

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**Mecanismos de presión política en el proceso de despenalización de las relaciones sexuales de adolescentes (2008-2010)**

**Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

**AUTORA**

**Alicia María Quintana Sánchez**

**ASESOR**

**Jaris Mujica Pujazón**

**JURADO**

**Carlos Alza Barco**

**Christian Alván Silva**

**LIMA – PERÚ**

**2013**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1	13
La regulación de los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes. Mecanismos de presión política desde la autonomía y desde la protección	
1.1. Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos de adolescentes. Entre la autonomía y la protección	16
1.2. Las políticas públicas y el control de la sexualidad en la adolescencia: visiones conservadoras y progresistas	23
1.3. El proceso de formulación de políticas públicas	27
1.4. La construcción de la agenda pública, los mecanismos de presión y la decisión de la política pública	39

CAPÍTULO 2	50
La despenalización de las relaciones sexuales. Fronteras entre la protección de la libertad sexual y de la indemnidad sexual	
2.1. Iniciativas legislativas presentadas al Congreso para despenalizar las relaciones sexuales de y con adolescentes entre 14 y 18 años en el Código Penal	52
2.2. Puntos en discusión en las propuestas legislativas que proponen la despenalización de las relaciones sexuales de adolescentes en el período 2008-2010	59
2.3. La despenalización de las relaciones sexuales: una cuestión de derechos	70
CAPÍTULO 3	76
La despenalización de las relaciones sexuales y los actores involucrados	
3.1. Los actores oficiales	77
3.2. Los actores no oficiales: organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional	96
3.3. El rol de los medios de comunicación y la agenda mediática	103

CAPÍTULO 4	108
Los mecanismos de presión política en el proceso de despenalización de las relaciones sexuales	
4.1. Los mecanismos de presión impulsados por los actores	109
4.2. La construcción de la agenda pública y la agenda mediática	116
4.3. El bloqueo de la modificatoria y el peligro de la agenda mediática	121
Conclusiones	128
Bibliografía	134
Anexo 1 Instrumentos	

## INTRODUCCIÓN

En abril del año 2006, el Código Penal peruano determinó la penalización de las relaciones sexuales entre y con adolescentes mayores de 14 años y menores de 18, sin considerar si éstas fueron consentidas o no. La ley 28704 modificó lo normado en el Perú en todos sus Códigos Penales anteriores, de 1863, de 1924 y de 1991 –hasta antes de la modificatoria de abril de 2006–, que establecían que las y los adolescentes podían dar su consentimiento voluntario para tener relaciones sexuales a partir de los 14 años. Esto marcó un cambio significativo en el reconocimiento de los derechos vinculados a la sexualidad y a la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes.

Esta modificatoria normó sobre la libertad sexual y la indemnidad sexual. La primera, corresponde al derecho que establece la capacidad de autodeterminación de la persona para el ejercicio libre de su sexualidad, mientras que la segunda, alude a la preservación de la sexualidad de una persona cuando no está en condiciones de decidir sobre su actividad sexual, evitando intervenciones traumáticas de terceros en la esfera íntima de la persona que aún no ha logrado un grado de madurez suficiente o que no puede desenvolverse de manera consciente y libre (Congreso de la República 2010: 4; MINSA/UNFPA 2009: 16). Por tanto, la indemnidad sexual es una condición que limita la libertad sexual. En este caso, el Código Penal determina la capacidad legalmente reconocida, y el límite de edad para su reconocimiento se define de acuerdo a la interpretación jurídica; esta última estará influida por las posiciones ideológicas de los que toman las decisiones.

Establecer el límite de edad para la indemnidad sexual a los 18 años, implica que toda relación sexual con adolescentes es un delito penalmente sancionado, aun cuando medie un consentimiento válido, es decir, emitido de manera voluntaria, sin engaño, coacción o violencia. Esta normativa generó diversos problemas y contrasentidos en el país, así como incongruencias en el marco jurídico. Por ejemplo, las y los adolescentes casados que mantienen relaciones sexuales estarían cometiendo delitos de violación; en el ámbito de las instancias del Estado, la exigencia al personal de los establecimientos de salud de denunciar como casos de violación las atenciones a las adolescentes

en estado de gestación, independientemente de la relación existente entre la adolescente y su pareja. Esto explica por qué muchas adolescentes se negaban a brindar el nombre del padre, puesto que podría ser identificado como violador. Luego de la aprobación de la Ley 28704, se presentaron al Congreso de la República diferentes propuestas legislativas para modificar la penalización de las relaciones sexuales, y restablecer los 14 años como límite para la indemnidad sexual; sin embargo, a la fecha de cierre de la presente investigación ninguna había sido aprobada.

La unidad de observación en estudio está constituida por el proceso de elaboración y presentación de las propuestas legislativas elevadas al Congreso en el período 2008-2010 con el propósito de modificar el Código Penal en esta materia. Estas propuestas fueron acumuladas en un dictamen que planteaba la aprobación de la modificatoria. Este no llegó a ser debatido en el pleno del Congreso, aun cuando se basaba en diversos fundamentos jurídicos y argumentos basados en el principio de la realidad que evidenciaban cómo dicha disposición afectaba los derechos de las y los adolescentes mayores de 14 años. De manera específica, la unidad de análisis de esta investigación enfocó los mecanismos de presión política utilizados por los diversos actores involucrados para promover o impedir la modificatoria. Entre los actores se identifican: Congresistas y asesores del Congreso, directamente vinculados a la elaboración y aprobación de las leyes; actores competentes del Ejecutivo incluyendo a Ministros, funcionarios y asesores, que por su iniciativa legislativa

elevaron al Congreso proyectos de ley; la sociedad civil organizada; los organismos de cooperación internacional y los medios de comunicación.

Es relevante mencionar que en el año 2012, paralelamente a las últimas propuestas legislativas para modificar el Código Penal presentadas al Congreso, se elevó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Expediente N° 00008-2012-PI/TC) interpuesta por 10,609 ciudadanos contra el artículo 1° de la Ley N° 28704 que modificó el artículo 173°, inciso 3°, del Código Penal sobre delito de violación sexual contra menores de edad entre 14 y 18 años. En enero de 2013, esta demanda fue declarada fundada por el Tribunal estableciendo que los menores de edad entre 14 años y menos de 18 pueden ser titulares del derecho a la libertad sexual, cumpliendo las condiciones que el ordenamiento jurídico establece. Esta sentencia sustenta la validez de la modificatoria en estudio, sin embargo, no forma parte de la unidad de observación y análisis de la presente investigación

El problema de investigación se centra en el proceso que llevó a la aprobación y mantenimiento de una política pública que amplió la indemnidad sexual de los menores hasta los 18 años y, en consecuencia, estableció que toda relación sexual entre y con adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años es un delito. Esta normativa no diferencia las relaciones sexuales voluntarias, llevadas a cabo con un consentimiento válido, de aquellas



derivadas de actos de engaño o coacción –mediante violencia o amenaza–, generando contrasentidos e incongruencias normativas. Asimismo, se discute cómo los actores que participan en la formulación de políticas, basándose en el legítimo interés de proteger a las y los adolescentes de las violaciones y abusos sexuales y garantizar una sanción efectiva y justa para los violadores, terminaron penalizando las relaciones sexuales adolescentes, y vulnerando otros derechos como el de la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad e igualdad, afectando además el derecho a la salud de las y los adolescentes (Abad 2011).

En este contexto, la presente investigación busca comprender cómo se configuraron los mecanismos de presión política tanto para promover como para impedir la modificatoria de la norma que estableció que las y los adolescentes mayores de 14 años no puedan dar un consentimiento válido para tener relaciones sexuales. Por todo esto, el interés de esta investigación no está ubicado en resolver si es correcta o no la legislación sobre la indemnidad sexual, ni juzgar los argumentos éticos, morales o legales que llevaron a este tipo de políticas públicas. Su propósito principal es identificar, describir y comprender los arreglos institucionales, las interacciones entre los actores, su correlación de fuerzas y la forma cómo actúan para influir en la toma de decisiones relativas a la regulación de la sexualidad adolescente, y en particular, de la indemnidad sexual.

Del mismo modo, la presente investigación ofrece información relevante sobre los intereses y los argumentos principales en los que se fundamentan las posiciones a favor y en contra de esta modificatoria. Asimismo, ha permitido caracterizar a los diferentes actores, oficiales y no oficiales, que participaron de manera directa en el proceso de formulación de propuestas legislativas orientadas a la modificatoria del Código Penal. Finalmente, describe los mecanismos de presión política que utilizaron los grupos de interés para influir en el proceso de adopción de políticas públicas vinculadas a la sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes.

Respecto del corpus de la investigación, en el primer capítulo se presenta el estado de la cuestión y los aspectos teóricos que guiaron el desarrollo de la misma. En el segundo, se abordan los debates centrales y las posiciones contrarias en el proceso de formulación y presentación de las propuestas legislativas de la modificatoria de la penalización de las relaciones sexuales en adolescentes, acumuladas en el Dictamen de noviembre de 2010 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso. Para este punto, se analizaron argumentaciones jurídicas, argumentos basados en el principio de la realidad y las valoraciones, y posiciones ideológicas acerca de la sexualidad. En el tercer capítulo se caracterizan los actores que participaron en la formulación, presentación y debate de las propuestas legislativas diferenciando la capacidad de influencia que lograron en el proceso, así como su correlación de fuerzas. Finalmente, en el capítulo cuatro se analizan los

mecanismos de presión política desplegados por los diferentes actores y se discute cómo se configuró el escenario para la gestión de intereses en este campo.

Las herramientas de investigación utilizadas fueron los ficheros y la entrevista a profundidad (ver anexo 1). Los ficheros permitieron organizar el recojo de información de documentos del Archivo del Congreso de la República tales como: los Proyectos de ley de modificatoria del Código Penal en la materia, el Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso (CJDH) y el Acta y transcripción de la sesión de la CJDH en la que se aprueba el dictamen. A través de los ficheros se organizó también el recojo de información de los documentos de opinión sobre los proyectos de ley emitidos por instancias como el Poder Ejecutivo, Poder Judicial, así como por estudios de abogados y Organizaciones No Gubernamentales. Las entrevistas a profundidad se realizaron con expertos en temas de derechos, salud pública y derecho constitucional, así como con activistas, funcionarios públicos, Congresistas, asesores y funcionarios de cooperación internacional, que participaron en el proceso. Se realizaron once entrevistas a profundidad, teniendo como criterio de validez el principio de saturación<sup>1</sup>.

Los resultados de la investigación han permitido verificar que los argumentos de los que están a favor de la modificatoria se han ido

---

<sup>1</sup>Los documentos que forman parte del Archivo Documental que fueron revisados en la presente investigación y las transcripciones de las entrevistas se encuentran almacenados en el Dropbox (servicio de alojamiento de archivos en la nube, o en la red de internet). El acceso para su revisión puede ser facilitado a los miembros del jurado que lo requieran, para fines estrictamente académicos, previa solicitud a la investigadora.

desarrollando y documentando cada vez más con fundamentos jurídicos, con indicadores y hechos de la realidad. En tanto que, los argumentos en contra se basan principalmente en valoraciones más subjetivas derivadas de la visión del adolescente como objeto de protección y tutelaje. Los actores involucrados en el proceso de modificatoria se ubican en dos posiciones contrapuestas y antagónicas ideológicamente, entre las cuales, aparentemente, no existe posibilidad de consenso. Se identifica también un conjunto de Congresistas y funcionarios indecisos que se encuentran en una posición neutra que, de acuerdo a la coyuntura, se pueden inclinar hacia una u otra posición. Los actores que estaban en contra de la modificatoria mostraron mayor capacidad de influencia, puesto que esta no llegó a ser aprobada. Esto evidencia que posiciones más conservadoras tienen mayor influencia en las políticas públicas que regulan la autonomía y la capacidad de las y los adolescentes para decidir en el ámbito de su sexualidad.

Los mecanismos de presión política identificados muestran cómo los actores que impulsan la modificatoria pierden fuerza, cuando el problema de la despenalización de las relaciones sexuales de y con adolescentes ingresa al terreno de los medios de comunicación. En ese escenario, se ubican en un contexto de gestión de intereses en el que la agenda mediática se apropia fácilmente del tema en cuestión, el debate se hace público y polariza aún más las posiciones llevando a que el propio sistema bloquee la modificatoria. Ello explica, en gran medida, por qué ésta no se concretó, pese a haber sido

aprobada a nivel de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso hasta en dos oportunidades (mayo de 2007 y noviembre de 2010).

De este modo, se evidencia que las reformas legislativas vinculadas a temas que generan posiciones ideológicamente antagónicas, y que son expuestas en el terreno de la agenda mediática, tienden a ser bloqueadas por el sistema político. Por lo tanto, promover cambios en las políticas públicas sobre la sexualidad, exige repensar las estrategias de agendación. Así, cuando los temas ingresen a la agenda mediática, será posible identificar aquellas que permitan evitar la polarización y neutralizar el poder que pueden ejercer los medios de comunicación.

## CAPÍTULO 1

### La regulación de los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes Mecanismos de presión política desde la autonomía y desde la protección.

Los mecanismos de presión política juegan un rol fundamental en el proceso de adopción de políticas públicas. En especial en las vinculadas a temas controversiales como el de la sexualidad adolescente. Si bien hace más de dos décadas investigadores y activistas señalaron la importancia del debate ideológico respecto de las concepciones sobre la sexualidad y la valoración de lo bueno o lo malo, lo moralmente correcto o incorrecto en este campo (Petchesky 2009: 9; Rubin 1989), en la actualidad este debate no ha sido resuelto y los conflictos políticos y éticos que se derivan del mismo siguen vigentes (Lamas 2005: 57; Petchesky 2009: 9). Así, la sexualidad que para

muchos corresponde a la esfera de la vida privada, para otros constituye un asunto público y político que tiene influencia en el ordenamiento social y, por lo tanto, es objeto de regulación (Araujo 2011: 11; Dides 2006a: 223).

La agenda de los derechos sexuales y reproductivos ha ingresado en las últimas décadas en el debate público y ha sido parte de Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas (Girard 2009: 348), en las que se presentan posiciones generalmente opuestas y en las que el punto clave es la regulación y control del cuerpo y la sexualidad y, por tanto, de los derechos sexuales y reproductivos por parte de los Estados y de los grupos que en él se disputan el poder (Petchesky 2009: 21; Shaaf 2011: 123). Con respecto a este tema, en las políticas públicas vinculadas a la sexualidad adolescente, se da una tensión central entre la autonomía para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y la protección de los mismos. Sucede que no existe un límite claro entre lo que le corresponde proteger al Estado y lo que corresponde a la autodeterminación de las personas, en este caso a las y los adolescentes. Una muestra de ello es que en el Perú en el año 2006 en el Código Penal se estableció como delito toda relación sexual entre y con adolescentes, sin considerar si fueron consentidas o no, equiparando el inicio del libre ejercicio de la sexualidad al inicio de la responsabilidad penal y a la mayoría de edad (Abad 2011: 6)<sup>2</sup>. Con ello se contradijo lo que todos los

---

<sup>2</sup> Se debe tener en cuenta que, como se señaló en la Introducción, en enero de 2013 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo que establecía que las y los adolescentes entre 14 y menos de 18 años no podían ejercer su libertad sexual. Sin embargo, el presente análisis corresponde al período previo a esta sentencia

Códigos Penales anteriores, de 1863, 1924 y 1991, hasta antes de su modificatoria, reconocían: que los menores entre 14 y 18 años tienen derecho y capacidad de dar su consentimiento para tener relaciones sexuales. Es decir, estas no se consideraban un delito siempre y cuando se preste el consentimiento expreso y no se haya empleado coacción (violencia o grave amenaza) o engaño (Castillo, 2006: 14).

Es respecto de esta tensión -y de sus efectos- que el presente capítulo desarrollará cuatro puntos, con el fin de establecer las posturas, concepciones y políticas públicas dadas en este tema. El primer subcapítulo aborda las concepciones sobre la sexualidad y la comprensión de los derechos sexuales y reproductivos, en particular los referidos a las y los adolescentes. Luego, se analizan las políticas públicas vinculadas a la sexualidad en la adolescencia en el marco normativo peruano y la visión de las y los adolescentes como sujetos de protección o sujetos de derechos. En el tercer subcapítulo, se describen y revisan los diferentes enfoques acerca del proceso de adopción de políticas públicas y los grupos de interés. Finalmente, se plantea un enfoque particular de la construcción de la agenda pública y de los mecanismos de presión en la toma de decisiones a partir de los planteamientos de Mujica (2012), dando cabida al análisis del lobby –desde una perspectiva diferente a la tradicional– y de los escenarios para la gestión de intereses que se presentan en el Congreso.



Se considera que estos cuatro momentos argumentativos desarrollados en este primer capítulo permitirán contextualizar y analizar con mayor claridad y pertinencia las argumentaciones y planeamientos a favor y en contra de la modificatoria del Código Penal, además de ayudar a identificar a los actores y su correlación de fuerzas. Asimismo, permitirán caracterizar los mecanismos de presión desarrollados por dichos actores para, finalmente, comprender cómo se dio el proceso de agendación del problema y los factores que llevaron a que la modificatoria del Código Penal no llegue a aprobarse.

### **1.1. Sexualidad y derechos sexuales y reproductivos de adolescentes. Entre la autonomía y la protección**

La sexualidad se puede entender desde diversas perspectivas. Por ejemplo, en enfoques biomédicos se establece la subordinación de la misma a la reproducción. No obstante, si bien no se pueden negar sus raíces instintivas, la sexualidad humana va más allá de los condicionantes biológicos, del funcionamiento del cuerpo, la fisiología y la anatomía (Petchesky 2009: 19; Weeks 1998: 62). De hecho, se considera que responde más a una construcción cultural e histórica y el cuerpo, el instinto y lo biológico adquieren sentido en las relaciones sociales (Rodríguez 2005: 289). De ahí que la sexualidad como construcción social responda a una matriz de influencias

culturales, económicas, sociales y relacionales. Desde esta concepción se asume que las expresiones de la sexualidad variarán en el tiempo, espacio e incluso en el mismo cuerpo, ya que si bien este es un substrato de la sexualidad, no es fijo, sino que también produce y simultáneamente es producido por significados sociales (Girard 2009; Weeks 1998: 62). En ese sentido se puede hablar de “sexualidades”, pues no existe una forma única de vivir la sexualidad y estas tienen a la vez independencia e interdependencia con el sexo y el género (Petchesky 2009: 13).

Asimismo, desde la visión constructivista (Rodríguez 2005: 290; Rubin 1989; Weeks 1998: 57) se plantea que las identidades sexuales y genéricas estarán determinadas social e históricamente, y que hay diversas formas de manifestar la sexualidad sin fines reproductivos y sin adoptar únicamente relaciones heterosexuales. Es en esta comprensión de la sexualidad que se entrecruzan diversos debates: entre ellos, los referidos a la familia, la procreación, el control del cuerpo, la libertad, entre otros. De este modo, la sexualidad se ubica en el ámbito político, pues atraviesa diferentes ámbitos de la vida y, de acuerdo al significado que se le asigne, influirá de manera diferenciada en el orden social (Araujo 2011: 12). En este contexto los derechos sexuales y reproductivos, surgen como representación de las expectativas, necesidades y exigencias para un ejercicio pleno de la sexualidad, con autonomía.

La Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994, y luego la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, marcaron hitos clave en el proceso de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos (Girard 2009); sin embargo, hasta la fecha, no se ha logrado una aceptación cabal de los mismos en el discurso internacional y en la agenda política de los países, lo cual da cuenta de lo sensible que es el tema y el debate ideológico que origina.

En las dos últimas décadas, investigadores y activistas han planteado la necesidad de diferenciar los derechos reproductivos de los derechos sexuales, considerando tanto la especificidad de los contenidos de cada categoría como el proceso que se ha dado en la lucha para que sean incorporados por los Estados. Sin embargo, también se ha mantenido el uso conjunto de los dos términos, dejando en claro su interdependencia y que unos no presuponen a los otros. Y es en esta medida que lo importante es trabajar por la autonomía en ambas dimensiones, es decir, tanto en los aspectos vinculados a la reproducción como al conjunto de las manifestaciones de la sexualidad, incluyendo el deseo y el placer. Partiendo del reconocimiento de las especificidades señaladas, para efectos de la presente investigación, se utilizará el término de manera conjunta.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Es claro que los derechos reproductivos fueron los primeros en plantearse y los que han ido logrando mayor espacio y reconocimiento, más aun cuando por años, lo que se priorizó fue la lucha por la autodeterminación en materia de reproducción. De otro lado, los derechos sexuales serían los más directamente relacionados al ejercicio de la sexualidad desvinculada de la reproducción. Para una revisión

Para definir los derechos sexuales y reproductivos Dides (2006b: 220) enfatiza que éstos forman parte de los derechos humanos y, por tanto, comparten sus características de indivisibilidad y universalidad. Por ello, se pueden entender como el derecho de hombres y mujeres a:

[...] decidir libremente y tener opciones en lo concerniente a la libertad y seguridad de la persona, sexualidad, derecho a la vida, reproducción, calidad de atención en salud, acceso a la información y otras cuestiones, como la privacidad y confidencialidad en la toma de decisiones referidas a la salud sexual y reproductiva. (Dides 2006b: 220)

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS 2000), señala que el reconocimiento de los derechos sexuales se encuentra en proceso de evolución y recoge la definición propuesta por la Asociación Mundial de Sexología:

[...] los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos universales basados en la libertad, dignidad e igualdad inherentes a todos los seres humanos. Dado que la salud es un derecho humano fundamental, la salud sexual debe ser un derecho humano básico. Para asegurar el desarrollo de una sexualidad saludable en los seres humanos y las sociedades, los derechos sexuales deben ser reconocidos, promovidos, respetados y defendidos por todas las sociedades con todos sus medios. (OPS 2000: 37)

Los estudios establecen claramente que en la base del debate acerca de los derechos sexuales y reproductivos están las concepciones sobre la vida, lo

---

exhaustiva al respecto ver: Amuchástegui Herrera, Ana y Marta Rivas Zivy (2004). “Los procesos de apropiación subjetiva de los derechos sexuales. Notas para la Discusión. Estudios Demográficos y Urbanos”.

humano, lo ético, lo público y lo privado (Dides 2006b: 226; Mujica, 2007: 272); así como la lucha por la autonomía basada en la libertad de conciencia y libre voluntad para decidir (Maier 2008: 15).

El tema de lo público y lo privado en el campo de la sexualidad, y por ende de los derechos sexuales y reproductivos, merece ser analizado, puesto que la ubicación que se les dé influye en el ejercicio de los mismos y en el rol del Estado como garante del adecuado cumplimiento de los derechos (Dides 2006b; Dixon – Mueller y col, 2009). Brown (2009: 14) revisa las tradiciones políticas, y planteamientos de Bobbio y Arendt y concluye que la definición de los asuntos públicos y privados dependerá del enfoque y comprensión de la política y del Estado. Así, en una tradición liberal hay primacía de lo privado sobre lo público, mientras que en las posiciones republicanas y comunitaristas, la primacía la tiene lo público, que equivaldría a la contraposición del interés colectivo al interés individual.

Según este punto de vista, Brown (2009) señala que desde una perspectiva liberal la sexualidad, incluyendo la reproducción de la especie, pertenecería al ámbito íntimo y privado y por tanto no debería ser regulada; mientras que desde una perspectiva de tradición republicana –y particularmente en su versión comunitarista– es un asunto que pertenece al ámbito público, y para ello se aplican “políticas sexuales (leyes de matrimonio, divorcio, adopción, concubinato, códigos de convivencia, etc.) y, sobre todo, políticas demográficas concretas. La autora cuestiona esta dicotomía, ya que

en la práctica es difícil encasillar la sexualidad en uno u otro lado de esa divisoria puesto que “[...] la sexualidad es [...] precisamente aquello que opera como bisagra entre los dos espacios” (Brown, 2009: 14). Además, si bien aparentemente en los regímenes modernos se asume la sexualidad y procreación como asunto íntimo y privado y, por tanto, supuestamente no se le aplica regulación estatal alguna, en la práctica sí existen controles. De hecho, aun cuando no haya regulaciones explícitas, el poder se manifiesta de manera implícita a través de mandatos sobre los modos legítimos o permitidos de vivir la sexualidad, disfrutarla o reproducirse (Foucault 1998).

Los aspectos tratados de manera general sobre la sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos se aplican a la etapa adolescente, sin embargo, adquieren algunas particularidades derivadas de la visión de los mismos como sujetos de derechos o de protección. En esta población, la tensión que cobra mayor importancia es la de la autonomía para el ejercicio de los derechos por parte de las y los adolescentes y la protección de los mismos como sujetos de tutela. Lo que está en juego es la libertad sexual y el reconocimiento de la capacidad que se les “otorga” para ejercer sus derechos.

Un hecho clave en esta temática fue la Convención por los Derechos del Niño (Asamblea General de la Naciones Unidas, 1989), que implicó un cambio de paradigma en la comprensión de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no como objetos de protección. Siendo esta normativa

internacional vinculante, ha exigido a los gobiernos firmantes, entre ellos al Perú, generar condiciones para la garantía de los derechos de esta población. Sin embargo, si bien se ha avanzado en términos discursivos la visión que prevalece es que son personas en formación y que requieren protección basándose en que están en proceso de desarrollo.

Existe también otra tensión entre el interés superior del niño y la patria potestad, ambos principios reconocidos en la Convención por los Derechos del Niño y en el Código del Niño y del Adolescente del Perú (Congreso de la República, 2000) que evidentemente se complementan puesto que los menores de edad requieren de la protección de sus padres para garantizar el ejercicio de muchos de sus derechos, lo cual se realiza en mérito de la patria potestad. Sin embargo, aludiendo a ella es que muchas veces se limita el acceso a oportunidades y condiciones para poder ejercer sus derechos vinculados a la sexualidad, que además el Estado está obligado a ofrecer en mérito del interés superior del niño (Jones 2006).

Por otro lado, en los propios adolescentes se pueden identificar brechas entre los derechos enunciados y su ejercicio o titularidad, cuando se denota que las percepciones sobre sí mismos están lejanas a una visión de titulares de derechos relativos a su sexualidad y reproducción. Aun cuando a nivel discursivo podrían expresar que sí tienen derechos, difícilmente se reconocen con el derecho a decidir libremente en este campo y menos aún a reclamar al

Estado ante la vulneración de alguno de sus derechos vinculados a la sexualidad. Esto incrementa la dificultad puesto que no solo hay que trabajar la dimensión política sino también sobre las normas socioculturales y las expectativas de la población (Jones 2006: 199).

De este modo, en el debate se confrontan posiciones de grupos que luchan, por un lado, por el reconocimiento de la autonomía y derechos de las personas para decidir sobre su cuerpo y su sexualidad y, de otro lado, de los que consideran necesario establecer mecanismos de control sobre las personas para garantizar la protección de la vida, lo cual sería deber de las instancias delegadas para su cuidado cómo serían, por ejemplo, la familia o el Estado. El tema del ejercicio de la sexualidad por parte de las y los adolescentes y la capacidad para decidir o no tener relaciones sexuales ha cobrado gran relevancia en el Perú. Una evidencia de ello es la modificatoria del Código Penal que en el año 2006 penalizó todas las relaciones sexuales de las y los adolescentes menores de 18 años. Este aspecto se desarrollará en detalle en la siguiente sección.

