 2015, hubo menor cantidad de especialistas sensibilizados y comprometidos con la ESI. Como comenta una especialista del MINEDU

*Yo creo que el mayor problema que ha surgido con este tema es de que si antes tú tenías una dirección con un equipo pequeño convencido de la necesidad de trabajar este tema [...], los pocos especialistas que trabajaban el tema ya no están y ahorita lo que se hace, prácticamente no hay equipo, no hay nadie que implemente a conciencia la educación sexual, no hay*<sup>141</sup>

Entonces, la desactivación de la DITOE afectó en el proceso de elaboración del Currículo en cuanto al aprendizaje vinculado a la sexualidad. Además, afectó la implementación de la política de ESI en tanto

*hubo un vacío a un proceso que venía dándose a nivel nacional [...]. Ya se había concientizado más o menos a los docentes de que ellos tenían la responsabilidad de formación de los estudiantes en temas de sexualidad [...] estaba ya en el discurso, ¿no? como un proceso de apropiación del docente [...]. La tutoría también había empezado a establecer como dinámicas sistémicas dentro de las instituciones educativas donde integraba los temas de convivencia, los temas de prevención, los temas de sexualidad. Entonces, eso me parece que se perdió*<sup>142</sup>.

### 3.2.3 Aprobación del NCEB 2017

Luego de la aprobación de la modificación del DCN 2009 que eliminó toda mención de la ESI, continuó en el MINEDU la discusión sobre la posibilidad de sacar un nuevo Currículo o dejar la modificación del DCN. Una directora del MINEDU comenta que

*fue un tema de tiempos ajustados, la discusión que se dio fue si lo sacaba la gestión en ese momento que estaba terminando o se dejaba el documento para la siguiente*

<sup>139</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>140</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>141</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>142</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

*gestión y se decidió no hacerlo porque [...] sabíamos que era necesario hacer un cambio curricular y que si lo dejábamos podía correr el riesgo de nunca llegar a concretarse*<sup>143</sup>

Así, la gestión de Saavedra decidió aprobar un nuevo Currículo para lo cual se decidió elaborar una propuesta menos extensa y con menos competencias que el Marco Curricular. Entonces, “se cambió un poco quiénes lideraban los equipos y se tuvo una nueva mirada donde decían que iban a reducir el número de competencias”<sup>144</sup>. En este proceso, todas las competencias que incluían el aprendizaje fundamental “Se desenvuelve con autonomía” se redujeron a una sola competencia. Por ello, la ESI que en el Marco se incluía como una competencia pasó a ser una capacidad. “Obviamente las competencias de matemática sí podían ser cuatro, las de ciencias tres, pero para qué tanto desarrollo personal y que quedara una. Entonces, al quedar una, la fuerza de la sexualidad ya está dentro de miles de cosas”<sup>145</sup>.

En el documento de trabajo del Currículo elaborada en octubre del 2015, todas las competencias que incluía el aprendizaje fundamental “Se desenvuelve con autonomía” se redujeron a una sola competencia, “construye su identidad”, y dentro de esta competencia se incluyó la capacidad “vive su sexualidad”<sup>146</sup>. Por tanto, el abordaje de la sexualidad pasó de ser una competencia a ser una capacidad. Más aún, para que esto se logre hubo un fuerte impulso por parte de los especialistas que provenía de la DITOE, sobretodo porque hubo intentos de invisibilizar la ESI como se hizo en la modificación parcial del DCN 2009 en marzo del 2015. Una especialista de DITOE comenta que

*se tuvo que luchar mucho a nivel de defender la capacidad porque algunos decían “no, pero eso está en construye su identidad, eso ya está explícito”, nosotros [especialistas que venían de DITOE] dijimos “no, hay que visibilizarlo, que haya un aprendizaje primero, luego una capacidad” y luego luchar por cada una de las capacidades con las dimensiones [...]. Los especialistas impulsaban que se visibilice la educación sexual para que no se pierda, pero no hubo una línea desde arriba que nos indicó nada, todo lo contrario, fue en realidad desde abajo*<sup>147</sup>

<sup>143</sup> Entrevista a Ana Sánchez, 16/02/2021

<sup>144</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>145</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>146</sup> DGEBR. *Documento de trabajo elaborado por la Dirección General de Educación Básica Regular*. Lima: MINEDU, 2016.

<sup>147</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

Sobre lo último que menciona la especialista en referencia a la alta dirección, efectivamente, no hubo una intención explícita de la gestión de Saavedra por incluir la ESI en el currículo. Ello no significa que

*de la alta dirección, Saavedra, en particular, estuviera en contra [...], sino que el tema era cómo generar un Currículo que no generara tanta reacción. O sea, creo que fue una visión más política y bájale el tono un poco para que no se genere tanta reacción [...] Yo no creo que hayan estado en contra, pero, yo sí creo que quisieron bajarle el tono. O sea, yo no creo que Jaime Saavedra, además trabajando en el Banco Mundial, etc. no tuviera claro que, digamos, el tema de embarazo adolescente es un tema gravísimo, pero yo siento que era más por ahí. O sea, era más una educación sexual para prevenir y no una educación sexual integral<sup>148</sup>*

Entonces, si bien la alta dirección aprobó la capacidad de sexualidad desde un enfoque preventivo, el interés por incluir y visibilizar esta capacidad provino principalmente de los especialistas que anteriormente habían trabajado en DITOE. Por ello, la desactivación de DITOE influyó en la elaboración del Currículo en tanto “durante la gestión de Saavedra había menos especialistas porque se disminuyó el personal de la dirección”<sup>149</sup>. Es decir, durante la elaboración de la propuesta del Currículo hubo menos especialistas sensibilizados con la ESI que pudieran incidir para su inclusión en la nueva propuesta curricular.

Más aún hubo una fuerte presión de la Iglesia Católica, a través de la Conferencia Episcopal y la Oficina Nacional de Educación Católica (ONDEC), en la elaboración del área de desarrollo personal de la nueva propuesta del Currículo ya que en esta se incluyeron dos nuevas competencias para religión: “comprende que es una persona amada por Dios: digna, libre y trascendente” y “asume a Jesucristo en su proyecto de vida”<sup>150</sup>. Sobre ello, una funcionaria del MINEDU comenta que

*hubo presencia de la conferencia episcopal y ahí también hay como una red que se encarga de educación [ONDEC], ahí sí hubo presencia, pero presencia fuerte. Pero, te voy a decir que no solo vinculado a la sexualidad. O sea, ellos querían intervenir o dar su opinión en cuestiones de ciudadanía, en cuestiones, en general de desarrollo personal y obviamente en cuestiones de religión [...] La Iglesia católica presionó, presionó, presionó hasta que, digamos, se creó las competencias de religión [...]. Entonces, ahí la fuerza de la Conferencia Episcopal fue muy fuerte y desde ahí también era “y cuáles son los otros aprendizajes”, “pero qué dice acá”, “y por qué en ciudadanía no va a estar”, “y por qué no van a estar los valores católicos y cristianos”, etc.<sup>151</sup>*

<sup>148</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

<sup>149</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>150</sup> [http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo%20nacional\\_perfil-fundamentos.pdf](http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo%20nacional_perfil-fundamentos.pdf)

<sup>151</sup> Entrevista a Rosa Mendoza, 13/04/2021

La presión de la Iglesia Católica hacia el área de desarrollo personal en el Currículo se evidencia, primero, porque las dos competencias de religión se incluyeron a pesar de que la directiva desde alta dirección era reducir el número de competencias y, por el contrario, se desarticuló la competencia de sexualidad. Segundo, estas nuevas competencias no se incluyeron en ninguna versión anterior del Marco Curricular, por lo que, en la versión que se aprobó del Currículo en el 2016, estas competencias son las únicas que no tienen mapas de progreso ni rutas aprendizajes. Sobre ello, una consultora recuerda que el aprendizaje de autonomía

*lo desagregaron, lo cortaron en pedazos, sacaron el de espiritualidad y, por supuesto, pusieron dos competencias de religión a falta de una y de religión católica, en particular. Entonces, el peso de la Iglesia católica dentro de Ministerio de Educación es realmente de impacto y el argumento que dan es el Concordato Vaticano, [pero] no dice absolutamente nada de que la Iglesia tiene que dar el visto bueno de todo lo que hacer el Ministerio de Educación en educación pública. [...]. La jugada fue una jugada político-religiosa [...] A fines del 2015 se aprueba el currículo y ahí es donde se hace todo el cambio. O sea, más o menos un mes antes que lo saquen se hace todo el cambio. Por eso, cuando salió religión, ni siquiera tenía ruta de aprendizaje, ni mapas de progreso, no tenía nada porque no existía<sup>152</sup>*

Esta última versión del Currículo fue presentada y se llevó al diálogo en el Seminario Taller “Currículo para la educación básica del Perú: Situación y perspectivas” elaborado por el MINEDU y el CNE en diciembre del 2015. Este evento congregó a más de 150 personas, entre funcionarios y especialistas del sector Educación de todas las regiones del país<sup>153</sup>. Además, se realizó una consulta en Ayacucho organizada por el CNE. Luego, en abril del 2016, el viceministerio de Gestión Institucional del MINEDU solicitó la opinión institucional sobre la propuesta del Currículo Nacional de Educación Básica al CNE<sup>154</sup>.

Finalmente, el 5 junio del 2016, un mes antes de que finalice el gobierno del presidente Humala, el MINEDU oficializó la aprobación del Nuevo Currículo de Educación Básica (NCEB) 2017<sup>155</sup>. En este se establece la competencia “construye su identidad” que incluye la capacidad “vive su sexualidad de manera plena y responsable”, la cual consiste en

<sup>152</sup> Entrevista a Sofía Peña, 18/02/2021

<sup>153</sup> <https://www.edugestores.pe/seminario-taller-curriculo-para-la-educacion-basica-del-peru-situacion-y-perspectivas/>

<sup>154</sup> <https://www.cne.gob.pe/noticias/opinion-institucional-sobre-la-propuesta-de-curriculo-nacional/>

<sup>155</sup> Resolución Ministerial 281-2016-MINEDU

*tomar conciencia de sí mismo como hombre o mujer, a partir del desarrollo de su imagen corporal, de su identidad sexual y de género, y mediante la exploración y valoración de su cuerpo. Supone establecer relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, así como relaciones afectivas armoniosas y libres de violencia. También implica identificar y poner en práctica conductas de autocuidado frente a situaciones que ponen en riesgo su bienestar o que vulneran sus derechos sexuales y reproductivos<sup>156</sup>*

Esta capacidad propone un enfoque preventivo de la educación sexual en tanto busca la identificación de conductas de autocuidado frente a situaciones de riesgo y/o de violencia. Además, el reconocimiento de los y las estudiantes como seres sexuados y su identidad se limita al cuerpo físico dejando de lado el enfoque integral y positivo de la sexualidad. Sobre ello, una especialista de DITOE considera que

*los temas vinculados a la sexualidad se limitan a una capacidad que tiene que ver más con los temas de identidad, de prevención [...]. Hubo un recorte, el tema de la identidad se reduce al cuerpo, pero es al cuerpo físico, ¿no? a que el estudiante nombre, mencione y se sigue trabajando desde las partes del cuerpo cuando el cuerpo necesita ser mirado desde su integralidad sobre todo para la sexualidad<sup>157</sup>*

De igual manera, la segmentación de la competencia de sexualidad del Marco Curricular para convertirla en una capacidad en el CNEB limitó el abordaje de la ESI en tanto “ya no ves una línea de continuidad que sí puedes ver en matemática, en comunicación”<sup>158</sup>. Sin embargo, diversas especialistas consideran como un logro la inclusión de la educación sexual en el CNEB ya que “es un documento que rige todo lo que hacemos en la escuela [...]. Entonces, a nivel de cuánto llega, obviamente, el Currículo hace un gol”<sup>159</sup>. Más aún “con respecto a tener el tema en el currículo, mientras que, en el otro caso, solamente teníamos lineamientos en el aula, yo creo que es un avance en el currículo”<sup>160</sup> por el alcance del mismo. También, es importante considerar que la inclusión de la ESI como capacidad permite que esta sea “monitoreada en su aprendizaje transversal desde inicial hasta secundaria, [lo cual] no había en los currículos anteriores”<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> MINEDU. *Currículo Nacional de Educación Básica 2017*. Lima: MINEDU, 2016, p. 30.

<sup>157</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>158</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>159</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>160</sup> Entrevista a Lucía Gómez, 18/02/2021

<sup>161</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

En otras palabras, si bien el enfoque de la educación sexual en el CNEB se limita a la prevención a diferencia del enfoque integral de los Lineamientos aprobados en 2008, es importante que se haya explicitado la educación sexual en el Currículo ya que este rige a todas las escuelas en comparación con los Lineamientos que no lograron llegar a nivel nacional. La inclusión de la educación sexual en el CNEB se logró por la labor e impulso de los especialistas sensibilizados en esta materia. Pero, a la vez, este impulso se vio limitado por los cuestionamientos de la Iglesia Católica y ciertos congresistas hacia la ESI ya que estos cuestionamientos influyeron en el proceso de toma de decisión de la alta dirección. Además, la capacidad de incidencia de los especialistas que impulsaron la ESI se redujo durante la elaboración del CNEB ya que muchos de estos especialistas dejaron de laborar en el Ministerio cuando se desactivó la DITOE.

### 3.3 Retrocesos en la educación sexual integral (2017-2019)

#### 3.3.1 Oposición hacia el CNEB 2017

Para el sector Educación, la transición del gobierno de Ollanta Humala al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski fue imperceptible dado que el ministro Saavedra continuó a cargo de este sector. Sin embargo, el contexto político no fue tan favorable para este gobierno ya que el Congreso estaba conformado por una bancada opositora de 73 congresistas cuya lideresa, Keiko Fujimori<sup>162</sup>, perdió en la segunda vuelta electoral contra Kuczynski. El primer cuestionamiento a manera de control político del Congreso hacia el Ejecutivo se dio en el sector educación. Así, en octubre, el ministro de Educación fue citado en la comisión de Educación del Congreso por el atraso de la construcción de la infraestructura para los Juegos Panamericanos<sup>163</sup>.

En paralelo, a partir de setiembre del 2016, diversas figuras religiosas comenzaron a manifestar su oposición hacia la supuesta “ideología de género” manifestada en la inclusión de la capacidad de sexualidad y el enfoque de igualdad de género en el CNEB 2017. El marco semántico de la “ideología de género” abarca

<sup>162</sup> Durante la campaña electoral de la segunda vuelta en el año 2016, la candidata Fujimori se reunió con la Coordinadora Cívica Pro Valores, la Comunidad Cristiana Agua Viva y el Movimiento Misionero Mundial, el ala integrista evangélica, para firmar un compromiso en rechazo de la Unión Civil y la adopción de niños por parejas del mismo sexo.

<sup>163</sup> <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/saavedra-pedido-interpelacion-parte-proceso-democratico-n249630>

un amplio rango de demandas como el derecho al aborto, la educación sexual integral y sobre el género, la orientación sexual y la identidad de género, la diversidad de familias, la prevención del VIH, etc. (Sonia Corrêa, 2018).

Así, el cardenal Juan Luis Cipriani a través de su programa radial “Diálogos de Fe” consideró que “hay suficientes elementos para demostrar que, de una manera indirecta, con esta ideología de género se destruye a la familia, el matrimonio, la vida y cosas fundamentales”<sup>164</sup>. El sacerdote Luis Gaspar, quien es cercano al cardenal Cipriani, también alertó a través de redes sociales sobre la inclusión de la “ideología de género” en el currículo escolar recientemente aprobado<sup>165</sup>. De igual manera, en noviembre, el Arzobispo de Arequipa, Javier Del Río, manifestó públicamente la oposición de la Iglesia Católica hacia la supuesta “ideología de género” en el CNEB e, incluso, anunció que la Iglesia desarrollará una serie de iniciativas para proteger los valores de la familia y la niñez. El Arzobispo Del Río sostuvo que

*hoy día estamos viviendo una Tercera Guerra Mundial y esta es una guerra contra la familia desatada por una corriente que se llama Ideología de Género [...] que renuncia a las leyes que Dios ha puesto a la naturaleza humana, que quiere hacer del hombre su propio Dios, y que sea el hombre quien libremente [...], pueda disponer no solamente sobre lo que él considera que debe ser su sexo sino el modo de ejercerlo como si fuera simplemente un instrumento de placer [...]. Ideología de Género que, dice el Papa, da guerra a las familias día a día, y que lamentablemente, lo digo para que estemos atentos, también ha llegado al Perú y está en la nueva currícula escolar de todos los colegios y empezará a ser aplicada por ley a partir del próximo año [...]. Por eso este año de la familia quisiéramos que cada uno de nosotros fortalezca su propia familia, y tendremos una serie de iniciativas también para impedir que esa Ideología de Género contamine a nuestros niños, contamine a nuestros jóvenes y los lleve por el camino de la destrucción<sup>166</sup>*

Desde la sociedad civil, la Red Jóvenes ProVida y el Movimiento Nacional ProFamilia convocaron a la primera movilización en contra del CNEB 2017 a fines de noviembre (PROMSEX, 2019). Además de las críticas al enfoque de género y a la capacidad de sexualidad, los opositores también hacían referencia a las Guías de ESI para docentes, las cuales posteriormente fueron retiradas de la web del MINEDU. Por ejemplo, se argumentaba que la Guía de ESI para primaria aprobada en 2014

<sup>164</sup> <https://rpp.pe/vital/vivir-bien/cipriani-la-ideologia-de-genero-destruye-indirectamente-a-la-familia-noticia-995555>

<sup>165</sup> <http://utero.pe/2016/10/24/este-es-la-nueva-campana-emprendida-por-cipriani-y-sus-acolitos-contrala-apocaliptica-ideologia-de-genero/>

<sup>166</sup> <https://www.infocatolica.com/?t=noticia&cod=27782>

“promueve la homosexualidad” y el “cambio de sexo” entre los niños y niñas<sup>167</sup>. A través de las redes sociales, los congresistas fujimoristas Nelly Cuadros y Juan Carlos Gonzales<sup>168</sup>, el congresista Julio Rosas<sup>169</sup> de Alianza por el Progreso (APP) y Salvador Heresi de la bancada oficialista cuestionaron estas guías de ESI considerándolas como poco propicias para los niños<sup>170</sup>. A partir de estos cuestionamientos, los especialistas que elaboraron estos materiales fueron sancionados y se instaló “mucho temor en los funcionarios, como el pánico moral de que esto no nos corresponde, no son temas de educación”<sup>171</sup>.

