

Desafíos y disputas de la incorporación del enfoque de género durante dos décadas en las políticas educativas en el Perú

Challenges and disputes in the incorporation of the gender approach along two decades in educational policies in Peru

Os desafios e as disputas da incorporação do enfoque de gênero ao longo de duas décadas nas políticas educativas do Peru

Fanni Muñoz Cabrejo¹

RESUMEN

El estudio analiza los avances y disputas de la incorporación del enfoque de género en la política educativa peruana en las dos últimas décadas (2002-2022). Los hallazgos muestran la existencia de diversos discursos en distintos momentos. El primero (2002-2014) se caracteriza por la elaboración de la normatividad a favor de la igualdad de género y un discurso explícito a su favor, pero sin implementar acciones articuladas y sin voluntad política de altos funcionarios y actores del sector. En 2015, con la elaboración del nuevo currículo, se observa un segundo momento, en el que existe un discurso a favor de una política educativa que posiciona la igualdad de género, especialmente en la alta dirección, y se impulsan acciones para implementar este enfoque (2015-2022). En este momento surgen grupos conservadores en contra de este enfoque, lo que conlleva a un desmantelamiento de la política educativa de igualdad de género.

Palabras clave: Políticas Educativas. Equidad. Enfoque de Género.

ABSTRACT

The present study analyzes the advances and disputes of the incorporation of the gender approach in Peruvian educational policy in the last two decades (2002-2022). The findings show the existence of diverse discourses at different times. The first moment (2002-2014) is characterized by the development of regulations in favor of gender equality and an explicit discourse for it, but without implementing articulated actions and without the political will of senior officials and actors of the sector. In 2015, with the development of the new curriculum, a second moment is observed, in which there is a discourse in favor of an educational policy that positions gender equality, especially in senior management, and a set of actions are promoted to implement this approach (2015-2022). At present, conservative groups are emerging against this approach, which leads to a dismantling of the gender equality educational policy.

Keywords: Educational Policies. Equity. Gender Approach.

¹Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Correo electrónico: famunoz@pucp.edu.pe  <https://orcid.org/0000-0002-1180-7606>

RESUMO

A pesquisa analisa os avanços e disputas da incorporação do enfoque de gênero na política educacional peruana nas das últimas décadas (2002-2022). Os resultados mostram a existência de diversos discursos em diferentes momentos. O primeiro momento (2002-2014) foi caracterizado pela elaboração da normatividade a favor da igualdade de gênero, havendo um discurso explícito a favor, embora sem implementação de ações articuladas e sem vontade política por parte dos altos funcionários e atores do setor. Em 2015, com a elaboração do novo currículo, observa-se um segundo momento, no qual há um discurso favorável a uma política educacional que promove a igualdade de gênero, especialmente na alta direção, e são impulsionadas ações para implementar essa abordagem (2015-2022). Neste momento, surgem grupos conservadores contrários a essa abordagem, o que leva ao desmantelamento da política educacional de igualdade de gênero.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Equidade. Abordagem de Gênero.

INTRODUCCIÓN

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas en Perú ha sido un proceso lento y no exento de dificultades, en un contexto internacional favorable, ya que durante la última década del siglo XX se produjo un cambio importante en el derecho internacional sobre la relación entre democracia, participación de las mujeres e inclusión del enfoque de género en las políticas públicas. Ello se dio gracias a los movimientos feministas que impulsaron el tema de desigualdades de género, al desarrollo del género en la academia como un enfoque teórico en los ochenta y, como señala Baker (2019), al apoyo de las politólogas feministas. Desde los setenta, ellas denunciaron la ausencia de mujeres en el ámbito político y en otras áreas como un déficit democrático, una injusticia y negación de igualdad política (Sawer, 2019). Las feministas de diferentes campos del saber (Scott desde la historia y otras desde la ciencia política) se propusieron cambiar el marco analítico y normativo del mundo político, lo que constituyó una fuerza disruptiva. A su vez, esto visibilizó una voz teórica propia de las feministas en la academia, con aliados políticos (Scott, 1996).

Scott (1996) plantea su propuesta teórica para el género desde una perspectiva histórica y metodológica. Asimismo, en un artículo posterior precisa que género es una noción que implica un campo en disputa, al desmontar las desigualdades existentes, y que se inscribe en una dimensión política (Scott, 2011). De acuerdo con la autora, en los noventa, el género podría haber perdido su “filo” crítico en algunos países, pero en el contexto educativo actual continúa constituyendo un campo de batalla y disputa de poder.

El género es una forma primaria de relaciones de poder que se basa en la construcción social de la diferencia sexual donde las mujeres y las diversidades sexuales ocupan un lugar de subordinación con relación a lo masculino (Scott, 1996; Butler, 2002; Lamas, 2013). En tanto forma constitutiva de las relaciones desiguales entre los sexos, atraviesa la sociedad, permeando las dimensiones simbólica, normativa e identitaria y las instituciones como la familia, las organizaciones sociales, el mercado, la educación y la política (Scott, 1996).