## **1.2. Las políticas públicas y el control de la sexualidad en la adolescencia: visiones conservadoras y progresistas**



El estatus de la y el adolescente en el marco normativo peruano es contradictorio y ambiguo; así, desde un enfoque jurídico se diferencia a las personas de acuerdo a su capacidad para el gozo y ejercicio de sus derechos. El Código Civil señala que todas las personas tienen derecho de goce de sus derechos, excepto las y los menores, quienes a partir de los 16 años tienen incapacidad relativa para dicho ejercicio y los menores de 16, quienes tienen incapacidad absoluta para el ejercicio de derechos. Sin embargo, el mismo Código también plantea excepciones, por ejemplo, el caso de las adolescentes quienes desde los 14 años sí estarían en capacidad de reconocer a sus hijos y establecer juicios de alimentos (Congreso de la República 1984).

El mismo marco normativo nacional, en concordancia con lo que propone la Convención por los Derechos del Niño, establece en el Código del Niño y el Adolescente<sup>4</sup>, dos principios fundamentales: el principio del interés superior del niño, ya mencionado, y el principio del desarrollo de la capacidad o madurez del individuo. A la luz de ambos se reconoce a las y los niños y adolescentes, como sujetos de derechos. Diferentes artículos de este Código evidencian la visión del adolescente como persona con capacidad para ejercer diversos derechos (MINSA / UNFPA 2009: 13, 38).

Como se ha venido reseñando, en el caso del Código Penal, en el año 2006 se dio la modificatoria, relacionada a la libertad e indemnidad sexual de

---

<sup>4</sup>Norma legal que por ser específica en materia de niñez y adolescencia debería tener mayor jerarquía que el Código Civil en temas vinculados a dicha población.

los menores de 18 años. El primer concepto, hace referencia a la *capacidad que tiene una persona para autodeterminarse* en el ámbito de su sexualidad. En el caso particular de este Código, establecería la “capacidad legalmente reconocida” (MINSA / UNFPA 2009: 16). Según Boix y Berenguer (citados por UNFPA / Manuela Ramos / Promsex 2010: 10), dicha libertad tiene un sentido positivo y uno negativo, que se complementan. El primer sentido se relaciona “con la capacidad de hacer y aceptar las propuestas que se prefieran”; y el segundo más bien, alude a la capacidad de rechazar las propuestas no deseadas. Pueden darse condiciones que limitan la capacidad para ejercer la libertad sexual, y en el ordenamiento jurídico la edad es uno de los criterios utilizados para delimitarla. Esta capacidad está directamente relacionada a la indemnidad sexual, que corresponde al derecho de toda persona a culminar con su proceso normal de desarrollo de la sexualidad, de manera que en el futuro se pueda garantizar también el ejercicio de ella. Es en este sentido que se habla de preservación de la sexualidad de una persona cuando no está en condiciones de decidir sobre su actividad sexual, evitándose así intervenciones traumáticas de terceros en la esfera íntima de la persona que aún no ha logrado un grado de madurez suficiente para desenvolverse de manera consciente y libre en el ámbito de su sexualidad (Congreso de la República 2010: 4; MINSA / UNFPA 2009: 16). La particularidad en este caso es que el límite de edad para establecer la indemnidad sexual se define de acuerdo a la interpretación jurídica, la que también estará influida por las posiciones ideológicas de los que toman las decisiones.

La modificación del Código Penal, incrementó considerablemente las penas para los violadores de menores (Congreso de la República 2006) basándose en el interés de proteger a las y los adolescentes de las violaciones sexuales y evitar la impunidad. Como ya se dijo, este cambio también determinó que se debe considerar a todas y todos los adolescentes menores de 18 años como incapaces de dar un consentimiento válido para tener o no relaciones sexuales y, por tanto, sin derecho de ejercer su libertad sexual. De este modo, se estableció la indemnidad sexual hasta los 18 años como bien jurídico protegido. Esto significó una modificación radical frente a lo que se estipulaba en los Códigos anteriores en los que la indemnidad sexual estaba establecida para menores de 14 años, mientras que los mayores de 14 años podían hacer uso de su libertad sexual, consintiendo de manera voluntaria relaciones sexuales y otros actos sexuales, sin que ello sea penalizado, siempre y cuando el consentimiento haya sido válido, es decir sin coacción – por violencia o amenaza– o engaño. Esto implicó considerar como un delito toda relación sexual con una o un adolescente y es una forma de regular los derechos sexuales y reproductivos de las personas generando mecanismos de control de la vivencia de la sexualidad amparándose en el marco normativo (Castillo 2006).

De este modo, en el país las políticas públicas vinculadas a la sexualidad adolescente han estado en el foco del debate en varias ocasiones, y han recibido atención diferenciada en razón de la visión de los mismos como

sujetos de derechos o como objeto de tutela y protección. Frente a esta normativa se han dado diversos procesos que buscaron despenalizar las relaciones sexuales de y con adolescentes basándose, por lo general, en argumentaciones jurídicas, en las demandas y necesidades de las y los adolescentes, así como en el problema de salud pública que se puede originar.

Los estudios realizados en este campo han enfocado principalmente los aspectos éticos, morales o legales, así como los argumentos de aquellos que están a favor y en contra de esta normativa (Abad 2011; Castillo 2006; MINSA / UNFPA 2009; UNFPA / Movimiento Manuela Ramos / PROMSEX 2010). Sin embargo, no se ha estudiado los mecanismos de presión política y los arreglos institucionales que se han desplegado en el proceso de toma de decisiones relacionado con la elaboración de las propuestas legislativas, así como con la adopción de políticas públicas en esta materia, aspecto que constituye la unidad de análisis de la presente investigación. Por ello, en las siguientes secciones se presentará el marco comprensivo sobre el proceso de adopción de políticas públicas, así como de los mecanismos de presión, los actores y grupos de interés.

### **1.3. El proceso de formulación de políticas públicas**

Para estudiar los mecanismos de presión política que se activaron para promover la modificatoria del Código Penal, es necesario comprender el proceso de adopción de políticas públicas, pues permitirá analizar la participación de diversos actores así como las diferentes estrategias que se ponen en juego cuando se busca influir en la formulación y aprobación de las propuestas legislativas. En ese sentido, además de definir qué es una política pública, se requiere analizar los procesos que se dan en su determinación teniendo en cuenta que, en gran medida, el hecho que se establezca o no una decisión dependerá de las posiciones ideológicas, pero aún más de los intereses en juego y de los arreglos institucionales y mecanismos de presión que se desplegaron. Por ello, en la presente sección se analizarán los enfoques de aproximación a las políticas públicas y cómo se caracterizan los actores que participan en el proceso de la política pública y su influencia en el mismo.

Subirats (2012: 35) señala que toda política pública busca la resolución de un problema público reconocido y por tanto es una respuesta institucional a estados sociales juzgados como políticamente inaceptables. En general, las definiciones ponen el acento en diferentes aspectos: la finalidad de la decisión, la decisión en sí misma que lleva a que surja una política, el problema público que busca enfrentar y la dimensión del poder enfatizando en la autoridad que toma la decisión. El autor plantea la necesidad de contar con una definición

más operacional que dé cuenta del consenso de diferentes investigadores; así desde una visión más integradora plantea que toda política pública es:

una serie de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e interés varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable tendientes a modificar la conducta de grupos sociales, que se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivo) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats 2012: 38)

En esta definición se identifican diversos elementos de una política pública: la solución del problema público, existencia de grupos objetivo, una coherencia al menos intencional, existencia de diversas decisiones, programa de intervenciones, los actores públicos, la existencia de actos formales y la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

De manera complementaria, es necesario relevar que el proceso político en el cual se definen las políticas públicas es también importante, pues tendrán un fuerte impacto en su establecimiento (Stein y colaboradores 2006), en este proceso se dan confrontaciones, negociaciones y consensos entre los actores según sus intereses y motivaciones en el tema que se aborde, y la viabilidad de una iniciativa política estará determinada por la interacción de creencias, motivaciones, intereses, recursos de los diferentes actores que participan en el

proceso. Asimismo, cuenta el clima político, la negociación y los ámbitos de decisión (Kingdon 1995; Meltsner 1992).

El análisis de las políticas públicas ha pasado por diferentes enfoques: desde el enfoque de la racionalidad absoluta hasta el de la irracionalidad. Sintetizando la revisión realizada por Subirats (1994) se identifica que la visión de la adopción de políticas basada en la racionalidad enfatiza un enfoque más económico en el que la decisión la toma un actor unitario, que actúa buscando la alternativa que traerá la mayor utilidad. Para ello se parte de un problema, se establece un objetivo, se analiza alternativas y se elige la que mejor resuelve el problema. Sin embargo, las decisiones no siempre son tomadas por un único decisor, ni es posible garantizar que la alternativa que se elige llevará a la eficiencia. Frente a este modelo se propuso el enfoque de racionalidad limitada. Este plantea que los actores que deciden no tienen toda la información necesaria para analizar todas las alternativas posibles; así, la información es escasa, los criterios para la decisión son restringidos y no se puede tener en cuenta tampoco todas las preferencias sociales. Por todo ello, si bien la racionalidad guía la decisión no se buscará la eficiencia máxima sino la opción de varios actores que buscan hacer lo mejor que se puede en el contexto que enfrentan (Subirats 1994).

Las críticas a estos dos enfoques enfatizan que en la toma de decisiones en el campo normativo se entremezclan los procesos, participan muchos

actores, no solo los formales, y las decisiones no son racionales. Surge así el enfoque incremental de Lindblom (1991), quien plantea que la toma de decisiones políticas es “incrementalista”, es decir, las políticas son modificadas gradualmente, basándose en el pragmatismo y en el mecanismo de “salir del paso” (muddling through). El incrementalismo enfatizará que los decisores optan por ir resolviendo parcialmente el problema público, así, la decisión es resultado del compromiso y ajuste de intereses de diferentes actores presentes, que intentarán mejorar el punto de partida sin alejarse demasiado del mismo. Este enfoque fue criticado señalando que el proceso de establecer políticas es más bien discontinuo, y que la realidad estará mejor expresada en un conjunto de corrientes que fluyen en el proceso político, en el cual muchas decisiones de política responden más bien y principalmente a la casualidad (Subirats 1994). Así se propuso el enfoque denominado por sus autores (Cohen, Marsh y Olsen, citados por Subirats 1994) como “papelera” (garbage) en el cual se destaca que en el proceso político existen problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver.

Kingdon (1995), recoge este último modelo y plantea que existen tres corrientes que discurren de manera independiente en el proceso político, el problema, las alternativas y el contexto político. Así, una política se establece cuando convergen todos estos elementos. Siguiendo a Porter (1995):



Esta forma de describir el proceso de establecimiento de políticas se diferencia del modelo de etapas principalmente en dos cosas. En primer lugar no considera a las autoridades encargadas de la toma de decisiones como protagonistas solitarios o aislados que tienen ante sí opciones claramente definidas; sino que se las describe como parte de un proceso interactivo en el que intervienen muchos otros actores que toman decisiones en condiciones de considerable incertidumbre y ambigüedad. En segundo lugar deja espacio para la participación de otros actores, como personas y grupos fuera del gobierno, que no forman parte de la elite en poder, pero que ocupan importantes papeles en la sociedad civil y tienen considerable interés en las políticas que resulten. (Porter, 1995)

Partiendo de esta aproximación, la presente investigación enfocará el análisis relevando la importancia y el valor de la aproximación política, que evidencia que el surgimiento, diseño, construcción e implementación de las políticas públicas, más allá de pasos y decisiones racionales, se basan en un intenso proceso político de confrontación de fuerzas e intereses. En el juego político se identificarán actores que buscarán satisfacer sus intereses y por tanto, evitar que los de otros se cumplan, generándose movilizaciones para alterar los resultados de la política pública en concordancia con sus intereses.

Complementariamente, Cabrero (2000) plantea que para analizar la formulación y aplicación de políticas en países de América Latina de tradición autoritaria y en transición democrática, los modelos provenientes de sistemas culturales y políticos como el estadounidense no son suficientes. Por ello, plantea cuatro dimensiones que se deben tener en cuenta para comprender mejor este proceso: el tipo de régimen político; los tipos de modelos de gestión que establecen escenarios diferentes para los decisores; los referentes

institucionales que determinan muchas veces escenarios o arenas en los que se dan acuerdos o mecanismos de regulación; y finalmente, la cuarta dimensión, que es la más relevante para esta investigación, referida a las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto que “definen la profunda lógica de los autores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos más allá de las razones y deberes” (2000: 191). Todo ello genera códigos, formas de relacionarse y de negociar que muchas veces permite interpretar el curso de la política.

En el proceso de adopción de políticas, los actores tienen un papel fundamental. Como señala Meltzer (1992), lo primero que distingue a los actores vinculados a una política son las posiciones que adoptan frente a la misma. Se ubican así “los amigos, los enemigos y quienes se mantienen neutrales. Muy pronto, sin embargo, la dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado. Es entonces cuando se identifican entre sí los que están a favor de una determinada política y los que están en contra” (1992: 374)

De otro lado, los actores estarán influenciados por sus motivaciones, creencias, intereses que no siempre son explícitos. De manera genérica estos pueden ser clasificados de acuerdo a la posición que ocupan, así serán actores formales u oficiales, e informales o no oficiales (Kingdon 1995). Los primeros ocupan cargos de poder dentro de la estructura del gobierno, mientras que los

segundos se involucran en los procesos guiados por sus intereses y el efecto positivo o negativo que consideran tiene para ellos la aprobación de una política. Los actores informales pueden representar instituciones, colectivos o ser actores individuales; sus funciones no están normadas como sí se da en el caso de los actores formales. Desde dichas posiciones podrán tener mayor o menor protagonismo de acuerdo al grado de proximidad a los grupos interesados.

Siendo uno de los objetivos de la presente investigación identificar los actores que participan en el proceso de modificatoria del Código Penal, es pertinente describir de manera específica los diferentes actores que se encuentran al interior de esta amplia clasificación partiendo de lo propuesto por Kingdon (1995). Entre los formales se identifican diversos actores con diferentes niveles y jerarquías: desde el presidente o máximo gobernante, funcionarios políticos del poder ejecutivo, parlamentarios del poder legislativo, los asesores y funcionarios públicos de carrera. El autor detalla el conjunto de recursos y capacidades que cada actor tiene y cómo, de acuerdo al tema y tipo de política, tendrán mayor o menor influencia en el proceso de toma de decisiones.

Respecto de los actores no formales, se identifican también diferentes tipos. En primer lugar están los grupos de interés, que aluden a grupos organizados que tienen claro que serán afectados por la aplicación de las

políticas públicas y, por lo tanto, realizan diferentes acciones para influir en los resultados. Entre los grupos de interés más representativos están las agrupaciones sociales con algún fin específico, las asociaciones empresariales o patronales de trabajadores, de profesionales, asociaciones gremiales, agrupaciones que surgen en torno a una causa, entre otros. De hecho, los objetivos de un grupo de interés pueden ser opuestos al de otro, asimismo, el tipo de acciones que realizan para influir en la agenda serán diversas (Kingdon 1995).

Al respecto cabe diferenciar los términos “grupo de interés”, “grupos de interés político” y “grupo de presión”. Asensio (1972) señala que el término “grupo de interés político” puede vincularse fácilmente a un partido político, por tanto, es preferible utilizar únicamente “grupo de interés”, que alude al interés por relacionarse con la dirección política u órganos políticos para influir en ellos con relación a temas vinculados a las políticas; sin embargo, es claro que esa no es esa la única razón por la que el grupo existe. El autor también destaca que si bien los grupos interés pueden constituirse en grupos de presión cuando realizan presión política, esta es uno de los medios para lograr otros objetivos inherentes al grupo, por tanto, tendrán otras tareas y actividades en los que la presión política no forma parte de su accionar. En ese sentido, plantea que el término más adecuado cuando se habla de actores en el proceso de formulación de políticas, es el de grupo de interés (Asensio 1972: 100-101).

Siguiendo a Kingdon (1995), otro tipo de actor informal son los partidos políticos. Actores protagónicos del proceso que sustentan su influencia directa en la formulación de la política a través de sus representantes en el poder legislativo, y a través de la articulación de las demandas ciudadanas, pues deberían representar y expresar intereses que sean coincidentes con sus definiciones doctrinarias e ideológicas. Los partidos políticos tendrán recursos de poder sustantivos en el debate de la política pública, pues en la práctica constituyen grupos sólidos que deben apoyar en bloque una propuesta y además tendrán influencia directa en definir si esta se transforma en política pública. De hecho, en la realidad del país esto no ocurre, puesto que los partidos políticos son débiles y están fragmentados.

Un tercer actor no formal descrito por este autor, lo constituyen los investigadores y expertos o consultores. Ellos logran influenciar a través del conocimiento que han desarrollado sobre los temas y problemas que abordan las políticas públicas. Es esperable que las propuestas de política pública se fundamenten en investigaciones especializadas y recientes, a manera de evidencias que han sido recopiladas por académicos, investigadores y expertos. Incluso, se estila convocar a académicos a las audiencias del Congreso para que presenten estudios sobre el tema que se está debatiendo.

Finalmente, el último actor no formal corresponde a los medios de comunicación. Éstos tienen un rol central en el establecimiento de la agenda,

sin embargo, sobre este tema hay diferentes posiciones. Para Kingdon (1995), es menos importante que la acción de los grupos de interés, fundamentando su planteamiento en el hecho que los medios abordan los temas por un corto período, y que rápidamente lo cambian pronto, generando que su impacto se diluya. No obstante, los medios tendrán su mayor impacto cuando afectan a actores protagónicos que participan en el proceso de elaboración de la política. De manera opuesta, Parsons (2007), señala que los medios de comunicación tienen gran peso sobre todo en la etapa de la agendación de un problema.

Por su parte McCombs (2006), realizó un estudio exhaustivo sobre el impacto de los medios informativos y señala que estos ejercen gran influencia sobre la percepción de cuáles son los temas más relevantes y explica que los medios informativos terminan siendo “los fijadores” de los temas que tienen relevancia y sobre los cuáles se genera una opinión pública (2006:25). Así, el autor establece la diferencia, y la relación directa, entre la agenda mediática y la agenda pública o “agenda del público”. La primera la describe como los patrones de cobertura informativa y la segunda como las preocupaciones del público, concluyendo que hay una transferencia entre una y otra de la relevancia temática pues los temas de preocupación pública más destacados por los medios se constituyen luego en los temas de preocupación pública más importantes (2006: 29).

En la presente investigación, es importante tener en cuenta también que la definición de políticas estará mediada por actores que tienen posiciones divergentes frente a la regulación sobre la sexualidad adolescente, y es posible identificar grupos con posiciones más conservadoras y grupos con posiciones de mayor apertura. En ese sentido es relevante definir qué se entiende por conservadurismo y, en oposición, por progresismo. Dides (2006a), citando el Diccionario de Ciencias Sociales y Política, señala que “el conservadurismo es una concepción del mundo y movimiento político que se ampara en lo ‘tradicional’, quiere conservar y se orienta por la tradición” (2006a: 61). Sin embargo, no existe un conservadurismo universal, atemporal o deshistorizado, así siempre se ubicará en un contexto específico y responderá a ideas y objetivos sociales que buscan un cambio. Implica entonces un discurso político, puesto que busca la eliminación de su oponente y busca que prevalezca lo que postula como la única y válida forma de interpretar la realidad (Dides 2006a: 61-62). Torre y Ramírez, citando a José Alonso, proponen que se trata de un paradigma que más allá de una ideología fija tiene que ver con una actitud que busca mantener algo intacto, demanda el respeto a la tradición y apelando muchas veces a justificaciones religiosas visualiza el cambio como una amenaza (2005: 462). Los mismos autores proponen que el “conservadurismo” debe ser usado como un concepto histórico en alternancia con el progresismo, teniendo en cuenta que cada uno de estos grupos no se pueden ver como un todo homogéneo, puesto que en su interior habrá singularidades y visiones no siempre compactas (Torre y Ramírez, 2005: 457).

Mujica (2007), analizó en detalle los grupos en oposición en el campo de los derechos sexuales y reproductivos en el Perú, denominándolos de manera general grupos “pro derechos” y grupos “pro vida” (2007: 20, 170). Ambos desarrollan estrategias y mecanismos para influir en el campo de las políticas públicas, y en particular en las vinculadas a la sexualidad. El autor explica cómo las concepciones de los segundos, basándose en la defensa del derecho a la vida y la dignidad de las personas, justifican la interrelación Iglesia-Estado para establecer mecanismos de control y restricción de la libertad y de los derechos sexuales y reproductivos.

A la luz de los diferentes conceptos revisados será importante analizar cómo operaron los diferentes actores que tomaron parte en el proceso de modificatoria del Código Penal, así como las estrategias que desarrollaron.

#### **1.4. La construcción de la agenda pública, los mecanismos de presión y la decisión de la política pública**

En la presente sección se hará una revisión sobre la forma en que se establecen los mecanismos de presión política con el objeto de llegar a una decisión de políticas. Para ello es necesario conocer cómo se construye la agenda pública y cómo desde esta agenda se influye en la agenda de las decisiones políticas pues, como ocurrió en el caso de las propuestas



legislativas que buscaron modificar el código penal, un tema puede lograr formar parte de la agenda pública, sin embargo, no se concreta en la adopción de una política. Los conceptos que se revisarán tales como: agenda pública, agenda de decisiones, ventana de oportunidad, lobby, emprendedores de política y arenas para la gestión de intereses; son relevantes en el caso del presente estudio, pues pueden aportar al análisis de los arreglos institucionales y factores que han hecho que no se haya logrado aprobar la modificatoria del Código Penal.

La primera postura en la que nos apoyaremos para analizar cómo se construye la agenda es la de Kingdon (1995), partiendo de la pregunta: ¿por qué los actores relevantes en el proceso de la política pública prestan atención a ciertos temas y no a otros? Es decir por qué un problema llega a formar parte de la agenda pública o no y, por tanto, tiene la posibilidad de transformarse en política pública. Parece algo simple, sin embargo, lo complejo es tener claro qué hace que los actores que tendrán influencia en la toma de decisión presten atención a un problema, sabiendo que no se puede abordar todos. El autor explica que la toma de decisiones de política pública se da como consecuencia de la convergencia de tres procesos o corrientes: la corriente de problemas, la de política y la de políticas o soluciones. Es decir; cuando un problema es reconocido, hay un ambiente o contexto político favorable y hay una alternativa de solución disponible. Esa convergencia es una situación coyuntural, que permite que se abra una “ventana de oportunidad” en la que “el enganche” de

las tres corrientes hará posible que la política ingrese a la “agenda de decisiones” y finalmente se adopte. En ocasiones puede lograrse un enganche parcial entre dos de las corrientes pero con ello no se logrará que se abra la ventana y se llegue a una decisión final. Este enfoque permite diferenciar la agenda pública de la “agenda de decisiones”. Además, un elemento que Kingdon destaca en el logro de la ventana de oportunidad, es la presencia de los “champions” o emprendedores de política; que son actores clave que impulsarán el proceso de adopción de políticas, y que muchas veces son los que lograrán que el “enganche” ocurra.

Por su parte, Porter (1995), enfatiza en las características del tema o problema que hacen que se constituya en un problema público. La pregunta entonces es: ¿qué requisitos se deben cumplir para que un tema pase a la agenda? De modo general, considera que los temas deberían cumplir tres requisitos para incluirse en la agenda: que sean de amplio conocimiento e interés público; que buena parte del público crea que se requiere algún tipo de acción; y finalmente, que la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Es también interesante el planteamiento de Parsons (2007) sobre la importancia que puede tener la opinión pública en la agendación. En este proceso la demanda de políticas públicas por la opinión pública podría determinar una oferta al respecto. Según este autor, la agenda pública estará

definida por el juego mutuo entre la opinión pública y el poder público. Al respecto, McCombs (2006) releva el poder de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda, pues la agenda mediática, influirá en la opinión pública. Este autor añade que muchas veces los medios no solamente definen sobre qué temas pensar, sino también qué es lo que se debe pensar sobre los mismos (2006: 237). De este modo, tanto la opinión pública como la agenda mediática tendrán gran influencia en la definición de políticas públicas.

Cómo se ha podido ver, la decisión que llevará a la aplicación de una política estará influida por múltiples aspectos, entre ellos el accionar de diversos actores. Entre estos actores, vale la pena detenerse un momento en los grupos de interés, quienes desplegarán una serie de estrategias y acciones que dependerán de los recursos con los que cuentan. Según Kingdon (1995) las estrategias que dichos grupos realizan con el objetivo de que los funcionarios o políticos conozcan alguna información u orienten su posición frente a un tema son muy diversas, fluctúan desde el envío de cartas, el llamar la atención de los medios, el generar campañas, entre otras. De cualquier forma, sus recursos dependerán de la ubicación en que se encuentren, de la fuerza de su movimiento y cohesión, y de su capacidad para generar alianzas. De este modo, el conjunto de acciones y recursos para influir en la decisión constituyen mecanismos de presión política. Algunos de ellos son claramente visibles mientras que otros no necesariamente lo son.

Un mecanismo de presión política clásico es el “lobby político”. Para definirlo, Pineda (2002), cita a la Enciclopedia Británica, señalando que lobbying -o cabildeo político- se refiere a: “[...] cualquier intento por parte de individuos o grupos de interés privados para influir en las decisiones del gobierno” (2002: 88). Luego amplía la definición señalando que “las actividades de un lobby se refieren a los actos de personas (asalariadas o no) que intentan promocionar los intereses de los grupos a los que representan, ya sea mediante contacto personal con los legisladores, como a través del envío de comunicaciones o información a los mismos”. Es conocido también que el término lobbying procede del inglés lobby (literalmente “vestíbulo”) pues era en los pasillos del Congreso de Estados Unidos o Inglaterra del siglo pasado donde los representantes de los grupos de interés esperaban a los representantes políticos para plantearles sus pedidos.

Generalmente, cuando se habla de lobbying, surge el tema de los grupos de interés. Sin embargo, como explica, Ascencio (1972) no se debe confundir la acción misma de lobby con el grupo o persona que lo realiza. Martínez Calvo (citado por Pineda, 2002), destaca que el lobby es una acción más neutra, mientras que la actividad de los grupos de interés sí puede introducir la posibilidad de una amenaza o sanción, por lo menos social, si se deniega una petición. Asimismo, el lobby es una agencia técnica independiente, que puede estar incluso al servicio de un grupo de interés, puesto que los lobbyists serían especialistas dedicados profesionalmente y

que sólo representan a otros. En esa medida, hay un interés ajeno cuya defensa asumen como prestación de un servicio.