De esta manera, las voces opositoras de la sociedad civil y las Iglesias resonaron en el pleno del Congreso. En una sesión del pleno en noviembre, Julio Rosas pidió que las instituciones estatales “no estén siendo tomadas por serviles de esta ideología que pretenden secuestrar al Estado peruano para imponer este pensamiento totalitario en la sociedad peruana”<sup>172</sup>. Más aún, él junto con los congresistas Edwin Donayre de APP, Tamar Arimborgo, Gilder Ushiñahua y Federico Pariona de Fuerza Popular (FP), el ex congresista Humberto Lay y el alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, asistieron al evento del lanzamiento de la campaña “Con Mis Hijos No Te Metas” (CMHNTM) organizado por diversas organizaciones cristianas. Durante este evento, las figuras políticas y organizaciones asistentes firmaron la Declaración de Lima como compromiso de rechazar la “ideología de género”, y defender la dignidad de la vida humana y de la familia<sup>173</sup>. A partir de este momento, el movimiento CMHNTM<sup>174</sup> que reúne a las Iglesias evangélicas, católica y laicos se configuró como el principal actor en defensa de los valores familiares tradicionales y logró articular sus demandas con actores políticos (PROMSEX, 2019).

<sup>167</sup> Entre los textos cuestionados se encuentran “Oliver Button es una nena”, “Érase el mundo al revés...” y el diccionario que incluía conceptos como homofobia, homosexualidad, lesbiana, gay, etc. En realidad, estos textos tenían el propósito de conducir a la reflexión sobre los roles y estereotipos de género.

<sup>168</sup> Pastor de la Comunidad Cristiana Agua Viva desde el 2012

<sup>169</sup> Líder religioso de la Alianza Cristiana y Misionera (ACYM) y fujimorista hasta el año 2015. Su hijo, Christian Rosas Calderón, es el fundador de la Coordinadora Nacional Pro Familia y del movimiento CMHNTM.

<sup>170</sup> <https://elcomercio.pe/peru/guia-educacion-sexual-cuestionada-encuentra-vigente-151483-noticia/?ref=ecr>

<sup>171</sup> Entrevista a Laura Chávez, 18/03/2021

<sup>172</sup> <https://www.infocatolica.com/?t=noticia&cod=27901>

<sup>173</sup> <https://www.aciprensa.com/noticias/peru-lanzan-campana-conmishijosnotemetas-contra-adopcion-en-ideologia-de-genero-49503>

<sup>174</sup> Este movimiento fue replicado en diversos países de la región latinoamericana como Colombia, México, Ecuador, Uruguay y Bolivia.

Días después de la realización de este evento, parlamentarios de FP y del Apra presentaron una moción de interpelación para el ministro Saavedra, esta fue aprobada por 63 votos a favor. Si bien esta moción de interpelación refería a la compra irregular de computadoras y a la organización de los Juegos Panamericanos 2019, durante el debate la congresista Nelly Cuadros de FP destacó

*En los últimos días hemos recibido la masiva preocupación de los padres de familia de todo nuestro país en relación a la llamada ideología de género que este gobierno pretende aplicar en la enseñanza escolar desde inicial hasta secundaria en todos los colegios privados y públicos del Perú [...] Esta pretensión es extremadamente controversial porque entre otras razones genera confusión en la mente de nuestros niños respecto a su identidad. Los hombres y mujeres tenemos los mismos derechos y deberes, pero no somos iguales. En la guía de educación de nivel primaria en la página 145 se señala que el docente debe enfatizar que es la sociedad la que establece que los varones y mujeres deben portarse de un modo u de otro<sup>175</sup>*

Frente a las críticas y días después de la aprobación de la interpelación, el ministro Saavedra defendió el enfoque de igualdad de género, la educación sexual desde un enfoque preventivo y la formación en respeto hacia las personas sin importar su orientación sexual. Saavedra sostuvo ante la prensa que

*el currículo del ministerio y lo que nosotros creemos que es importante que se trabaje dentro de nuestras escuelas es la igualdad de género. Nuestros niños, nuestras niñas tienen que concientizarse, entender desde muy pequeños que todos tenemos los mismos derechos, todos tenemos las mismas oportunidades, todos tenemos los mismos deberes [...]. También es importante como país que exista la educación sexual en nuestros colegios, nosotros tenemos un problema grave, por ejemplo, de embarazo adolescente y cuando eso pasa, eso a veces es un proyecto de vida que puede estarse truncando en el caso de una niña. Entonces, sí es importante la educación sexual y, por todo lado, también es importante el respeto y la tolerancia a la orientación sexual<sup>176</sup>*

En torno a la interpelación del ministro Saavedra y la posibilidad de su censura se evidenció la tensión entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Por un lado, durante la sesión de interpelación, congresistas de FP y del Apra manifestaron su molestia por la actitud del Poder Ejecutivo de “pechar” al Congreso y sugerir que los cuestionamientos hacia el sector de Educación tenían la intención de paralizar la reforma educativa<sup>177</sup>. Por otro lado, frente a la posible censura del ministro Saavedra,

<sup>175</sup> <https://youtu.be/USc7N6LRDuk>

<sup>176</sup> Declaración de ministro Saavedra. Ver en <https://www.facebook.com/watch/?v=1561247057235031>

<sup>177</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=H4RH0v8IL-Q>

el presidente Kuczynski manifestó que no empleará el recurso de la cuestión de confianza en defensa de su ministro “para evitar un escenario de más enfrentamiento”<sup>178</sup>, aunque reiteró su apoyo hacia la gestión de Saavedra y consideró que una censura hacia él significaría un daño al país. Finalmente, el 15 de diciembre, el Congreso aprobó la moción de censura hacia el ministro Saavedra con 78 votos a favor provenientes de las bancadas de FP y la Célula Parlamentaria Aprista<sup>179</sup>. Si bien esta censura se fundamentó por temas ajenos a las críticas hacia la “ideología de género”, no estuvo desligada de la controversia por el nuevo CNEB (PROMSEX, 2019).

El mismo día de la sesión de votación de la censura del Ministro Saavedra y antes de que se conozcan los resultados de la misma, el MINEDU aprobó los Programas Curriculares de Educación Inicial, Primaria y Secundaria de acuerdo al marco del CNEB 2017 y además, se reafirma la implementación del mismo a partir del año 2017<sup>180</sup>. De igual manera, el MINEDU aprobó la Resolución Viceministerial N° 134-2016 en la que se publicó la relación de los materiales educativos que se usarán para el año escolar 2017, entre los cuales no se encuentran los documentos cuestionados durante los meses anteriores como “Tutoría y Orientación Educativa”, “Sesiones de Educación Integral para el Nivel de Educación Secundaria” ni las Guías de ESI<sup>181</sup>.

Marilú Martens, quien fue parte del equipo durante la gestión de Saavedra, asumió la cartera de educación con el compromiso de continuar con la reforma educativa. Uno de los cuatro pilares de esta reforma, según declaraciones del Primer Ministro Zavala, “tiene que ver con la mejora en el aprendizaje de nuestros niños, mejora en la Currícula”<sup>182</sup>. En ese sentido, la designación de Marilú Martens como ministra significó una continuidad de la gestión de Saavedra, sobre todo porque ella provenía de esa misma gestión. Sobre las críticas al currículo desde el Congreso, la ministra Martens dijo a la prensa

---

<sup>178</sup> <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-tensi%C3%B3n-por-oposici%C3%B3n-a-las-reformas/a-36758576>

<sup>179</sup> Las bancadas del Frente Amplio, Acción Popular, Alianza por el Progreso y Peruanos Por el Cambio acordaron previamente retirarse antes que se dé la votación.

<sup>180</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-programa-curricular-de-educacion-inicial-el-pro-resolucion-ministerial-n-649-2016-minedu-1464314-1/>

<sup>181</sup> <https://peru21.pe/lima/minedu-implementar-ideologia-genero-informo-humberto-lay-237394-noticia/?ref=p21r>

<sup>182</sup> [https://youtu.be/Q\\_SSui7MkTQ](https://youtu.be/Q_SSui7MkTQ)

*no me preocupa, no lo cuestionan, la implementación del currículo ya es un hecho, estamos ya con una ruta clara para iniciarla en el 2017, vamos a empezar con las escuelas urbanas, primaria y ya tenemos la ruta clara. No hay ninguna preocupación [...] Han venido haciendo propuestas algunos grupos religiosos, hemos llamado a diferentes mesas de diálogo, estamos en conversaciones. Yo creo que es algo que se va a esclarecer, pero la preocupación tanto de esos grupos como se nosotros es educar y fortalecer a nuestros jóvenes [...] Tenemos que dar una educación integral y eso es una cosa que tenemos que conversar con todos los sectores*<sup>183</sup>

Como mencionó la ministra, durante su gestión se desarrollaron un conjunto de reuniones con diversos sectores de la sociedad civil en contra del enfoque de género y la ESI para escuchar sus demandas y aclarar los temas en discusión. La ministra Martens aseguró ante la Comisión de Educación que desde el 25 de noviembre el MINEDU ha tenido más de 20 reuniones con diversas organizaciones y representantes como la CEP, el Concilio Nacional Evangélico del Perú (CONEP), el Instituto de Persona, Vida y Familia, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, obispos, pastores evangélicos congresistas y padres de familia<sup>184</sup>. Incluso, la apertura al diálogo por la ministra fue elogiada por el ex congresista Humberto Lay, quien aseguró a través de sus redes sociales que el MINEDU no implementaría la “ideología de género” tal como le habría afirmado la ministra Martens en una reunión<sup>185</sup>.

Sin embargo, la oposición hacia el CNEB continuó y se intensificó mientras que el MINEDU junto con otros sectores como el MIMP, el MIDIS, el MINJUS y el MINCUL mostraban su apoyo al enfoque de género y a la ESI con el propósito de trabajar por la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres. Incluso desde el MINEDU y el MINJUS se resaltó la importancia de combatir la homofobia y asegurar el respeto a las personas con orientación sexual distinta. Si bien hubo apoyo desde algunos sectores del Poder Ejecutivo, no hubo una respuesta conjunta y concreta desde el gobierno a favor del enfoque de género y la ESI. Incluso, en una entrevista, el presidente Kuczynski criticó el Currículo señalando: “Yo soy una persona religiosa. Claro que hemos heredado en algunas currículas escolares unas cosas que a mí no me entusiasman, pero ya estaban ahí desde el gobierno anterior, ¿qué íbamos a hacer?”<sup>186</sup>.

<sup>183</sup> [https://youtu.be/Q\\_SSui7MkTQ](https://youtu.be/Q_SSui7MkTQ)

<sup>184</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=7XcP4cv7tSo>

<sup>185</sup> <https://peru21.pe/lima/minedu-implementar-ideologia-genero-informo-humberto-lay-237394-noticia/?ref=p21r>

<sup>186</sup> <https://trome.pe/actualidad/ppk-entrevista-keiko-fujimori-odebrecht-trome-exclusivo-36986/>

A inicios del 2017, hubo masivas marchas y plantones a nivel nacional del movimiento CMHNTM con la solicitud del retiro de la “ideología de género” del sistema educativo y de las políticas públicas, en general. Más aún, las iglesias evangélicas que forman parte del colectivo CMHNTM comenzaron a “generar una influencia directa a través del lobby parlamentario. Ahí movilizaron, convencieron, se dieron cuenta que era una fuerza importante”<sup>187</sup>. Esto sobre todo entre los congresistas que pertenecen o tienen vínculos con estas iglesias como Julio Rosas, Juan Carlos Gonzales, Guía Pinto y Glider Ushñahua. Desde la estrategia legal, el colectivo Padres en Acción<sup>188</sup> presentó una acción de amparo para eliminar el enfoque de género en el CNEB, la cual fue aceptada a fines de enero por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Entonces, mientras se intensificaba la oposición al enfoque de género y la educación sexual,

*tuvimos a un Estado que reaccionó muy lento porque mientras los sectores fundamentalistas iban con sus carteles por todos los espacios públicos, iban a todos los medios de comunicación a hablar de ideología de género, al Estado le costó mucho reaccionar ya con una debilidad mucho más evidente y, además, le costó hacer la separación entre enfoque de igualdad de género e ideología de género*<sup>189</sup>

Más aún, desde el Congreso y a través de la bancada mayoritaria de FP se comenzó a realizar control político al Ejecutivo de manera exclusiva sobre temas de género y sexualidad<sup>190</sup>. En este contexto, a fines de febrero del 2017, la ministra Martens fue citada por la Comisión de Educación a una sesión extraordinaria para exponer sobre la elaboración del CNEB. Durante esta sesión los congresistas fujimoristas Gilmer Trujillo, Nelly Cuadros, Juan Carlos Gonzales y el congresista Julio Rosas de APP exigieron el retiro de la “ideología de género” del CNEB y de los materiales educativos como las Guías de ESI. Incluso, la congresista Nelly Cuadros pidió la renuncia de la ministra si no se retiraba la “ideología de género” del sistema educativo. Durante la sesión, la congresista Cuadros le preguntó a la ministra

<sup>187</sup> Entrevista a Jorge Díaz, 03/05/2021

<sup>188</sup> Colectivo de padres de familia cuyos miembros han recibido educación en la Universidad de Navarra, una de las principales universidades del Opus Dei. Ver en <https://wayka.pe/quien-esta-detras-del-grupo-que-busca-cambiar-el-curriculo-escolar/>

<sup>189</sup> Entrevista a Luis García, 17/02/2021

<sup>190</sup> Durante la gestión de Saavedra, el control político se realizó sobre diferentes temas entre los cuales también se aludía a la “ideología de género”, pero no era el punto central.

*¿Cree usted que decirle a los niños que vivan su sexualidad plenamente a los niños de 6 años es lo correcto? ¿Es lo saludable para los niños? [...] Yo solo quiero leer en Antología Literaria del Ministerio de Educación. En un párrafo menciona “esta noche Dora fue a dormir con Eunice [...] Las dos hicieron el amor con una pasión intensa” ¿Esto le parece saludable enseñar a los niños, señora ministra? ¿No hay otras prioridades en la educación que estar fomentando ideología de género? Todos los padres de familia a nivel nacional exigimos que se retire este currículo nacional que todavía es controversial [...] Si no retira la ideología de género, yo le pido su renuncia señora ministra*<sup>191</sup>

Si bien, los congresistas en contra del enfoque de género y la ESI pertenecían a iglesias evangélicas o tenían vínculos con las mismas también es importante señalar que la bancada fujimorista incluyó la “ideología de género” dentro de su agenda. Desde el Congreso, “el tema de educación sexual se tomó como una excusa para debilitar al gobierno [...] Se utilizó el tema para debilitar al gobierno, para debilitar al Consejo de Ministros”<sup>192</sup>. Como se verá más adelante, la bancada fujimorista fue la promotora de diversos proyectos de ley en contra de las políticas de género y sexualidad, así como de los cuestionamientos hacia el Ejecutivo en torno a estas políticas. Entonces, “cuando empiezan los mecanismos de control político de FP se utiliza una excusa para incomodar en ese momento a la ministra [Martens]. Además, escogieron un tema bastante sensible, el tema educativo de decir ‘qué le están enseñando a mis hijos’”<sup>193</sup>.