Por su parte Mujica (2012: 41), realizó una investigación sobre el lobby y la gestión de intereses privados en el parlamento peruano, cuyos resultados son relevantes para el análisis de la presente investigación. El autor amplía la comprensión sobre las formas en las que se presenta el lobby en una arena política como la peruana, en la que existen muchos espacios vacíos para la gestión de intereses. En este sistema, los lobbystas son los propios actores del sistema formal que, a diferencia del lobby tradicional, no pertenecen a una estructura externa o paralela. Mujica caracteriza este tipo de acción como lobby privado y señala que los Congresistas son también lobbystas potenciales, así como lo son los asesores, funcionarios de enlace del Ejecutivo y del Congreso, entre otros. De otro lado, Mujica citando a Nowness, (2012: 4) plantea que uno de los campos más importantes del lobby es el vinculado a las políticas y legislaciones, y por tanto tiene que ver con la formulación de leyes, reglamentaciones, políticas públicas, entre otras. En esa medida, el Congreso de la República, escenario de la formulación y aprobación de leyes, es un espacio de negociación. Mujica también señala que en este espacio la fragmentación de los partidos políticos y la crisis de representación, que caracteriza el proceso político en el país, lleva a que se generen “arenas libres” de la decisión partidaria en las que los Congresistas actúan de manera más autónoma sobre múltiples temas que no son de interés específico. Así, el

partido político funcionará como filtro de las decisiones individuales de los Congresistas, en temáticas que están establecidas desde la “agenda electoral, el plan de gobierno y las líneas de propaganda que el partido construyó; en temas de agenda mediática de gran relevancia y temas de altos intereses económicos” (Mujica, 2012: 41-42). En los temas mencionados, el lobby privado tendrá menor posibilidad de movilizar intereses; sin embargo, hay otros temas “residuales a estas agendas”, en los que los partidos no tienen injerencia directa o no muestran un interés específico, en estos casos es que los Congresistas de manera individual tienen mayor capacidad de decisión o gestión personal.

Mujica, complementa su análisis explicando que en el parlamento peruano se pueden identificar cuatro “cotos” o límites que enfrentan los actores que están negociando en la arena política. Estos cotos estarán marcados por (i) la agenda pública mediática; (ii) los temas de interés del Ejecutivo (que limitan el lobby privado con la presencia de gestores de interés que despliegan un lobby especializado desde los sectores del gobierno central involucrados); (iii) los intereses de la sociedad civil organizada (ONG, agencias de cooperación, iglesias, sindicatos, medios de comunicación, etcétera), es decir, actores especializados que por su conocimiento e interés sobre ciertos temas los mantendrán entre la agenda pública mediática y la gestión de intereses (advocacy profesional); y finalmente (iv) las corporaciones y empresas privadas, que también desplegarán sus mecanismos de presión (2012: 19-21).

La forma en la que los cotos y los ámbitos de influencia interactúan determinará tres posibilidades para la gestión de intereses: la arena libre, el peligro de la agenda mediática y la negociación de intereses contrapuestos. La *arena libre*, implica que uno de los interesados tenga un tema de agenda que no tiene contrapeso de ningún tipo en los otros; y que la negociación económica y política fluye sin contraposición. Por tanto, la toma de decisiones se da sin mayor problema. *El peligro de la agenda mediática*, que es la que más interesa para efectos de esta investigación, no es tan ventajosa pues cuando un tema es movilizado por un gestor de intereses en la arena política, y alguno de los actores se dispone en la escena como opositor a dicho interés, es muy probable que el tema se lleve a la agenda mediática coyuntural de la esfera pública. Este escenario limita, y a veces elimina, la posibilidad del lobby. En estos casos las contraposiciones son antagónicas y el tema “se retrotrae” o queda a merced de los debates que se desarrollan ahora de manera pública, perdiéndose la posibilidad de negociaciones políticas privadas. Así, el tema “deja de ser un asunto de gestión de intereses y se convierte en un tema de opinión pública” (2012: 26). Finalmente, *la negociación de intereses contrapuestos*, es para Mujica, la tercera posibilidad. En ella se observa la aparición de una confrontación de intereses de dos partes pero, a diferencia de la segunda, no se incorpora el tema a la agenda mediática, pues los dos intereses en contraposición identifican que si se expande la temática en la agenda mediática tendrán grandes posibilidades de perder. Las posiciones

contrarias aquí no son antagónicas o irreconciliables ideológicamente. “Esta dinámica se pacta entre los intereses empresariales, por ejemplo, en los que un elemento de agenda no debe salir a los medios” (p. 26-27). Cada uno de estos tipos de posibilidades marcará diferentes procesos de toma de decisiones.

En el campo de las políticas públicas vinculadas a la sexualidad, se debe tener en cuenta que tanto los denominados grupos conservadores como los progresistas despliegan una serie de estrategias y mecanismos de presión para influir en la toma de decisiones. En ese sentido, Vaggione (2009) señala que la Iglesia Católica impulsa el activismo de los creyentes y el accionar de legisladores y jueces creyentes como estrategia de los que se oponen al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, desde los sectores conservadores se difunden documentos oficiales, promulgados tanto desde el Vaticano como desde Iglesias nacionales, en los que se dan instrucciones a creyentes de distintos países sobre la postura a tomar frente a dichos derechos. El mismo autor menciona que las iglesias evangélicas están también desarrollando acciones, aliándose a veces con la Iglesia Católica, para realizar lobby o presión en contra de los derechos vinculados a la sexualidad. Respecto de los grupos progresistas que defienden los derechos sexuales y reproductivos, Vaggione (2009), señala que una estrategia que estos utilizan es catalogar bajo el rótulo de *fundamentalismos religiosos* los argumentos e influencias políticas de las religiones, y desarrollar campañas que tengan influencia mediática. Otra estrategia es la defensa de la laicidad como forma de resistir las influencias políticas de lo religioso, término que permite defender un sistema político autónomo en el que se separan las esferas de lo político y lo



religioso y se defiende que las legislaciones y políticas son independientes de los sectores religiosos. Por su parte, Jones (2006) identificó el uso de lo que ha denominado “estrategias silenciosas”, como mecanismos para influir en las decisiones políticas y en las reglamentaciones. El autor analizó cómo, en algunas provincias de Argentina, se aprobaron normativas sectoriales o locales para favorecer el acceso de adolescentes a servicios de salud y educación sexual, sin embargo, para impedir que grupos conservadores se opongan a las mismas, éstas no se visibilizaron y se evitó que el debate se haga público y se generen espacios de discusión, por ejemplo en el legislativo.

En esta misma línea de análisis, Mujica (2007: 18, 57) también analizó diferentes mecanismos y estrategias que están utilizando los grupos conservadores en el Perú, quienes han consensuado objetivos, acuerdos y acciones complementarias para lograr una oposición más sólida a los grupos que buscan generar la ampliación de libertades y de derechos vinculados a la sexualidad. Entre sus estrategias identifica la penetración del discurso religioso en diversos espacios educativos tanto de educación básica regular (colegios) como de educación superior, universidades e institutos de formación sobre todo de docentes; lo cual incluye la producción de material educativo en el que transmiten su discurso. Según este autor, durante los últimos años se ha hecho visible también el interés de los grupos conservadores por influir e ingresar en el ámbito político y en la formulación de leyes, por ejemplo, a través de la ubicación de funcionarios en puestos clave y lograr que personas allegadas a

ellos sean elegidas como representantes en el Congreso. Esto responde también a lo que Mujica denomina la reestructuración de los grupos conservadores.

Son de interés los aportes de estos tres autores, ya que describen una arista importante para la comprensión de la forma en que se generan las políticas públicas de regulación de la sexualidad, dando cuenta de los mecanismos y estrategias que tanto grupos conservadores como progresistas despliegan para influir en el proceso de adopción de políticas. En ese sentido será relevante analizar si éstas han sido utilizadas por los actores en el proceso de modificatoria en estudio.

A partir de la revisión realizada la presente investigación contribuirá a entender cómo se estructuran los mecanismos de presión política que ejercen los grupos de interés para influir en las propuestas legislativas vinculadas a la despenalización de las relaciones sexuales, y comprender los arreglos institucionales y la correlación de fuerzas que ha hecho que la modificatoria del Código Penal no se apruebe.



## CAPÍTULO 2

### La despenalización de las relaciones sexuales. Fronteras entre la protección de la libertad sexual y de la indemnidad sexual

En el presente capítulo se describe la información recogida sobre los debates centrales y posiciones en contrario evidenciadas en el proceso de formulación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de despenalización de las relaciones sexuales en adolescentes mayores de 14 años en el período 2008-2010. Como ya se señaló anteriormente, estas fueron acumuladas en el Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CJDH) de noviembre de 2010.

El análisis se divide en tres secciones: la primera describe de forma general las iniciativas legislativas de modificatoria del Código Penal en la materia presentadas desde el año 2006 hasta el año 2012, para luego

profundizar en el proceso que se dio en el período 2008-2010, que corresponde a la unidad de análisis de esta investigación. En la segunda parte, se analiza en detalle las posiciones y puntos de vista a favor y en contra de la modificatoria del código penal, presentes en los documentos relacionados al Dictamen de la CJDH de noviembre de 2010. Y finalmente, en la tercera sección se presentan las percepciones sobre los argumentos y posiciones que están en juego en el proceso de modificatoria del Código Penal. Esta última información fue recogida a través de entrevistas a profundidad realizadas con especialistas en derechos sexuales y reproductivos, derecho constitucional y salud pública, activistas de ONG, miembros de organizaciones de cooperación, Congresistas o asesores y funcionarios del Ejecutivo.

Este acápite permitirá conocer los argumentos y posiciones que manejan los actores y ayudará a comprender cómo se utilizan para establecer correlaciones de fuerza e influir en la construcción de la agenda. Además, contribuirá a entender cómo las concepciones y visiones de los decisores sobre la sexualidad pueden influir en la adopción de políticas.

## **2.1. Iniciativas legislativas presentadas al Congreso para despenalizar las relaciones sexuales de y con adolescentes entre 14 y 18 años en el Código Penal**

En abril de 2006, durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo (Julio 2001 - Julio 2006) se aprobó la Ley N° 28704 que modificó el artículo 173° del Código Penal Peruano introduciendo cambios en la regulación de la libertad e indemnidad sexual de adolescentes mayores de catorce y menores de dieciocho años. Esta modificatoria partió, en primer término, del legítimo interés de proteger a los menores de las violaciones y abusos sexuales y garantizar una sanción efectiva a los violadores (Abad 2011, UNFPA / PROMSEX / Manuela Ramos 2010: 11). Sin embargo, legisló en materia de libertad sexual de las y los adolescentes estableciendo que todos los menores de 18 años no tienen derecho ni capacidad de dar su consentimiento para tener relaciones sexuales.

La Ley 28704, modificó los artículos 170, 171, 172, 173, 173-A, 174, 176, 176-A y 177 del Capítulo IX: Violación de la Libertad Sexual del Código Penal de 1991 (Decreto Legislativo 635). Para efectos de la presente investigación los relevantes son el artículo 170 y 173. En la siguiente tabla se pueden observar las modificaciones en dichos artículos.

**Tabla N° 1**  
**Cambios en el Código Penal de 1991 a partir de la Ley 28704 (abril de 2006)**

Código Penal 1991 antes de la Ley 28704	Cambios que introdujo la Ley 28704
<p><b>Artículo 170.- Violación sexual</b> El que con violencia o grave amenaza, obliga a una persona a practicar el acto sexual u otro análogo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años. Si la violación se realiza a mano armada y por dos o más sujetos, la pena será no menor de ocho ni mayor de quince años</p>	<p><b>Artículo 170.- Violación sexual</b> El que con violencia o grave amenaza, obliga a una persona a tener acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años. La pena será no menor de doce ni mayor de dieciocho años e inhabilitación conforme corresponda: 1. Si la violación se realiza a mano armada o por dos o más sujetos. 2. Si para la ejecución del delito se haya prevalido de cualquier posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima, o de una relación de parentesco por ser ascendiente, cónyuge de éste, descendiente o hermano, por naturaleza o adopción o afines de la víctima. 3. Si fuere cometido por personal perteneciente a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, Serenazgo, Policía Municipal o vigilancia privada, en ejercicio de su función pública. 4. Si el autor tuviere conocimiento de ser portador de una enfermedad de transmisión sexual grave. 5. Si el autor es docente o auxiliar de educación del centro educativo donde estudia la víctima.</p>
<p><b>Artículo 173.- Violación de menor de catorce años de edad</b> El que practica el acto sexual u otro análogo con un menor de catorce años de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: 1. Si la víctima tiene menos de siete años, la pena será de cadena perpetua. 2. Si la víctima tiene de siete años a menos de diez, la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años. 3. Si la víctima tiene de diez años a menos de catorce, la pena será no menor de veinte ni mayor de veinticinco años. Si el agente tuviere cualquier posición, cargo o vínculo familiar que le dé particular autoridad sobre la víctima o le impulse a depositar en él su confianza, la pena será no menor de treinta años para los supuestos previstos en los incisos 2 y 3.</p>	<p><b>Artículo 173.- Violación sexual de menor de edad</b> El que tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, con un menor de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: 1. Si la víctima tiene menos de diez años de edad, la pena será de cadena perpetua. 2. Si la víctima tiene entre diez años de edad, y menos de catorce, la pena será no menor de treinta años, ni mayor de treinta y cinco. 3. Si la víctima tiene entre catorce años de edad y menos de dieciocho, la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años. Si el agente tuviere cualquier posición, cargo o vínculo familiar que le dé particular autoridad sobre la víctima o le impulse a depositar en él su confianza, la pena para los sucesos previstos en los incisos 2 y 3, será de cadena perpetua. <b>Artículo 173-A.- Violación sexual de menor de edad seguida de muerte o lesión grave</b> Si los actos previstos en los incisos 2 y 3 del artículo anterior causan la muerte de la víctima o le producen lesión grave, y el agente pudo prever este resultado o si procedió con crueldad, la pena será de cadena perpetua.</p>

Fuente: Código Penal y Ley 28704. Elaboración propia.

Como se puede observar en el artículo 170, la ley 28704 hace explícitas y tipifica diferentes características o situaciones en las que puede darse la violación sexual. En el artículo 173 se cambiaron los rangos de edad, también se ampliaron el número de años de las penas privativas de la libertad, y el cambio trascendental es que se incluyó el rango de edad de 14 años a menores de 18, que nunca antes se había consignado en los Códigos Penales peruanos.

Posterior a la aprobación de esta ley, durante el gobierno de Alan García y en lo que va del gobierno de Ollanta Humala, se han presentado diferentes iniciativas legislativas la mayoría con el objeto de modificar el artículo 173, restableciendo los 14 años como límite de la indemnidad sexual de las y los adolescentes, y despenalizando las relaciones sexuales válidamente consentidas por los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18. En la Tabla N°2 se pueden observar las iniciativas legislativas presentadas, agrupadas en cuatro grupos considerando el proceso que siguieron o su situación actual.



**Tabla N°2**  
**Propuestas legislativas presentadas al Congreso para modificar el Código Penal en materia de penalización de relaciones sexuales de adolescentes menores de 18 años en el período 2006-2012.**

	Gobierno de Alan García (julio 2006-julio2011)					Gobierno de Ollanta Humala (julio 2011-julio2016)		
Proyecto de ley	(A)		(B)			(C)	(D)	
	207/2006-CR	1055/2006-CR	2723/2008-CR	3189/2009-CR	4297/2010-PE	4686/2010-PE	477/2011-CR	0651/2011-CR
<b>Presentado por:</b>	Mercedes Cabanillas Bustamante (PAP) 14 de setiembre de 2006.	Alejandro Rebaza Martel (PAP) 07 de marzo de 2007.	María Sumire (Grupo Nacionalista) 25 de Setiembre 2008	Daniel Abugattas (Grupo Nacionalista) 22 de abril 2009	Poder Ejecutivo: Consejo de Ministros 10 de setiembre de 2010	Poder Ejecutivo Consejo de Ministros 02 de marzo de 2011	Rosa Mávila (Grupo Parlamentario Gana Perú) 07 de noviembre de 2011	Karla Schaefer (Grupo Parlamentario Fujimorista) 15 de diciembre de 2011
<b>Proceso</b>	Enviado a la CJDDH	Enviado a la CJDH	Enviado a la CJDH 29 setiembre 2008	Enviado a la CJDH 24 de abril de 2009	Enviado a la CJDH	Enviado a la CJDH	Enviado a la CJDH y derivado a Comisión de la Mujer y Familia	Enviado a la CJDH y derivado a Comisión de la Mujer y Familia
	Dictamen CJDH (17 de mayo de 2007) acumuló los dos proyectos y aprobó la modificatoria restableciendo el límite de edad para la indemnidad sexual en 14 años.		Fueron acumulados los tres proyectos y tuvieron un DICTAMEN favorable de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de fecha <u>09 de noviembre de 2010</u>			Sin Dictamen	El 28 de marzo de 2012 ingresaron a la Comisión de la Mujer y Familia fueron acumulados en un Dictamen del 13 de junio de 2012.	
	Aprobación del Dictamen de la CJDDHH por mayoría en el Pleno (21 de junio de 2007).Se aprueba exoneración de segunda votación. Propuesta de ley no fue elevada al Ejecutivo, se pidió mayor revisión y fue archivada.		Archivado			Archivado	El dictamen fue enviado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su revisión.	

Elaboración propia. Fuente: Archivo del Congreso de la República.

Las propuestas legislativas presentadas en el período 2006-2007 (grupo A de la tabla) y 2008-2010 (grupo B) lograron en su momento un dictamen

favorable de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CDJH), sin embargo, finalmente dichos dictámenes fueron archivados. La propuesta del tercer grupo (C) fue archivada por la CDJH. Las propuestas del cuarto grupo (D), fueron acumuladas en un Dictamen favorable de la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso que luego pasó para su revisión a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos donde a la fecha de cierre de la presente investigación no había sido analizado.

Las tres propuestas legislativas presentadas entre el 2008 y 2010, (grupo B), que fueron acumuladas en el Dictamen del 09 de noviembre de 2010, constituyen la unidad de observación de esta investigación por lo que serán analizadas en profundidad en la segunda sección de este capítulo. A continuación se describirá brevemente el proceso seguido por las propuestas legislativas correspondientes a los otros tres grupos.

El primer proyecto de ley que buscó modificar el Código penal (grupo A de la tabla) fue presentado en setiembre de 2006, durante el segundo gobierno del Presidente García, por la Congresista aprista Mercedes Cabanillas. Luego el Congresista Alejandro Rebaza también del APRA presentó un segundo proyecto con el mismo objetivo. Estos dos proyectos fueron integrados en un Dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. En éste se aprobó la modificatoria y se volvió a establecer el límite de la indemnidad sexual en los 14 años, manteniendo el incremento de la pena condenatoria a

los violadores tanto de menores como de adultos. El dictamen fue aprobado por mayoría en el Pleno del Congreso y se le exoneró de la segunda votación<sup>5</sup>.

La aprobación de esta modificatoria por el pleno del Congreso, fue difundida en diferentes medios y generó polémica y posiciones opuestas de diferentes sectores y actores: la Ministra del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social<sup>6</sup>, por entonces, Virginia Borra, el Ministro de Salud, el Ministro de la Producción e incluso el Presidente García adelantó opinión al respecto. Los argumentos en contra plantearon que la modificatoria iba a promover el libertinaje y la promiscuidad, el aprovechamiento de los adultos y “viejos verdes”, señalaban también que una adolescente de 14 años no está en capacidad de dar un consentimiento válido y que se iban a producir más violaciones a menores. La propia Ministra Cabanillas, que había presentado uno de los proyectos de modificatoria, cambió su posición y no defendió la ley. (Red SIDA Perú 2009). Esto llevó a que la propuesta de ley no fuera elevada al ejecutivo para su promulgación, pues se solicitó que fuera revisada con mayor profundidad. Luego de este proceso la propuesta quedó archivada<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Siendo una modificatoria del Código Penal la ley establece que la propuesta de ley debe ser aprobada en dos votaciones en dos legislaturas del Congreso, a no ser que se vote por la exoneración de la segunda votación.

<sup>6</sup> A partir del actual gobierno ese Ministerio ya no existe como tal pues se ha constituido el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

<sup>7</sup>Cabe mencionar que el 25 de junio posterior a la aprobación del Dictamen, el Congresista Rebaza presentó el proyecto de ley 1428/2006-CR, sobre el mismo tema, el cual proponía algunos ajustes que debían ser incluidos en el artículo 175 sobre seducción: incrementar la pena de 20 a 25 años para aquellos casos de seducción de menores de edad entre 14 y 18 años. Agregar algunos supuestos de seducción de adolescentes: que la edad del agente exceda en 5 años o más la del menor; que tenga cualquier posición, cargo o vínculo que determine autoridad o que lleve a la víctima a otorgar en él su confianza; y que el agente tenga algún impedimento matrimonial o derivado de la convivencia. Este proyecto no ha sido considerado como un grupo diferenciado puesto que la propuesta buscaba complementar el proyecto de ley que ya había sido aprobado en el Pleno del Congreso; este fue enviado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y también quedó archivado.

La propuesta legislativa presentada en marzo de 2011, en el último período del gobierno del ex presidente Alan García (grupo C de la tabla 2), fue elevada por el Ejecutivo, sin embargo, a diferencia de todos los proyectos de ley anteriores, su objetivo era mantener la indemnidad sexual y, por tanto, la penalización de las relaciones sexuales entre y con adolescentes hasta los 18 años, proponiéndose además que en caso de habitualidad o reincidencia la sanción puede ser hasta de cadena perpetua. Este hecho muestra una clara contradicción en el Poder Ejecutivo pues en un lapso de seis meses el Presidente García y el Primer Ministro<sup>8</sup> presentaron dos proyectos de ley con contenidos opuestos. Este último proyecto de ley pasó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, sin embargo, no tuvo dictamen y fue archivado luego del cambio de gobierno.

Finalmente, los proyectos de ley que corresponden al grupo D de la Tabla 2 proponen la modificatoria del Código Penal recogiendo y desarrollando con mayor amplitud los fundamentos de los anteriores proyectos. Estos fueron enviados a la CJDH, sin embargo, a solicitud de la misma fueron derivados a la Comisión de la Mujer y Familia para su revisión. Esta última comisión aprobó el 13 de junio un Dictamen que establecía la modificatoria del Código Penal. Luego de su aprobación se generó también polémica y los medios de comunicación difundieron las posiciones contrarias; cabe mencionar que en la bancada fujimorista se plantearon también posturas antagónicas. La posición a

---

<sup>8</sup>En setiembre del 2010 el proyecto fue firmado por el Premier Velásquez Quesquén y en marzo de 2011 por el Premier José Chang.

favor estaba liderada por las Congresistas Schaefer y Cuculiza, mientras que la posición en contra por la Congresista Chávez. En este escenario el dictamen fue enviado a la CJDH para ser revisado en ese espacio, y a la fecha de cierre de esta investigación el tema no había sido agendado por la CJDH.

## **2.2. Puntos en discusión en las propuestas legislativas que proponen la despenalización de las relaciones sexuales de adolescentes en el período 2008-2010**

El proceso de modificatoria que se desarrolló en el período 2008 – 2010, unidad de observación de la investigación, incluyó tres proyectos de ley. Sin embargo, en este caso, una variante importante es que el último fue elevado por iniciativa del poder Ejecutivo. Como ya se mencionó anteriormente, estos tres proyectos fueron acumulados y se concretaron en un Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que aprobaba la modificatoria del Código Penal despenalizando las relaciones sexuales. El contenido de la modificatoria de manera resumida planteó:

- Despenalizar las relaciones sexuales consentidas entre/con adolescentes de 14 a 18 años de edad (deroga el inciso 3 del artículo 173º del Código Penal)
- Mantener las penas de 25 a 30 años de pena privativa de libertad en casos de violación sexual mediante fuerza o grave amenaza contra adolescentes de 14 a menos de 18 años (reforma del artículo 170º del Código Penal)

- Incorporar un nuevo tipo penal para proteger a los/as adolescentes entre 14 y menos de 18 años de edad, de los actos sexuales sin consentimiento válidamente prestado porque ha mediado: a) engaño, b) un aprovechamiento de una situación de superioridad por posición o cargo; o c) un aprovechamiento de una vulnerabilidad de la víctima (reforma del artículo 175º del Código Penal).
- Incrementa la pena -que antes era de 3 a 5 años para el tipo penal de seducción- a 4 a 6 años en el caso del nuevo tipo penal.  
(Manuela Ramos 2011: 27)

Es importante mencionar que según el Dictamen del 09 de noviembre de 2010, y en concordancia con los procedimientos para el análisis de los proyectos de ley, se solicitó opinión sobre los mismos a diferentes sectores y actores. Así se consigna que sobre el Proyecto de Ley 2723/2008–CR, se recibieron opiniones de las siguientes instancias:

- Consejo Educativo del Poder Judicial (28-11-2008)
- Ministerio de Justicia (08-11-2008)
- Comisión Consultiva del Congreso de la República (12-11-2008)
- Estudio Oré Guardia (07-11-2008)

En el caso del Proyecto de Ley 3189/2009-CR, se recibieron las siguientes opiniones:

- Ministerio de Justicia (20-08-2009)
- Consejo Educativo del Poder Judicial (03-09-2009)
- ONG Manuela Ramos (25-08-2009)

La lectura de los documentos de opinión enviados al Congreso por los diferentes sectores y actores mencionados permite señalar que, de manera general, en todos se planteaba una posición favorable hacia la necesidad de modificar el Código Penal para despenalizar las relaciones sexuales de adolescentes. Cabe señalar que para el Proyecto de Ley 4297/2010-PE, no se requería opinión de los Ministerios puesto que había sido elevado por el Consejo de Ministros. Sobre este Proyecto se recibieron dos documentos de opinión que ingresaron en fecha posterior al Dictamen, por lo que no fueron recogidos en el mismo y su análisis tampoco fue incluido en esta investigación. Estos documentos fueron: el documento con opinión favorable de la ONG PROMSEX del 10 de noviembre de 2010 y el documento con opinión contraria al proyecto de ley de la Secretaría General de la Fiscalía de la Nación - Ministerio Público del 14 de diciembre de 2010. El dictamen aprobado el 09 de noviembre no fue puesto en agenda para su discusión en el Pleno del Congreso, por lo tanto, nunca fue aprobado por dicha instancia, y terminada la legislatura y con el cambio de gobierno, fue archivado.

Para el análisis de los puntos en discusión y oposiciones relacionadas con la modificatoria del Código Penal que se encuentran en las propuestas legislativas, se revisaron los siguientes documentos que constituyen las fuentes documentales registradas en el Congreso de la República sobre el proceso seguido para la modificatoria del Código Penal en el período 2008-2010:

- Proyecto de ley N° 2723/2008–CR
- Proyecto de Ley N° 3189/2009-CR
- Proyecto de Ley N° 4297/2010-PE
- Las opiniones sobre los proyectos de ley incorporadas en el dictamen que se acaban de mencionar.
- Acta de la Sesión 8 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del 09 de noviembre de 2010.
- Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de fecha 09 de noviembre de 2010
- Transcripción del Audio de la Sesión 8 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del 09 de noviembre de 2010.

Como ya se mencionó, en todos los documentos señalados se identifica una posición favorable a la modificatoria del Código Penal. Sin embargo, en la argumentación se pueden identificar los fundamentos de quienes están a favor y también, de manera indirecta, de aquellos que evidencian posiciones en contrario que justamente son discutidos para explicar porque no deben ser tomados en cuenta.

Todos los documentos analizados plantean la defensa de la capacidad de las y los adolescentes de 14 años para ejercer su libertad sexual. Cito:



[...] normalizando los excesos de la fórmula legal que ha tenido, en su aplicación una serie de implicancias tanto de orden civil como de equidad en la respuesta punitiva, además de afectar el desarrollo de la personalidad de adolescentes quienes ven eliminada su capacidad para ejercer su libertad sexual o para casarse y practicar relaciones sexuales. (Congreso de la República 2010a Dictamen: 4)

Es importante señalar que el reconocimiento de la capacidad de las y los adolescentes para ejercer su libertad sexual, por lo general, lleva a evidenciar la diferencia entre ésta con la indemnidad sexual, dos bienes jurídicos que el Estado debe proteger. La diferenciación conceptual que plantea el Proyecto 4297/2010-PE es muy clara:

La indemnidad sexual es entendida como el derecho de todo ser humano a culminar con el proceso normal de desarrollo de su sexualidad, de modo tal que en un futuro próximo le pueda garantizar el ejercicio de ella. Con su protección se trata de evitar las intervenciones traumáticas de terceros en la esfera íntima de la persona debido a que aún no ha alcanzado un grado de madurez físico y mental lo suficientemente necesario para que pueda desplegarse de manera consiente [sic] y libre en el ámbito de su realidad sexual. [...] En cambio la libertad sexual es concebida como aquella capacidad del ser humano de disponer sexualmente de su cuerpo como a bien tuviere, sin más limitaciones que la libertad ajena (sentido positivo), o para negarse a ejecutar o tolerar actos sexuales en los que no desea intervenir (sentido negativo). (Congreso de la República 2010c – Proyecto de Ley 4297/2010-PE: 4-5)

Así, se plantea que cuando el Código Penal criminaliza toda relación sexual con adolescentes entre 14 y 18 años, intentando proteger la indemnidad sexual, está coartando su libertad sexual:

[...] debe quedar claramente establecido que al establecer que no existe consentimiento en los mayores de 14 años y menores de 18 años, lo que se protege no es su libertad sexual o problemas sociales, sino la indemnidad sexual del menor [...] (Ministerio de Justicia 2008: 2-3).

Como consecuencia de la propuesta de modificación del artículo 173º que excluye del tipo penal de violación sexual de menor de edad al acceso carnal consentido con una o un menor entre 14 y menos de 18 años de edad se reconoce que los menores en ese rango de edades si tienen el derecho de decidir libremente sobre su actividad sexual. Por eso la protección penal que se propone para las relaciones sostenidas por un/a menor entre esas edades no se fundamenta en la protección de la indemnidad sino en la afectación a su libertad sexual. (Congreso de la República 2009 – Proyecto de Ley 3189/2008-CR: 13-14)

Para los que promueven la modificatoria este es un fundamento central, puesto que reconocer a las y los adolescentes la capacidad de dar su consentimiento para tener relaciones sexuales, constituye un aspecto clave en el ejercicio de libertad sexual y marca la diferencia entre una relación sexual que se tipifica como violación sexual y otra que no lo es.

[...] **la ley 28704 sanciona todos los casos de relaciones sexuales con adolescentes entre 14 y 18 años sin que importe cuál fue el medio para lograrlo** [el resaltado está en el texto original]: sea por consentimiento libre, por engaño, violencia física o grave, amenaza, o bien por aprovechamiento de situaciones de dependencia, autoridad, parentesco u otras similares que vicien la voluntad del menor. Se sanciona el resultado, sin considerar la circunstancia que produjo el acceso carnal. (Congreso de la República 2009 – Proyecto de Ley 3189/2008-CR: 6)

Decidir sobre la posibilidad de las y los adolescentes de dar su consentimiento, y por ende cuándo debe protegerse la libertad sexual y cuándo la indemnidad sexual, se vincula con la concepción sobre si ellas y ellos tienen o no la madurez biológica y psicológica para tener relaciones sexuales. Frente

a ello, hay posiciones que afirman que sí la tienen mientras otras consideran que no. Un elemento que destacan los argumentos, desde un enfoque más jurídico, es que en estos casos debe atenderse al componente fáctico del derecho pues las cifras evidencian que una proporción significativa de las y los adolescentes efectivamente tiene relaciones sexuales.

Ciertamente que ello sea una práctica extendida no significa que esas personas se encuentren efectivamente en condiciones, sobretodo psicológicas, de iniciarse en prácticas sexuales, pero, por otro lado, tampoco importa una negación a esa posibilidad y en todo caso tal realidad constituye un dato que el legislador ineludiblemente debe tener en cuenta para evitar unas normas cuyos efectos sean más perjudiciales que los delitos que pretende sancionarse. (Ministerio de Justicia, 2009: 3)

En las argumentaciones en contra se enfatiza que en las relaciones sexuales entre adultos y adolescentes, se puede obtener el consentimiento para tener relaciones sexuales mediante el aprovechamiento de ventajas o prerrogativas que una persona tiene sobre el menor: por ejemplo, una situación de superioridad, algún tipo de presión, coacción o engaño. Sin embargo, como recoge el Proyecto de Ley 3189/2008-CR (Congreso de la República 2009: 11), en estos casos se puede hablar de una situación de prevalimiento en la que el consentimiento estará viciado. En ese sentido, el Dictamen aprobado por la Comisión de Justicia en el 2010, plantea:

La reforma postula considerar no solo el engaño sino incluir el aprovechamiento de situaciones de superioridad moral que objetivamente deba tener el agente sobre la menor por razones de posición o cargo. Asimismo, orienta el engaño y el prevalimiento no

directamente al acceso carnal o acto análogo sino a conseguir el consentimiento, a viciarlo, puente de intermediación para conseguir tales objetivos de ilicitud penal (Congreso de la República 2010a, Dictamen: 5).

Con la incorporación de la figura del prevalimiento se busca diferenciar el consentimiento válido que un adolescente entre 14 y 18 años puede dar y el consentimiento viciado. Cabe destacar que, tal como se señala en la argumentación del Proyecto 3189/2008-CR, el prevalimiento también se puede dar entre adultos de diferente cargo, situación o posición ya sea social o económica, cultural u otros.

La necesidad de sancionar drásticamente a los violadores es un aspecto que se enfatiza en todos los documentos relevando la necesidad y urgencia de que el Estado establezca mecanismos para proteger a los menores de la violación sexual, lo que también se vincula a la necesidad de imponer sanciones más duras y evitar la impunidad de quienes abusan de los menores de edad. En este punto, todos están de acuerdo enfatizando que los violadores deben ser debidamente castigados y que se debe acabar con la impunidad.

No cabe duda que uno de los delitos más horribles cometidos contra un ser humano, pues atenta contra su propia dignidad es el de la violación sexual [...]. Su gravedad está reflejada tanto en el momento de la comisión del acto, generalmente con violencia o amenaza contra la integridad de la víctima, como en las secuelas físicas y psicológicas que quedan en esta. (Congreso de la República 2010c – Proyecto de Ley 4297/2010-PE: 4)

El debate surge frente al tipo de medidas que se tomaron en la Ley 28704 para responder a esta necesidad, considerándolas facilistas:

La alta incidencia en la comisión de éstos (sic) delitos ha repercutido en una enorme demanda social hacia el Estado en busca de una efectiva protección; por ello la modificatoria realizada el año pasado por la Ley N°28704 al tercer inciso del artículo 173 del Código Penal, entre otros, ampliando la protección absoluta a los menores de 18 años y mayores de 14 años; **representó una salida facilista del Estado frente a dicha demanda, en tanto pretendió atacar la problemática existente únicamente desde la perspectiva de la represión penal**, llegando al extremo de colisionar con la sistemática del ordenamiento jurídico, sancionando con penas duras, conductas que legal y socialmente eran permitidas hasta antes de la vigencia de dicha ley. (Congreso de la República, 2008 – Proyecto de Ley 2723/2008-CR: 10)

Por tanto, lo que se cuestiona es el hecho de que por proteger a las y los adolescentes se establezca que el consentimiento del adolescente es irrelevante. Aún más, se observa que no se distingue los casos en los que la relación sexual se haya dado por voluntad y propia autodeterminación, de aquellas otras que ocurren utilizando la violencia o agresión o con un consentimiento obtenido mediante otros medios (engaño, prestación económica, algún tipo de superioridad).

Otros argumentos reiterados en los diferentes documentos son los contrasentidos e incongruencias en las que ha caído el marco legal peruano debido a la Ley 28704. Por ejemplo: los adolescentes casados que mantienen relaciones sexuales están cometiendo delitos de violación; los hijos no son reconocidos por sus padres por temor a ser denunciados como violadores; y también el caso de los padres que son denunciados y procesados.

[...] la modificación operada por la Ley N° 28704, conlleva a que los adolescentes que contraen matrimonio, al amparo de lo dispuesto en los artículos 241 y 244 del Código Civil, no puedan sostener relaciones sexuales ya que si así lo hicieren habrían cometido delito o mejor dicho infracción, lo cual carece de sentido común alguno. Cabe precisar, además, que el artículo 46 del Código Civil faculta al adolescente mayor de catorce años a llevar a cabo entre otros actos, el reconocimiento de los hijos. Sin embargo, ese reconocimiento puede implicar, en cierta medida, también el de un delito dado que, a la luz de la normativa penal vigente, el primogénito sería el fruto de una violación y consecuentemente, su padre biológico un violador. (Congreso de la República 2010c – Proyecto de Ley 4297/2010-PE: 5-6)

La pertinencia de la modificatoria de la Ley debido a la incongruencia normativa que se deriva de su vigencia, llegó a un punto máximo cuando los vocales supremos, integrantes de las Salas Penales Permanente, Transitorias y Especial de la Corte Suprema de la República tomaron un acuerdo en el Pleno Jurisdiccional (Acuerdo Plenario N°4-2008/CJ-116 del 18 de julio de 2008) por el cual se estableció que los jueces tendrán discrecionalidad para decidir en casos de violación sexual de adolescentes. Así, ellos pueden determinar la exención de la sanción al supuesto violador en los casos en el que se demuestre fehacientemente que el adolescente emitió un consentimiento válido para tener relaciones sexuales. Este planteamiento se explicó con detalle en la Sesión 08 de la CJDH en la que se aprobó el dictamen y se consigna en la transcripción de la misma:

[...] a nivel de la Corte Suprema, se ha emitido dos acuerdos plenarios: El Acuerdo Plenario N.° 7-2007, del 16 de noviembre de 2007; y el posterior Acuerdo Plenario N.° 4-2008, de julio de 2008. En este último, la Corte Suprema de la República fijó como criterio a ser invocado por todos los órganos jurisdiccionales a nivel nacional, la

[exención]<sup>9</sup> de responsabilidad penal para toda relación sexual voluntaria mantenida con adolescentes de 14 años hasta menos de 18 años de edad.

[...] este acuerdo [...], es de aplicación en el Poder Judicial, pero no en otros órganos del sistema de justicia como el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, que abre las investigaciones y proceden a denunciar respectivamente [...]; los mismos que al llegar a la sede judicial, son declarados sin lugar agravando el problema de la congestión y la carga procesal, por lo cual se hace necesario las reformas legislativas que se plantean.

(Congreso de la República 2010d -Transcripción de la Sesión 08 de la CJDH).

De este modo, el Poder Judicial encontró una alternativa que enfrenta, aunque parcialmente, el problema. Como se detalla en las estadísticas presentadas en la transcripción de la Sesión de la CJDH<sup>10</sup>, las denuncias de presuntos violadores que se hicieron en cumplimiento de esta Ley implicaron para la Fiscalía, la Policía Nacional y el Poder Judicial un incremento en su carga procesal.

Esta regulación ha generado que muchas personas, incluso adolescentes que de forma consensuada dentro de una relación sentimental mantienen relaciones sexuales con sus enamorados, sean estos denunciados y procesados por el delito de violación sexual en el Poder Judicial. Veamos a continuación algunas estadísticas: Procesos judiciales por violación sexual en aplicación del artículo 173°, inciso 3 del Código Penal, procesos en los que no ha mediado —repito— violencia, no ha mediado amenaza. Ahí tenemos los procesos concluidos a nivel nacional por la Corte Suprema de Justicia a mayo del año 2009 [...] Pueden ustedes ver el número de casos denunciados: cinco mil 317, sexo de la víctima y edad de la víctima.

(Congreso de la República 2010d -Transcripción de la Sesión 08 de la CJDH).

---

<sup>9</sup> En la transcripción dice extensión, pero es claro que se refiere a la exención, lo cual se corrobora también en el texto del PowerPoint.

<sup>10</sup> La tabla con las estadísticas se encuentran en el documento de PowerPoint que utilizó el Presidente de la Comisión de CJDH para sustentar el pre dictamen que presentó en la sesión del 09 de noviembre de 2010.

Finalmente, es importante mencionar que en algunos de los documentos, aunque en menor medida, se pudo encontrar argumentos relacionados directamente con los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que “los derechos sexuales incluyen el derecho humano de mujeres y varones a gozar de una vida sexual libre de violencia y gratificante, así como tener control sobre su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva [...]” (Congreso de la República 2009 – Proyecto de Ley 3189/2008-CR: 6)

El hecho que el tema de los derechos sexuales y reproductivos haya sido aludido de manera limitada en los puntos de vista analizados en los documentos es destacable puesto que, como se verá en la siguiente sección, este tema y la comprensión de las y los adolescentes como sujetos de derechos, constituyen cuestiones centrales que se encuentran en la base de los puntos de vista en oposición.

### **2.3. La despenalización de las relaciones sexuales: una cuestión de derechos**

En la presente sección se brinda el análisis de las entrevistas realizadas a especialistas en derechos sexuales y reproductivos, salud pública y derecho constitucional-, activistas, Congresistas o sus asesores, funcionarios públicos y funcionarios de organizaciones de cooperación internacional. Dichas



entrevistas también recogen información sobre los fundamentos vinculados al marco normativo y a los argumentos jurídicos y, además, permiten profundizar en las visiones sobre la sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes que los diferentes actores tienen.

De un lado, los que están a favor de la modificatoria establecen claramente su visión sobre la sexualidad en general, y en particular sobre las relaciones sexuales en la adolescencia, identificando cómo esta visión se contrapone a la de aquellos que están en contra.

Yo pienso que las relaciones sexuales son parte de la exploración de la vida. Y lo fueron cuando los abuelos tuvieron 16 años y era normal. La sexualidad para mí no es ningún problema. El problema es la sexualidad desprotegida, o no determinada, violenta, desinformada o no placentera. Y creo que hay que tener una mirada integral de la sexualidad. Esta no empieza en la adolescencia sino cuando naces. (Especialista en derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes).

[...] Hay algunos que tienen la convicción de que la sexualidad es buena solo cuando se da en contextos moralmente admitidos, que son, por ejemplo, dentro del matrimonio, entre un hombre y una mujer, y cuando es para tener los hijos. Los adolescentes ni los solteros estarán en capacidad de ejercer porque eso contraviene normas morales que sustentan o cimentan nuestra sociedad. (Activista de ONG)

En concordancia con los estudios revisados la mayoría de informantes considera que una de las tensiones más importantes con relación al tema es la percepción sobre la madurez de las y los adolescentes para tomar decisiones:

[...] Lo que está en discusión es si tú como adolescente tienes la capacidad suficiente para decidir, para tomar alguna decisión sobre la

esfera de tu sexualidad. Hay quienes consideran que no y por lo tanto que la norma está bien porque las y los adolescentes entre comillas no pueden decidir sobre alcohol, no pueden conducir un carro, entonces es la realidad de lo que no pueden hacer, que no tienen madurez [...] mientras hay otra visión que dice que las y los adolescentes tienen capacidades graduales, capacidades que se desarrollan de manera progresiva y la legislación debería ir tendiendo a reconocer esa capacidad de decisión de forma gradual. (Abogada activista de ONG)

Si no eres maduro para asumir un trabajo, si no eres maduro para asumir una deuda hipotecaria, si no eres maduro para muchas cosas, en un tema tan íntimo del ser humano como la sexualidad ¿eres maduro? ¿Estás maduro biológicamente? No. Porque los estudios anatómicos fisiológicos señalan que a partir de los 18 años y hasta los 35 vendrían a ser los rangos de mejor edad de la mujer para un embarazo. Desde el punto de vista afectivo, para establecer relaciones respetuosas, permanentes si se quiere y dependiendo de los valores de cada uno [...], y no banales, que con uno hoy día, con otro mañana, y con otra después, hay que asumir los riesgos que puede implicar el establecer relaciones sexuales (Especialista en salud pública).

Como se observa, lo que surge es la percepción del menor, en este caso del adolescente en vulnerabilidad. No se diferencia la capacidad en evolución del adolescente ni se le reconoce distintos grados de madurez y responsabilidad. Esto corrobora lo señalado por fuentes revisadas en el estado de la cuestión y también en el análisis de los documentos jurídicos (Congreso de la República 2010: 4). Por lo tanto, se puede afirmar que un aspecto central de las posiciones en contrario es la concepción sobre la capacidad y madurez del adolescente para tomar decisiones en general y de manera particular en el ámbito de su sexualidad.

De otro lado, se destaca que las personas que están en contra de la modificatoria consideran que es necesario y conveniente que las normas controlen y regulen el ejercicio de la sexualidad

Entonces, ¿cuál es el mensaje? Yo veo un peligro. El mensaje de que se apruebe la despenalización de las relaciones sexuales entre menores, el mensaje es “háganlo” para la ley es intrascendente, y peor aún, para la ley es querible, deseable, porque los argumentos que se dan es “dejen que fluyan las hormonas de los jóvenes”. Yo no creo en eso. [...] Al corregir eventualmente algunos problemas de la ley existente les mandamos un mensaje negativo: “No nos importa... o hasta es bueno que comiences temprano las relaciones sexuales”. Y allí no es tema religioso, no es tema de moral, es un tema de lo que es conveniente para los jóvenes. Para mí, por ejemplo, sí es una ley que da miedo, a un adulto, está bien... *tendrá que pensar ¿Cómo me voy a meter con un joven?* (Congresista)

Hay quienes realmente creen, más allá de estar en contra de la sexualidad de los adolescentes, creen que [el Código Penal] es la forma más segura, la forma de mantener seguros a los chicos y chicas y dicen: ‘bueno por último así están más seguros’... y al Estado le corresponde tutelar, por lo tanto la tutela si pudiera ser hasta los veintiuno en buena hora (Activista de ONG),

Los que están en contra de la modificatoria destacan también que el control que ejerce el Estado a través de la ley, refuerza el rol de los padres y el principio de la patria potestad, y ésta se fundamenta también en el deber de proteger a los menores de los riesgos y los peligros relacionados al ejercicio de la sexualidad a los que están expuestos las y los menores.

Yo creo que una sanción gruesa como la que está hoy vigente contra aquel que siendo mayor de edad, tiene trato sexual con un menor, está salvándolo de los peligros que significa, porque te dicen: “oye, si un adulto está enamorado de una menor y la familia lo permite”, bueno, la familia lo permite, sí, porque hay la patria potestad. Si los padres del menor o de la menor aceptan hasta que se case, que se puede casar desde los catorce años una mujer, y desde los 16 un hombre, esto sucede bajo la supervisión y con la aceptación de la familia. Por qué se va a liberalizar las relaciones sexuales de adultos con menores para hacerlos víctimas, carne propicia para estos pederastas, para estas organizaciones de prostitución infantil o juvenil, para estos caos de turismo sexual y todas estas perversiones que hoy amenazan más que antes a los jóvenes. (Congresista)

Finalmente, un elemento que cruza todos los elementos señalados, es la visión de las y los adolescentes como sujetos de protección o tutelaje o como sujetos de derechos. La mayoría de entrevistados señalaron que este era un punto en contrario central.

Se parte de un tutelaje en tanto se piensa que los adolescentes no tienen capacidad para tomar decisiones libres y voluntarias y como consecuencia el Estado tiene que entrar a regular y prohibir este tipo de conductas. Se parte de un modelo de relaciones sexuales que solo pueden realizarse a partir de los 18 años, eso no va de la mano con los derechos fundamentales ni con la realidad, la realidad es claramente distinta. (Especialista en Derecho Constitucional)

Yo creo que uno de los *puntos en contrario* más importantes es que el adolescente no es concebido como un sujeto con derechos, sino que es visto como una persona que está en total formación, que debe ser protegido, tutelado, que no puede tomar decisiones por sí mismo. Entonces, todo el tema de enfoque de derechos no está para nada presente en su visión del adolescente y en el enfoque de protección del adolescente, entonces prima la protección de los padres, tutores y de los mayores de edad. (Funcionaria de cooperación internacional)

Los entrevistados que están a favor de la modificatoria, consideran que sus argumentos se han fundamentado cada vez con mayor consistencia y lógica, basándose en un desarrollo jurídico sólido, así como también en el principio de la realidad. Por otro lado, los que están en contra, principalmente dan respuestas a los argumentos de los que impulsan los cambios, es decir, los segundos no han desarrollado mayores fundamentaciones.

Yo diría que en el plano jurídico los que están a favor de la despenalización son los que han desarrollado más. Porque los otros, no han desarrollado propiamente, sino que más bien reaccionan por oposición. O sea frente a la figura de prevalimiento, la respuesta es no

porque quedan desprotegidos, despenalizar, no, porque va a haber explotación sexual, van a abusar de los niños, quedan vulnerables. Pero, no hay una argumentación jurídica propiamente dicha. Están más movidos por sus posiciones conservadoras y su enfoque de la sexualidad de cómo conciben al adolescente, la necesidad de restricción y control del ejercicio de la sexualidad. (Funcionaria de cooperación internacional)

La revisión realizada permite corroborar que los principales puntos en contrario tienen que ver con la percepción sobre la madurez de la y el adolescente para tomar decisiones, en particular sobre el tema de la sexualidad, así como también la contraposición entre las y los adolescentes como sujetos de derecho y sujetos de protección. De ello se desprende que los puntos contrapuestos son ideológicamente antagónicos, por lo que, aparentemente, no aceptan ninguna posibilidad de consenso.

Así, lo que se confrontan son posiciones difícilmente conciliables de grupos que luchan, por un lado, por el reconocimiento de la autonomía y derechos de las personas para decidir sobre su cuerpo y su sexualidad y, de otro lado, de los que consideran necesario establecer mecanismos de control sobre las personas para garantizar la protección pues consideran al adolescente como vulnerable y que requiere tutela.

En los capítulos siguientes se identificarán quiénes son los actores que participan en este debate y cómo buscan influir en las políticas, utilizando estos argumentos y posicionamientos.

### CAPÍTULO 3

#### La despenalización de las relaciones sexuales y los actores involucrados

En el presente capítulo se analizan los actores que participaron en el proceso de formulación de las propuestas legislativas para despenalizar las relaciones sexuales de adolescentes en el período 2008-2010. La información presentada se recogió tanto a través de las fuentes documentales como de las entrevistas a profundidad realizadas con diversos actores que tuvieron relación en el proceso: funcionarios del Ejecutivo, en particular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), Congresistas o sus asesores, activistas de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en temas de salud sexual y reproductiva, activistas de ONG, funcionarios de organizaciones de cooperación internacional y especialistas en derechos sexuales y reproductivos, derecho constitucional y salud pública.

El capítulo está organizado en tres secciones que permiten tener una visión integral de los actores involucrados en el proceso. En primer lugar, se identifica a los actores oficiales, a los que están a favor, a los que están en contra, y a los que no tienen una posición definida sobre la modificatoria del Código Penal. Respecto de este punto, es importante tener en cuenta el cambio de Ministra del MIMDES, es decir el reemplazo de la Ministra Nidia Vílchez por la Ministra Virginia Borra. Este hecho influyó significativamente el proceso y marcó dos momentos diferenciados, pues ambas del partido aprista, mostraron posiciones divergentes y su reemplazo determinó un curso de acción diferente en el proceso de la modificatoria. En segundo lugar, se analiza el rol que jugaron actores no oficiales como las organizaciones no gubernamentales, grupo de interés de sociedad civil que apoyó la modificatoria, y los organismos de cooperación internacional. Se discute también en esta sección cómo los partidos políticos y la(s) iglesia(s) no tuvieron participación directa en el proceso en el período de estudio. Finalmente, se aborda el rol de los medios de comunicación quienes han tenido un lugar diferenciado por su influencia clave en las decisiones observadas en el proceso político.

### **3.1. Los actores oficiales**

Como señala Meltsner (1992), lo primero que destaca en el análisis de actores vinculados a una política son las posiciones que adoptan frente a la

misma, identificando a los amigos, los enemigos y quienes se mantienen neutrales, pues luego la dinámica política obliga a los actores a ubicarse en la posición a favor o en contra de una determinada política pública (1992: 374). En el primer momento del período en estudio, los actores oficiales directamente involucrados se identifican, en las propuestas legislativas como los Congresistas de una bancada o grupo parlamentario<sup>11</sup> que por su iniciativa legislativa, presentaron un proyecto de ley. En el caso de la presente investigación, la Congresista María Cleofé Sumire de Conde, del Grupo Parlamentario Nacionalista (proyecto de ley 2723/2008-CR de setiembre de 2008) y el Congresista Daniel Abugattás Majluff, también del Grupo Parlamentario Nacionalista (proyecto 3189/2009-CR del 2009). Se identifica además el grupo de Congresistas que firman el proyecto, pero que no tienen una participación especial, sino el cumplimiento del requisito formal para elevar un proyecto de ley que establece que éste se presenta con la firma de un mínimo de seis miembros de la bancada. Si bien se espera que los que firmen estén de acuerdo, o por lo menos no se opongan a la propuesta, esto no siempre ocurre.

Deben presentar por lo menos seis firmas del grupo parlamentario. Se supone que deben estar de acuerdo, pero no necesariamente lo revisan, por eso luego retiran sus firmas. También pueden votar en contra de un proyecto que inicialmente firmaron (Asesora Parlamentaria 1).

---

<sup>11</sup>Según el Reglamento del Congreso: grupos o bancadas parlamentarias son órganos del Parlamento, conformados por conjuntos de Congresistas que comparten “ideas o intereses comunes o afines”, las pueden conformar los partidos o alianzas de partidos que lograron representación en el Parlamento, siempre que tengan al menos seis congresistas.



Otro actor importante sería el Consejo de Ministros, que es la instancia que presentó al Congreso el tercer proyecto de ley que forma parte de la unidad de análisis que, como ya se señaló, a diferencia de los anteriores fue presentado por iniciativa del Ejecutivo en setiembre de 2010 (4297/2010-PE)<sup>12</sup>. Una primera lectura del proceso indicaría que el Presidente Alan García, Presidente de la República del período (2006-2011), y el entonces Primer Ministro, Javier Velásquez Quesquén, estuvieron a favor de la modificatoria pues fueron quienes con su firma elevaron el proyecto. De acuerdo a la información recogida, quien impulsó directamente esta iniciativa legislativa fue la Ministra Nidia Vílchez del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social<sup>13</sup>. Su equipo técnico asesor además elaboró la propuesta estableciendo alianzas con la Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia, contando además con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.<sup>14</sup> Nidia Vílchez fue una actora clave en este primer momento.

También se identifican a los asesores de los Congresistas y Ministros que son los que tienen a su cargo la elaboración de las propuestas legislativas, su sustentación y fundamentación. En este caso, la mayoría fueron abogados.