Mientras que el conflicto a nivel político se exacerbaba, desde la sociedad civil, la discusión en torno al enfoque de igualdad de género y la educación sexual comenzó a poralizarse alrededor de puntos no negociables. Por un lado, las organizaciones y actores en contra sostenían, primero, que la “ideología de género” sí existía que esta se encontraba en el CNEB y en los diversos materiales educativos de ESI. Tal afirmación se sostenía en el rechazo a la conceptualización de la sexualidad y del género como construcciones sociales. Así, desde la interpretación de este sector se cuestionaba que el CNEB sostenga que “la sexualidad se construye, es decir, que uno no nace biológicamente varón o mujer. Es decir, que tú puedes elegirlo, tú puedes elegir tu sexualidad, tu género recién a través del constructo social”<sup>194</sup>. A partir de ello, “las diferencias entre las personas ya no es cuestión de la naturaleza, de la biología o

<sup>191</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=n2mC0PhTOWY>

<sup>192</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>193</sup> Entrevista a Luis García, 17/02/2021

<sup>194</sup> Declaración de la congresista Nelly Cuadros. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=2B8q9Y8TiW4>

fisiología de la persona, sino simplemente y sobretodo de roles definidos por la cultura o por la sociedad”<sup>195</sup>. En ese sentido, los sectores en contra manifestaban que el MINEDU mentía al afirmar que la “ideología de género” no existía. Además, argumentaban que esta “ideología” se camuflaba en el discurso de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Se sostenía que “se busca confundir diciendo que estamos hablando de la combinación binaria varón-mujer, [...] comprende [también] a la comunidad LGTBI y protege el derecho de las personas a no ser discriminadas por orientación sexual o identidad de género”<sup>196</sup>

De igual manera, el cardenal Cipriani afirmaba: “Es fácil decir igualdad de oportunidades, pero por qué poner género y no colocar la palabra sexo. Nosotros siempre fuimos varones y mujeres”<sup>197</sup>. Por tanto, se exigía la derogación del CNEB, y la eliminación del enfoque de género y la educación sexual, lo cual para el MINEDU no era un punto negociable. Incluso, el arzobispo de Arequipa le solicitó públicamente al ministro Del Solar que transmita al Presidente Kuczynski y a la ministra Martens “que esta confusión puede culminar con dos regloncitos, bastaría con que el MINEDU completara este currículo con una disposición final ‘queda prohibido en todos los colegios del Perú introducir ideología de género’”<sup>198</sup>.

Segundo, estos sectores consideran que la enseñanza sobre sexualidad “es un tema de intimidad personal y el cual se da en ámbitos, es la familia la adecuada [...] porque tiene que ser gradual, [...] el niño de quinto de media cómo puede vivir su sexualidad de manera plena”<sup>199</sup>. Más aún, se condena el carácter totalitario de la “ideología de género” porque “todos tenemos una visión de la sexualidad humana, pero al Estado no le compete imponer una visión particular a todos, [...] eso les corresponde a las familias, le corresponde los padres y a sus determinadas creencias”<sup>200</sup>. En esa línea, el sector opositor considera que la enseñanza sobre sexualidad debe limitarse al ámbito familiar y que el Estado no debe intervenir en ello.

---

<sup>195</sup> Declaración del Obispo de Chiclayo, Robert Francis Prevost. Ver en

<https://www.youtube.com/watch?v=nHU38lr2VVM>

<sup>196</sup> Declaración de la congresista Tamar Arimborgo. Ver en

<https://www.youtube.com/watch?v=MNV1rFtai-g&t=2s>

<sup>197</sup> <https://redaccion.lamula.pe/2017/03/04/juan-luis-cipriani-nos-han-inventado-una-plataforma-de-genero-el-plan-de-dios-es-varon-y-mujer/acastro/>

<sup>198</sup> <https://rpp.pe/politica/gobierno/salvador-del-solar-responde-al-arzobispo-de-arequipa-por-la-ideologia-de-genero-noticia-1034936>

<sup>199</sup> Declaración de Gabriela Pacheco, vocera de Padres en Acción. Ver en

<https://www.youtube.com/watch?v=Z6cNPktujUA>

<sup>200</sup> Declaración de Jorge de Lama, coordinador de la Red Nacional de Abogados en Defensa de la Familia. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=4YYAA1qMvqY>

A partir de esta comprensión de la sexualidad se aprobaron los dictámenes del Código del Niño, Niña y Adolescente mencionados anteriormente.

Por otro lado, la gestión de la ministra Martens se sostuvo que la “ideología de género” no existía en el CNEB y que el propósito del MINEDU era enseñar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la educación sexual desde un enfoque preventivo. Como sostiene una asesora pedagógica del MINEDU

*Nosotros enseñamos educación sexual integral como parte de la política de autocuidado, de conocimiento del cuerpo, de prevención [...] Queremos prevenir qué, violencia familiar y sexual, embarazo adolescente, trata de personas. Entonces, tenemos que brindarles a nuestros adolescentes información completa [...] Ellos [CMHNTM] tienen una preocupación que no es real, no es verdad que el Ministerio está promoviendo la homosexualidad o está promoviendo la promiscuidad, son temas que ellos han dicho, que nos acusan [...] que estamos promoviendo que se inicien los jóvenes temprano en la sexualidad. Más bien, el Ministerio hace todo lo contrario, hace un trabajo de prevención y dándoles a los estudiantes la información para que tomen decisiones correctas<sup>201</sup>*

En ese sentido, desde el MINEDU, no era negociable el retiro de este enfoque y de la educación sexual desde el enfoque preventivo del sistema educativo ya que ambos forman parte de una educación integral. Más bien, los esfuerzos del Ministerio se centraron en aclarar la información a los padres de familia a través de talleres y mesas de diálogo. Incluso, en marzo del 2017 y antes de iniciar el año escolar, el MINEDU modificó<sup>202</sup> la definición del enfoque de género y el enunciado de la capacidad de sexualidad con el propósito de atender las preocupaciones de los padres de familia. Primero, en la descripción del enfoque de igualdad de género se suprimió la especificación hacia “identidad de género” y se reemplazó con la referencia “todas las personas”. Luego, sobre la competencia “Construye su identidad”, se eliminó “Vive su sexualidad de manera plena y responsable” y se reemplazó por “Vive su sexualidad de manera integral y responsable de acuerdo a su etapa de desarrollo y madurez”.

Previa a la aprobación de estas modificaciones, la red nacional de colegios Fe y Alegría<sup>203</sup> y la CONEP comunicaron su respaldo al enfoque de igualdad de género.

<sup>201</sup> Declaración de Pilar Bioggo, asesora pedagógica del MINEDU. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=WzSKgc1YX0U&t=135s>

<sup>202</sup> La modificación del CNEB 2017 a través de la Resolución Ministerial N° 159-2017-MINEDU se dio cuatro días después de la multitudinaria marcha convocada por el colectivo CMHNTM del 4 de marzo del 2017. Esta marcha tuvo gran presencia en los medios de comunicación y en redes sociales.

<sup>203</sup> <https://elcomercio.pe/lima/colegios-fe-alegria-respaldan-nuevo-curriculo-nacional-142448-noticia/>

Sobre la ESI, el CONEP<sup>204</sup> manifestó que la educación sexual oportuna, responsable, integral y fundamentada en valores es un derecho de todo ser humano sobre todo en un contexto donde los problemas de embarazo de adolescentes y el abuso sexual tienden a agravarse<sup>205</sup>.

A pesar de las modificaciones, continuó la polarización en torno a la “ideología de género” y las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Primero, la oposición a la “ideología de género” se amplió a otras políticas públicas más allá del ámbito de educación. Este fue el caso del Decreto Legislativo N° 1323, norma propuesta por el Poder Ejecutivo que introducía modificaciones al Código Penal entre las cuales se encontraba la inclusión de los crímenes de odio motivados por la orientación sexual o identidad de género. La derogación de este Decreto se aprobó en mayo del 2017 con el voto a favor de 66 congresistas, en su mayoría de la bancada fujimorista<sup>206</sup>. Luego de esta aprobación, el Poder Ejecutivo devolvió el Decreto al Congreso para que vuelva a debate. Por ello, durante el mes de junio del 2017, el colectivo CMHNTM reapareció y convocó a movilizaciones en rechazo al Decreto Legislativo 1323, las cuales también tuvieron presencia de congresistas fujimoristas como Carlos Tubino, Nelly Cuadros y Bienvenido Ramírez<sup>207</sup>.

Segundo, en el contexto de la huelga magisterial, el Congreso siguió presionando al MINEDU. En agosto del 2017, la comisión de Educación del Congreso citó a la ministra Martens para que informe sobre la situación de la huelga de maestros. El mes siguiente y debido a la huelga que un grupo de profesores mantenía, FP con el apoyo de otras bancadas aprobó la moción de interpelación a la ministra de educación. Si bien las preguntas durante la sesión de interpelación correspondían a la huelga de maestros, los congresistas también comentaron sobre la “ideología de género”. Estos comentarios referían, en particular, a la reciente resolución de la Primera Sala de la Corte Superior de Lima que declaraba procedente la acción de

---

<sup>204</sup> El CONEP agrupa a más del 80% de las denominaciones del país y que es el principal interlocutor de la comunidad evangélica ante el Estado.

<sup>205</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-iglesias-evangelicas-respaldan-enfoque-igualdad-genero-656528.aspx>

<sup>206</sup> En abril del 2017, la congresista Nelly Cuadros de FP presentó un proyecto de ley que demandaba retirar las referencias a la orientación sexual e identidad de género. Asimismo, ya en 2013 el voto de FP determinó que el Congreso rechazara incorporar las causales de orientación sexual e identidad de género en la Ley contra los Crímenes de Odio. Ver en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/paso-adelante-dos-atras-d-l-1323-crímenes-odio-orientacion-sexual-e-identidad-genero-podria-derogado/>

<sup>207</sup> <https://rpp.pe/lima/actualidad/colectivo-con-mis-hijos-no-te-metas-marcho-contra-la-denominada-ley-mordaza-noticia-1057540>

amparo presentada por Padres en Acción, por lo que debía retirarse la sección del enfoque de igualdad de género del CNEB. Además, la bancada fujimorista sostuvo que

*el control político es un instrumento legal, jurídico y legítimo que permite evitar los excesos de un Poder Ejecutivo que puede caer en privilegiar, como ha sido evidencia, a muchos sectores que son grupos menores, pero grupos de interés dejando de lado al pueblo mayoritario peruano y a ejercer y a escuchar las demandas [...] El señor presidente ha manifestado que no le gustan las formas de este congreso para con sus ministros, nosotros tenemos que decirle respetuosamente, pero frontalmente que a fuerza popular tampoco le gustan las formas de este presidente y de sus aliados con respecto a este Congreso. No es posible que el presidente permita que la señora Martens junto con sus asesores antifujimoristas tensen la cuerda hasta el punto de amenazarlo<sup>208</sup>*

Como evidencia esta intervención y el pedido de la renuncia de la ministra Martens por parte de la bancada de FP, la tensión política entre esta fuerza política y el gobierno de PPK aumentó. Más aún, ante la posibilidad de censura de la ministra Martens, el presidente del Consejo de Ministros solicitó la cuestión de confianza al Congreso en tanto consideró que existía “la intención de distintos frentes de socavar una política de estado fundamental para este gobierno y para millones de estudiantes y sus padres: la reforma de la educación”<sup>209</sup>. Finalmente, el Congreso rechazó la cuestión de confianza con 77 votos en contra, los cuales procedían de la mayoría fujimorista. Por tanto, debía juramentar un nuevo gabinete, lo cual significaría el ingreso del tercer ministro de Educación en un periodo de catorce meses.

### 3.3.2 Cambios de ministros, cambio de enfoque de la educación sexual

Luego del rechazo de la cuestión de confianza al gabinete de Zavala, al gobierno de PPK le quedaban pocas opciones para asegurar la estabilidad del sector de Educación, el más afectado por la oposición del Congreso. Como nuevo ministro del MINEDU se nombró a Idel Vexler, el viceministro de Gestión Pedagógica que se negó a firmar los Lineamientos del 2008. Además, en declaraciones sobre el CNEB, Idel Vexler criticó la gestión del ministro Saavedra y de la ministra Martens por la inclusión de la palabra “identidad de género” en el Currículo. Sobre ello, Vexler sostuvo

<sup>208</sup> Intervención de Nelly Cuadros, congresista de FP, en la sesión de interpelación de la ministra Martens. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=MsJ7eTqb-9A>

<sup>209</sup> Declaración de Fernando Zavala, presidente del Consejo de Ministros. Ver en <https://canaln.pe/actualidad/pleno-congreso-debate-cuestion-confianza-planteada-fernando-zavala-n292009>

que "decir que el varón y la mujer nacen biológicamente, tienen diferencia de sexo, pero que social y culturalmente se construye la identidad de género, podría entenderse como una posibilidad de orientación a una postura homosexual"<sup>210</sup>. Más aún, la designación de Vexler se decidió luego de que el presidente PPK se reuniera con representantes de la Célula Parlamentaria Aprista, bancada que había forjado una alianza con el fujimorismo en el Congreso<sup>211</sup>.

De esta manera, el Poder Ejecutivo cedió ante las presiones del Poder Legislativo<sup>212</sup> con la elección de Vexler como ministro de Educación. Primero, se cedió ante las bancadas fujimorista y aprista que han sido las principales opositoras a los anteriores ministros de educación y cuyos voceros tienen simpatía con Idel Vexler<sup>213</sup>. Segundo, se cedió ante los sectores en contra de la "ideología de género", los cuales a través de sus vínculos con congresistas fujimoristas lograron

*presionar al ministro para que salga, para que caiga Saavedra, para que caiga Marilú Martens, ¿no? Y al final, torcer la voluntad del presidente PPK para que finalmente nombre a alguien más afín a ellos que era Idel Vexler que es un educador sumamente conservador que está en esa línea [...] Entonces, claro, la forma, no llegan a influir en la forma en la cual el sector hace la política, sino influyen más arriba, ¿no? volándose la cabeza y torcieron a un presidente para que este presidente ponga a alguien más afín a ellos<sup>214</sup>*

Efectivamente, durante la gestión de Vexler, las movilizaciones en contra de la "ideología de género" disminuyeron, aunque el proceso legal emprendido por Padres en Acción continuó en segunda instancia dado que ambas partes apelaron (PROMSEX, 2019). Incluso, cuando el ministro Vexler asistió a la Comisión de Educación del Congreso, luego de iniciar su gestión, ningún congresista comentó sobre el enfoque de género o la ESI. Durante esta gestión también se constatan el retroceso en el enfoque integral de la educación sexual y el veto de la palabra género al interior del MINEDU. Como comenta un especialista de PROMSEX

<sup>210</sup> <https://gestion.pe/peru/politica/causa-polemica-idel-vexler-ministerio-educacion-143749-noticia/?ref=gesr>

<sup>211</sup> <https://redaccion.lamula.pe/2017/09/17/gabinete-araoz-idel-vexler-ministro-de-educacion-reforma-educativa-curriculo-nacional-ideologia-de-genero/jorgepaucar/>

<sup>212</sup> De igual manera se reemplazó a la ministra de Salud, Patricia García, por Fernando D'Alessio quien se opone a los derechos sexuales y reproductivos, y a la ministra de la Mujer, Ana María Romero, por Ana María Choquehuanca, quien anunció ser provida.

<sup>213</sup> <https://www.trahtemberg.com/articulos/3041-idel-vexler-una-opcion-arriesgada-pero-viable-para-el-minedu.html>

<sup>214</sup> Entrevista a Jorge Díaz, 03/05/2021

*cuando entra Idel Vexler hay un claro retroceso. El temor de usar la palabra género fue muy, muy grande. Yo recuerdo que por esas épocas íbamos al Ministerio de Educación, nos convocaron a un grupo de organizaciones para trabajar [...] Hubo muchos, en ese tiempo, algunos planes para hacer guías de trabajo donde se considere que la violencia por orientación sexual era algo que ocurría en las aulas, [pero] todos estos procesos quedaron detenidos. Y, mira, ya han pasado casi cuatro años y, lamentablemente, todos, muchos de estos procesos no se llegaron a concretar porque efectivamente salieron funcionarios y funcionarias con los que se trabajaba y fueron cambiados por otras personas que tenían mucho temor a utilizar la palabra género, no se podía usar la palabra género. De hecho, el mismo currículo se encontraba en peligro porque el propio ministro en ese momento quería cederles en todo también en aras de proteger al gobierno<sup>215</sup>*

Desde la desactivación de DITOE el MINEDU contaba con menor cantidad de funcionarios sensibilizados y comprometidos con el enfoque integral de la educación sexual y, durante la gestión de Vexler, como comenta el especialista de PROMSEX, hubo reemplazo de funcionarios por personas con temor de trabajar temas de género. Incluso, en una entrevista posterior sobre los contenidos de educación sexual en los materiales educativos, el ministro Vexler comentó que “ha habido mucha ideologización en los últimos tres o cuatro años en el MINEDU, tanto a nivel de funcionarios como técnicos”<sup>216</sup> y afirmó que él paró todo cuando llegó al ministerio. Además, el MINEDU se “puso una gran barrera para el trabajo con la sociedad civil [...], se aislaron de la propia sociedad civil”<sup>217</sup>. Sin embargo, este asilamiento fue solo hacia las organizaciones en defensa de la ESI y el enfoque de igualdad de género porque el MINEDU mantuvo reuniones para la elaboración de materiales educativos con las organizaciones en contra de estas políticas. Así,

*el momento más dramático fue cuando estuvo Idel Vexler, se llamaba en consulta a grupos conservadores para que den opinión sobre materiales que se estaba elaborando o se llamaba a grupos, por ejemplo, de militares, de gente conservadora para que den una mirada a los textos escolares sobre el CAI, sobre la educación sexual<sup>218</sup>*

Luego, en el discurso para defender la educación sexual se enfatizó el enfoque preventivo. La ministra de la Mujer, Ana María Choquehuanca, presentó al ministro Vexler una propuesta para fortalecer la educación sexual en los colegios porque

<sup>215</sup> Entrevista a Luis García, 17/02/2021

<sup>216</sup> <https://www.expreso.com.pe/politica/idel-vexler-la-politica-educativa-no-ha-estado-a-cargo-de-especialistas/>

<sup>217</sup> Entrevista a Luis García, 17/02/2021

<sup>218</sup> Entrevista a Jorge Díaz, 03/05/2021

consideraba que “hay un porcentaje muy alto de tocamientos en colegios y de profesores que han embarazado alumnas [...]. Hay que empezar de forma firme y drástica la educación sexual para prevención”<sup>219</sup>. De igual manera, el ministro Vexler manifestó la intención de que se reactivara la DITOE para reforzar en el Currículo la formación de valores y el respeto. Así, la educación sexual se reincorporaría en la tutoría y estaría orientada “al cuidado integral del cuerpo, el fortalecimiento de la autoestima y la identidad, a evitar las relaciones sexuales tempranas, el embarazo precoz y las infecciones de transmisión sexual y el VIH-SIDA”<sup>220</sup>. Ello evidencia la intención de la gestión del ministro Vexler de limitar el alcance de la educación sexual al área de tutoría, y su enfoque a la prevención de situaciones riesgosas y de violencia.

Sin embargo, no pasaría mucho tiempo para que aumente nuevamente la tensión política entre los poderes de Estado y se generen cambios en el gabinete ministerial. Luego de que el primer intento de vacancia al presidente PPK no alcanzara votación mayoritaria, a inicios del 2018, se produjo una nueva crisis política por el indulto al expresidente Fujimori. Ello sumado a las denuncias de corrupción por parte del presidente Kuczynski y una serie de audios de negociaciones para impedir su vacancia llevaron a la presentación de una nueva moción de vacancia por parte del Congreso. Sin embargo, esta no logró ser votada ya que el presidente Kuczynski renunció el 21 de marzo.

Así, en la reestructuración del gabinete se nombró a Daniel Alfaro como cuarto ministro de Educación. Esta gestión inició con una nueva polémica en torno a la elaboración de los textos escolares para actualizar los contenidos de acuerdo al CNEB. Por un lado, diversas organizaciones en defensa los derechos sexuales y reproductivos denunciaron que los textos de secundaria elaborados por el MINEDU y pendientes de revisión enfatizaban el modelo moral de la educación sexual y reforzaban estereotipos machistas del ejercicio de la sexualidad. Entre los textos cuestionados se encontraba una columna de opinión de Fernando Maestre titulada “La virginidad conservada”, la cual afirma que para las mujeres “sostener la virginidad, al menos, hasta los 24 años puede brindar un espacio reflexivo necesario para elegir bien y formar una pareja comprometida”<sup>221</sup>. Otro texto titulado “¿Podemos resistir la

---

<sup>219</sup> <https://rpp.pe/politica/gobierno/la-ministra-de-la-mujer-dijo-que-insistira-en-introducir-la-educacion-sexual-en-los-colegios-noticia-1086842?ref=rpp>

<sup>220</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-minedu-educacion-sexual-las-escuelas-se-abordara-manera-integral-688755.aspx>

<sup>221</sup> <https://manoalzada.pe/especial/textos-propuestos-por-el-minedu-refuerzan-estereotipos-machistas>

tentación?” sostiene que la castidad “es pureza de mente y vivir de manera moral. Es importante vivir castamente para evitar el embarazo premarital, el sida y cualquier otra enfermedad de transmisión sexual, y para impedir que el sexo se convierta en algo casual”<sup>222</sup>.

Una investigación de Ojo Público evidenció que dicho material educativo fue debatido por lo menos en cinco reuniones en mayo del 2018 a las cuales asistieron exfuncionarios del gobierno de Fujimori, congresistas de FP, miembros en retiro de las Fuerzas Armadas, del colectivo CMHNTM, PROMSEX, UNICEF y del colectivo Educación e Igualdad. Además, esta investigación reveló que los contenidos para quinto de secundaria que incluyen textos contrarios a la libertad sexual fueron aprobados durante la gestión de Saavedra en marzo del 2016, impreso durante la gestión de Martens, distribuido durante la gestión de Vexler y usados durante la gestión de Daniel Alfaro<sup>223</sup>.

Ante los cuestionamientos a los materiales, en una entrevista, el ministro Alfaro se mostró incómodo cuando fue consultado por el enfoque de igualdad de género y se refirió al mismo como “el enfoque crítico” sin mencionar la palabra género<sup>224</sup>. Además, el ministro enfatizó el objetivo preventivo de la educación sexual sosteniendo que

*la educación sexual es un tema muy importante [...] Una educación sexual responsable, el tener, el buen uso de los procedimientos anticonceptivos, ¿no? Definitivamente, la escuela busca darle todas las herramientas a los alumnos para que puedan tener una educación sexual sana con objetivos muy concretos. Primero, eliminar el embarazo adolescente, segundo, poder en la vida sostener un proceso de pareja sano en igualdad de condiciones donde se puedan respetar tanto el hombre como la mujer en ese proceso*<sup>225</sup>

Del otro lado, los textos fueron criticados por congresistas<sup>226</sup> durante la presentación del ministro Alfaro en la Comisión de Educación. Sin embargo, las críticas aludían a textos que hacían mención a la unión civil y a la Marcha por la Vida. La congresista Paloma Noceda de FP comentó

<sup>222</sup> <https://manoalzada.pe/especial/textos-propuestos-por-el-minedu-refuerzan-estereotipos-machistas>

<sup>223</sup> <https://ojo-publico.com/748/congreso-aumenta-presion-intervenir-textos-escolares-del-minedu>

<sup>224</sup> Incluso el entrevistador le preguntó al ministro si le habían prohibido mencionar la palabra género a lo que respondió rotundamente que no. Ver en [https://youtu.be/BTvpa\\_D\\_5Jw](https://youtu.be/BTvpa_D_5Jw)

<sup>225</sup> [https://youtu.be/BTvpa\\_D\\_5Jw](https://youtu.be/BTvpa_D_5Jw)

<sup>226</sup> Previamente, en abril del 2018, el Congreso recibió al Congreso Hemisférico de Parlamentarios con el objetivo de presionar a las delegaciones que iban a asistir a la VIII Cumbre de las Américas con sede en Lima

*a propósito que se está hablando del tema de ideología de género, hemos visto, veo con gran preocupación algunos contenidos donde, por ejemplo, se habla de disonancia y crítica social, la marcha por la vida como defensa de la inconsistencia [...] Vemos también que se habla del aborto como una decisión impostergable y se coloca un artículo de la directora general de PROMSEX, se habla también de la Unión Civil. Entonces, eso para mí constituye una propaganda política [...] Distintos congresistas que somos provida aquí en el Congreso que estamos alzando la voz por la preocupación de los distintos padres de familia [...] No creo que los padres de familia querramos que nuestros hijos estén accediendo a esta información<sup>227</sup>*

Más aún, a la oposición hacia la ESI y el enfoque de igualdad de género se sumaron los cuestionamientos a la enseñanza de la historia del Conflicto Armado Interno (CAI). Entonces, a manera de alianzas y asociaciones “entre congresistas hacen correlación para que los mismos que se oponen a los avances en las políticas de educación sexual integral, son los mismos que se oponen a que se hable del CAI desde una perspectiva de derechos humanos”<sup>228</sup>. En ese sentido, la congresista Melgarejo de FP, por ejemplo, sostuvo “yo también soy profamilia, al terrorismo hay que decirle nunca más”<sup>229</sup> señalando al mismo tiempo su oposición hacia la “ideología de género” y la enseñanza del CAI en las escuelas. Incluso la congresista Noceda de FP presentó un proyecto de Ley que declare de interés nacional la incorporación del curso sociedad, familia y valores en la currícula escolar. Si bien esta iniciativa fue desestimada por recomendación del CNE<sup>230</sup>, la Comisión de Educación presidida por la congresista Paloma Noceda continuó presionando al ministro Alfaro en torno a la elaboración de los materiales.

En la sesión de junio en la que se citó al ministro para que informe sobre esta situación, diversos congresistas manifestaron, nuevamente, su oposición hacia la ESI y la enseñanza sobre el CAI. El congresista Rosas sostuvo

*no queremos que nuestros niños les enseñen la orientación sexual, a explorar su cuerpo, dicen entre comillas salud sexual y reproductiva cuando eso solo es promover el aborto libre entre los adolescentes [...]. Entonces, otra vez se quiere imponer la falsedad en el Currículo como por ejemplo cuando se habla de terrorismo, ‘no fue*

<sup>227</sup> Declaración de la congresista Paloma Noceda en una sesión de la Comisión de Educación del Congreso. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=O3oH9T1rNKE>

<sup>228</sup> Entrevista a Jorge Díaz, 03/05/2021

<sup>229</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=fRXWhK\\_u8z0](https://www.youtube.com/watch?v=fRXWhK_u8z0)

<sup>230</sup> Oficio N° 2807/2017-2018-CEJD-CR

*terrorismo fue conflicto armado'. Es una falsedad pues, fue terrorismo. Dicen 'no hay enfoque de género', es una falsedad, sí hay enfoque de género*<sup>231</sup>

Refiriéndose a la ESI y a la enseñanza del CAI, Giuliana Carambogio, representante de Padres en Acción<sup>232</sup>, también argumentó que

*hay dos ideologías marxistas que están predominando dentro de la educación, una es el terrorismo, el pensamiento de sendero luminoso, el pensamiento Gonzalo es comunismo y otro marxismo es el marxismo cultural del enfoque de género o la ideología de género. Y los sesgos están porque si me hablan de sexualidad y no me hablan de matrimonio, de familia que están recogidos dentro del ordenamiento jurídico nacional, ¿qué le están enseñando a los niños?*<sup>233</sup>

La presión hacia el ministro Alfaro se evidenció aún más cuando al finalizar la sesión, la presidenta de la Comisión le exigió al ministro que se comprometiera a presentar los textos corregidos para que el Congreso revise la versión final. Esto pone en cuestión la autoridad de elaborar los materiales educativos que le compete exclusivamente al MINEDU y debilita la profesionalización de los especialistas encargados de esta gestión. Sin embargo, el ministro aceptó entregar el material escolar al Congreso para su revisión final, lo cual llevó una discusión de índole pedagógica y especializada al ámbito político (Castro, 2018). Ello evidenció la debilidad del Poder Ejecutivo, en particular del MINEDU, frente al Congreso y el “temor a las censuras, temor a que sigan interpelando ministros. No se sentían [desde el Ejecutivo], con la fuerza para enfrentarse a un Congreso bastante opositor”<sup>234</sup>. Más aún, el legislador Segundo Tapia del FP amenazó al ministro Alfaro con presentar un pedido de interpelación en su contra si los textos que debía presentar en julio no incorporan las modificaciones sobre el abordaje de la educación sexual y el terrorismo.

### 3.3.3 Temor de especialistas por trabajar la ESI

Luego de la renuncia del Primer Ministro, César Villanueva, en marzo del 2019, se nombró a Flor Pablo como la quinta ministra de Educación. Al mes siguiente, la Corte Suprema declaró infundada la demanda de acción popular interpuesta por el

<sup>231</sup> Declaración del congresista independiente Julio Rosas. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=vbyGqIBxoO4>

<sup>232</sup> Durante la sesión de la Comisión de Educación intervinieron Giuliana Carambogio y Juan José Uchya, presidente de la Asociación de Padres Unidos Profamilia, por intermedio de la congresista Tamar Arimborgo y del congresista Julio Rosas, respectivamente

<sup>233</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=wUhG07-7dF0>

<sup>234</sup> Entrevista a Luis García, 17/02/2021

Colectivo Padres en Acción en contra del MINEDU<sup>235</sup>. Sin embargo, ya desde fines de marzo surgió una nueva polémica en torno a un libro de Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica de tercero de secundaria en el que, dentro de la bibliografía, se incluía un link hacia una enciclopedia que definía diversas conductas sexuales y prácticas sexuales como la masturbación, el sexo oral, el sexo anal, etc.

Esta polémica fue debatida de manera muy incisiva durante la sesión de la Comisión de Educación a la que asistió la ministra Flor Pablo en el mes de abril. Los congresistas, en su mayoría de FP, utilizaron esta polémica, primero para argumentar que sí existe la ideología de género en el sistema educativo peruano. En ese sentido, el congresista Juan Carlos Gonzales de FP sostuvo que

*Sí es cierto lo que dice la nueva ministra, tiene menos de un mes, pero aquí estamos hablando del gobierno. Esto no es un tema a la ligera porque nosotros le advertimos varios meses al ex ministro Alfaro, a la señora Marilú Martens y al ex ministro de Educación. Esto no es de ayer, esto es un tema ideológico y es un... Esto es increíble porque esto fue en contra, violaron, se imprimieron los libros en contra de una resolución judicial. De eso estamos hablando<sup>236</sup>*

De igual manera, la congresista Cuadros de FP consideró que este material educativo probaba la existencia de la “ideología de género” y solicitó su retiro del CNEB y de los textos escolares, así como la instalación de una comisión investigadora del Currículo. Ella sostuvo que el material en cuestión

*es tan peligroso y tan similar que la pornografía infantil [...] Dice, por ejemplo, “técnicas más empleadas por las personas para expresar su placer sexual, de sentir su placer sin límites se va conociendo sin poner obstáculos ni trabas que le permitan sentir a su modo su sexualidad” [...]. Incluso, otro párrafo dice “sobre el coito anal”, es realmente esto repugnante, peligroso, sucio, esta es la corrupción de la moral [...] El año pasado denunciábamos que en el Currículo escolar había ya impreso y repartido estos ejemplos como Oliver es una nena, como Caperucito e incitaba a los niños a vestirse de manera distinta a lo que normalmente los niños en casa los padres los inculcan. Entonces, señora ministra, quiero reiterarle a nombre de muchos padres de familia que retire el enfoque de género del Currículo escolar tal como está planteado. No estamos hablando acá de opiniones ni pareceres, sino de evidencias claras [...]. Por eso, presidenta, yo creo que debemos instituir una comisión investigadora, revisora del Currículo escolar<sup>237</sup>*

<sup>235</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-corte-suprema-declara-infundada-demanda-contra-enfoque-genero-curriculo-escolar-747492.aspx>

<sup>236</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=fVtGhhi7AqU>

<sup>237</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=kMHoDzvx7-Y>

Segundo, y a pesar del poco tiempo que tenía la ministra en su cargo, los congresistas usaron esta polémica para pedir la renuncia de la ministra Flor Pablo. Así, la congresista Cuadros le exigió a la ministra

*Señora ministra, si no retira inmediatamente este enfoque de género y no retrocede el Ministerio de Educación con lo que los padres de familia están exigiendo y pidiendo, usted debería renunciar, señora ministra. Usted debería renunciar inmediatamente. Haga su enfoque de género con sus hijos, pero no lo vamos a permitir en el Estado [...] Mientras estemos acá pondremos voz firme y no vamos a permitir que este enfoque de género que es ideología de género se enseñe a los niños. Que quede claro, señora ministra*<sup>238</sup>

En este punto cabe señalar que los mecanismos de control político del Legislativo se habían agotado en tanto este poder ya no podía negar la cuestión de confianza a un gabinete ministerial por segunda vez, de lo contrario, el Presidente de la República podía disolver el Congreso constitucionalmente<sup>239</sup>. Entonces, ante la posibilidad de censura de la ministra Pablo, el Presidente del Consejo de Ministros podría haber solicitado la cuestión de confianza al Congreso, como ocurrió con la ministra Martens, y el Congreso no podría negarla o, de lo contrario, podría ser disuelto. Sin embargo, la ministra Pablo actuó en línea con los cuestionamientos de los congresistas al asegurar que los textos cuestionados habrían sido elaborados por especialistas con malas intenciones. Flor Pablo sostuvo que

*lamentablemente, aquí parece que hay una intromisión interesada de alguien que quiere colocar contenidos que tratan de desvirtuar el verdadero sentido de los textos [...], determinados contenidos que han aparecido que justamente hacen daño y tienen razón. Yo me hago cargo de corregir esta situación*<sup>240</sup>

De esta manera, la ministra quiso empezar su gestión de manera conciliadora con el extremismo en contra de la “ideología de género”, incluso su comunicado luego del fallo de la Corte Suprema en favor del enfoque de igualdad de género evidenció gran cautela al afirmar que se enfocaría en no polarizar. Entonces, la estrategia de la ministra de seguir con el enfoque de género y la educación sexual sin provocar innecesariamente al conservadurismo era lógico tomando en cuenta el antecedente del exministro Saavedra y la exministra Martens. Sin embargo, esta estrategia reforzó

<sup>238</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Eh0xBhanqjU>

<sup>239</sup> Artículo 132 de la Constitución Política del Perú 1993

<sup>240</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=fVtGhhi7AqU>

el discurso de los sectores en contra de la “ideología de género” en tanto estos argumentaban que la ministra había aceptado que dicha ideología existía en los textos cuestionados (Fonseca, 2019).

Más aún, la reacción de la ministra Pablo afectó a los funcionarios encargados de elaborar materiales de ESI. Sobre todo, porque la ministra, además de abrir investigaciones a través de las instancias correspondientes dentro del MINEDU, escribió una carta dirigida a la Fiscal de la Nación Zoraida Ávalos solicitando el inicio de las investigaciones y acciones penales correspondientes<sup>241</sup>. Así, la ministra asumió la intención delictiva de los especialistas encargados de elaborar los materiales cuestionados. Además, la acción de la ministra Pablo iba en la línea de las acciones emprendidas por los congresistas, quienes formaron una comisión investigadora hacia los funcionarios y funcionarias encargadas de la elaboración de materiales de ESI<sup>242</sup>.