---

<sup>12</sup>Los proyectos que presenta el Ejecutivo al Congreso son elevados con la firma del Presidente de la República y del Primer Ministro.

<sup>13</sup>Información recogida en las entrevistas a la abogada del equipo técnico del MIMDES, activistas de ONG y funcionaria de cooperación internacional.

<sup>14</sup>Idem

Otros actores oficiales involucrados fueron los que formaban parte de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso (CJDH) que es la instancia a la que fueron asignados los proyectos de ley. En dicha Comisión tienen injerencia además de los Congresistas sus asesores y los Secretarios Técnicos, estos últimos no pertenecen a ninguna bancada o partido, son funcionarios de carrera que tienen a su cargo la revisión de los proyectos de ley en las Comisiones, y la preparación de los pre-dictámenes, entre otras funciones. Destaca en la CJDH, el Presidente de la Comisión, quien tiene poder de decisión sobre la definición de la agenda y la priorización de los proyectos que se discuten en las reuniones de la Comisión.

El presidente de la Comisión tiene un rol fundamental, pues el pre dictamen es la propuesta del presidente. Él lo ha revisado y preparado con sus asesores (Asesora Parlamentaria 1).

En la legislatura correspondiente a este período, el Presidente de la CJDH era el Congresista Rolando Sousa, quien se posicionó a favor de la modificatoria y en la Sesión 08 de la Comisión, en la que se discutió el tema, presentó el dictamen y los fundamentos que justificaban que se modifique el artículo 173 del Código Penal.

A él [Congresista Sousa] se le informó muy bien en una reunión sobre la propuesta y los antecedentes, y se le dijo lo mucho que esta propuesta estaba afectando a los adolescentes. Él estuvo de acuerdo. Se asesoró también por las personas de su equipo, y vio que sí, que era viable. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

Haciendo un balance se podría decir que los actores a favor de la modificatoria en esta etapa fueron: la Congresista Sumire, el Congresista Abugattas, la Ministra Vílchez, el ex Presidente García, el Congresista Velásquez Quesquén y el Congresista Sousa y, como instancias concretas, el Consejo de Ministros y el MIMDES. Sin embargo, se puede observar motivaciones diferenciadas al interior de este grupo, como señala Meltsner (1992), cada actor tendrá expectativas, deseos intereses, metas y objetivos diferenciados que llevarán a posicionarse y determinar sus preferencias. En el período en estudio, es posible identificar hasta tres cursos de acción y por tanto motivaciones diferentes que llevaron a los actores oficiales a presentar las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de penalización de las relaciones sexuales de adolescentes.

En el caso de María Sumire, Congresista por Cuzco en el período 2006-2011, se observa una historia de activismo por los derechos de poblaciones minoritarias o en situaciones especiales. Su interés por esta temática se vincula a que en las comunidades, campesinas y nativas, forma parte de sus costumbres que los adultos se unan a mujeres adolescentes<sup>15</sup>. Sin embargo, ella no hizo un seguimiento posterior de su propuesta. De otro lado, como se verá en el análisis de la sesión de la CJDH, resulta extraño que en la votación de la comisión que aprobó el dictamen en el que fue acumulado el proyecto de modificatoria que ella presentó, se abstuviera de votar.

---

<sup>15</sup> Reportado por la Asesora Parlamentaria 1

El otro curso de acción es el que corresponde al entonces y actual Congresista Daniel Abugattás, a quien no se le identifica con una agenda relacionada a esta temática

Esta no es su agenda, lo presentó porque le hizo bien. Siempre a los Congresistas les hace bien que alguien les lleve una iniciativa legislativa y si les parece razonable, incrementa su folder de proyectos de ley. (Abogada Activista de ONG)

En términos técnicos, lo que pasa es que un Congresista recibe pedidos de ONG, de ciudadanos, de comunidades en sus viajes, y tal vez de ahí recoge la idea y les pide a sus asesores que le preparen un proyecto. Un congresista tiene discrecionalidad para presentar cualquier tipo de proyecto. (Asesora Parlamentaria 1).

Lo concreto es que ni el proyecto de Sumire del 2008 ni el de Abugattás del 2009, fueron puestos en ningún momento en la agenda de la CJDH, pues es claro que para lograrlo se requiere seguimiento y decisión política.

Los Congresistas están pensando en su récord de proyectos presentados. Luego, según el tema, eligen algunos también para mejorar su récord de proyectos aprobados. Por tanto, no es extraño que probablemente, como muchos proyectos no únicamente referidos a este tema, luego de presentado el propio Congresista lo archiva y no lo moviliza. (Congresista)

De lo expuesto, se desprende que los dos Congresistas a favor de la modificatoria no estaban totalmente motivados a impulsarla o, por lo menos, no estaban dispuestos a defenderla. Este punto de partida debilita las propuestas de los que están a favor.

El tercer curso de acción es el de la propuesta del ejecutivo, en el que se observa una clara decisión política de la entonces Ministra Vílchez que se tradujo en una estrategia dirigida por su equipo técnico y de asesores, tanto para la preparación, presentación y sustentación en el Consejo de Ministros, como para el seguimiento en el Congreso. Para la preparación del proyecto primero se generaron alianzas con otros dos Ministerios cuya posición y opinión relativa al tema era relevante, para luego, construir también alianzas con organizaciones de sociedad civil que podían apoyar la elaboración de la propuesta.

Esta propuesta normativa la consensuamos en un espacio [...] en el que estuvieron el Ministerio de salud, la Sociedad civil, y también estuvo PROMSEX...También estuvo, cómo se llama... Manuela, IES, Flora, estuvo [...] UNFPA y otras instituciones [...] Luego se sumó el Ministerio de Justicia. Se discutió la propuesta, se dieron aportes, y nosotros los consolidamos. Luego de ello, ya se hizo con la ayuda también de PROMSEX. [...] El Ministerio de Justicia perfeccionó el cambio en el artículo 175 que nosotros incluimos, pues vimos que 'seducción' era una figura penal muy débil, entonces quisimos modificarlo para hacerlo un poco más concreto. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

La sustentación en el Consejo de Ministros fue un momento decisivo y en esa etapa la Ministra Vílchez jugó un papel central.

Ella [la Ministra] pide que le den la información y ella sustenta con mucha convicción, porque debe esto modificarse, [...] rebatió a aquellos que dicen: "claro tú quitas ese numeral y hay probabilidades que los adultos se puedan aprovechar de eso para que pueden cometer más ilícitos". Ella, sustentó muy bien. El que puso objeción fue el Ministerio de Justicia, dijo que faltan algunas cosas y dio algunas pequeñas modificaciones pero se hicieron en un día y lo presentamos. (Abogada del equipo técnico del MIMDES).

Un actor que según una funcionaria del MIMDES tuvo un papel fundamental en esta etapa fue el entonces Presidente de la República Alan García:

[El proyecto de ley] se sustentó en el Consejo de Ministros y no fue fácil, porque allí se puso en evidencia, obviamente, cuáles serían las consecuencias políticas de una decisión como ésta. Pero indudablemente, la preocupación del Presidente de la República por los indicadores que sustentamos en ese momento -indicadores de la Sierra, Costa, Selva, en América Latina- y cuáles son las consecuencias [...] de no regresar [el Código Penal] a su estado anterior. Todo ello sumó y también demoró [...] pero, de no haber sido por la decisión del Presidente de la República, el Dr. Alan García Pérez, este proyecto de ley no se hubiera aprobado en el Consejo de Ministros porque era la primera vez, después de todos los intentos que hubo... que venía desde el ejecutivo. (Funcionaria MIMDES 2)

El seguimiento cercano en el Congreso impulsado también por esta Ministra logró que el proyecto de ley se ponga en la agenda de la CJDH. De este modo, y de acuerdo a Kingdon (1995), se puede identificar a Nidia Vílchez como una emprendedora de política.

[...] Nidia Vílchez fue un actor central en ese momento porque ella además, y creo que eso es interesante decirlo, tiene una historia personal [...] y estaba comprometida personalmente con el tema. Entonces, ella incluso se encargó de hacer el lobby para poder convencer a los otros sectores de los cuales se requería una opinión para que esa ley saliera y se presentaba ante el Congreso. Y lo logró, y lamentablemente, allí vemos que es el tema de personas que lideran una causa y luego dejan el cargo (Funcionaria de cooperación internacional)

Los otros actores oficiales identificados, demostraron que su primer posicionamiento a favor de la modificatoria no estaba claramente sustentado, o en todo caso, tenían menos interés en impulsarla. Esto también evidencia que

las motivaciones no siempre son fijas y que pueden modificarse de acuerdo a factores contextuales, temporales y coyunturales. Como se verá más adelante, en el caso del Presidente García, el Congresista Velásquez Quesquén y el Congresista Sousa su posición a favor de la modificatoria no fue explícitamente establecida y menos defendida.

Como ya se señaló, para ubicar y contextualizar temporalmente este análisis es importante recordar que la Ministra Vílchez fue reemplazada por la Ministra Borra en setiembre de 2010, como parte de los cambios que se dieron en el Gabinete presidido por Velásquez Quesquén. Esto ocurrió pocos días después que el Consejo de Ministros elevó la iniciativa legislativa al Congreso, sin embargo, la ex Ministra Vílchez volvió a ocupar su escaño como Congresista, y desde esa posición, mantuvo su impulso a la modificatoria.

En ese contexto el análisis del desarrollo de la sesión de la CJDH, en la que se debatió y luego se aprobó el dictamen que suscribió la modificatoria del Código Penal, restableciendo el límite de edad para la indemnidad sexual en 14 años, aporta a la comprensión de la configuración de actores. El Congresista Sousa, presidente de la CJDH, presentó en la sesión el dictamen y lo defendió. Este se aprobó por unanimidad, con ocho votos a favor y dos abstenciones<sup>16</sup>. La ex Ministra Nidia Vílchez estuvo presente en la sesión apoyando también el proyecto, aunque no formaba parte de la Comisión.

---

<sup>16</sup>Información recogida en la transcripción de la Sesión 8 de la CJDH (Congreso de la República 2010b).

En la siguiente tabla se consignan todos los Congresistas que formaban parte de la CJDH como titulares y accesitarios, se identifica los que estuvieron presentes en la Sesión 08 de la CDJH del 09 de noviembre de 2010 y se muestra su votación.

**Tabla N°3**  
**Congresistas que conformaban la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en noviembre 2010, según asistencia a la Sesión 8 y votación del dictamen**

	CONGRESISTA	Cargo/ Condición	Bancada	Asistió a la Sesión 8 09/11/2010	Votó a favor	Se abstuvo
TITULARES	Sousa Huanambal, Víctor Rolando	Presidente	Fujimorista	SI	✓	
	Eguren Neuenschwander, Juan C.	Titular	Unidad Nacional	SI	✓	
	Fujimori Fujimori, Santiago	Titular	Fujimorista	SI	✓	
	Mulder Bedoya, Claude Maurice	Titular	APRA	SI	✓	
	Pastor Valdivieso, Aurelio	Titular	APRA	SI	✓	
	Sasieta Morales, Antonina Rosario	Titular	Alianza Parlamentaria	SI	✓	
	Vargas Fernández, José Augusto	Titular	APRA	SI	✓	
	Estrada Choque, Aldo Vladimiro	Titular	Unión por el Perú	SI		✓
	Mayorga Miranda, Víctor Ricardo	Secretario	Nacionalista	SI		No votó
	Galindo Sandoval, Cayo César	Titular	Nacionalista	SI		No votó
	Otárola Peñaranda, Fredy Rolando	Titular	Nacionalista	SI		No votó
	Velásquez Quesquén, Ángel Javier	Titular	APRA	SI		No votó
	Castro Stagnaro, Raúl Eduardo	Vicepresidente	Unidad Nacional	LICENCIA		
	Beteta Rubín, Karina Juliza	Titular	Unión por el Perú	LICENCIA		
	Rebaza Martell, Alejandro Arturo	Titular	APRA	LICENCIA		
Torres Caro, Carlos Alberto	Titular	Sin Grupo	DISPENSA			
ACCESITARIOS	Falla Lamadrid, Luis Humberto	Accesitario	APRA	SI	✓	
	Sumire de Conde, María Cleofé	Accesitario	Nacionalista	SI		✓
	Acosta Zárate, Martha Carolina	Accesitario	Nacionalista	NO		
	Bedoya de Vivanco, Javier Alonso	Accesitario	Unidad Nacional	NO		
	Calderón Castro, Wilder Félix	Accesitario	APRA	NO		
	Del Castillo Gálvez, Jorge Alfonso	Accesitario	APRA	NO		
	Huancahuari Páucar, Juana Aidé	Accesitario	Nacionalista	NO		
	Lescano Ancieta, Yonhy	Accesitario	Alianza Parlamentaria	NO		
	Moyano Delgado, Martha Lupe	Accesitario	Fujimorista	NO		
	Reátegui Flores, Rolando	Accesitario	Nacionalista	NO		
	Rivas Teixeira, Martín Amado	Accesitario	Nacionalista	NO		

Elaboración propia. Fuente: Archivo del Congreso de la República.



Como se observa en la Tabla 3, hubo cuatro Congresistas que estando presentes en la sesión ni votaron ni se abstuvieron, es decir, probablemente se retiraron. Entre ellos destaca el Congresista Velásquez Quesquén, puesto que, como ya se mencionó, el tercer Proyecto de ley acumulado, fue elevado por el Ejecutivo con su firma y la del Presidente García. Esto debería indicar una posición del partido de gobierno o por lo menos el interés por apoyar el proyecto, pero esto no ocurrió. Del mismo modo llama la atención que la Congresista Sumire se abstuviera, cuando el proyecto presentado por ella, que también proponía la modificatoria, fue otro de los proyectos acumulados en este dictamen.

En el Congreso se puede identificar como otro actor, al conjunto de Congresistas que no conocen sobre el tema y por lo general no tienen una posición clara y son, más bien, un grupo neutro o de “indecisos”. Esto, según algunos entrevistados, se debe a que muchos Congresistas no leen los proyectos y no manejan información básica sobre los mismos. Incluso aquellos que forman parte de una Comisión y tienen que votar, no se preocupan por conocer el tema previamente.

Es claro que los Congresistas no se dan cuenta de la magnitud que tiene modificar la ley, puesto que ven solo lo que les presentan, los problemas legales [...] Llegas a la Comisión, y no han leído los proyectos, [...] hay proyectos que se aprueban así, y después la gente dice: “ah, yo voté acá, firmé, pero no me di cuenta de tal cosa”, entonces, a veces retiran su firma, y otras veces, no lo hacen, pero dicen ‘no’ (Congresista).

Una entrevistada plantea aquí una lectura interesante, pues señala que los Congresistas “tienen una posición pero no asumen una decisión” (Funcionaria MIMDES 2). Según ella, “es imposible que las personas no vean el problema que trae esta ley”. Lo que posiblemente sucede es que tienen temor de plantear su posición abiertamente y más aún de defenderla. En este bloque de Congresistas indecisos, la postura que asumen se relaciona también con las consecuencias que puede tener en su carrera política.

Hay personas que se encuentran en una posición fronteriza, que dudan y ante la duda pueden inclinarse por una u otra postura. (Especialista en Derecho Constitucional)

Yo creo que es por el tema en sí mismo. La sexualidad es un tema que toca la vida personal y tiene que ver con el control del cuerpo. Reprimir o no, decirte qué es lo que debes hacer y qué es lo que no debes hacer, es un tema muy sensible ya que al tener estas connotaciones los decisores que se comprometen con una u otra posición, tienen que pensar en su electorado, y tienen que pensar si les da créditos o no, o si su posición es demasiado vanguardista. Es decir, se busca complacer a todos (Funcionaria de cooperación internacional).

Es necesario tener en cuenta que tanto la indemnidad sexual como la protección de la libertad sexual buscan garantizar derechos de las y los adolescentes, sin embargo, los límites entre ambos no están claramente delimitados y eso puede generar confusión en los decisores. Esto se hace evidente cuando varios entrevistados señalaron que diferenciar las relaciones “con adolescentes” de las relaciones entre adolescentes parece tener un peso importante para la toma de decisiones de los Congresistas. Así, muchos dudan sobre las relaciones sexuales que implican a adultos con adolescentes, por el aprovechamiento que podría darse por parte del adulto:

Entre menores vaya y pase, porque además, ni siquiera tiene mayor trascendencia, porque las relaciones sexuales entre menores no son objeto de ninguna condena efectiva de libertad, son condenas de servicios comunales o condenas suspendidas, porque al final, entre menores, entre incapaces, ¿quién viola a quién? El caso que se considera violación, es distinto. El trato sexual de un adulto con un menor, por lo que implica, querer proteger y evitar que haya este tema de trata de personas, del turismo sexual infantil, la presión que hacen los adultos sobre menores, sobre todo de menores que tiene necesidad de carácter económico, etc. (Congresista)

En el período de análisis y específicamente, en un primer momento, se identifican otros Congresistas que sin haber participado en la presentación de los proyectos legislativos, ni en la CJDH, se pronunciaron en los medios de comunicación con respecto a la modificatoria cuando estos informaron que el dictamen había sido aprobado. Es el caso de la Congresista Fabiola Morales y Lourdes Alcorta, quienes, sin haber participado en ninguno de los momentos descritos, declararon su oposición a la aprobación del dictamen ante diferentes medios.

Vas a tener algunas Congresistas conservadoras como Martha Chávez, o en su momento, Fabiola Morales, y algunos otros Congresistas que van a opinar en contra. (Activista de ONG)

La congresista Alcorta, fue entrevistada y planteó su oposición. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

Aparentemente, en un primer momento fueron pocos los actores en contra de la modificatoria que sustentaron abiertamente su posicionamiento, y por lo general, lo hicieron ante los medios de comunicación. Sin embargo, es también en este momento que la Ministra Borra, frente al dictamen ya

aprobado, sale a defender la posición contraria. Así el MIMDES contra toda lógica y con una diferencia de algo más de un mes pasa de abanderar la posición a favor de la modificatoria a liderar la posición en contra.

La propuesta se cae cuando se da el cambio de Ministra y entra, en este caso, la Ministra Borra, quien tiene una visión más conservadora del asunto y sentó su posición en contra y se acabó el debate [...] él [Congresista Sousa] estaba un poco asombrado de que la anterior Ministra [Vílchez] hubiera ido y mandado a su gente para apoyar el dictamen y ahora la nueva Ministra le dijera más bien que no. Entonces lo que él decía era que el sector había apoyado había votado a favor [...]. (Abogada Activista de ONG)

Es muy claro que existen actores con posiciones contrapuestas, no obstante, lo que complejiza el proceso es que los actores con el más alto poder de decisión modifiquen su posición, ya sea de manera personal o también como instancia o sector de gobierno. El cambio del Ejecutivo frente al dictamen fue diametral y, según varias entrevistadas, en este caso, la nueva Ministra del MIMDES, se encargó personalmente de que el dictamen no prospere.

La Ministra Borra desde el inicio tuvo una posición en contra. Habló con el Presidente de la Comisión y a pesar de que el dictamen estaba aprobado, hicieron una reunión en la que participaron la Ministra Borra, y la Ministra Fernández, quien primero estuvo de acuerdo pues nos mandaron a sus asesores para preparar el proyecto. Pero luego parecía indecisa. También los miembros de la Comisión no quisieron verse expuestos. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

Como se desprende de los dos testimonios anteriores, algo similar ocurrió al interior de la CJDH cuando se sustentó la modificatoria desde una

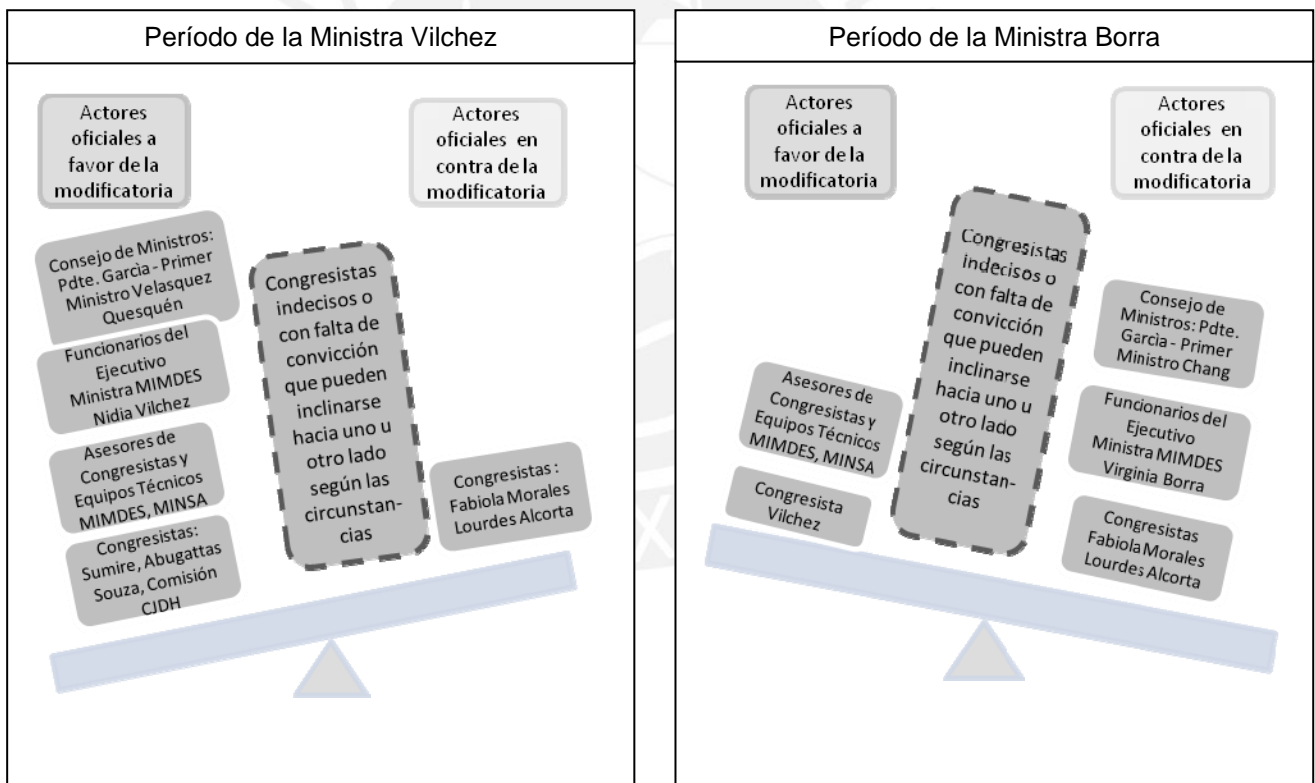
perspectiva jurídica y desde el principio de realidad. En la sesión, los Congresistas de la Comisión, así como los asesores, asumieron una posición de apoyo al identificar una propuesta coherente y normativamente viable, lo que llevó a la aprobación del dictamen por unanimidad. Sin embargo, después prefirieron no mantener su apoyo a la propuesta. El mismo Congresista Sousa no impulsó que el dictamen se elevara al pleno y la propuesta se dejó “enfriar”.

A nivel del Consejo de Ministros del gobierno aprista también se evidenció el cambio de posición. Como se reseñó en el capítulo dos, en el mes de marzo de 2011, el Consejo de Ministros eleva un nuevo Proyecto (4686/2010-PE), firmado por el Presidente García y el Primer Ministro Chang, que propone mantener la penalización de las relaciones sexuales entre y con adolescentes menores de 18, sin importar el consentimiento, incorporando además el incremento de penas para casos en los que se presenta habitualidad o persistencia. Este no llegó a ser debatido ni siquiera a nivel de Comisión y el tema quedó archivado.

Es destacable que, según la información reseñada, en el período en estudio, varios de los actores que modificaron su posición fueron los que estaban inicialmente a favor de la modificatoria, pasando a ubicarse luego en el grupo de indecisos o “neutros” o incluso, en el extremo de los que están en contra.

El Gráfico 1 ilustra el análisis realizado mostrando, en los dos momentos descritos, los tres grupos de actores oficiales diferenciados: los que están a favor, los que están en contra y los que se encuentran sin una posición definida. Cabe mencionar que en este campo no hay decisiones establecidas por bancadas sino que los Congresistas deciden de manera autónoma, pues al interior de los partidos también se da la misma configuración de posiciones.

**Gráfico 1.**  
**Actores oficiales contrapuestos en dos momentos del proceso**



Elaboración propia

Cuando se analiza la lógica de los actores para adoptar una posición u otra, se observa que para muchos resulta más fácil asumir el discurso

tradicional clásico que los exige de tener que defender una posición que además no manejan con facilidad. Para otros será mejor asumir una posición neutra y evitar ubicarse a favor o en contra.

Creo que es el temor a plantear un tema sensible que les puede generar rechazo por parte de cierto sector. Recuerda que son políticos. Saben que precisamente están enfrentando en estos temas a la Iglesia y no quieren hacerlo o no quieren hacerlo público. Yo creo que todavía hay ese pensamiento conservador muy calado en muchas personas. (Especialista en Derecho Constitucional)

El primer problema es que no se acepte la sexualidad adolescente, infantil o no reproductiva. Pienso que hay una visión heteronómica con relación a la reproducción y la familia tradicional y eso limita el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos [...]. (Especialista en derechos sexuales y reproductivos)

Se observa también que los que están en contra destacan en su fundamentación una posición más valorativa sobre si es correcto o incorrecto que las y los adolescentes tengan relaciones sexuales y si tienen la madurez para hacerlo.

[...] [La ministra Borra] me dijo “¿cómo es posible que propongas eso? no puedes hacer eso, estás fomentando el libertinaje”. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

[...] Queremos dar el mensaje de que se liberalizan las relaciones sexuales. Ya no es delito, ya no es perseguible, ¿cuál es el mensaje? Da lo mismo que tengan relaciones sexuales los menores entre ellos. Y yo digo “¿algún estudio ha demostrado que es bueno para algún menor iniciar tempranamente sus relaciones sexuales? Creo que ninguno. El menor no está preparado psicológicamente, y menos físicamente para asumir los riesgos que se derivan de que no funcionen los mecanismos de control de la fertilidad. (Congresista)

Desde esta perspectiva, si bien los argumentos jurídicos y los derivados del principio de realidad son en apariencia claros y sólidos, en muchos actores en la adopción de una posición pesa más la valoración tradicional de la sexualidad y la visión de las y los adolescentes como sujetos vulnerables. Es simbólico también que el tema que los medios de comunicación destacan es el de la inmadurez de las y los adolescentes y que esta los hará objeto del engaño de los adultos. Se resaltan situaciones que generan temor, sin relevar los indicadores y cifras que podrían evidenciar más bien que en la realidad las y los adolescentes tienen relaciones sexuales de manera voluntaria y que los casos que levantan los medios son las excepciones:

[...] Es el truco que si liberalizas facilitas que viejos mañosos se aprovechen de las chiquillas, [...] ¿puede haber una relación consentida de una persona de 50 años con una niña de 17, o de 16 o 14 que no tiene tanta capacidad de decisión?, entonces dicen “ah mira se va a aprovechar”. (Especialista en Derecho Constitucional)

Esto tiene un fuerte impacto en aquellos que no están convencidos. De este modo, la polémica levantada en la agenda mediática lleva a polarizaciones y dificulta que los que no tienen una posición clara asuman una postura de apoyo y menos la sustenten. La controversia que destacan los medios explicaría también en parte, porqué puede darse tan fácilmente un cambio de postura en los Congresistas, principalmente para evitar involucrarse en temas sensibles y controversiales; asimismo, explicaría cómo algunos actores antes a favor, desisten o prefieren “enfriar” el asunto para no verse involucrados y tener que defender su posición.



La misma Comisión no quiso verse involucrada, la prensa dice que estamos fomentando el libertinaje, y mejor esto lo dejamos así. Lo dejaron ahí y se archivó. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

No se impulsó este debate en el pleno porque ya se sabía que la posición, en este caso del poder ejecutivo, había cambiado. (Abogada activista de ONG)

Una entrevistada ejemplifica también esta situación a partir del actual proceso que se viene desarrollando en el año 2012, también para despenalizar las relaciones sexuales, y que en la legislatura 2011 – 2012 obtuvo un dictamen favorable en la Comisión de la Mujer.

Esta iniciativa que ha aprobado la Comisión de la Mujer y la Familia, cuando lees la autógrafa, hay firmas hasta retiradas, hay firmas que están en manuscrito, o la congresista ha puesto “firmo con reservas” y en otra que puso su firma y después dice “retiro mi apoyo”. Eso puede responder a lobbies como puede responder al miedo de los Congresistas, no tenemos decisores políticos que se deban a sus votantes o la ciudadanía, en realidad se deben a sus cálculos políticos [...] ‘yo en este tema no me meto’ o ‘lo mediático ya me asusta’, ‘no, esto es muy complicado’, ‘yo no voy a aparecer en una nota por un tema que ni siquiera me interesa, o que ni siquiera es mi tema y que me va a hacer perder puntos en mi bancada’. (Activista de ONG)

Aquí es relevante el planteamiento de Cabrero (2000) sobre cómo en contextos políticos como los de América Latina, hay que tener en cuenta las tradiciones culturales y simbólicas. Ellas pueden ayudar a explicar el razonamiento de los actores y cómo su lógica, más allá de justificaciones jurídicas y de los deberes que se desprenden de la necesidad de legislar en base al principio de realidad, está marcada por el peso de creencias e imágenes interiorizadas; que además determinan patrones de relación, códigos de negociación y formas de tomar decisiones. Esto sería coherente también

con los resultados de Ugarte (2012), quien señala que la dimensión cultural y simbólica explica, en gran medida, el comportamiento de varios actores con relación a la política de anticoncepción oral de emergencia (AOE) en el Perú, y “su vehemencia y apasionamiento, más allá de las evidencias científicas y los problemas sociales concretos” (2012: 54).

Hasta aquí el análisis muestra cómo se configura el escenario con actores a favor y en contra ubicados en posiciones contrapuestas que no son negociables. En palabras de Mujica (2012), son posiciones antagónicas e irreconciliables ideológicamente y no hay posibilidad siquiera de puntos mínimos de consenso. El grueso de indecisos o con falta de convicción que optan por mantenerse neutros son los que pueden definir el curso de una decisión según la coyuntura que se presente.

### **3.2. Los actores no oficiales: organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional**

La participación de las ONG ha estado presente en los diferentes procesos de modificatoria, en el caso del período estudiado se observa que el proyecto de ley elevado por la Congresista Sumire tuvo el apoyo de

organizaciones como DEMUS y Manuela Ramos<sup>17</sup>. De otro lado, la propuesta del Congresista Abugattás contó con el apoyo de la organización PROMSEX, y finalmente, en la elaboración de la propuesta del ejecutivo se tomó contacto con las ONG Flora Tristán, Instituto de Educación y Salud, Manuela Ramos, PROMSEX<sup>18</sup>, y luego de manera específica la última apoyó el proceso de elaboración de la propuesta y su seguimiento en la CJDH<sup>19</sup>.

Algunos entrevistados plantean que si las ONG no movieran el tema, éste seguramente no sería parte de la agenda, mientras que otros señalan que junto a las ONG están los organismos de cooperación internacional quienes tienen también interés en poner su agenda.

Yo creo que si este tema no se impulsara desde la sociedad civil, probablemente no habría eco y no habría ruido, y no habría trabajo ni mucha discusión al respecto (Abogada ONG)

Son temas difíciles de buscar consenso, porque no son temas gravitantes para el país. Es decir, este tema te lo traen porque de repente hay una recomendación de la ONU, del área de Mujer o Niño que dicen en todos los países debe haber esta norma. [...] Vea Ud. comienza Chile, sigue Costa Rica, luego Brasil, Uruguay, Bolivia, y nosotros generalmente, siempre nos quedamos al final porque de repente somos más preocupados en el debate y ver si sería favorable para la población menor o no. (Funcionaria MIMDES 1)

En todos los casos, las ONG han tenido un rol de apoyo técnico a través de la generación de evidencias, exposiciones en reuniones ante Congresistas, así como difusión de su apoyo a la modificatoria ante la opinión pública. En el período 2008-2010 se ha visto principalmente la actuación de las ONG que

---

<sup>17</sup>Información recogida en la entrevista a la Asesora Parlamentaria 2.

<sup>18</sup>Información recogida en la entrevista a la Funcionaria del MIMDES.

<sup>19</sup>Información recogida en la entrevista a la Asesora Parlamentaria 1 y a la Funcionaria del MIMDES 2

estaban a favor de la modificatoria. A diferencia de la etapa anterior pues en el 2006 sí tuvieron protagonismo algunas organizaciones de infancia que apoyaron la ley 28704 y estaban en contra de su modificatoria. La posición de estas últimas ONG estaba orientada por su interés en incrementar la sanción a los violadores y evitar que, como ha sucedido a veces, el violador por presión o convencimiento engañoso logre que la familia de la menor víctima diga que si hubo un consentimiento, cuando no lo hubo, y se levante la denuncia.

[...] En realidad fue una iniciativa de un [...] asesor de la Congresista Julia Valenzuela quien fue la que presentó este proyecto de ley y que se aprobó en el marco de una serie de reformas al tema de la violencia sexual. En realidad pasó desapercibido y sin debate público. Algunas organizaciones de infancia apoyaron. No estoy diciendo que ellas generaron el cambio, en realidad, creo que este cambio se le ocurrió a un señor y a la gente conservadora le cayó muy bien. Creo que mucha gente por desconocimiento votó a favor sin mucho debate porque se hizo en paquete normativo [...] a las organizaciones de infancia, en principio, les pareció que podía ser buena ya el tiempo les ha demostrado que no lo ha sido. (Abogada activista de ONG)

En el proceso 2008-2011, las organizaciones de infancia u otros actores de sociedad civil contrarios a la modificatoria no se pronunciaron, por lo menos abiertamente.

No recuerdo a ninguno, pero como te repito no sé si de repente hay todo un movimiento pero que no esté tan visible. No sé si, en algún momento haya habido alguna organización que ha estado más bien muy atenta y siguiendo o acompañando el proceso de los opositores. (Funcionaria de cooperación internacional)

En relación con el rol que juegan las ONG, se observan dos cursos de acción: uno en el que directamente toman la iniciativa para impulsar los

proyectos de ley y otro en el que la iniciativa la toma alguna instancia de gobierno y son invitadas a apoyar. En el primer curso de acción se observa que el interés inicial de promover los proyectos de ley partió de las mismas organizaciones que realizaron abogacía o incidencia política con los Congresistas para que los asumieran. Sería el caso de la Congresista Sumire en el 2008 y del Congresista Abugattas en el 2009. La elaboración de la propuesta del Ejecutivo, corresponde al segundo curso de acción, en este caso la iniciativa surgió de la Ministra del MINDES y luego, como parte de su estrategia de generar alianzas, se solicitó el apoyo de las organizaciones de sociedad civil, que asumieron un rol de apoyo importante. En general, se observa que si bien las ONG constituyen un grupo de interés comprometido y dedicado a este tema mostraron limitada capacidad de influencia.

La Cooperación Internacional, en este caso específico, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés), ha sido mencionada por varios entrevistados como un actor que ha jugado un papel importante. En gran medida, su función también se enfocó en generar evidencias y brindar asistencia técnica para apoyar la modificatoria. Sin embargo, es claro que, a diferencia de las ONG, tiene mayor capacidad de influir en los decisores. Ministros y Ministras reciben en su despacho a los representantes de la Cooperación cuando lo solicitan, presentan sus temas de trabajo, así como su interés de apoyar y brindar asistencia técnica y financiera. Es usual que desde la Cooperación se financien consultorías, para

investigaciones, elaboración de planes y otros que apoyen el trabajo de los funcionarios. Igualmente, la cooperación tiene posibilidad de convocar a funcionarios y autoridades a reuniones o eventos técnicos. Sin embargo, es claro también que las Organizaciones de Cooperación, por su mandato no asumen un rol político directo, por lo tanto, muchas veces también actúan a través de las ONG.

De otro lado, los entrevistados mencionaron que otros actores no oficiales corresponderían a la Iglesia católica y grupos u organizaciones con posiciones cercanas a la iglesia; sin embargo, señalaron que en este caso particular, en el 2008-2010, no se ha visto una participación activa u organizada, o por lo menos visible, de representantes de grupos de iglesia. Lo que no quita que se haga mención a la influencia simbólica de la Iglesia católica y al peso que tiene la religión en los decisores y también en la opinión pública.

[...] Yo creo que en general sobre este tema, los movimientos conservadores han sido menos activos, se movilizan menos. (Activista de ONG)

Por lo menos yo no he visto gran participación de representantes de Iglesia o de otros grupos. (Especialista en Derecho Constitucional)

En este caso, no he percibido que han participado como en otros temas. Sin embargo, si quisieran, bastaría que dieran una llamada para tener influencia. A nadie le interesa estar en contra de la Iglesia católica. (Funcionaria MIMDES 1)

Para algunos, no han tenido acción directa porque no lo han visto necesario:

[...] los grupos conservadores que aplaudieron definitivamente este cambio [del Código Penal en el 2006], no tuvieron que hacer mucho mayor trabajo porque tenían a la autoridad del poder ejecutivo ganada. Yo creo que ha habido otros procesos normativos en donde los sectores conservadores tanto católicos como evangélicos, han tenido mayor presencia, En este caso, yo creo que la Ministra Borra fue bastante eficiente para parar el proceso. Y creo que a mucha gente que va por esa línea le cayó muy bien, [...] no tuvieron necesidad de hacer gran incidencia en el Congreso porque desde que el Ministerio de la Mujer sentó posición en contra se acabó el debate. (Abogada activista de ONG)

Se ha señalado también la ausencia de los partidos políticos en estos procesos. Estos debieran tener un rol destacado, pero no tienen posiciones consensuadas. En el capítulo dos se ha visto cómo en los diferentes períodos en que se han presentado las propuestas de modificatoria se ha hecho evidente la fragmentación de los partidos políticos: cuando en el 2006 se aprueba la modificatoria de ley a partir del proyecto presentado por la Ministra Cabanillas y el tema sale a los medios de comunicación se muestran las posiciones disímiles de diferentes representantes del APRA (Presidente García, Ministra Borra, entre otros). Igualmente, en el período 2008-2010 en estudio, frente al dictamen que aprueba la modificatoria nuevamente se divide la postura del APRA en una clara posición a favor (ex Ministra Nidia Vílchez) y en contra (ex Ministra Virginia Borra).

Finalmente, frente al dictamen favorable de la Comisión de la Mujer en la pasada legislatura 2012, aunque no es materia de esta investigación, es

relevante destacar que surgieron discrepancias, en esta ocasión al interior del partido fujimorista, que fue el que presentó uno de los proyectos de ley de modificatoria acumulado en el dictamen. Así, un grupo de Congresistas fujimoristas, liderado por las Congresistas Schaefer y Cuculiza, estaba a favor y otro grupo, en el que destaca la Congresista Martha Chávez, estaba en contra. Esto muestra cómo en muchos temas los Congresistas participan en la arena política de manera independiente, lo cual en algunos casos dificulta también el rol de los grupos de interés que difícilmente podrán influir en tantos Congresistas de manera individual y lograr además que mantengan la posición de apoyo.

Lo otro, que también tiene que ver con la forma como se desarrolla la política en nuestro país, son nuestros políticos que no dan la cara a sus electores [...] una ciudadana medianamente interesada en cierto tema ¿cómo llega a su decisor? Si el querrá atenderme, si le interesará, su cálculo político será favorable o no, la poca capacidad de rendición de cuentas que tienen nuestros decisores hacen que por último, la efectividad incluso se mide en términos de sostener la palabra. Hoy día el congresista te dice '¡bacán yo te firmo el proyecto de ley XX, y mañana te dice: 'no allí nomas, enfríalo'. Como nos ha pasado con varios proyectos de ley que incluso los que lo han presentado, abandonan el proyecto de ley. Dicen 'no ya no me interesa o no me conviene' y todo se estanca. (Activista de ONG)

El análisis ha evidenciado que los actores no oficiales más comprometidos con la modificatoria fueron las organizaciones de sociedad civil y organizaciones de cooperación. Estas a lo largo del período estudiado realizaron acciones sostenidas y participaron activamente brindando significativos aportes técnicos, aunque no lograron el impacto que esperaban.



### 3.3. El rol de los medios de comunicación y la agenda mediática

Los medios de comunicación constituyen un actor que tuvo un peso fundamental en la decisión final que llevó a que el dictamen aprobado en noviembre de 2010 no sea puesto en la agenda del pleno del Congreso y que finalmente quede archivado.

La prensa, los medios de comunicación, no lo abordaban de manera adecuada porque decían que era como abandonar a los adolescentes, y que por ende habrían más violaciones. Solo algunos lo abordaron de manera más técnica porque se informaron del tema. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

Es un tema difícil pero los medios de comunicación terminan desviando el tema hacia la supuesta desprotección de las y los adolescentes y la proliferación de los violadores. (Abogada Activista de ONG)

[...] el hecho de que el artículo del Código Penal se refiere a relaciones con y entre adolescentes generaba controversia. Por ejemplo, la prensa lo ponía con (adolescentes), y hacía la controversia, pues si bien se está hablando de relaciones consentidas, lo controvertido es con adolescentes, no entre adolescentes. (Asesora Parlamentaria 1)

Se evidencia que los medios de comunicación por lo general presentan los aspectos que generan mayor controversia, difundiendo y enfatizando principalmente un punto de vista conservador que no contribuye a un debate constructivo. Como señala el especialista en derecho constitucional entrevistado, el tema que termina siendo el punto de quiebre es el referido a los casos de relaciones sexuales entre personas muy mayores y los menores de edad, que lleva a asociar las relaciones sexuales al engaño, abuso o “mañosería”. La forma en que los medios de comunicación brindan la noticia

también destaca que si se da libertad a los adolescentes estos van a tener más relaciones sexuales y se va a permitir un dañino libertinaje.

[...] Los medios de comunicación informaron la nota como libertinaje sexual entre adolescentes, sexo entre adolescentes, ¿están listos nuestros adolescentes para ejercer su sexualidad? Entonces todo el mundo dice no, nuestros adolescentes no son maduros, entonces al bloque de la opinión pública le parece que está mal. Entonces, el imaginario cuenta mucho y no es una reforma popular, hay que hablar de las consecuencias negativas, del daño que esto les hace a los adolescentes para revertir las opiniones, sino de entrada la reacción original de la opinión pública será: no. (Abogada activista de ONG)

Estos tópicos generan interés puesto que son sensibles para la población en general, sin embargo, el tema de la penalización de las relaciones sexuales y la indemnidad sexual es complejo y entender el problema en su globalidad implica manejar muchos elementos que a veces parecen contradictorios. Los periodistas no muestran un interés real por conocer todas las aristas del tema y brindan información parcial. Más aun cuando los que dirigen y definen la postura que asumen los medios de comunicación probablemente también están marcados por la visión dominante de la sexualidad que enfatiza en la necesidad de regularla y controlarla. El posicionamiento conservador por parte de la mayoría de los medios de comunicación, influye en la opinión pública que es fácilmente influenciable. Al respecto, es relevante el planteamiento de McCombs (2006), quien destaca que los medios de comunicación son los que terminan fijando la opinión pública.

El hecho que los voceros oficiales que están a favor de la modificatoria, no siempre estén dispuestos a salir en medios para defender abiertamente una posición que podría estar contra la opinión pública limita también la generación de corrientes de opinión favorables. A ello se suma que las y los adolescentes, que son los sujetos directamente afectados, difícilmente podrán tener vocería propia para hablar públicamente del ejercicio de su sexualidad. Si esto es difícil para cualquier adulto o mayor de edad, más aún lo será para un menor. La sociedad peruana está muy marcada por normas sociales y culturales conservadoras y por más que muchos, inclusive adultos, tengan posiciones contrarias a estas normas, no van a hacer pública su posición por temor a una sanción social.

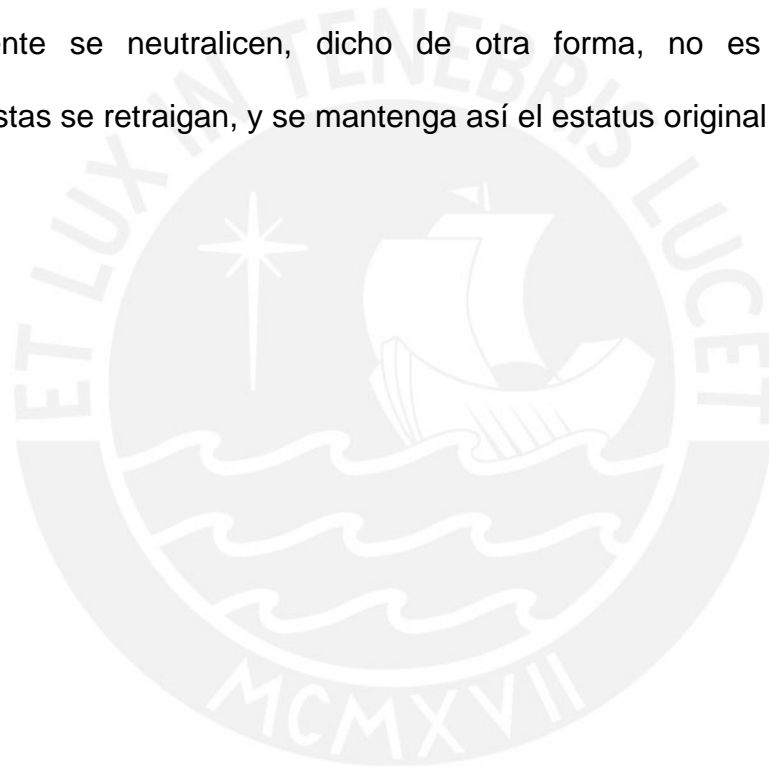
El terreno de la sexualidad es uno de los más difíciles porque los cambios estructurales también cuestionan a la sociedad, la familia, la organización social, los grupos de poder, y a las religiones patriarcales. Entonces no es un cambio tan sencillo y hay instituciones militares, religiosas, grupos de poder económico y social que no permiten que se den los cambios tan fácilmente. (Especialista en derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes)

Resumiendo e integrando el análisis realizado sobre los diferentes actores que han participado en el proceso de modificatoria en estudio, se configura un escenario de correlaciones de fuerza diferenciadas. Están los actores oficiales contrapuestos en posiciones antagónicas, que difícilmente podrán ponerse de acuerdo, puesto que el tema de la sexualidad se vincula a aspectos valorativos y visiones opuestas sobre las y los adolescentes como sujetos de derechos. De acuerdo al resultado final del proceso de modificatoria,

se puede observar que los que estuvieron a favor mostraron menor capacidad de influencia en las decisiones, más aún cuando fue recurrente que incluso algunos que estaban a favor, luego cambiaron su posición. Por su parte, los actores oficiales en contra de la modificatoria, parecieran tener mayor capacidad para impedirla, sin embargo, es claro que no tuvieron que hacer mucho esfuerzo pues su accionar más bien fue de resistencia frente a la propuesta de cambio. También se identifica el grupo de actores oficiales sin una posición clara, los “indecisos” o sin convicción, que inclinarán la decisión según la coyuntura. Es claro que estos actores se encuentran en medio, por un lado, de los argumentos jurídicos, de los indicadores y evidencias de la realidad y, por otro, de los argumentos basados en las valoraciones y visiones tradicionales sobre la sexualidad y la adolescencia. Están también los grupos de interés no oficiales que buscan intervenir en el proceso a través de su apoyo técnico y abogacía dirigida a los funcionarios y Congresistas que impulsan la posición a favor de la modificatoria y que si bien participaron activamente, no lograron influir en las decisiones. Finalmente, los medios de comunicación aparecen con un gran poder de influencia cuando se coloca el tema en la agenda mediática.

Se puede concluir que, por más que los argumentos a favor de la modificatoria se han sofisticado y se han sustentado coherentemente, éstos parecen despojarse de sentido o carecen de sentido ante los actores que no quieren asumir una posición o prefieren mantenerse “neutros”. Esto es muy

claro, cuando el tema llega a la agenda mediática en la que el debate público, termina desarrollándose en el campo de valoraciones morales y argumentos basados en visiones tradicionalmente aceptadas de la sexualidad y ancladas en el imaginario de las personas. Asumir una postura diferente a la convencional, genera más bien temor, y ello es suficiente para que los actores se inclinen hacia las posiciones tradicionales, cambien su postura o simplemente se neutralicen, dicho de otra forma, no es difícil que los Congresistas se retraigan, y se mantenga así el estatus original.



## CAPÍTULO 4

### Los mecanismos de presión política en el proceso de despenalización de las relaciones sexuales

En este capítulo se analizará cómo los actores descritos operan en la arena política para promover o impedir la modificatoria del Código Penal. En primer lugar, se identifican los mecanismos descritos en la literatura revisada y la forma en que éstos son utilizados por los diferentes actores. Para ello, se da especial atención a un mecanismo de presión que adquiere una caracterización particular: el lobby privado que -a diferencia del tradicional- es desarrollado por los propios funcionarios o autoridades que forman parte del sistema político. Luego, se analiza cómo se reconfiguran las decisiones cuando el tema es captado por la agenda mediática, así como el peso que ésta tiene para

determinar el resultado final en la toma de decisiones. Este curso de acción da cuenta de un escenario particular en el proceso de adopción de políticas que muestra una forma particular de gestión de intereses. Finalmente, se grafica la forma en que interactúan los mecanismos de presión de los actores y cómo en el escenario descrito la propuesta de modificatoria del Código Penal no ha logrado ser aprobada.

#### **4.1. Los mecanismos de presión impulsados por los actores**

El análisis de los mecanismos de presión política desarrollados por los actores caracterizados en el capítulo anterior, muestra la utilización de diferentes tipos de mecanismos ampliamente descritos en la literatura revisada (Kingdon, 1995). Se observó con mayor fuerza el accionar del grupo de interés conformado por las ONG, que implementó varios mecanismos de presión como: la generación de evidencias mediante investigaciones e informes que fundamentan las propuestas de modificatoria, así como la elaboración de materiales comunicacionales dirigidos a Congresistas y diferentes públicos para lograr mayor conocimiento sobre el tema y generar corrientes de opinión favorables.

Nosotras hemos perfilado nuestra intervención por el lado de hacer un apoyo técnico, las propuestas se han escrito en nuestras computadoras, es decir, las fundamentaciones, la recopilación de estadísticas, han

salido de nosotras y se ha complementado con lo que los sectores o los despachos hayan podido hacer. Nosotros hemos priorizado la labor positiva de proponer, nuestra estrategia ha sido basada en esto, y en dar asesoramiento técnico. (Abogada Activista de ONG)

Las ONG también han organizado eventos en los que se difunden y discuten temas de interés o difunden resultados de trabajos o investigaciones, así como desayunos de trabajo con equipos técnicos o autoridades de alto nivel con el objetivo de establecer algunos puntos de consenso sobre los temas de interés y generar compromisos de funcionarios o Congresistas. De otro lado, participan en diferentes espacios de discusión y de trabajo promovidos generalmente por el Estado.

En todas las mesas que se hacen, de carácter social, participan muchísimo. Muchas ayudan, ayudan bastante, con sus opiniones, con sus ideas, los enfoques que tienen para plantear determinados temas. Hay mucho apoyo. Otro grupo son más cerrados en su forma de ver las cosas. Te plantean: yo quiero que sea así porque quiero. (Funcionaria MINDES 1)

Otras estrategias desarrolladas por las ONG se orientaron a identificar Congresistas que pudieran interesarse en elevar las propuestas legislativas de modificatoria. Para ello realizaron incidencia y cuando la propuesta fue acogida por algún congresista, le brindaron su apoyo técnico para la elaboración de los proyectos de ley.

(...) Además, haciendo trabajos de incidencia legislativa. Al final, las iniciativas que han surgido tanto desde Congresistas como la que salió del Ejecutivo se trabajaron desde la sociedad civil, es decir, he participado activamente desde el proceso. (Abogada Activista de ONG)



Finalmente, las ONG evidenciaron su vocería en el debate público, saliendo en medios de comunicación y buscando generar corrientes de opinión favorables a la modificatoria. Cabe mencionar que en esta misma lógica han realizado acciones dirigidas a periodistas buscando que éstos se informen más sobre el tema y tengan recursos para elaborar mejor sus notas de prensa. Incluso han realizado acciones de sensibilización con ellos para que preparen y difundan reportajes o crónicas que presenten situaciones cotidianas vinculadas a las consecuencias negativas de la penalización de las relaciones sexuales de adolescentes vigente en la normativa, buscando a través de ellos promover el apoyo de los decisores e incidir en la opinión pública.

Acompañar y dar soporte en medios de comunicación. Tratar que haya un tratamiento adecuado de la noticia y ayudar a generar una buena vocería. Esa ha sido básicamente nuestra estrategia. (Abogada Activista de ONG)

Es un tema difícil. Tienes que tener ciertos elementos jurídicos para entender lo que se está proponiendo y lo que se está modificando. Hace poco tuve una conversación con periodistas, qué difícil se les hacía entender, me decían “¿pero no están buscando tal cosa?” Y había que explicarles “no, estamos buscando lo contrario”. (Activista de ONG)

[Las ONG] son generadores de opinión. Y porque tienen medios, se presentan en los programas televisivos o de radio y entonces son factor de generación de opinión en el país. (Funcionaria MIMDES 1)

Por su parte, la Cooperación Internacional, que tiene como mandato brindar asistencia técnica y financiera a los países y apoyar en actividades en las que se conjugan objetivos comunes, también desarrolló estrategias y acciones orientadas a influir en los decisores. Varios mecanismos empleados por este actor fueron similares a los que impulsaron las ONG: generación de

evidencias, difusión de las mismas mediante publicaciones y eventos, lo cual en algunos casos fue llevado a cabo a través del financiamiento de las actividades de las ONG o también de consultores o asesores técnicos para que elaboraran productos especializados.