En ese sentido, el despido y las denuncias penales generaron gran temor entre los funcionarios del MINEDU por trabajar la ESI. Primero, se “dio la excusa perfecta a todas esas personas que no entienden la necesidad de la educación sexual integral, [porque] no todos los especialistas tienen la misma mirada, a que digan ‘no, mejor no nos metemos, mejor no hacemos esto’”<sup>243</sup>. Segundo, los pocos especialistas sensibilizados y comprometidos con la ESI que quedaban en el MINEDU fueron retirados o tenían temor de trabajar la ESI porque el Ministerio no los respaldaría frente a futuros cuestionamientos. Entonces,

*el generar sanciones al personal técnico hace que las personas tengan mucho mayor temor de meterse en un tema que de por sí ya es complejo [...] Eso es algo que sí también he visto, que los funcionarios terminan siendo muy cuidadosos, ¿no? de poner o no poner, por ejemplo, el poner o no poner el tema de derechos sexuales y reproductivos tal cual era muchas veces para evitar este tipo de resistencias y todo se pone “derechos vinculados a la vivencia de la sexualidad”, por ejemplo [...] Entonces, [...] yo sí creería que ha habido gran retroceso y lo que ha primado en este último periodo han sido los cuestionamientos y [...] debe ser muy complejo que algunas personas estén dispuesta a retomar y comprarse el pleito de esos temas que al final te pueden traer más bien problemas y dificultades<sup>244</sup>*

A pesar de los gestos conciliadores de la ministra Pablo, el Congreso continuó presionando y la bancada fujimorista presentó una moción de interpelación hacia la

<sup>241</sup> Oficio N°102-2019- MINEDU/DM

<sup>242</sup> <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-aprobo-creacion-comision-investigadora-textos-escolares-nndc-264421-noticia/?ref=gesr>

<sup>243</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

<sup>244</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

ministra a razón de los materiales educativos cuestionados. Durante la sesión de la interpelación, la ministra defendió la educación sexual desde el enfoque de prevención de la violencia afirmando que “necesitamos educación sexual integral considerando la edad de nuestros niños y las niñas, sus contextos, ¿para qué? Para que se cuiden, para que no sean violentados, para que puedan identificar cuando una persona les hace daño”<sup>245</sup>. De igual manera, los congresistas que manifestaron su apoyo a la educación sexual como Gino Costa, Carlos Bruce y Ana María Choquehuanca enfatizaron su carácter preventivo. Por ejemplo, el congresista Gino Costa de la bancada liberal sostuvo que “sin educación sexual integral no podemos revertir los altísimos niveles de feminicidio que nos preocupan a todos. No podemos revertir el embarazo adolescente ni la trata de personas ni el maltrato a la mujer, en general”<sup>246</sup>.

Del otro lado, los congresistas en contra de la ESI manifestaron que esta política es perversa para la infancia y de no ser retirada del sistema educativo, la ministra Pablo debía renunciar. Además, se sugirió que los temas vinculados a la sexualidad no deberían ser materia de políticas públicas ya que su tratamiento debía permanecer en el ámbito privado familiar. La congresista Tamar Arimburgo de FP sostuvo que

*Con Saavedra y sus sucesores, la perversión de nuestra infancia se convirtió en plan de estudios, Currículo escolar, material de estudios, en texto educativo y lo coronó con el link cubano de iniciación homosexual [...]. En realidad, se trata de un proyecto carente de ética, de ciencia, de sentido común, orientado a destruir los valores en lo más sano y sagrado de nuestra sociedad como es la niñez intentando destruir su integridad corporal y moral en formación al inducirla a la búsqueda del placer a través del sexo contranatura [...] Porque poniendo las cosas en su lugar, la función biológica del sexo y de su anatomía orgánica es la reproducción y no el placer [...] No pretendan convertir los vicios privados en políticas públicas imponiéndolas en los niños en contra de la voluntad de los padres [...]. Señora ministra, si no tiene políticas educativas claras, renuncie”<sup>247</sup>*

Luego de la sesión de interpelación, las bancadas del Congreso manifestaron que no presentarían una moción de censura en contra de la ministra Pablo ya que ella había respondido adecuadamente al pliego de preguntas y que, además, no era el momento para presentar una moción de censura<sup>248</sup>. Más aún, esto se debió al relativo

<sup>245</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=4j06D5i3SSE>

<sup>246</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=4j06D5i3SSE>

<sup>247</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=4j06D5i3SSE>

<sup>248</sup> <https://diariocorreo.pe/politica/flor-pablo-bancadas-censura-ministra-educacion-interpelacion-886400/>

balance de poder que se logró entre el Ejecutivo-Legislativo en tanto la permanencia del Congreso peligraba si este negaba una segunda cuestión de confianza al gabinete ministerial en caso el Primer Ministro hubiera presentado una cuestión de confianza por la permanencia de la ministra Pablo. En ese sentido, “ya habían voladas de una probable disolución, ya había mecanismos de control que se aplicaban de uno y otro lado. Entonces, la dinámica política fue distinta durante esa época y eso también tuvo un impacto”<sup>249</sup> en la presión ejercía el Congreso en torno a la ESI. No obstante, un grupo de congresistas continuo con el propósito de mantener la enseñanza de sexualidad en el ámbito familiar. Así, el grupo parlamentario Acción Republicana<sup>250</sup> presentó un proyecto de ley para que los padres intervengan en el material educativo que elabora el MINEDU<sup>251</sup>.

Del lado del MINEDU, se continuó con el proceso de actualización de los Lineamientos de ESI enmarcados en los aprendizajes del CNEB<sup>252</sup>, el cual inició en el 2017. Para este “proceso de actualización de los lineamientos se hicieron talleres de validación con diferentes públicos [...], con padres y madres, con docentes, con chicos de todas las edades”<sup>253</sup>. Sin embargo, luego de los fuertes cuestionamientos al enfoque de igualdad de género y la ESI, se pausó este proceso y se retomó en 2019 con el liderazgo de Ana Patricia Andrade como viceministra de Gestión Pedagógica, quien impulsó la competencia de sexualidad en el Marco Curricular durante la gestión de la ministra Salas. Más aún, con la segunda polémica en torno a los textos de ESI en marzo del 2019, los equipos técnicos tenían mucho temor de posibles cuestionamientos a los Lineamientos actualizados. Por ello, una funcionaria del MINEDU comenta

*Yo recuerdo, justamente, cuando me dan el documento de los lineamientos a revisar, habían tenido los equipos tal cuidado, tal cuidado que en un momento le digo “oye, pero, ¿dónde está la sexualidad acá?”, no la veo por ningún lado. Era un documento sobre la ciudadanía, la importancia de la convivencia. Ya, todo eso está bien, pero yo docente, necesito una orientación mucho más clara. Entonces, hay temor, se genera temor en los equipos. [...] Cuando hay tanta presión, tanto cuestionamiento. Cuando*

<sup>249</sup> Entrevista a Luis García, 17/02/2021

<sup>250</sup> Grupo parlamentario formado en junio del 2019 por congresistas disidentes de FP y APP como Nelly Cuadros, Marita Herrera, Sonia Echevarría y Julio Rosas

<sup>251</sup> Proyecto de ley N° 4688/2019-CR. Ley que incorpora el principio del interés superior del niño y del adolescente como principio rector de la educación y regula la vigilancia de los materiales educativos

<sup>252</sup> Recientemente, el 3 de junio del 2021, se aprobaron los Lineamientos de Educación Sexual Integral de la Educación Básica a través de Resolución Viceministerial N° 169-2021-MINEDU.

<sup>253</sup> Entrevista a Sofía Peña, 18/02/2021

*te dice “avanza, no avanza” [...] Se genera mucho temor, inseguridad, ¿avanzo, no avanzo?, ¿me expongo, no me expongo?<sup>254</sup>*

Entonces, tanto el temor de la alta dirección a los cuestionamientos y presiones políticas como el temor de los funcionarios de menor rango a las sanciones administrativas y/o penales por trabajar la ESI ha impedido el avance de la política de ESI. Por ello, en la actualidad el enfoque de la educación sexual se ha limitado a la prevención de la violencia. Si bien esto puede verse como un retroceso, también es importante resaltar, primero, que el discurso de prevención por parte de los ministros y ministras ha sido importante desde el 2016 para justificar y argumentar la importancia de la educación sexual para prevenir los embarazos adolescentes, la violencia sexual y la violencia contra la mujer. Segundo, los especialistas, a pesar del temor que muchos tienen, han logrado adaptarse al contexto adverso y trabajar la educación sexual desde un enfoque de prevención. Así, muchos especialistas sensibilizados y comprometidos con la ESI buscan oportunidades para introducir el tema en diversas capacitaciones o materiales que elaboran. Como comenta una especialista del MINEDU

*Los que trabajaban en el tema [la ESI], los sacaron y ahora se trabaja muy poquito el tema, quizás sobretodo orientado a la violencia, prevención de la violencia hacia la mujer. Eso sí se ha hecho el año pasado, yo también he visto eso en los programas de Aprendo en Casa, pero más allá de la prevención de la violencia no se trabaja. Incluso, actualmente censuran porque el año pasado yo trabajé los guiones de Aprendo en Casa para tutoría, para la prevención de la violencia y dentro del guion yo había puesto unos ejemplos de discriminación por género y en el programa no había nada por discriminación por género era como si lo hubieran borrado. Entonces, [...] prácticamente todo se ha reducido a la violencia y la violencia hacia las mujeres, no hacia la diversidad sexual. Yo creo que eso es producto de la persecución que hubo. O sea, el ministerio no ha creado ni siquiera un equipo de educación sexual en la Dirección General. Nadie, o sea, nadie lo trabaja, los poquitos que lo trabajan lo hacen desde tutoría, pero es nada, es nada en comparación a lo que antes se hacía [...] Siempre estamos buscando abordar el tema. También se hizo un curso para coordinaciones de tutoría donde por ahí metimos algo de educación sexual<sup>255</sup>*

En ese sentido, actualmente, lo que intentan hacer los especialistas comprometidos con la ESI que aún quedan en el MINEDU y los sectores de la sociedad civil que defiende la ESI es evitar que se retroceda más. Como sostiene una coordinadora de Católicas por el Derecho a Decidir “ante todo este contexto más

<sup>254</sup> Entrevista a Diana Aguirre, 09/02/2021

<sup>255</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

adverso seguimos ahí todavía manteniéndonos en lo logrado, en luchar por lo logrado”<sup>256</sup> para evitar más retrocesos.



---

<sup>256</sup> Entrevista a Susana Castro, 29/04/2021

#### 4. Capítulo 4: Factores que influyen en el avance y retroceso de la política de ESI

A lo largo de la reconstrucción del caso de la política de ESI en el Perú<sup>257</sup> se ha podido identificar que, por un lado, su avance se debe a dos principales hitos: la aprobación de los lineamientos en 2008 y la inclusión de la educación sexual en el CNEB 2017. Por otro lado, se han evidenciado discontinuidades que tienen como hitos la desactivación de la DITOE, los intentos de invisibilizar la educación sexual en el CNEB y las sanciones a los funcionarios que participaron en la elaboración de materiales de ESI. Estos sucesos marcan el camino de idas y venidas de la ESI y, por tanto, su comprensión permite identificar cuáles son los factores que influyen en el avance y retroceso de la política en cuestión. A continuación, se detallan dichos factores.

##### 4.1 Funcionarios de DITOE comprometidos con la ESI

Desde la aprobación de los Lineamientos del 2008, los funcionarios y las funcionarias de DITOE junto al liderazgo de la directora, María Teresa Ramos, mostraron un gran compromiso por la inclusión de la ESI en el sistema educativo. Todos los informantes a los que esta investigación accedió coinciden en que los burócratas de DITOE estaban sensibilizados sobre la importancia de formar a los y las estudiantes desde los primeros años de educación sobre sexualidad con información científica, objetiva y de acuerdo a la etapa de desarrollo. En ese sentido, los funcionarios de DITOE y en especial la directora realizaron incidencia en la alta dirección del MINEDU a través de continuas reuniones para que se pudiera aprobar la política. Además, los funcionarios de DITOE emprendieron acciones para fundamentar la importancia de la ESI. Por ejemplo, realizaron una investigación a diversos colegios de Lima y Callao para identificar las necesidades de los/as estudiantes, docentes, padres y madres de familia en torno a la ESI.

Además, como se evidenció en el capítulo anterior, los funcionarios reconocían que la elaboración e implementación de políticas de ESI eran funciones del MINEDU. Más aún, en el marco de las funciones de la DITOE, entre las cuales se encontraba la educación sexual, los funcionarios reconocían la ESI como su responsabilidad. En ese sentido, los funcionarios de la DITOE asumieron con gran convicción la función que

---

<sup>257</sup> Para mayor detalle, ver Anexo C de la presente investigación.

les correspondía de impulsar la política. Esto no significa que estos burócratas solo promovían la ESI en tanto era una de sus funciones porque, primero, la educación sexual no era el único tema que la DITOE debía trabajar y, segundo, los funcionarios de DITOE continuaron impulsando la ESI a pesar de los obstáculos y resistencias que esta política generaba.

El primer obstáculo se presentó cuando el viceministro Vexler se negó a firmar la resolución viceministerial de los Lineamientos luego de que la política había pasado por diversas revisiones, incluso luego de que la política se modificó y pasó a ser los lineamientos y orientaciones de ESI para docentes y tutores. Este obstáculo radica en que la ESI no era prioritaria para el MINEDU y la DITOE no era una dirección importante dentro del Ministerio. Por ello, los funcionarios de esta dirección debían esforzarse aún más por impulsar la política de ESI. Como menciona una informante de la sociedad civil, la DITOE

*era una dirección que no tenía tanto peso y reconocimiento en el ministerio también, ¿no? Eso dificultaba su impulso y más porque las prioridades del ministerio no eran necesariamente esas, ¿no? O sea, sus prioridades con los que evalúan a las instituciones educativas estaban y sabemos que siguen estando en el desarrollo del plan lector, matemáticas, etc. Y eso lo tiene muy claro, ¿no? Está muy claro en el sistema educativo, ¿no? Entonces, meterse en esos temas, comprarse esos temas implica un esfuerzo mayor de las personas.<sup>258</sup>*

Sin embargo, los Lineamientos lograron ser aprobados por resolución directoral con la firma de la directora de DITOE. Este obstáculo le restó jerarquía a la política y, por tanto, le restó responsabilidad fiscal al MINEDU para la misma. Por ello, los Lineamientos tan solo contaron con el reducido presupuesto de la DITOE y el de las agencias de cooperación internacional. Frente a este segundo obstáculo, los funcionarios de DITOE decidieron enfocar la implementación en las regiones con los índices más altos de embarazo adolescente para maximizar los pocos recursos disponibles. Además, la DITOE estableció alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil para que estas implementen los Lineamientos en aquellas zonas fuera del alcance del MINEDU.

Si bien los funcionarios entablaron diálogos e intercambio con los movimientos sociales durante la elaboración de los Lineamientos, y establecieron alianzas para su implementación, no prevenían ni tenían un pasado activista en estos movimientos. Es

---

<sup>258</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

decir, estos burócratas no mantuvieron vínculos directos con los movimientos sociales. A pesar de ello, su labor de defensa de la ESI desde la posición de funcionarios públicos corresponde a lo que Abers (2019, 2020) denomina burócratas activistas. Ello se sustenta tanto en el nivel de sensibilización y convicción de los funcionarios de DITOE como en la búsqueda de oportunidades para impulsar la ESI a pesar de los obstáculos que se presentaban.

De igual manera, durante la elaboración del nuevo Currículo, luego de que el ministro Saavedra decidió reducir las competencias del Marco Curricular, el activismo de los burócratas permitió que la educación sexual se incluya como una capacidad en el CNEB 2017. Los funcionarios provenientes de la DITOE tuvieron que desarrollar estrategias para superar las resistencias hacia la inclusión de la ESI en el Currículo.

Como se narró en el capítulo anterior, los funcionarios provenientes de DITOE que aún se encontraban en el MINEDU, se encargaron de sensibilizar sobre la importancia de visibilizar la ESI como una competencia a aquellos funcionarios que manifestaban resistencias. Esta sensibilización se realizó en el marco del apoyo técnico que las agencias de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil brindaron al MINEDU para la construcción de las competencias del Currículo. Si bien el principal propósito de este apoyo técnico no fue sensibilizar a los funcionarios del MINEDU, los burócratas activistas provenientes de DITOE aprovecharon este apoyo técnico para sensibilizar a los funcionarios sobre la importancia de la ESI y así impulsar su inclusión en el Currículo. Más aún, es necesario resaltar que luego de la desactivación de la DITOE y la consecuente reducción de su personal, la cantidad de funcionarios comprometidos con la ESI se redujo. Ello llevó a que el peso de la incidencia de estos funcionarios para la inclusión de la ESI en el CNEB se redujera considerablemente. Esto explica, en parte, que la inclusión de la educación sexual en el CNEB sea desde la prevención y la corporalidad. Así, el efecto negativo de la reducción de burócratas comprometidos con la ESI a partir de la desactivación de la DITOE corrobora la importancia de este factor para el avance de la ESI.

Abers (2020) advierte que el impulso de los burócratas activistas es más fuerte cuando estos tienen vínculos directos con los movimientos sociales. Sobre todo en contextos de fuerte oposición a la política ya que los burócratas buscan trasladar la defensa de su causa más allá del Estado para lo cual utilizan a estos movimientos como aliados. Por ello, Abers (2020) sostiene que el activismo dentro del Estado

puede ser más efectivo cuando está respaldado por recursos de redes extraestatales. Dado que los burócratas activistas sin vínculos con los movimientos sociales no cuentan con los recursos que estos movimientos pueden brindar, estos burócratas se centran en influir en la política que defienden y buscar alternativas dentro del marco institucional para enfrentar la oposición hacia la política.

Esto último fue lo que tuvieron que hacer los burócratas que defendían la ESI a partir del 2016 cuando la oposición hacia la ESI y el enfoque de género se fortaleció en la movilización social, y en instituciones estatales como el Congreso. Incluso, este contexto de oposición influyó en las decisiones y acciones de la alta dirección, por lo que en dos oportunidades se decidió retirar y/o sancionar a los funcionarios que participaron en la elaboración de materiales de ESI que generaron controversias en el debate público. En ese sentido, a partir del 2016, los pocos burócratas comprometidos con la ESI que quedaban en el MINEDU tuvieron que buscar estrategias dentro del marco institucional para “salvar” la política de ESI.

Así, estos funcionarios se centraron en buscar alternativas dentro de lo que sus funciones les permitían realizar ya que no tuvieron acceso a los recursos que los movimientos sociales pueden brindar. Por ello, en el contexto de fuerte oposición, el marco de acción de los funcionarios que defendían la ESI fue restringido. Sin embargo, estos funcionarios lograron mantener la educación sexual en el sistema educativo a través del traslado de la defensa de la política hacia el discurso de la lucha contra la violencia hacia la mujer. Ello porque el problema público de la violencia contra la mujer era cada vez más evidente y fuerte en la agenda política del Perú a partir del aumento de los casos de feminicidio y las masivas convocatorias de la marcha “Ni una menos”. Más aún, la estrategia discursiva centrada en la violencia contra la mujer genera menos resistencias ya que este problema público no implica la contraposición de sistemas de valores (Htun, 2003; Htun y Weldon, 2010).

También, es importante destacar que la alta dirección favoreció el fortalecimiento de esta estrategia discursiva ya que la postura institucional del MINEDU a partir del 2016 fue defender la educación sexual desde el enfoque de prevención de embarazos y, sobretodo, de la violencia contra la mujer. Aunque las decisiones de la alta dirección también estuvieron limitadas por el contexto de oposición y factores institucionales como se explicará más adelante.

Entonces, los burócratas activistas lograron adaptarse al contexto adverso para evitar mayores retrocesos de la política de la educación sexual al enfocar la política

en la prevención de la violencia contra la mujer. Sin embargo, a partir de la criminalización de funcionarios emprendida por la ministra Flor Pablo como un gesto de conciliación con el Congreso, se instauró gran temor entre los funcionarios. Así, las sanciones hacia aquellos que impulsaron la ESI significó un enorme golpe a la ESI dado que los costos para implementar la política se volvieron muy altos para aquellos funcionarios que en otro contexto hubieran defendido la ESI. Como comenta una funcionaria del MINEDU

*Si antes, por lo menos había un pequeño equipo en una dirección [DITOE], ahora no hay y los pocos que quedan que por ahí podrían tener una iniciativa, tienen temor porque producto de este problema que hubo con los textos ha habido una persecución política, hasta penal, una demanda hasta penal de los especialistas que trabajaron el tema y el ministerio, en lugar de respaldar a los especialistas, porque sí es cierto que hubieron errores, pero no es que hubo toda gente malintencionada como lo dijeron [...] Ahí sí hay un retroceso fuerte, ya nadie quiere trabajar el tema, tienen miedo porque no quieren meterse en problemas pues porque el Ministerio no los va a apoyar. Esa fue la sensación que quedó.<sup>259</sup>*

Entonces, el activismo de los burócratas es muy importante para el avance de la política de ESI y también para evitar su retroceso, incluso cuando no hay compromiso de los viceministros y/o ministros como se evidenció con la aprobación de los Lineamientos en 2008 y la inclusión de la capacidad de sexualidad en el CNEB 2017. Pero, el caso de estudio también muestra que cuando las decisiones de la alta dirección estuvieron condicionadas al control político por parte de la mayoría opositora del Congreso, el activismo de los burócratas no fue suficiente para el avance de la política.

En ese sentido, los hallazgos de esta investigación coinciden con Jessica Abers (2020) al evidenciar que el accionar de los burócratas activistas sin vínculos extraestatales es restringido ¿Quizá si los funcionarios hubieran establecido relaciones directas con los movimientos sociales se hubieran podido resistir mejor el contexto de fuerte oposición? Es probable que sí, pero también es importante considerar que con la desactivación de la DITOE y el despido de funcionarios por las controversias en torno a los materiales de ESI, cada vez eran menos los funcionarios que defendían la ESI. Por tanto, además de reconocer a estos funcionarios como actores políticos, se debe tomar en cuenta el peso político que pueden llegar a tener dependiendo de la cantidad de funcionarios que realizan activismo dentro del Estado.

---

<sup>259</sup> Entrevista a Paola López, 11/02/2021

De igual manera, los burócratas pueden accionar en el marco de las decisiones que tome la alta dirección, las cuales están influenciadas por la dinámica de la sociedad civil y de los poderes de Estado en torno a la ESI.

#### 4.2 Dinámica entre el poder Ejecutivo y el Legislativo

Como sostiene la literatura en torno a las políticas de género y sexualidad, es importante tomar en cuenta los factores institucionales ya que estos condicionan el accionar de los actores políticos, sobre todo con este tipo de políticas que genera altos costos políticos (Htun, 2003; Htun y Weldon, 2010; Tabush et al, 2020). En el capítulo anterior se ha evidenciado que a lo largo del tiempo analizado ha habido intentos de legislar en contra del enfoque integral de la educación sexual. Sin embargo, el éxito de la oposición a la ESI depende de la conformación de coaliciones en el Congreso y el efecto que esta tiene en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Tanto el gobierno de Alán García (2006-2011) como el gobierno de Humala (2011-2016) iniciaron con un número importante de congresistas en la bancada oficialista. El gobierno de García se convirtió en primera minoría, 36 escaños, luego de que la principal bancada opositora, Unión Por el Perú (UPP) se dividiera<sup>260</sup>, mientras que durante el gobierno de Humala, la bancada oficialista se configuró como la primera del Congreso con 47 escaños. Sin embargo, a los pocos meses del inicio del gobierno, diversos congresistas se separaron de la bancada de Gana Perú, por lo que al final del gobierno la bancada fujimorista pasó a ser la primera con 37 congresistas. Por el contrario, el gobierno de Kuczynski inició con una bancada oficialista de 18 congresistas<sup>261</sup> frente a una mayoría opositora conformada por 73 congresistas de FP. Esto significa que tanto el gobierno de García como el de Humala contaron con una fuerza importante en el Congreso con la cual poder negociar, proponer políticas e, incluso, controlar a la oposición, mientras que la situación precaria del gobierno de Kuczynski fue aprovechada por la bancada fujimorista que logró imponer el poder Legislativo sobre el Ejecutivo (Arce e Incio, 2018).

---

<sup>260</sup> La primera mayoría en el Congreso la obtuvo UPP con 45 escaños. Pero, cuando Ollanta Humala logró inscribir formalmente al Partido Nacionalista Peruano (PNP), muchos congresistas decidieron separarse y el UPP terminó con 25 escaños.

<sup>261</sup> Para el año 2018, ocho congresistas ya habían renunciado a la bancada PPK.

Como se mencionó en el capítulo anterior, los informantes a los que esta investigación accedió coinciden en que para la aprobación de los Lineamientos de 2008 no hubo resistencias por parte de congresistas. Más bien, los Lineamientos fueron presentados a la Comisión de la Mujer del Congreso y hubo una respuesta favorable, lo cual coincide con el balance de poder que se estableció entre las bancadas conformadas en el Congreso 2007-2011. Si bien, desde el 2012, en el Congreso ha habido intentos de retroceder en la política de ESI a través de dictámenes que quitaban la responsabilidad del Estado de brindar educación sexual en las escuelas, estas no se configuraron en una mayoría parlamentaria. Más aún, las congresistas Oseda y Coari, de la bancada oficialista, y Mendoza aprobaron un dictamen en minoría que respaldaba el derecho a la educación sexual de los adolescentes. En ese sentido, frente a los intentos de ciertos sectores del Congreso (FP y Alianza por el Gran Cambio) de retroceder en la política de ESI, surgió una respuesta de congresistas de Gana Perú para contrarrestar estos intentos.

Luego, a partir del 2016, la bancada fujimorista se estableció como una fuerte oposición al gobierno de Kuczynski, sobre todo luego de que su lideresa perdió la segunda vuelta electoral. Además, este hecho coincidió con la movilización social que se gestó en contra de la “ideología de género” desde setiembre del 2016. Como se señaló en el capítulo anterior, si bien hubo congresistas que pertenecían a alguna iglesia evangélica y defendían los intereses de estas, la campaña en contra de la ESI y el enfoque de igualdad de género fue utilizada por la bancada fujimorista. Así, esta bancada trasladó la controversia en torno a la “ideología de género” al Congreso para ejercer control político constantemente hacia el MINEDU a través de interpelaciones y la censura a ministros. El uso del tema de la ESI para que los congresistas pidan la renuncia de ministros de Educación se convirtió en un patrón durante este periodo de tiempo. Esto con el propósito de debilitar el gobierno de Kuczynski y la reforma educativa, sobre todo la ley universitaria que generaba mucha oposición en FP y el APRA. Finalmente, luego de la caída del gabinete de Zavala en el intento de evitar la censura de la ministra Martens, el poder Ejecutivo cedió ante las presiones del Congreso y se nombró a Idel Vexler como ministro, quien tiene cercanía al APRA y manifestó su oposición a la reforma educativa, incluido el CNEB 2017.

De igual manera, las siguientes gestiones del MINEDU cedieron ante los cuestionamientos del Congreso. La gestión del ministro Alfaro permitió que la

Comisión de Educación del Congreso intervenga en la revisión de los textos escolares relacionados a la ESI y el CAI. Mientras que la gestión de la ministra Pablo actúo en línea a los cuestionamientos del Congreso al sancionar a los funcionarios que elaboraron los materiales de ESI que generaron controversia. Entonces, la presión constante del Congreso hacia el MINEDU a través de las citaciones a la Comisión de Educación, las interpelaciones, investigaciones a funcionarios y los pedidos de renuncia de los ministros y ministras condicionó la actuación de estos. Como menciona la ministra Patricia Salas

*Quando se desata el conflicto político en torno al enfoque de género en el currículo, me queda claro que cualquiera de las gestiones tanto a nivel de especialistas como de alta dirección tiene que tener otras consideraciones en sus decisiones [...] La sociedad te puede venir y las fuerzas políticas te pueden venir en contra, ¿no? Entonces, no estás con las manos libres para hacer lo que, incluso, en consciencia te parece que debieras hacer.<sup>262</sup>*

Así, la imposición del poder Legislativo sobre el Ejecutivo influyó en el retroceso de la ESI en tanto las decisiones y acciones de los actores políticos, tanto ministros como los burócratas, estaban condicionadas a la oposición fujimorista en contra de la ESI. Más aún, esto se reforzó, primero, por la debilidad cada vez más evidente del gobierno de Kuczynski que impidió la conformación de una respuesta conjunta desde el Ejecutivo y/o la bancada oficialista en defensa del enfoque de igualdad de género y la ESI para contrarrestar la oposición a la “ideología de género”. Si bien algunos ministerios manifestaron su apoyo al CNEB 2017, no hubo una respuesta conjunta del gobierno. Incluso, el presidente Kuczynski manifestó que no le entusiasmaba el nuevo Currículo. Además, la bancada oficialista era muy reducida frente a la mayoría fujimorista y le costó formar alianzas con otros partidos políticos, sobretodo en un contexto en el que la defensa de la ESI tenía altos costos políticos.

Por ello, a diferencia de la defensa que emprendieron las congresistas de Gana Perú para enfrentar la aprobación del dictamen del Nuevo Código del Niño, Niña y Adolescente en 2012, la bancada oficialista PPK no logró consolidar el apoyo al CNEB. Segundo, la polarización que intensificaban los congresistas en contra de la “ideología

---

<sup>262</sup> Entrevista a Patricia Salas, 10/04/2021

de género”, como se verá más adelante, conducía a que los actores políticos esquiven el apoyo al “extremo” del debate, por lo que les costaba aún más defender la ESI.

Si bien la dinámica conflictiva entre el poder Ejecutivo y el Legislativo influyó en el retroceso de la política de ESI, también es importante tomar en cuenta el contexto de polarización en torno a la ESI y el uso político que la bancada fujimorista hizo de la campaña en contra de la “ideología de género” para debilitar al gobierno, la cual a su vez también intensificó la polarización. Entonces, la capacidad explicativa del factor institucional adquiere sentido cuando también se considera el uso político que la fuerza política opositora hace de la política de sexualidad, en este caso la ESI.

#### 4.3 Dinámica de la sociedad civil en torno a la ESI

Desde la literatura que analiza el avance de las políticas de sexualidad se atribuye un rol importante a los movimientos de diversidad sexual, feministas y de defensa de derechos humanos para impulsar esta agenda (Coe, 2004; Corrales, 2015; Matos, 2020; Jhonson et al, 2020). Más aún, la literatura también evidencia la eficacia de las estrategias de cabildeo que utilizan las organizaciones feministas y LGBT en la arena legislativa (Jhonson et al, 2020) y el establecimiento de distintas relaciones con el Estado como el compromiso institucional, las alianzas o las relaciones híbridas (Matos, 2020).

Sin embargo, para el caso peruano los movimientos sociales son débiles. Por lo que, la incidencia a favor de la ESI se dio en mayor medida desde las ONG y diversos institutos educativos a favor de la política a manera de alianzas en las que estas organizaciones brindaban apoyo técnico a los funcionarios de DITOE para favorecer la elaboración de la política. Durante la elaboración de los Lineamientos del 2008, todas las entrevistadas coinciden en que el apoyo técnico e incidencia de la sociedad civil fue clave para la aprobación de esta política. Sin embargo,

*siempre hay un encuentro muy, muy duro con la Iglesia católica [...] Se debate siempre en esa dinámica en la cual llega al ministerio un grupo de gente más conservadora o más liberal en la lógica de derechos y entonces retrocede o avanza. O cuando está el*

*grupo más liberal, está fuertemente atajado por el poder de la iglesia católica que tiene el poder más organizado y más institucionalizado*<sup>263</sup>

Así, la Iglesia Católica, a través de la ONDEC, filtró aquellos contenidos que no debían ir en la propuesta de los Lineamientos, a pesar de que se logró consensuar a través de las consultas que la DITOE realizó a grupos de docentes, padres de familia, directivos, entre otros. Más aún, las resistencias hacia la ESI continuaron y desde la alta dirección se decidió limitar el alcance de la política. Si bien, las presiones de los sectores en contra de la ESI impidieron la aprobación de una política de mayor alcance, estas también permitieron equilibrar las fuerzas de los sectores a favor y en contra. Por un lado, se mantuvo el enfoque integral de la educación sexual que defendía el sector a favor y, por otro lado, se limitó el alcance y la importancia que tendría la política dentro del MINEDU, lo cual iba en línea a los intereses del sector en contra. Entonces, si bien inicialmente se establecieron consensos en torno a la política, antes de su aprobación surgieron nuevas resistencias que fueron calmadas cuando se reajustó el alcance de los Lineamientos. En ese sentido, el logro de una política consensuada no fue suficiente para el avance de la ESI ya que se necesitó una propuesta que se ajuste a los intereses del sector a favor y en contra para que esta pueda ser aprobada sin resistencias.

Al igual que los Lineamientos, durante la elaboración del Marco Curricular y del CNEB 2017 se contó con la participación de ONG, instituciones educativas e iglesias para la construcción del aprendizaje de Desarrollo Personal y se realizaron consultas a docentes, padres de familia, estudiantes, iglesias, etc. Pero, hubo presiones desde la Iglesia católica y algunos sectores del Congreso hacia la competencia de sexualidad, por lo que la alta dirección decidió limitar el enfoque de la educación sexual a la prevención y corporalidad. Este ajuste, en línea con lo que ocurrió con los Lineamientos de 2008, haría pensar que evitaría las resistencias.