[...] La cooperación tiene un rol de apoyo a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo jóvenes, mujeres indígenas, etcétera. Vemos temas que tienen algún tipo de impacto negativo en las poblaciones con las que trabajamos en los derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos, y en esa medida, nosotros hemos estado dando asistencia técnica o financiera a los diferentes procesos que se han venido dando. Hemos apoyado las distintas iniciativas en distintos momentos según las demandas [...] pero siempre a través de socios o aliados en el gobierno o en la sociedad civil. (Funcionaria de cooperación internacional)

Estas organizaciones tienen legitimidad para convocar a autoridades de diversos sectores y plantearles su apoyo para impulsar el logro de algunos objetivos que son de interés común. Así financian actividades organizadas por los Ministerios, promueven eventos técnicos o académicos para favorecer la discusión de los temas, generar consensos e identificar acciones estratégicas.

[En el caso de] Nidia Vílchez, creo que su sensibilidad sobre el tema fue clave. Claro, ahí también hubo una conjunción de intereses desde la gente del MIMDES, del Ministerio de Salud, siempre presionadas por el tema de la cooperación internacional. Por ejemplo, la presencia del UNFPA fue interesante, como asistencia técnica y lo que quieras, pero me parece clave. (Activista de ONG)

[El rol de la cooperación internacional] articulador entre el Estado, la sociedad civil y fundamentalmente en la difusión, en la publicación de instrumentos, herramientas, difusión de casos. Tienen un *expertise* interesante en eso. (Funcionaria MIMDES 1)

En el período en estudio se organizaron eventos académicos o de difusión de resultados de encuestas nacionales cuya realización contó con el financiamiento de UNFPA (ENDES hombres, encuesta de juventud, entre otras); en estos se contó con la participación de Ministros y Ministras. También se realizaron audiencias en el Congreso contando con la participación de Congresistas. Los mecanismos descritos son convencionales y como se mostrará en la siguiente sección, el grado de influencia de los dos actores que han hecho uso de estos mecanismos fue limitado y no lograron impacto en el proceso final de toma de decisiones.

No se ha identificado la presencia de lobbystas como actores organizados externos al sistema o que forman parte de una estructura paralela. Lo más cercano a ello serían algunas acciones de incidencia que realizaron algunos representantes de las ONG que, sin embargo, no fueron sistemáticas. Lo que más bien se encontró fue un mecanismo de presión política más “sutil”, a través del cual actores propios del sistema y de la estructura de toma de decisiones actuaron desde dentro para influir en el proceso de modificatoria. En términos de Mujica (2012), esto correspondería al lobby privado. Este mecanismo de presión ha sido activado en varios momentos por actores oficiales, principalmente funcionarios del Ejecutivo, ya sea para tratar de impedir la modificatoria o para impulsarla. Esto es claro, cuando diversos entrevistados refieren la centralidad que tuvo la ex Ministra Vílchez para elevar el proyecto desde el Ejecutivo. Ella actuó tanto como una emprendedora de

política –en términos de lo que propone Kingdon (1995)– que impulsó el proceso cumpliendo con todos los procedimientos y exigencias técnicas y legales requeridas, como también como una lobbyista –desde la perspectiva de Mujica (2012)– realizando diversas acciones para convencer a otros decisores y generar apoyo para la modificatoria.

[Nidia Vílchez] Ella lo ha hecho porque creía en este tema y se ha preocupado de ir a sentarse con cada uno y exponer sus argumentos para convencerlos del asunto. Si no lo lograba como aliado por lo menos decía: “deja que avancemos y no te opongas” [...] yo diría que por parte del gobierno, Nidia Vílchez fue fundamental, las alianzas que logró con sus pares en los sectores en ese momento, con algunos otros Congresistas que mostraron interés. (Funcionaria de cooperación internacional)

El lobby que desarrolló la Ministra Vílchez generó alianzas con los Ministerios de Salud y Justicia, creó condiciones para que el proyecto de ley fuera aprobado y elevado por el Consejo de Ministros, realizó entrevistas con el Congresista Sousa, y mantuvo a miembros de su equipo técnico acompañando el proceso de elaboración del pre dictamen en la CJDH. Todo ello constituyó su propia cruzada para que el proyecto llegue a un resultado favorable. Se puede observar que en este caso, se entrecruzan aspectos propios de su función y mandato con elementos que tienen que ver con mecanismos muy sutiles para orientar adecuadamente el curso de la acción.

Por otro lado, varios entrevistados destacan como la ex Ministra Borra, al igual que la Vílchez, realizó en su momento diversas acciones de lobby –con el

Presidente de la CJDH, el Consejo de Ministros, incluyendo al Presidente García, entre otros—, sentando su posición en contra de la modificatoria. De acuerdo a varios entrevistados, su accionar “fue tan eficiente”, que no fue necesario ningún otro mecanismo de presión.

Entonces, [la Ministra Borra] conversó con el Dr., con el Presidente de la comisión y no obstante estar aprobado, porque ya era un dictamen, y todo, decidió archivar. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

[...] Conversó con el Dr. García en algún momento y le explicó por qué no estaba de acuerdo: Yo creo en la madurez para actuar. Y la madurez a los 14 años no se tiene. Así que la chica no puede decir libremente, si acepta o no tener una relación sexual a los 14 años. Todavía no está preparada para eso. (Funcionaria MIMDES 1)

Cabe mencionar que para algunos entrevistados los actores en contra de la modificatoria no han necesitado desplegar muchos mecanismos de presión política para fundamentar su posición. Han sido principalmente reactivos frente a los esfuerzos que realizan los que están a favor.

[...] Cuando salían (los que estaban en contra), lo que recuerdo, es que no estaban ni siquiera debidamente informados, o sea, simplemente era una reacción automática en el sentido de: “frenemos la sexualidad de los adolescentes”, “hay que protegerlos”. Pero así como informados, con argumentos así de peso, no. Uno siente que eso no está trabajado, no estaban organizados. (Funcionaria de cooperación internacional)

[...] Yo creo que en general sobre este tema los movimientos conservadores han sido menos activos, se movilizan menos. A veces porque no les hace falta, porque hay mucha vocería en términos jurídicos, políticos, opinando en contra. Ahora, también de manera inteligente porque es verdad que hay una opinión pública que en general “se la piensa” frente a este tema. Entonces la actitud de los movimientos conservadores muestra que hacen un buen balance con relación a donde colocan sus fuerzas (Activista de ONG)

## 4.2. La construcción de la agenda pública y la agenda mediática

Es pertinente analizar si el tema de la penalización de las relaciones sexuales cumple, en alguna medida, con los requisitos que hacen que un problema forme parte de la agenda pública. Revisando los criterios de Porter (1995): que sean de amplio conocimiento e interés público, que buena parte del público crea que se requiere algún tipo de acción y que la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Se podría concluir que la modificatoria del código penal no cumple con ninguno de estos requisitos, puesto que la ciudadanía en general desconoce el tema penal y, por tanto, no tiene una posición sobre la necesidad de un cambio normativo al respecto, es más los adolescentes, que así lo deciden, siguen teniendo relaciones sexuales, sin siquiera imaginar que este comportamiento tiene un correlato en el Código Penal del país. No es competencia propiamente de ninguna instancia específica, aunque el cumplimiento de la ley sí implica a diversas entidades.

Esto lleva a analizar el problema a la luz de lo que plantea Subirats (1994), quien más bien se detiene en los elementos vinculados al proceso de definición de problemas, entre ellos, uno clave será el análisis del contexto. Al respecto, es claro que el tema de la indemnidad sexual o de la despenalización de las relaciones sexuales se vincula a un tema tan sensible como la sexualidad, que tiene implicancias políticas, y sobre el cual existen, como se ha visto ampliamente en el capítulo 2, actores con posiciones muy fijas. El cálculo

político en este tipo de temas debe ser mayor y a veces incluso es mejor desalentar su abordaje. Esta tensión se evidenció en que si bien los que impulsaban la modificatoria realizaron un análisis exhaustivo de las alternativas y elaboraron planteamientos con argumentos jurídicos sólidos, indicadores y evidencias de la realidad, el resultado fue que la modificatoria no se aprobara, y que más bien se abriese el tema a la discusión pública sin haberse logrado una clara conciencia del problema lo cual generó más resistencias.

Otra línea de análisis, que también lleva a concluir que el problema de la despenalización de las relaciones no logró agendarse de manera efectiva, es el planteamiento de Kingdon (1995) sobre el enganche que tiene que producirse para que se “abra” la ventana de oportunidad. Desde esta perspectiva, las corrientes de problemas, de política y de soluciones deben confluir. Como se ha podido observar a lo largo del análisis realizado, el tema de la despenalización en el período 2008-2010, ingresó en la corriente de política, con el impulso de la Ministra Vílchez, quien, como ya se señaló, puede ser considerada una emprendedora de políticas en los términos de Kingdon. Ella identificó la necesidad de plantear la propuesta de modificatoria y generó una serie de alianzas y condiciones para ello. Luego, como parte de la corriente de políticas o soluciones, se elaboró el proyecto de ley, se logró su elevación por el Consejo de Ministros, su discusión en la Comisión de Justicia del Congreso y finalmente un dictamen favorable que aprobó la modificatoria. Sin embargo, cuando se observa la corriente de problemas se puede ver que el tema no

logró posicionarse. Frente al mismo, se plantearon más bien posiciones contrarias y cuando salió la Ministra Vílchez la propuesta perdió peso. De este modo, puede decirse que se dio un enganche parcial únicamente de dos corrientes: la de política y la de las soluciones.

Pero en verdad Vílchez sí llegó hasta el final con lo que se propuso. Por lo menos salió y dejó esa propuesta aprobada por la Comisión de Justicia pero lamentablemente hubiera sido ideal que ella permaneciera hasta que se apruebe porque solamente faltaba que se llevara al Pleno, pero no se logró. (Funcionaria de cooperación internacional)

Finalmente, en el análisis sobre cómo se construyó la agenda en el proceso de modificatoria, es relevante volver a discutir el papel que tuvieron los medios de comunicación. A la luz de lo que plantea Parsons (2007) sobre la importancia de la opinión pública para la agendación de los problemas y, por tanto, el papel de los medios de comunicación para movilizar dicha opinión, es pertinente señalar que en el caso en estudio siempre que el tema entró en la agenda mediática y se debatió públicamente –por más que se plantearon argumentos válidos– la opinión pública terminó siendo contraria a los que estaban a favor de la modificatoria y fortaleció la posición de rechazo a la misma. Las evidencias encontradas indican que en este caso agendar el tema en los medios de comunicación no fue lo más conveniente.

Lo que pasa es que en este tema tengo la sensación de que siempre es muy confuso, y a veces nos juega a favor y a veces nos juega en contra, [...] a veces ha habido coyunturas en que la aparición mediática ha sido desfavorable, y te asaltan al teléfono gente que te dice “pero de ninguna manera, cómo se va a permitir que los viejos verdes violen” (Activista de ONG)



La opinión pública ha jugado en contra, pues aun cuando varias personas de manera individual piensan que una norma de esta naturaleza es absurda y debería modificarse, es difícil defender el tema y más públicamente.

Algunos entrevistados, que están a favor de la despenalización de las relaciones sexuales destacaron que no habían considerado en su justa medida la influencia que tienen los medios de comunicación. Así, señalaron que en el futuro había que plantear una estrategia dirigida a los medios de comunicación más adecuada. De este modo, se puede lograr que enfoquen mejor el tema o, por lo menos, informen de manera menos sesgada. Para eso se deberían generar alianzas con ellos, y evitar que brinden información que exacerba los temores o inquietudes de las personas sobre un tema como el de la sexualidad.

Deberíamos informar, sobre todo a los medios de comunicación, los beneficios que traería esta norma a los adolescentes. De repente apoyarlos con testimonios de los mismos adolescentes. (Abogada del equipo técnico del MIMDES)

Estratégicamente la propuesta, no está siendo enfocada desde lo que nosotros creemos que es un pilar fundamental: la autonomía gradual para decidir, sino desde la mitigación de los daños de la normativa vigente. La línea argumental está entrando por esta línea: este marco legal vigente ha generado tales efectos desastrosos en los pobres adolescentes, les estamos haciendo daño, aunque suene feo es el discurso argumental de los efectos negativos, hemos tratado de que las y los periodistas no reporten que se está liberalizando el sexo entre adolescentes sino que se está corrigiendo ese error. Ese es un cambio de enfoque comunicativo. (Abogada Activista ONG)

Por el contrario, un entrevistado señaló que en este tema lo que se requiere es evitar que los medios de comunicación capturen el tema o que se coloque en su agenda, puesto que es mejor que las autoridades o funcionarios

tomen su decisión de manera autónoma, sin influencia de la opinión pública. Esta visión concuerda, en gran medida, con lo que plantea McCombs (2006), respecto de la influencia de los medios de comunicación. Según este autor los medios definen tanto los temas relevantes sobre los cuales se debe pensar como también qué es lo que se debe pensar con respecto a los mismos. En el caso en estudio, se ha visto que los medios de comunicación enfatizan en la posición contraria a la modificatoria y, generalmente, esta es la posición que termina prevaleciendo en la opinión pública, y por ende en los decisores.

De este modo, las evidencias de la investigación, contrariamente a lo planteado por los teóricos de la agendación, indican que lo que se debería evitar es que el tema forme parte de la agenda mediática. Esto se condice con los resultados de Mujica (2012) quien señaló en su investigación: “Una de las funciones más importantes del lobbying en el Parlamento peruano no es generar temas de interés público, sino jugar con los elementos del sistema para que las iniciativas se aprueben sin convertirse en asuntos de interés de la opinión pública” (2012: 30). Esto también corrobora lo propuesto por Jones (2006), quien refirió el uso de “estrategias silenciosas”, como mecanismos exitosos para lograr que se aprueben normativas y reglamentaciones para el acceso de adolescentes a servicios de salud y educación sexual en algunas provincias de Argentina. En ese contexto, evitar que el debate se haga público permitió su aprobación.

Desde esta lógica, pareciese que lograr que los medios de comunicación no se pronuncien cuando se están discutiendo estos temas y que las decisiones se tomen sin presión mediática, sería la forma en que los decisores asuman una posición basada más en lo que realmente piensan y ponderan. Esto se relaciona con lo planteado por Mujica (2012: 22) quien señala que en algunos casos, cuando los temas no llegan a la agenda mediática, el escenario para la gestión de intereses corresponde a lo que él denomina la “arena libre”, que es ideal para que se aprueben los proyectos de ley sin generar oposición. De manera contraria, cuando un tema sale a la agenda mediática, y es proclive a generar posiciones en conflicto, es muy probable que las iniciativas no prosperen. Como se verá en la siguiente sección, esto último es lo que parece ocurrir en los intentos por modificar el Código Penal en la materia en estudio.

#### **4.3. El bloqueo de la modificatoria y el *peligro de la agenda mediática***

A lo largo del análisis realizado se mostró que en el proceso de adopción de políticas vinculado a la modificatoria de la penalización de las relaciones sexuales, se dieron avances importantes que generaron condiciones favorables para la aprobación de los proyectos de ley que buscaban el cambio del Código Penal en esta materia. Sin embargo, estos avances se estancaban, eran enfriados o los actores que la impulsaban se replegaban. Al revisar los hechos con mayor profundidad, se identificó que cuando los medios de comunicación

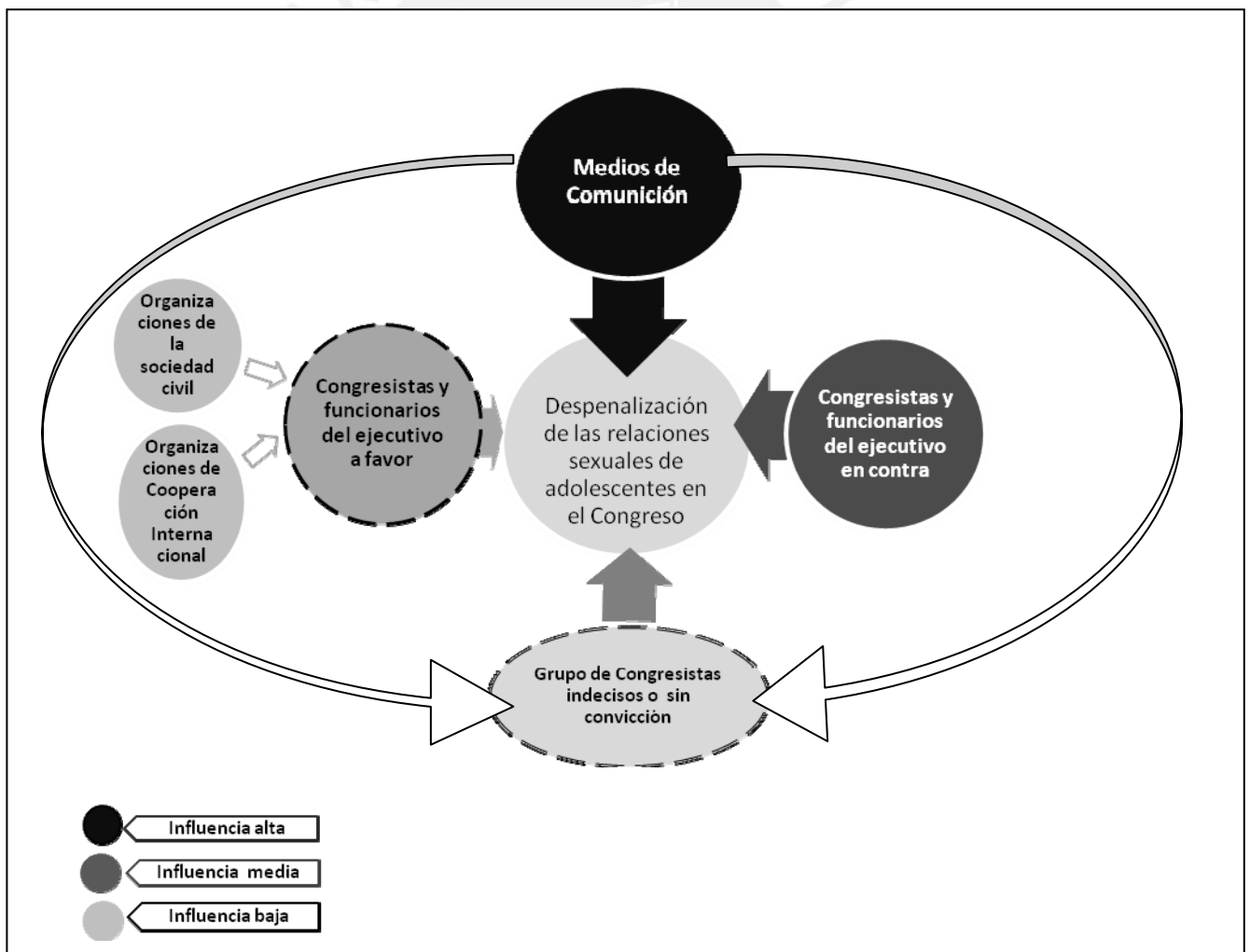
le dieron un espacio al tema y lo pusieron en la agenda mediática, las posibilidades de que se adoptara la política disminuyeron y se bloqueó la decisión.

Utilizaremos los planteamientos de Mujica (2012: 26) para explicar desde su perspectiva este bloqueo. De acuerdo al autor el escenario que se configuró para la gestión de intereses en este proceso corresponde al que él caracteriza como el *peligro de la agenda mediática*. En este escenario hay dos posiciones de interés antagónicas e irreconciliables que hacen que el tema llegue a la agenda mediática. Es decir, cuando se dio el impulso de la modificatoria desde dentro del sistema, se generaron corrientes o posiciones de interés antagónicas en varios actores del sistema político, esto fue rápidamente captado por la agenda mediática y, como consecuencia de ello, se hicieron públicas las discusiones, se convirtió entonces en un tema de opinión pública, y se generaron corrientes que cuestionaron la propuesta legislativa.

En este contexto, los medios de comunicación influenciaron decisivamente a los Congresistas, sobre todo a los indecisos o faltos de convicción e incluso a algunos que defendían la modificatoria pues en este caso se replegaron. Como ya se señaló, los mecanismos utilizados por las ONG y los organismos de cooperación internacional se dirigen desde fuera del sistema pero no llegaron a tener influencia en las decisiones del Estado.

En el Gráfico 2 se presenta la configuración y posicionamiento de los actores identificados y su capacidad de influencia (representada por la graduación de los colores). Se representan en conjunto a los actores oficiales tanto del Congreso como del Ejecutivo en posiciones opuestas, la correlación de fuerzas, evidenciada en los resultados finales, muestra una mayor capacidad de influencia de los que están en contra de la modificatoria.

**Gráfico 2**  
**Configuración de actores y correlación de fuerzas en la arena política**



Elaboración propia a partir de Mujica (2012: 33)

En el gráfico, los medios de comunicación se ubican en un lugar central pues fueron quienes finalmente dominaron la escena y constituyeron el espacio en el que se debatió el tema públicamente. Se pueden observar también a los indecisos que se ubican en el centro y prefieren no asumir una posición. De otro lado, se ilustra como los otros actores no oficiales como las ONG y organizaciones de cooperación Internacional actúan a través de los actores oficiales a favor de la modificatoria. Se representa también, a través de las líneas punteadas, que algunos actores cambiaron de posición. Es relevante recordar que, según el análisis realizado, fueron algunos actores a favor de la modificatoria quienes cambiaron de posición y se ubicaron entre los neutros o indecisos, e incluso en algunos casos entre los que están en contra. En este período, no se observó el cambio de posición inverso, es decir que algunos de los actores que estaban en contra luego asumieran una postura a favor.

Se debe destacar que en esta configuración de fuerzas, los actores que están a favor de la modificatoria requieren una acción explícita que movilice el cambio, y son los que han desarrollado más estrategias y mecanismos para promover la aprobación de los proyectos de ley. En la otra orilla, los que se oponen principalmente requieren evitar que se produzca cualquier movimiento.

Lo que ellos hacen es boicotear lo que nosotros presentamos. Es decir, nosotros hacemos una actividad en positivo y lo que ellos hacen es una actividad de resistencia. Y su actividad de resistencia se focaliza básicamente en tener reuniones con actores claves para generar vocerías contrarias dentro de, ya sea el ministerio, el congreso, para obstaculizar procesos. Cada vez que un periodista hace una nota,

saca la posición a favor y la posición en contra ellos siempre están en la posición en contra. Es decir tienen una vocería igual que nosotros. (Abogada Activista de ONG)

[...] en el plano jurídico los que están a favor de la despenalización son los que han desarrollado más. [...] los otros, reaccionan por oposición. O sea frente a la figura de prevalimiento, la respuesta es no porque quedan desprotegidos, despenalizar, no, porque va a haber explotación sexual, van a abusar de los niños, quedan vulnerables. Pero, no hay una argumentación jurídica propiamente dicha. Están más movidos por sus posiciones conservadoras. (Funcionaria de cooperación internacional)

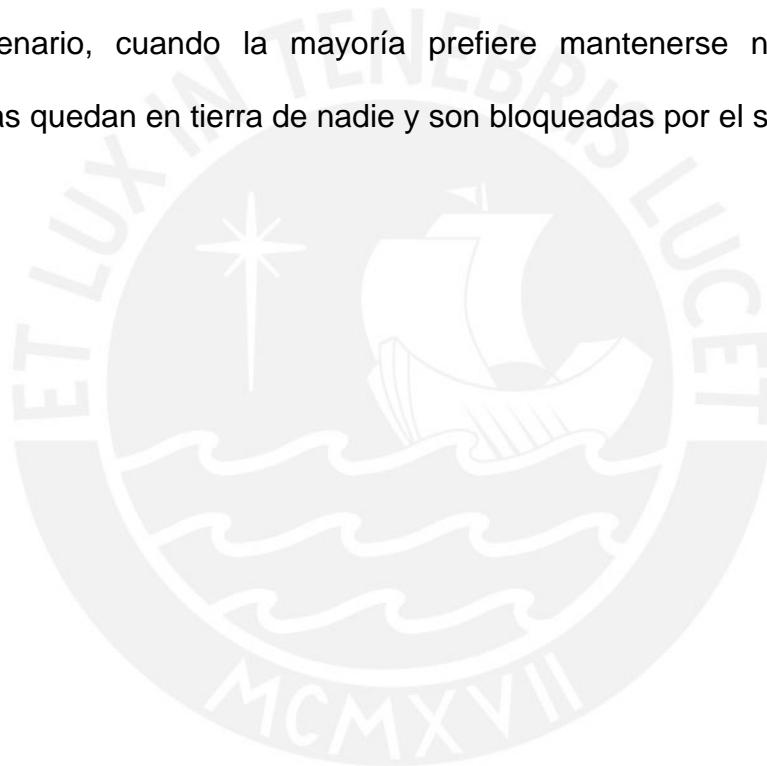
Dos hechos vinculados a la modificatoria ya mencionados confirman que estamos en el escenario del “peligro de la agenda mediática”: cuando se aprobó por unanimidad en el pleno del Congreso la modificatoria de la ley 28704 en el 2006, y cuando se aprobó en la CJDH el dictamen para modificar esta misma norma en el 2010, el tema no había aparecido en los medios de comunicación, y la aprobación de la modificatoria se había dado sin debate público. Es posterior a ambas aprobaciones que la noticia salió en los medios de comunicación, y se generó una campaña mediática que terminó neutralizando la posibilidad de aprobación de las propuestas legislativas en el pleno. Los Congresistas se retrajeron y el sistema finalmente bloqueó el proceso, en palabras de varios entrevistados: el proceso se “dejó enfriar”. Esto evidencia que cuando el tema entra en la agenda mediática es más difícil que la fuerza, que busca generar el cambio, se imponga. Es más probable que se mantenga el estatus quo. En palabras de Mujica (2012), el sistema tiende siempre a bloquear los cambios.

El análisis realizado en este capítulo ha permitido identificar que los actores oficiales que participaron directamente en el proceso, tanto a favor de la modificatoria como en contra, han realizado un lobby privado desde dentro del sistema político y, por tanto, diferente al lobby tradicional, que realizan actores externos al sistema. Este lobby ha sido desplegado por autoridades del más alto nivel y también por los equipos técnicos de los Ministerios.

Se ha podido identificar también que aquellos actores que no tenían una posición clara frente al tema, como por ejemplo, los miembros de la Comisión de Justicia, asumieron, en un primer momento, apoyar la modificatoria convencidos a partir de los argumentos jurídicos, así como por los indicadores y fundamentos derivados de hechos de la realidad, argumentos que apelan a la lógica y al razonamiento objetivo. No obstante, cuando estas mismas personas se confrontaron con otros argumentos que apelaban a aspectos más subjetivos, y que implicaban un posicionamiento ideológico y valorativo, por ejemplo, frente a la sexualidad o a los derechos que tienen las y los adolescentes, prefirieron asumir las visiones más tradicionales ampliamente interiorizadas y aceptadas que, por lo general se basan también en posiciones validadas por la iglesia. Pareciera que en situaciones de este tipo los actores optan por no ubicarse en la posición que implica un cambio, en este caso de apoyo a la modificatoria, pues hacerlo implicaría tener que sustentar porqué están en contra de lo socialmente establecido y aceptado.



Desde esta perspectiva, cuando este tipo de temas ingresan a la agenda mediática, y las posiciones tienen que hacerse públicas, pues se discuten ante la opinión pública, es posible entender por qué los actores que saben que las posiciones son antagónicas y requieren sustentación, opten por replegarse. No es ventajoso ni deseable para los políticos, defender una u otra posición, más aún si asumen que este tema no forma parte de su agenda de interés. Es en este escenario, cuando la mayoría prefiere mantenerse neutral, que las propuestas quedan en tierra de nadie y son bloqueadas por el sistema político.