Sin embargo, luego de la aprobación del CNEB se gestó gran oposición hacia el enfoque de igualdad de género y la ESI por parte de la Iglesia católica y las iglesias evangélicas. Ello puede significar dos cosas. Primero, el alcance amplio del CNEB generó que este sea observado por todos los actores, más allá de aquellos que fueron

---

<sup>263</sup> Entrevista a Patricia Salas, 10/04/2021

consultados durante su elaboración. Segundo, a los grupos en contra de la ESI les preocupa en mayor medida el alcance de la política de educación sexual que el enfoque de la misma ya que el ajuste que se hizo con el enfoque no funcionó para evitar la oposición. Sobre ello, también es importante considerar la polarización que se formó en torno a la ESI por la manera en que el sector en contra planteó el debate. Ello generó posiciones irreconciliables en base a las cuales ha sido difícil lograr consensos tanto al nivel de la sociedad civil como a nivel político. Así,

*una persona puede decir “sí, yo esto de acuerdo con la educación sexual, es importante impartirla, es importante que se dé, sí, es un derecho de los estudiantes recibir educación sexual, etc.” hasta ahí es un discurso aceptado. Pero si de ahí te van a llevar “entonces usted está a favor del aborto, entonces usted está de acuerdo con”, ya entran con la identidad de género y que las personas se puedan cambiar de sexo. Entonces como que las posiciones conservadoras te llevan hacia estos otros temas que polarizan, ¿no? Entonces, creo que los políticos, sobre todo, las personas que podrían impulsar, los tomadores de decisión que podrían impulsar esas cosas para evitar ponerse en esas situaciones se repliega totalmente. [...] O sea, la polarización como un elemento que hace que menos personas estén dispuestas a defender temas como la educación sexual, ¿no? o los derechos de los adolescentes al acceso a métodos anticonceptivos, etc. que de manera, en situaciones donde hay una posición menos polarizada estarían de acuerdo y lo podrían decir, ¿no? y lo podrían decir y defender, pero lo que sí yo creo que van a evitar siempre la polarización y van a decir que es mejor no plantear posición, no defender una u otra posición<sup>264</sup>*

En ese sentido, la polarización es peligrosa para el avance de la política de ESI porque impide que los actores políticos se manifiesten en favor de la política a pesar de que en otro contexto podrían defenderla. Esta polarización se exacerbó a partir del uso político de la “ideología de género” por parte la bancada fujimorista para debilitar al poder Ejecutivo. Como se evidenció en el capítulo anterior, las iglesias evangélicas opositoras al CNEB complementaron la presión que hacían a través de masivas movilizaciones con el establecimiento de vínculos con varios congresistas fujimoristas a través del lobby. Ello reafirma el argumento de Corrales (2015) de reflexionar sobre la relación ente los partidos políticos y las iglesias, más allá de la relación Estado-Iglesia.

La contraparte a favor de la ESI tuvo más un rol de reacción frente a la gran oposición que generaron los sectores anti derechos sexuales. Más aún, frente a la amenaza fujimorista, los movimientos de derechos humanos formaron alianzas con

---

<sup>264</sup> Entrevista a Gabriela Martínez, 07/04/2021

las organizaciones feministas, educativas y LGBT para resistir el ataque a la ESI y el enfoque de igualdad de género. De igual manera, este sector logró articular sus demandas con congresistas, pero estos representaban una fuerza minoritaria en el Congreso por lo que el nivel de lobby era mucho menor en comparación con el que desarrollaron los sectores anti derechos sexuales, quienes incluso establecieron el jueves de oración con congresistas<sup>265</sup>. En ese sentido, no basta con que los sectores que defienden la política de sexualidad establezcan vínculos con los actores políticos ya que la fuerza de estas alianzas depende de factores institucionales (Jhonson et al, 2020; Tabbush et al, 2020) como la conformación de coaliciones en la arena legislativa y la dinámica Ejecutivo-Legislativo evidenciadas en este caso de estudio.

#### 4.3.1 Rol de la Iglesia católica

Tanto durante la elaboración de los Lineamientos del 2008 como del CNEB hubo fuertes presiones de la Iglesia católica para evitar el avance de la política de ESI. Esta presión logró obstaculizar el avance de los Lineamientos y de la inclusión de la ESI en el CNEB. En el primer caso, la presión de la Iglesia presionó a la alta dirección y esta decidió reducir el alcance de los Lineamientos. Con el CNEB sucedió lo mismo, ante la presión de la Iglesia, la alta dirección del MINEDU decidió limitar la capacidad de educación sexual al enfoque de prevención. Así, el presente estudio de caso confirma lo que sostiene la literatura sobre rol de grupo de presión que ejerce la Iglesia Católica en temas relacionados a la moral (Castle, 1994; Vaggione, 2005). Como sostiene la ministra Patricia Salas

*la Conferencia Episcopal se permite invitar a los ministros a conversar con ellos y poner sus puntos sobre la mesa de las políticas públicas y en educación, en particular, tenemos el concordato que es un acuerdo de Estado a Estado. Claro, no te dice nada sobre la educación sexual, pero te dice que deben enseñar la religión, pero es un ejemplo de cómo el ejercicio de poder de la Iglesia en la política pública, y en este caso educación, tiene una injerencia fuerte y altamente institucionalizada<sup>266</sup>*

Más aún, a partir de la campaña en contra de la “ideología de género”, la Iglesia católica y las iglesias evangélicas lograron establecer una alianza para enfrentar de manera conjunta esta “amenaza”. Esta alianza, por ejemplo, se manifestó en el apoyo

<sup>265</sup> Entrevista a Jorge Díaz, 03/05/2021

<sup>266</sup> Entrevista a Patricia Salas, 10/04/2021

que las iglesias evangélicas brindaron a la Iglesia católica durante la “Marcha por la Vida” realizada en mayo del 2018<sup>267</sup>. Durante los años previos, este evento fue organizado por el arzobispado de Lima, sin embargo, los evangélicos se adhirieron a la organización de la marcha con el objetivo de defender una agenda común de carácter moral.

Si bien el rol de la Iglesia católica ayuda a entender los obstáculos para el avance de la política de ESI, es un factor que se ha mantenido constante a través del tiempo y no explica por qué la política logró avanzar a pesar de las presiones de la Iglesia. En esa línea, la investigación de Tabbush et al. (2020) argumenta que el factor Estado-Iglesia es importante, pero no determinante dado que hay políticas de sexualidad que la Iglesia no ha logrado obstaculizar. Por tanto, el rol de la Iglesia no es un factor relevante para entender los avances y retrocesos de la política de ESI. Para ello, como se ha demostrado a lo largo de la tesis, se necesita tomar en cuenta i) el activismo de los burócratas en favor de la ESI ii) la dinámica Ejecutivo-Legislativo y el uso político que las fuerzas políticas podrían hacer de la política de ESI iii) la dinámica de la sociedad civil.

Pero, también es importante considerar la relación explicativa entre estos factores. Así, el avance de la política de ESI se puede explicar a partir del activismo de los funcionarios de la DITOE que buscaron oportunidades para superar los obstáculos que surgieron para evitar el avance de la política. Sin embargo, este activismo es limitado mientras que los burócratas no establezcan relaciones extraestatales para defender la ESI. Este límite proviene de la dinámica de las fuerzas políticas en el contexto de oposición a la política. La configuración de una bancada mayoritaria que estableció vínculos con los sectores en contra de la “ideología de género, que utilizó la ESI para ejercer control político al gobierno y que exacerbó la polarización en torno a esta política influyó en el accionar y la toma de decisiones de los funcionarios del MINEDU, los cuales tendieron a retroceder en el enfoque integral de la educación sexual. Más aún, la polarización que se generó en la sociedad civil también condicionó el accionar de los actores políticos en tanto era cada vez más costoso defender la ESI por encontrarse esta propuesta en el extremo de la discusión.

---

<sup>267</sup> <https://ojo-publico.com/730/religion-o-estado-los-congresistas-del-evangelio-en-el-peru>

## 5. Conclusiones

La política de ESI en el Perú ha tenido continuas idas y venidas tanto en su enfoque como en su alcance. Primero, con la aprobación de los Lineamientos del 2008 se logró una política de educación sexual con enfoque integral, lo cual para la época significó un gran avance. Pero, los Lineamientos se mantuvieron bajo la responsabilidad de una dirección pequeña con poco presupuesto dentro del MINEDU, la DITOE, por lo que su alcance fue limitado. Luego, con la aprobación del CNEB 2017 se logró ampliar su alcance, primero, por trasladar la educación sexual a una de las direcciones más importantes del MINEDU, la DEBR. Segundo, porque el Currículo rige el sistema educativo a nivel nacional. Pero, debido a las resistencias hacia la ESI por sectores de la Iglesia católica y presiones del Congreso, la alta dirección del MINEDU decidió limitar el enfoque de la educación sexual a la corporalidad y a la prevención en el CNEB.

Más aún, a partir de los cuestionamientos hacia la ESI a partir del 2016, se limitó también el alcance de la política en tanto el trabajo de la educación sexual volvió a la tutoría y no se formó ningún equipo específico que trabaje la educación sexual en la DEBR. En ese sentido, en torno a la política de ESI se evidencia un juego entre el alcance y el enfoque en el que los diversos actores con intereses en la ESI negocian qué tanto se puede avanzar.

Complementando la importancia que Htun y Weldon (2010) le dan al contenido de las políticas de sexualidad y de género, la presente tesis evidencia que también es necesario analizar el alcance de estas políticas ya que al ampliarlo y darle mayor importancia a la política surgen resistencias en contra del avance. Esto se evidenció, primero, cuando la alta dirección del MINEDU decidió reducir el alcance de los Lineamientos debido a cuestionamientos por parte de los sectores en contra de la ESI. Así, los Lineamientos del 2008 fueron aprobados luego de que se limitó el alcance de la política y, por ello, su implementación mantuvo un perfil bajo. Luego, en el 2016, la educación sexual logró tener un mayor alcance e importancia en el sistema educativo debido a su inclusión en el CNEB 2017, aunque desde un enfoque preventivo. A pesar del ajuste que se dio en el enfoque de la política, se gestó una fuerte oposición hacia la inclusión de la educación sexual en el CNEB, lo cual evidencia que para los sectores en contra de la ESI un mayor alcance de la educación sexual representa una mayor amenaza que el enfoque integral de la política. En otras palabras, el contraste entre

los hechos del 2008 y 2016 lleva a argumentar que a los sectores en contra de las políticas de sexualidad les preocupa en mayor medida influir sobre el alcance de la política porque ello implica la materialización de la ESI en su implementación. Ello evidencia la importancia de analizar el alcance de las políticas de sexualidad, sobre todo en contextos latinoamericanos como el peruano que se caracterizan por una marcada brecha de implementación en las políticas públicas.

El factor que más ha influido para el avance de la política de ESI es el compromiso de los funcionarios sensibilizados con la ESI. Este compromiso parte, primero, del reconocimiento que los mismos funcionarios hacen de la ESI como una función del MINEDU. Segundo, del apoyo técnico y constante sensibilización por parte de las agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil que defienden la ESI. La importancia de este factor se evidenció en la incidencia del equipo de DITOE sobre el viceministro Vexler para que se aprueben los Lineamientos. Luego, el impulso de estos funcionarios fue fundamental para la implementación de la política y la elaboración de diversos materiales para docentes y tutores.

Más adelante, durante la elaboración del CNEB fue imprescindible el activismo de estos funcionarios ya que, frente a los intentos de eliminación de la educación sexual, los funcionarios insistieron constantemente para que esta sea visibilizada como una capacidad en el Currículo. Más aún, luego de la fuerte campaña de oposición hacia la ESI emprendida por colectivos de la sociedad civil y congresistas, en su mayoría fujimoristas, los pocos funcionarios comprometidos con la ESI que quedaban en el MINEDU lograron adaptarse al contexto adverso y mantener la educación sexual desde un enfoque de prevención de la violencia contra la mujer ya que este genera menos resistencias.

En contraposición, la desactivación de la DITOE y la sanción a especialistas del MINEDU comprometidos con la ESI influyeron en el retroceso de la política dado que se redujo el personal comprometido y se generó gran temor en los equipos técnicos para continuar avanzando con la implementación de la política, respectivamente. Por ejemplo, durante la elaboración del CNEB, ya con la DITOE desactivada, el MINEDU contaba con menor cantidad de funcionarios que pudieran incidir en la inclusión de la educación sexual desde un enfoque integral en el CNEB. En ese sentido, los funcionarios comprometidos con la ESI luchan a diario para usar oportunidades y vencer las vulnerabilidades institucionales, trabajar alrededor de las reglas y encontrar el tiempo para organizarse con el objetivo de defender la causa en

la que creen. El resultado puede no ser revolucionario, pero puede ser mucho más relevante del que se suele pensar (Abers, 2019).

A pesar del importante rol de estos funcionarios, sus acciones se encuentran limitadas por los recursos que tienen a su alcance y las decisiones de la alta dirección como el sancionar a funcionarios encargados de implementar la ESI. Estas decisiones, a la vez, dependen de factores institucionales y políticos como la dinámica entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Desde el 2012 se han encontrado posiciones contrarias a la ESI en el Congreso, las cuales intentaron eliminar esta responsabilidad del Estado y dejarla a los padres, madres y tutores, a través de la modificación al Código de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, durante el periodo 2006-2015, estas posiciones no se sostuvieron en una mayoría parlamentaria, por lo que la oposición hacia la ESI no tuvo éxito.

Por el contrario, en el 2016 se generó un contexto con dos principales características. Primero, la polarización en torno a la existencia de la “ideología de género” y el rol del Estado en torno a la ESI. Segundo, una oposición mayoritaria en el Congreso que exacerbaba la polarización y utilizaba el discurso en contra de la “ideología de género” para debilitar al gobierno. En este contexto, el MINEDU ha tenido constantes amenazas de interpelaciones y censuras hacia sus ministros. Por tanto, el éxito de la oposición en contra de la ESI depende de la conformación de coaliciones en el Congreso y el efecto que esta tiene en la dinámica entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Así, en un contexto de una oposición mayoritaria hacia la ESI, no basta que un ministro o ministra y la alta dirección estén comprometidos con la ESI ya que sus decisiones están condicionadas al contexto político y la relación entre los poderes de Estado.

Por último, la reciente polarización en torno a la “ideología de género” explica el retroceso de la política ya que esta impide el logro de consensos y la defensa de la ESI por parte de los actores políticos. Por un lado, está la posición a favor de que el Estado implemente la educación sexual con los componentes científico, gradual e integral y, por otro lado, está la posición a favor de una educación sexual con valores bajo la responsabilidad del ámbito familiar. La posición en medio de las dos anteriores corresponde al enfoque preventivo que se sostiene en la necesidad de reducir los embarazos adolescentes, el abuso sexual y la violencia contra la mujer. Esta posición ha resonado bastante desde el discurso oficial del MINEDU, algunos congresistas

oficialistas y la mayoría de la población en el Perú, como evidencian las encuestas señaladas en el primer capítulo.

Entonces, la polarización es peligrosa para el avance de la política de ESI porque influye negativamente en la voluntad de los actores políticos de defender la política ya que su costo político es bastante alto. Más aún, el tema continúa siendo sensible a nivel político, pero también a nivel de la sociedad. Como comenta la exministra Salas a manera de reflexión

*Si hasta antes de la gran arremetida en contra del currículo lo políticamente correcto era el enfoque de género y lo políticamente correcto era que había que avanzar en una educación sexual integral [...] Eso se pierde con el movimiento anti enfoque de género porque ahora ya es políticamente correcto [...] que una madre, una maestra diga “no, a mis hijos no les hacen educación sexual”, “no, a mi hijo no le vas a enseñar que existe la homosexualidad”.<sup>268</sup>*

Sin embargo, es posible continuar avanzando en la política de ESI como evidencia la reciente aprobación de los Lineamientos de Educación Sexual Integral de la Educación Básica<sup>269</sup> y de la Guía para implementar la Educación Sexual Integral<sup>270</sup>. Dado que la presente investigación analiza la política hasta el año 2019, no ha sido posible indagar sobre los procesos que llevaron a la aprobación de los Lineamientos recién aprobados. En esa línea, queda pendiente continuar investigando sobre el rol de los funcionarios comprometidos con la ESI, sobre todo luego de que se redujo la oposición hacia la “ideología de género”. ¿Esto habría permitido la aprobación de esta política? Es probable que haya favorecido la aprobación, pero como sostiene la presente tesis sería pertinente identificar el desempeño de los funcionarios que impulsan la ESI. Además, queda pendiente indagar en mayor medida el por qué estos funcionarios se vuelven activistas en defensa de la ESI y cuál es la dinámica entre estos y los funcionarios que están más bien en contra de las políticas de sexualidad. Si bien la presente tesis ha evidenciado momentos de tensión al interior de la gestión por desacuerdos entre los funcionarios en torno a la ESI y la manera en que los burócratas activistas han solucionado este obstáculo, es pertinente continuar indagando sobre esta dinámica al interior del MINEDU.

Por último, la presente investigación indaga sobre los factores institucionales desde el análisis de una política pública promovida desde el poder Ejecutivo, por lo

<sup>268</sup> Entrevista a Patricia Salas, 10/04/2021

<sup>269</sup> Resolución Viceministerial N° 169-2021-MINEDU

<sup>270</sup> <https://www.perueduca.pe/documents/10179/0c06dbec-5752-4ba8-bfca-36e76ec31893>

que aporta una visión más allá de la arena legislativa que ha sido la más analizada en la literatura peruana. Este análisis no solo permite identificar a los burócratas activistas como actores políticos, sino también la manera en que las instituciones influyen en el accionar de los funcionarios públicos, legisladores y ministros. Como se ha evidenciado a lo largo de la tesis, el activismo de los funcionarios de la DITOE ha estado limitado por las decisiones de la alta dirección del MINEDU, las cuales a la vez han estado limitadas por la dinámica entre el poder Ejecutivo y Legislativo, y la dinámica de la sociedad civil.



### Bibliografía

- Abad, (2012). *¿Es el Perú un Estado laico? Análisis jurídico desde los derechos sexuales y derechos reproductivos*. Lima, Perú: Católicas por el Derecho a Decidir-Perú.
- Abers, R. (2019). Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, 61(2), 21-44.
- Abers, R. (2020). Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women's Health and Environmental Policy in Brazil. *Critical Policy Studies*.  
<https://doi.org/10.1080/19460171.2020.1860782>
- Abrámova, M. (2019). Neopentecostales en América Latina: ¿Declive de la política pública o nuevos actores políticos del silo XXI? *Iberoamérica Journal*, 1, 90-108.
- Arce, Moisés, & Incio, José. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 361-377. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>
- Arriaga (2018) *Las representaciones sociales de la Iglesia Católica argentina: aborto, matrimonio igualitario y educación sexual (2013-2016)* (tesis de pregrado). Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Baez, J. (2015). *Políticas educativas , jóvenes y sexualidades en América Latina y el Caribe . Las luchas feministas en la construcción de la agenda pública sobre educación sexual*. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150825093603/politicaseducativas\\_educacionsexual\\_2015.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150825093603/politicaseducativas_educacionsexual_2015.pdf)
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 659–684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Castles, F. G. (1994). On religion and public policy: Does Catholicism make a difference? *European Journal of Political Research*, 25(1), 417-431.
- Castro, J. (2018). Congreso aumenta presión para intervenir en los contenidos de textos escolares elaborados por el Minedu. Ojo Público. Recuperado de <https://ojo-publico.com/748/congreso-aumenta-presion-intervenir-textos-escolares-del-minedu>
- Católicas por el Derecho a Decidir-Perú. (2011). *Sexualidad, religión y Estado: percepciones de católicos y católicas*. Lima, Perú: Católicas por el Derecho a Decidir-Perú. Recuperado de: <https://www.cddperu.org/sites/default/files/sexualidad-religion-y-estado-cdd0.pdf.pdf>
- Coe, A. B. (2004). From anti-natalist to ultra-conservative: Restricting reproductive choice in Peru. *Reproductive Health Matters*, 12(24), 56–69.

[https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(04\)24139-8](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(04)24139-8)

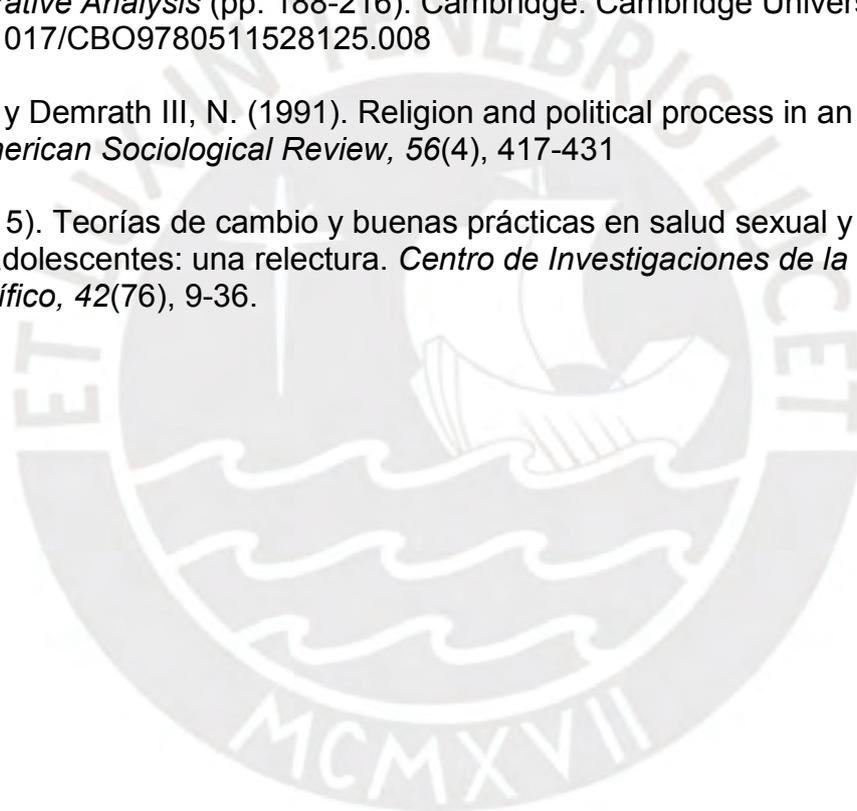
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Corrales, J. (2015). *La representación y los derechos LGBT en Latinoamérica y el Caribe: La influencia de las estructuras, los movimientos sociales, las instituciones políticas, y la cultura*. Recuperado de [https://lgbtqrightsrep.files.wordpress.com/2016/05/lgbt\\_report\\_latam\\_spanish\\_v4.pdf](https://lgbtqrightsrep.files.wordpress.com/2016/05/lgbt_report_latam_spanish_v4.pdf)
- Corrêa, C. (2018). Ideología de Género: rastreando sus orígenes y significados en la política de género actual. *Sexuality Policy Watch*. Recuperado de <https://sxpolitics.org/es/ideologia-de-genero-rastreando-sus-origenes-y-significados-en-la-politica-de-genero-actual/3858>
- Dirección de Tutoría y Orientación Educativa. (2008). *Lineamientos para una Educación Sexual Integral. Documento de Trabajo*.
- Esquivel, J. (2009). Cultura política y poder eclesiástico. Encrucijadas para la construcción del Estado laico en Argentina. *Archives de sciences sociales des religions*, 146, 41-59.
- Esquivel, J. (2013). Mediaciones y disputas político-religiosas como condicionantes de la educación sexual en la ciudad de Buenos Aires. *Estudios sociológicos*, 31(92), 369-395.
- Ewig, C. (2007). Hijacking global feminism: Feminists, the Catholic Church, and the family planning debacle in Peru. *Global Empowerment of Women: Responses to Globalization and Politicized Religions*, 32(3), 327-348. <https://doi.org/10.4324/9780203933756>
- Fonseca, J. (2019). La educación bajo ataque, otra vez. La Mula. Recuperado de <https://juanfonseca.lamula.pe/2019/04/11/la-educacion-bajo-ataque-otra-vez/juanfonseca/>
- Galdos, S. (2013). La conferencia de El Cairo y la afirmación de los derechos sexuales y reproductivos, como base para la salud sexual y reproductiva. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 30(3), 455-460.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. doi:10.2307/422246
- Htun, M. (2003). *Abortion, Divorce, and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*. Nueva York, EE.UU: Cambridge University Press.
- Htun, M. (2009). *Life, Liberty, and Family Values: Church and State in the Struggle*

- over Latin America's Social Agenda. En F. Hagopian. (Ed.), *Religious Pluralism, Democracy and the Catholic Church in Latin America* (pp. 335-364). Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.
- Htun, M., & Weldon, S. L. (2010). When do governments promote women's rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207–216. <https://doi.org/10.1017/S1537592709992787>
- Johnson, N., Rodríguez, A. L., & Sempol, D. (2020). Claves para explicar avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Uruguay. En E. L. Reclamo, D. E. D. Durante, & L. A. M. Rosa (Eds.), *Género, sexualidad e izquierda* (pp. 71–107). Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- Jones, D. y Carbonelli, M. (2012). Evangélicos y derechos sexuales y reproductivos: actores y lógicas políticas en la Argentina contemporánea. *Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo*, 48(3), 225-234
- Lovo, C. (2020). *La educación sexual en el Perú: un análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos* (Tesis de pregrado). PUCP, Lima.
- Majone, G (1997) *Evidencia, persuasión y argumentación en el proceso de las políticas pública*. México: FCE
- Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 281-318.
- Martínez, A., & Meneses C., A. (2005). La educación de la salud sexual de l@s adolescentes en Canadá y Chile: una mirada desde las políticas públicas. *Revista Temas Sociológicos*, (10), 49.98.
- Matos, M. (2020). Género y sexualidad en la política pública de Brasil. Progresos y retrocesos en la despatriarcalización y desheteronormalización del Estado. En E. L. Reclamo, D. E. D. Durante, & L. A. M. Rosa (Eds.), *Género, sexualidad e izquierda* (pp. 177–208). Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- MCLCP, INPPARES y UNFPA Perú (2018). *Embarazo en adolescentes y niñas en el Perú. Un problema de salud pública, derechos y oportunidades para las mujeres*. <https://peru.unfpa.org/es/publications/embarazo-en-adolescentes-y-ni%C3%B1as-en-el-per%C3%BA-alerta-de-la-mclcp>
- MINEDU. (2008). *Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral. Manual para profesores y tutores de la Educación Básica Regular*.
- MINEDU. (2016). *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Recuperado de <http://www.MINEDU.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-de-la-educacion-basica.pdf>
- Motta, A. et al. (2017), *De la normativa a la práctica: la política de educación sexual y su implementación en el Perú*. Recuperado de

<https://www.gutmacher.org/es/report/politica-de-educacion-sexual-peru>.

- Mujica, J. (2011). *Violaciones Sexuales en el Perú 2000-2009. Un informe sobre el estado de la situación*. Lima, Perú: PROMSSEX
- Nugent, G. (2010) *El orden tutelar: sobre las formas de autoridad en América Latina*. Lima, Perú: CLACSO
- Pinheiro, M. B. 2010 Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: A atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional Tesis de Doctorado, ppgcp, Universidade Federal de Minas Gerais.
- PROMSEX. (2016). *Informe Anual sobre DDHH de Personas TLGB en el Perú 2015-2016*. Recuperado de <https://issuu.com/promsex/docs/informetlgb2015a2016/111>
- PROMSEX. (2019). *Sistematización del ataque al Currículo Nacional de Educación Básica. Seguimiento a la campaña "Con Mis Hijos No Te Metas" en el Perú (2016-2017)*. Recuperado de <https://promsex.org/wp-content/uploads/2019/02/SistematizacionCMHNTM2019.pdf>
- Rich, J. (2019). Making National Participatory Institutions Work: Bureaucrats, Activists, and AIDS Policy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 61(2), 45–67
- Rousseau, S. (2007). Las políticas de salud reproductiva en el Perú: reformas sociales y derechos ciudadanos. *Revista Estudios Feministas*, 15(2), 309–331.
- Shearer, J. C., Abelson, J., Kouyaté, B., Lavis, J. N., & Walt, G. (2016). Why do policies change? Institutions, interests, ideas and networks in three cases of policy reform. *Health Policy and Planning*, 31(9), 1200–1211. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw052>
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. HarperCollinsPublishers
- Tabbush, C., Constanza Díaz, Ma., Trebisacce, C. & Keller, V. (2020). Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015). En E. L. Reclamo, D. E. D. Durante, & L. A. M. Rosa (Eds.), *Género, sexualidad e izquierda* (pp. 71–107). Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- UNESCO (2010). *Factores del éxito. Estudios de caso de programas nacionales de educación sexual*.
- UNESCO (2014). *Educación Integral de la Sexualidad: Conceptos, Enfoques y Competencias*.
- UNESCO (2018). *International technical guidance on sexuality education*.
- UNFPA (2014). *Directrices operacionales del UNFPA para la educación integral de la sexualidad. Un enfoque basado en los derechos humanos y género*

- Vaggione, J. (2005). Entre reactivos y disidentes: Desandando las fronteras entre lo religioso y lo secular. En Línea Andina (Ed.), *La Trampa de la Moral única, argumentos para una democracia laica* (pp. 56-65). Lima, Perú: Línea Andina.
- Vaggione, J. M. (2010). Prólogo/El activismo religioso conservador en Latinoamérica. En M. C. Sgró (Ed.), *El activismo religioso conservador en Latinoamérica* (pp. 9-18). Córdoba, Argentina: Católicas por el Derecho a Decidir.
- Weible, C. y Sabatier, J. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. En Fischer, F y Miller, G. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 123-136). Boca Raton, EE.UU: Taylor & Francis Group.
- Weir, M. (1992). Ideas and the politics of bounded innovation. En S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 188-216). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511528125.008
- Williams, R. y Demrath III, N. (1991). Religion and political process in an American city. *American Sociological Review*, 56(4), 417-431
- Yon, C. (2015). Teorías de cambio y buenas prácticas en salud sexual y reproductiva de los adolescentes: una relectura. *Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico*, 42(76), 9-36.



Anexos

**Anexo A**

**Cuadro de entrevistas**

N°	Institución/sector	Nombre o pseudónimo	Fecha
1	MINEDU	María Teresa Ramos Flores de Oliveros	11/02/2021
2	MINEDU	Laura Chávez	18/03/2021
3	MINEDU	Paola López	11/02/2021
4	MINEDU	Patricia Salas	10/04/2021
5	MINEDU	Diana Aguirre	09/02/2021
6	MINEDU	Rosa Mendoza	13/04/2021
7	MINEDU	Ana Sánchez	16/02/2021
8	UNFPA	Lucía Gómez	18/02/2021
9	UNESCO	José Matos	10/02/2021
10	Amnistía Internacional	Manuel Gonzales	08/02/2021
11	Instituto de Educación y Salud/Academia	Gabriela Martínez	07/04/2021
12	INNPARES	Sofía Peña	18/02/2021
13	PROMSEX	Luis García	17/02/2021
14	Conferencia Episcopal	Carlos Vallejos	17/04/2021
15	Academia	María Raguz	02/02/2021
16	Católicas por el Derecho a Decidir	Susana Castro	29/04/2021
17	Academia	Jorge Díaz	03/05/2021

## Anexo B

### Avances y retrocesos de la ESI en el Perú

	2008-2013	2014-2016	2017-2019
Avance/re troceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance en el enfoque integral de la educación sexual</li> <li>- Avance limitado de la implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retroceso en el enfoque integral de la educación sexual con el CNEB 2017</li> <li>- Avance en el alcance con el CNEB 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retroceso en el enfoque integral de la educación sexual (textos de DPCC)</li> <li>- Paralización de la implementación del CNEB</li> </ul>
Enfoque de la educación sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Lineamientos aprobados en 2008 presentan una visión positiva e integral de la sexualidad.</li> <li>- Durante la elaboración del Marco Curricular se incluye la sexualidad como competencia desde un enfoque integral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La modificación del DCN 2009 elimina la ESI</li> <li>- En el CNEB aprobado en el 2016 se incluye la capacidad "vive su sexualidad de manera plena e integral" e incluye de manera transversal el enfoque de igualdad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación del CNEB en cuanto a la competencia de sexualidad a la que se le elimina la mención a "plena" y también se elimina la mención a la "identidad de género"</li> <li>- Publicación de libros de DPCC con enfoque moral de la educación sexual</li> </ul>
Alcance de la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos circunscritos a la DITOE</li> <li>- Intento de incorporar la ESI en la Dirección EBR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CNEB 2017</li> <li>- Dirección EBR no asume la educación sexual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Judicialización del CNEB</li> <li>- Educación sexual continúa circunscrita en la tutoría</li> </ul>
Presupuesto y recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 2006, se crea la DITOE, dirección que tenía entre sus funciones normar, planificar, coordinar, monitorear acciones del área de educación sexual, entre otros temas.</li> <li>- Para la implementación de los Lineamientos, el presupuesto por parte del Estado solo representaba el 18%.</li> </ul>	<p>En 2015, se desactiva la DITOE y con ello, se eliminó la mención expresa que se hacía a la educación sexual en la normativa del MINEDU. Además, se redujo el número de especialistas dedicados a la ESI, y los que quedan se concentran en la Dirección de Secundaria.</p>	<p>Investigación penal a especialistas encargados de la elaboración de materiales de ESI. Actualmente, la investigación continúa en proceso</p>

<p>Acciones el MINEDU</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 2008, se implementa el plan piloto de ESI en las escuelas públicas y privadas de Lima, Callao, Ica, Junín y Ucayali</li> <li>- Inicio del ciclo de conferencias "Hacia una sexualidad integral" dirigido a la comunidad educativa, docentes y padres de familia</li> <li>- En 2010, el MINEDU presentó el Programa de ESI para Docentes Líderes con el apoyo del Foro Mundial para 12 regiones del país que consistió en capacitaciones y la elaboración de materiales</li> <li>- En 2013, se publica el "Manual de Educación Sexual Integral para el personal del nivel de Educación Inicial".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 2014, se publica la "Guía de Educación Sexual Integral para Docentes del Nivel de Educación Secundaria"</li> <li>- En 2015, se realizó una intervención para la prevención de la violencia familiar y sexual, embarazo adolescente y trata de personas a 860 especialistas de las DRE y tutores</li> <li>- En 2016, se realizó una intervención para la prevención de la violencia familiar y sexual, embarazo adolescente y trata de personas a 171 escuelas, 3183 docentes y 73471 estudiantes</li> <li>- En 2016, se incorpora la ESI en talleres macroregionales, 280 especialistas de todo el país</li> <li>- En 2016, se desarrolla un curso virtual "Educación Sexual Integral para el bienestar de las y los adolescentes" a 1500 docentes tutores de educación secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación para la intervención para la prevención de la violencia familiar y sexual, embarazo adolescente y trata de personas dirigido a 3124 docentes, 86 000 estudiantes, 14 000 familias</li> <li>- Proyecto "Me amas, no me amas" para la prevención de la violencia en el enamoramiento en Lima y Callao</li> <li>- Videoconferencia "Prevención del embarazo en la adolescencia, prevención de la trata de personas, prevención de la violencia familiar y sexual" a 3124 docentes de educación secundaria</li> <li>- Elaboración de la actualización de los Lineamientos</li> <li>- A partir de abril del 2019, implementación del CNEB en lo referente a género.</li> </ul>
<p>Normativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres</li> <li>- Lineamientos aprobados en 2008</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CNEB 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendiente aprobación de los nuevos Lineamientos</li> <li>- Aprobación de la Ley de Igualdad de género</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### Anexo C

## Línea de tiempo de la política de educación sexual integral en el Perú (2008-2019)