## CONCLUSIONES

PRIMERA CONCLUSIÓN: La investigación buscó identificar los principales puntos en debate entre quienes promueven la modificatoria del Código Penal en materia de penalización de las relaciones sexuales consentidas entre y con adolescentes mayores de 14 y menores de 18 años.

La información recogida corrobora que las principales posiciones en contrario son: (i) la visión contrapuesta del adolescente como sujeto de derechos con autonomía versus la visión del adolescente como objeto de protección y tutelaje; y (ii) la concepción del adolescente con madurez y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su sexualidad y dar su consentimiento voluntario y válido para tener relaciones sexuales, versus la concepción del adolescente como inmaduro e incapaz de asumir un ejercicio responsable de su sexualidad. Estas posiciones son antagónicas e irreconciliables y no permiten consensos mínimos, por lo que no existe posibilidad de negociación.

SEGUNDA CONCLUSIÓN: Los argumentos que han desarrollado los actores que promueven la modificatoria muestran mayor consistencia y coherencia. Sus argumentos jurídicos se han fundamentado y consolidado, y se han generado evidencias e indicadores que sustentan argumentos que apoyan la modificatoria vinculados al principio de realidad y a las consecuencias negativas de la vigencia de esta normativa en las y los adolescentes: los hijos no se inscriben, los adolescentes que conviven o están casados están cometiendo delito al tener relaciones sexuales, se denuncian como violadores a los padres de hijos de las madres de adolescentes, existe un gran número de casos denunciados y judicializados que finalmente no llegan a ser sentenciados, porque los jueces basándose en su discrecionalidad, le dan valor al consentimiento dado por la o el adolescente.

TERCERA CONCLUSIÓN: El análisis de los actores que participaron directamente en el proceso de modificatoria del Código Penal permitió identificar a actores oficiales en posiciones contrapuestas. Tanto entre los que impulsaban la modificatoria como entre los que estaban en contra se identificaron a Congresistas y funcionarios del más alto nivel del Ejecutivo, a sus asesores y miembros de sus equipos técnicos. Un tercer tipo de actor oficial estuvo constituido por el conjunto de Congresistas indecisos o sin convicción que se ubicaban en una posición neutral.

CUARTA CONCLUSIÓN: Entre los grupos de interés no oficiales que intervinieron en el proceso se encuentran las ONG y organismos de cooperación internacional que brindaron su apoyo técnico a funcionarios y Congresistas que impulsaron la posición a favor de la modificatoria. Asimismo, desarrollaron acciones de abogacía. Si bien estas organizaciones participaron activamente en el proceso, no lograron influir en las decisiones finales. Finalmente, los medios de comunicación aparecen con un gran poder de influencia cuando se coloca el tema en la agenda mediática.

QUINTA CONCLUSIÓN: Los resultados evidencian que los actores oficiales que están a favor de la modificatoria demostraron mayor capacidad para la elaboración y argumentación de sus propuestas, y menor capacidad para influir en las decisiones finales para lograr la modificatoria del código penal. Más aún es recurrente que algunos que estaban a favor luego cambien su posición y se ubiquen entre los indecisos o incluso que asuman una postura de oposición. Por su parte, los actores oficiales en contra, demostraron menor capacidad de propuesta, puesto que su postura era más bien de resistencia, pero mayor capacidad para impedir la modificatoria y así evitar el cambio de política.

SEXTA CONCLUSIÓN: Se ha podido observar que por más que los argumentos a favor se han sustentado coherentemente ante los actores oficiales, mostrándose una serie de indicadores y evidencias sólidas, con ello

solamente se ha logrado un apoyo parcial, pues luego los argumentos parecen carecer de sentido. Desde la oposición se presentan argumentos basados en elementos más ideológicos y subjetivos que apelan a aspectos más valorativos, marcados por visiones conservadoras y tradicionalmente aceptadas de la sexualidad que están ancladas en el imaginario de las personas. Esto lleva a que los actores prefirieran asumir una postura neutral. En situaciones de este tipo la tendencia es que los actores opten o eviten ubicarse en la posición que implica un cambio, en este caso de apoyo a la modificatoria, pues hacerlo significaría sustentar, porque están en contra de lo socialmente establecido y aceptado.

**SEPTIMA CONCLUSIÓN:** Sobre los mecanismos de presión política se observa que en el proceso en estudio se han desplegado mecanismos de presión convencionales sobre todo por parte de los actores no oficiales; sin embargo, estos no han logrado influir en las decisiones de las autoridades. Los actores oficiales que participaron directamente en el proceso, tanto a favor de la modificatoria como en contra han realizado un lobby desde dentro del sistema político y por tanto, diferente del clásicamente conocido que es realizado por actores externos al sistema. Este lobby ha sido desplegado por autoridades del más alto nivel y también por los equipos técnicos de los ministerios.

OCTAVA CONCLUSIÓN: La forma que ha tomado la gestión de intereses en el proceso de modificatoria del código penal se caracteriza por un escenario que ha sido capturado por la agenda mediática, debido a que el tema genera en el sistema político posiciones contrapuestas. Cuando el tema entra en la agenda mediática es más difícil que las propuestas que buscan generar el cambio de políticas se impongan, puesto que las posiciones tienen que hacerse públicas se discuten ante la opinión pública y cuando las posiciones son antagónicas requieren sustentación de quienes están a favor y en contra. Esto no es ventajoso ni deseable para los Congresistas, más aún si asumen que este tema no forma parte de su agenda de interés personal o de su partido, y que, por tanto, no les conviene comprometerse con un tema que no es suyo y que más bien les puede traer problemas con la jerarquía de la Iglesia o con su electorado.

NOVENA CONCLUSIÓN: Los medios de comunicación, actor no oficial, han sido decisivos en el proceso estudiado; sin embargo, tuvieron un rol diferente del que se les asigna a partir de los modelos de la agendación. Desde dichos modelos se considera que llevar un tema a la agenda mediática contribuirá a generar corriente de opinión y así favorecerá la adopción de políticas. De manera contraria, cuando un tema como el de la despenalización de las relaciones sexuales, que implica posiciones contrapuestas, es capturado por los medios de comunicación, el debate se desarrolla de manera pública, llevando a la polarización de las posiciones. Esto a su vez, genera que los

actores indecisos o sin convicción, se protejan con la neutralidad y, finalmente, se bloquee cualquier propuesta de cambio.

El sistema político resuelve la polaridad bloqueando el cambio, pues la nueva postura, la que promueve un cambio, requiere explicación y convicción para justificarla. Por el contrario, lo ya establecido, lo que mantiene el estatus no exige mucho y exime de oponerse al sistema. Estos elementos explican, en gran medida, cómo los mecanismos de presión política desplegados en el proceso de la modificatoria, llevaron a la contraposición y condujeron el tema a la agenda mediática. En este escenario el sistema bloqueó cualquier posibilidad de cambio en materia de penalización de las relaciones sexuales de adolescentes en el Congreso.

**DÉCIMA CONCLUSIÓN:** En contextos políticos como los descritos, la única posibilidad para la aprobación de políticas públicas relativas a la modificatoria de la penalización de las relaciones sexuales, o a temas similares, es la negociación en un escenario de gestión de intereses libres de la agenda mediática. Esto se debe a que este tipo de políticas siempre implican posiciones antagónicas difícilmente conciliables. En esa medida, se requiere repensar las estrategias y mecanismos de agendación, para identificar aquellos que permitan neutralizar la polarización y evitar que el tema se convierta en asunto de interés mediático.



BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, Samuel.  
2011 *Informe sobre la inconstitucionalidad del inciso 3 del artículo 173 del Código Penal Peruano.* Lima: PROMSEX/Manuela Ramos.
- AMUCHÁSTEGUI HERRERA, Ana y Marta RIVAS ZIVY.  
2004 “Los procesos de apropiación subjetiva de los derechos sexuales. Notas para la Discusión”. *Estudios Demográficos y Urbanos*. México D.F., Septiembre-diciembre, número 057, pp. 543-597. Consulta: 15 de mayo de 2012.  
<[http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/6\\_derechos\\_sexuales\\_rep/8.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/6_derechos_sexuales_rep/8.pdf)>
- ARAUJO, Kathya.  
2011 “Estado, sujeto y sexualidad en el Chile postdictatorial”. *Nomadías*. Santiago de Chile, año 2011, volumen 0, número 9, pp. 11-39. Consulta: 5 de noviembre de 2011.  
<<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/NO/article/viewArticle/12296/12620>>
- ASENSIO SOTO, Miguel Angel.  
1972 “Ciencia Política y Grupos de Interés”. *Revista Española de la Opinión Pública*. Madrid, Octubre-Noviembre, número 30.



## ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

1989 *La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.*  
Resolución 44/25 del 20 de Noviembre de 1989. Consulta:  
15 de agosto de 2012  
<<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>>

BROWN, Josefina Leonor.

2009 “Los derechos (no) reproductivos y sexuales en los bordes entre lo público y lo privado. Algunos nudos del debate en torno a la democratización de la sexualidad”. *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana.* Brasil, año 2009, número 2, pp.10-28. Consulta: 13 de mayo de 2012.  
<<http://www.sexualidadsaludysociedad.org/>>

CABRERO MENDOZA, Enrique

2000 “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciencies* en contextos cultural y políticamente diferentes”. *Gestión y Política Pública.* México D.F., año 2000 segundo semestre, volumen IX, número 2. Consulta: 15 de noviembre de 2012.  
<[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.IX\\_No.II\\_2dosem.html](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem.html)>

CASTILLO, José Luis

2006 “La muerte de la sexualidad en los adolescentes. La Ley N° 28704 y la irresponsabilidad del legislador”. Lima: *Actualidad Jurídica*, abril 2006 N° 149.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2010a *Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.*  
9 de noviembre de 2010

2010b *Acta de la Sesión 8 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.* 09 de noviembre de 2010.

2010c *Proyecto de Ley 4297/2010-PE. Ley que modifica el Código Penal en sus artículos 170°, 173°, 173-A y 175°, respecto a los delitos de violación de la libertad sexual en personas de 14 a 18 años de edad.*

- 2010d *Transcripción del Audio de la Sesión 8 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. 09 de noviembre de 2010.*
- 2009 *Proyecto de Ley 3189/2008-CR. Ley que modifica el artículo 173º del Código Penal: Despenaliza las relaciones sexuales con adolescentes con libre y pleno consentimiento, y crea el delito de violación de menor de edad con prevalimiento.*
- 2008 *Proyecto de Ley 2723/2008-CR. Ley que reforma el concepto de indemnidad sexual de los artículos 173º y 175 del Código Penal y compatibiliza la legislación civil y penal en esta materia.*
- 2006 *Ley 28704. Ley que modifica artículos del código penal relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los sentenciados de los derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena. Abril.*
- 2000 *Ley 27337. Código de los Niños y Adolescentes. 7 de agosto.*
- COMISIÓN CONSULTIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
- 2008 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 2723/2008-CR. 12 de noviembre.*
- CONSEJO EDUCATIVO DEL PODER JUDICIAL
- 2009 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 3189/2008-CR. 03 de setiembre.*
- 2008 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 2723/2008-CR. 28 de noviembre*

- CORTAZAR, Juan.  
2002 *Oportunidades y limitaciones para la reforma del Estado en el Perú en los años 90.* Consulta realizada: 20 de marzo de 2013.  
<<http://cies.org.pe/files/documents/investigaciones/descentralizacion/oportunidades-y-limitaciones-para-la-reforma-del-estado-en-el-peru-de-los-anos-90.pdf>>
- DECRETO LEGISLATIVO  
1991 Decreto Legislativo 635. Código Penal. 8 de abril.
- DECRETO LEGISLATIVO  
1984 Decreto Legislativo N° 295. Código Civil. Julio
- ESTUDIO ORÉ GUARDIA  
2008 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 2723/2008-CR.28* de noviembre.
- DIDES CASTILLO, Claudia.  
2006 a *Voces en emergencia: el discurso conservador y la píldora del día después.* Santiago: Flacso.
- 2006b “Aportes al Debate sobre el aborto en Chile: Derechos, Género y Bioética”. *Acta Bioethica*. Santiago de Chile, volumen 12 número 2, pp. 219-229.
- DIXON – MUELLER, R;Adrienne GERMAIN; Beth FREDRICK y Kate BOURNE.  
2009 “Hacia una ética de derechos y responsabilidades”. *Reproductive Health Matters*”. Londres, volumen 17, número 33, pp. 11-119. Edición en español publicada por: Universidad Peruana Cayetano Heredia Facultad de Salud Pública y Administración Carlos Vidal Layseca. Lima 2011.
- FOUCAULT, Michel.  
1998 *Historia de la Sexualidad.* Vigésimo quinta edición en español. Buenos Aires: Siglo XXI.

- GIRARD, Françoise.  
2009 “Negociando los derechos sexuales y la orientación sexual en la ONU”. En Parker, R; R. Petchesky y otros (editores). *Políticas sobre Sexualidad. Reportes desde las líneas del frente*. Lima: SexualityPolicyWatch, pp. 347-398.
- JONES, Daniel E.  
2006 “Derechos, sexualidad y reproducción: el lugar de los adolescentes en la legislación nacional y en la de Chubut”. En Petracci, Mónica y Ramos Silvina (compiladoras). *La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia*. Buenos Aires: CEDES, pp. 177-202.
- KINGDON, John W.  
1995 *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman.
- LAMAS, Marta.  
2005 “Nuevos horizontes de la interrupción legal del embarazo”. *Desacatos. Revista de Antropología Social*. México D.F., enero-abril, número 017, pp.57-77.
- Lindblom, Charles  
1991 *El proceso de elaboración de políticas*. Madrid: MAP
- MAIER, Elizabeth.  
2008 “La disputa por el cuerpo de la mujer, la/s sexualidad/es y la/s familia/s en Estados Unidos y México”. *Frontera Norte*. Mexico, Julio – diciembre, volumen 20, número 40, pp. 7-47. Consulta: 13 de mayo de 2012  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v20n40/v20n40a1.pdf>
- McCOMBS, Maxwell.  
2006 *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.

## MANUELA RAMOS

2011 *Carta de las Mujeres a los Congresistas de la República.* Lima: Movimiento Manuela Ramos.

2009 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 3189/2008-CR25 de agosto.*

## MELTSNER, Arnold

1992 “La factibilidad política y el análisis de políticas”. En Luis Aguilar (editor). *La hechura de las políticas.* México D.F.: Miguel Angel Porrúa, pp. 342-367.

## MINISTERIO DE JUSTICIA

2009 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 3189/2008-CR,* 20 de agosto.

2008 *Oficio con opinión sobre el Proyecto de Ley 2723/2008-CR,* 08 de noviembre.

## MINSA / UNFPA

2009 *Balance político normativo sobre el acceso de las y los adolescentes a los servicios de salud sexual, salud reproductiva y prevención del VIH-Sida.* Lima: IES.

## MUJICA, Jaris.

2012 El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas 2012. Grupo de Investigación en Gobierno y Políticas Públicas. Consulta: 08 de noviembre de 2014.

[http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/157%20MUJICA.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/157%20MUJICA.pdf)

2007 *Economía política del cuerpo. La reestructuración de los grupos conservadores y el biopoder.* Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

- OLAVARRÍA, Mauricio  
2007 "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas".  
*Cuadernos de Trabajo*. Santiago de Chile, INAP. N° 11,  
diciembre.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS).  
2000 *Promoción de la salud sexual: Recomendaciones para la  
Acción*. Guatemala, OMS / OPS.
- PARSONS, Wayne  
2007 *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica  
del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- PETCHESKY, Rosalind  
2009 "Políticas de derechos sexuales a través de países y  
culturas: marcos conceptuales y campos minados". En  
PARKER, R; R. PETCHESKY y otros (editores). *Políticas  
sobre Sexualidad. Reportes desde las líneas del frente*.  
Lima: Sexuality Policy Watch, pp. 09-26.
- PINEDA, Antonio.  
2002 "Lobbies y grupos de presión: de la política a la  
comunicación. Una fundamentación teórica". *Laurea  
Hispalis: Revista Internacional de investigación en  
relaciones públicas ceremonial y protocolo*. España,  
volumen 1, pp. 87-122. Consulta: 25 de abril de 2012.  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663658>
- PORTER, Robert.  
1995 *Knowledge Utilization and the Process of Policy Formation*.  
Washington, D.C.: SARA Project. The Academy for  
Educational Development.
- RED SIDA PERÚ  
2009 *Análisis Retrospectivo de la Agenda Periodística*. Informe  
Final elaborado en el marco del Proyecto: Mejorar las  
políticas de sexualidad y VIH para los y las adolescentes a  
través del fortalecimiento de las acciones de Incidencia  
Pública y Política de la Red SIDA Perú. Lima: Red SIDA

Perú.



- RODRIGUEZ, Gabriela.  
2005 “Las trincheras del conservadurismo en la educación sexual”. En TORRE, Renee de la; Marta Eugenia GARCÍA UGARTE; y Juan Manuel RAMÍREZ SÁIZ (compiladores). *Los Rostros Del Conservadurismo Mexicano*. México, D. F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 289-308. Consulta: 10 de mayo de 2012  
<[http://books.google.com.pe/books?id=GFoR-kafnAIC&pg=PA455&lpg=PA455&dq=Los+Rostros+Del+Conservadurismo+Mexicano&source=bl&ots=l7VrBn6JZ8&sig=J\\_PaSD9jyUnkiUbd-LVrREsV8d4&hl=es&sa=X&ei=tNWSUa-XGans0gH6qIGADQ&ved=0CDUQ6AEwAg](http://books.google.com.pe/books?id=GFoR-kafnAIC&pg=PA455&lpg=PA455&dq=Los+Rostros+Del+Conservadurismo+Mexicano&source=bl&ots=l7VrBn6JZ8&sig=J_PaSD9jyUnkiUbd-LVrREsV8d4&hl=es&sa=X&ei=tNWSUa-XGans0gH6qIGADQ&ved=0CDUQ6AEwAg)>
- RUBIN, Gayle  
1989 “Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”. En VANCE, Carol (compiladora) *Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina*. Madrid: Talasa.
- SCHAAF, Marta.  
2011 “La Negociación de la Sexualidad en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, volumen 8, número 14, junio pp. 7-33. Consulta: 14 de mayo de 2012.  
<<http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/14/06.pdf>>
- STEIN, Ernesto, Mariano TOMMASI, Koldo ECHEBARRÍA, Eduardo LORA, Mark PAYNE, Coordinadores  
2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe del BID 2006*. Washington DC: BID, Planeta
- SUBIRATS, Joan.  
1994 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.
- SUBIRATS, Joan; Knoepfel, LARRUE; Frédéric VARONE



2012

*Análisis y gestión de políticas públicas.* España: Huertas  
Industrias Gráficas SAC.



- TORRE, Renee de la y Ramírez Sáiz, Juan Manuel.  
2005 "Reflexiones finales en torno al conservadurismo en México". En TORRE, Renee de la; GARCÍA UGARTE, Marta Eugenia y Juan Manuel RAMÍREZ SÁIZ, (compiladores). *Los Rostros Del Conservadurismo Mexicano*. México, D. F. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). pp.473. Consulta: 10 de mayo de 2012  
<<http://books.google.co.uk/books?id=GFoR-kafnAIC&pg=PA27&dq=grupos+conservadores+sexualidad&hl=es&sa=X&ei=-0-1T4KMAeiA6QHh3MT#v=onepage&q=grupos%20conservadores%20sexualidad&f=false>>
- UNFPA / MOVIMIENTO MANUELA RAMOS / PROMSEX.  
2010. *Situación, barreras legales y alternativas frente a la penalización de las relaciones sexuales consentidas entre y con adolescentes de 14 a 18 años de edad*. Lima: UNFPA.
- VAGGIONE, Juan Marco.  
2009 Sexualidad Religión y Política en América Latina. Universidad Nacional de Córdoba - CONICET. Río de Janeiro, Trabajo preparado para los Diálogos Regionales. Consulta: 5 de noviembre de 2011
- WEEKS, Jeffrey.  
1998 *Sexualidad*. México: Paidós / PUEG/ UNAM.

ANEXO 1InstrumentosFichas de Registro Documental

Objetivo	Documentos	Código del Documento
<b>Objetivo 1:</b>		
Describir los debates centrales presentes en la formulación y presentación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de penalización de las relaciones sexuales en adolescentes mayores de 14 años acumuladas en el Dictamen de la Comisión de Justicia de noviembre de 2010.	Proyectos de ley de modificatoria del Código Penal en la materia	V
	Actas de sesiones de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso (CJDH).	W
	Pre – dictamen y Dictamen de la CJDH	X
	Documentos de opinión sobre los proyectos de ley emitidos por Ministerios si los hubiera (MINSA, MINEDU, MINJUS).	Y
<b>Objetivo 2</b>		
Determinar los actores que participaron en la formulación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de la penalización de las relaciones sexuales en adolescentes mayores de 14 años	Proyectos de ley de modificatoria del Código Penal en la materia	V
	Actas de las sesiones de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos	W
	Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos	X

<p>acumuladas en el Dictamen de la Comisión de Justicia de noviembre de 2010.</p>	<p>Documentos de opinión sobre los proyectos de ley emitidos por Ministerios y otras entidades.</p>	<p>Y</p>
---	---	----------



**Archivo Congreso de la República para el objetivo 1**

<b>Proyectos de Ley (V)</b>	<b>Ítems de análisis</b>
Proyecto de ley N° 2723/2008–CR (V1)	Propuesta de cambio del Artículo 173
	Argumentos a favor y en contra de la indemnidad sexual en la exposición de motivos
	Argumentos a favor y en contra de la indemnidad sexual en la justificación
Proyecto de Ley N° 3189/2009-CR(V2)	Propuesta de cambio del Artículo 173
	Argumentos a favor y en contra de la indemnidad sexual en la exposición de motivos
	Argumentos a favor y en contra de la indemnidad sexual en la justificación
Proyecto de Ley N° 4297/2010-PE(V3)	Propuesta de cambio del Artículo 173
	Argumentos a favor y en contra de la indemnidad sexual en la exposición de motivos
	Argumentos a favor y en contra de la indemnidad sexual en la justificación
<b>Acta de Sesiones de CJDH (W)</b>	<b>Ítems de análisis</b>
Sesión 08 de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos 09/11/2010	Argumentos a favor de la indemnidad sexual presentados en el Pre Dictamen
	Argumentos en contra de la indemnidad sexual presentados por Congresistas de la Comisión
	Contenido de la propuesta de modificatoria
<b>Dictamen CJDH de Noviembre 2010 (X)</b>	<b>Ítems de análisis</b>
Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos 09/11/2010 que aprueba la modificatoria	Argumentos a favor de la indemnidad sexual presentados por Congresistas de la Comisión
	Contenido de la propuesta de modificatoria
<b>Documentos de opinión (Y)</b> <b>Proyecto de Ley 2723/2008</b>	<b>Ítems de análisis</b>
Consejo Educativo del Poder Judicial (28-11-2008) (Y1)	Argumentos a favor o en contra de la indemnidad sexual presentados.
Ministerio de Justicia (08-11-2008) (Y2)	
Comisión Consultiva Congreso de la República (12-11-2008) (Y3)	
Estudio Oré Guardia (07-11-2008) (Y4)	
<b>Proyecto de Ley 3189/2009-CR</b>	
Ministerio de Justicia (20-08-2009) (Y5)	
Consejo Educativo del Poder Judicial (03-09-2009) (Y6)	
ONG Manuela Ramos (25-08-2009) (Y7)	

## Guía de Entrevista a especialistas, activistas, funcionarios públicos y Congresistas

### Introducción

1. Elegir una de las dos preguntas adecuándola a las características de la o el informante:

¿Desde cuándo trabajas en temas vinculados a la salud y el desarrollo de adolescentes?

¿Qué tipo de trabajo desarrollas en esta institución?

2. ¿Cuáles consideras que son los principales problemas que afectan a la población adolescente?

**Eje 1 - Objetivo 1:** Describir los debates centrales presentes en el proceso de formulación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de penalización de las relaciones sexuales en adolescentes mayores de 14 años.

3. En general, ¿cuál consideras que es la visión que se tiene sobre la sexualidad de los adolescentes?
4. ¿En qué aspectos ha cambiado esta visión en los últimos años?
5. ¿Cuáles son los principales problemas vinculados a las relaciones sexuales en la adolescencia?
6. ¿Qué opinas sobre los procesos que se han venido dando en los últimos años respecto de la penalización de las relaciones sexuales de y con adolescentes que establece actualmente el Código Penal?

7. ¿Por qué algunas personas apoyan la normativa que establece la indemnidad sexual de adolescentes, es decir que ellos no puedan tener relaciones sexuales hasta los 18 años?
8. ¿Cuáles son las razones por las que otras personas están en contra de esta normativa y buscan modificarla?
9. ¿Cuáles son para ti los argumentos centrales a favor o en contra o los puntos en debate?

**Eje 2 - Objetivo 2:** Determinar los actores que participaron en el proceso de formulación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de la penalización de las relaciones sexuales en adolescentes en el período 2008-2011.

10. ¿Quiénes consideras que han sido los principales actores involucrados en el proceso de formulación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de penalización de las relaciones sexuales en el período 2008-2011? (explicar si no lo sabe, qué propuestas legislativas se están enfocando)
11. ¿Cómo denominarías a los actores que apoyan y cómo a los que están en contra de la modificatoria?
12. ¿Cuáles son los actores, tanto formales como informales, que participan en los procesos de elaboración de las propuestas de modificatoria ya sea para apoyarlas o para oponerse?
13. ¿Cuáles son los actores que actúan en el proceso y que no son claramente identificables o visibles?

14. Tomando en cuenta el año 2006, cuando se dio el primer proyecto de ley de modificatoria del Código Penal, que llegó a ser aprobado en el pleno, y el período 2008-2010, en que únicamente se llegó a un dictamen favorable: ¿Qué actores dirías que han participado en los dos momentos, cuáles han cambiado?

**Eje 3 - Objetivo 3:** Determinar los tipos de mecanismos de presión que utilizan los diferentes actores, tanto a favor como en contra, en el proceso de formulación de las propuestas legislativas de modificatoria del Código Penal en materia de la penalización de las relaciones sexuales en adolescentes mayores de 14 años.

15. ¿Qué tipo de mecanismos o estrategias utilizan los actores que han participado en los procesos de formulación de las propuestas legislativas?
16. ¿Cuál dirías que es la diferencia más importante entre las estrategias que utilizan los grupos que están a favor y en contra?
17. ¿Cuáles son los mecanismos de presión que consideras que son más efectivos?
18. ¿Quién consideras que desarrolló las estrategias más efectivas?

### Cierre

19. De acuerdo a la posición del entrevistado(a) frente a la modificatoria preguntar: ¿Cuál sería la forma o mecanismo que se requiere para lograr efectivamente el cambio del Código Penal? (si tiene una posición de apoyo)



¿Cuál es la forma o mecanismo que se requiere para lograr que los que buscan cambiar el código penal dejen de presionar? (si tiene una posición contraria a la modificatoria)

20. ¿Quisieras agregar algo?