Frente a esta problemática, el enfoque de género se presentó como una categoría teórica de análisis y transformación de la situación de desigualdad y subordinación de las mujeres (Klein, 1987; Baker, 2019; Sawer, 2019). Pero por mucho tiempo, la política y la historia han sido espacios que se han resistido a la inclusión de estos problemas (Scott, 1996; Baker, 2019; Sawer, 2019), pues existe una raíz del Estado moderno con un sesgo fundacional del denominado “Estado patriarcal” (Pateman, 1995).

En este contexto, los cambios en las relaciones de género son impulsados en correspondencia con el cumplimiento de las convenciones internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979. En el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas, los Estados acogieron la igualdad como un derecho de las mujeres. Para los noventa, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993 incluyó los derechos de las mujeres como derechos humanos (Bermúdez Valdivia, 2019).

Asimismo, la violencia hacia la mujer se concibió como una expresión de la discriminación. El Perú ratificó la lucha contra la violencia hacia la mujer a partir de la adopción de tratados y convenios internacionales. Entre estos, adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, realizada en 1993 por la Asamblea de las Naciones Unidas, donde el Perú y los Estados se comprometen a enfrentar esta problemática a través de políticas específicas de prevención, atención, sanción y erradicación. Se definió la violencia contra la mujer “como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer” (ONU, 1993, art. 1).

Un hito fue la Conferencia de Beijing (1995), pues introdujo el género en las políticas públicas y postuló la estrategia de transversalidad. En consonancia, el Estado peruano asumió el compromiso de la incorporación de género en las políticas públicas, que se llevaría a cabo bajo la conducción del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano — creado en 1996 —, hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Esta instancia se constituyó en el órgano rector de la política para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, así como la erradicación de las desigualdades.

Recién a inicios del siglo XXI, los compromisos fueron traducidos en dispositivos normativos, programas y acciones con relación a la igualdad de género en la educación. A mediados de los noventa, en el marco de las acciones de reforma educativa con fondos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se impulsaron estrategias referidas al acceso, permanencia y culminación de la educación básica bajo un enfoque de igualdad, especialmente en el nivel primario (Muñoz Cabrejo, 2017). Bajo la lectura biologicista que asumió el Estado peruano, la cual asimila el sexo al género (Scott, 2011), los indicadores priorizados fueron los del acceso. Las cifras de 2002 muestran una tasa de cobertura de acceso a la educación primaria del 99.6%; en secundaria es solo del 44%, siendo la población que se ubica en áreas rurales la que menos acceso tiene. En este contexto, las niñas en edad de cursar la educación primaria fueron uno de los grupos que se vieron beneficiados de estas acciones, tanto en zonas urbanas como rurales (Ruiz Bravo, Muñoz Cabrejo y Rosales, 2006).

La finalidad era responder a la problemática educativa asociada a la universalización de la educación, la vulneración de los derechos de niñas y adolescentes, la supresión de las disparidades, los estereotipos de género y las brechas existentes entre el área rural y urbana. Destaca la Ley General de Educación (Ley nº 28044) en 2003, que enuncia la equidad de género en la política educativa, pero vinculada a la población vulnerable (Perú, 2003, art. 18). No obstante, en el Plan de Educación Básica para Todos del 2005 se presenta con claridad la noción de equidad y género, entendido este último como una construcción social que configura las distinciones basadas en los sexos (Muñoz Cabrejo, 2017). Posteriormente, en el primer Proyecto Educativo Nacional, del 2007, en el marco de un proceso participativo y de movilización nacional por la educación, no se mencionó ningún objetivo vinculado a género.

Estas metas se correspondían con los compromisos que el Perú asumió para el tema educativo durante la participación de la Conferencia de Jomtien, Educación para Todos (1990), donde se establecieron metas como la universalización de la educación básica para el fomento de la equidad y la calidad de aprendizaje que permita el desarrollo de los individuos. Con el nuevo milenio se

comienza a exigir la importancia de la igualdad de género en la política educativa. Las políticas globales de Educación para Todos en Dakar (2000), los Objetivos del Milenio de la Organización de Naciones Unidas del 2000 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2015 precisaron la búsqueda de la igualdad de género.

La Conferencia de El Cairo (1994), donde muchos países, incluido Perú, adoptaron el Programa de Acción para responder a las necesidades de adolescentes respecto a los derechos de género y educación sexual (Motta *et al.*, 2017), también se vinculó al género. En este caso fueron los movimientos feministas y movimientos de mujeres que incidieron sobre el Estado a favor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Después de este periodo de implementación del enfoque de género en el sector educación, en correspondencia con los planes nacionales conducidos por el Mimp, como el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) (Perú, 2012a) y la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) (Perú, 2019a), así como la normatividad producida por el sector en este campo, específicamente la promulgación del Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) (Perú, 2016); poco es lo que se conoce sobre los avances que se han alcanzado con la introducción del enfoque de género en las políticas educativas. Este estudio busca contribuir a la discusión sobre cómo se introduce el género e identificar los avances en su incorporación, así como los factores clave que han facilitado u obstaculizado su desarrollo en los últimos diez años (2012-2022).

GÉNERO E INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA

La investigación educativa del género en la escuela inicia durante los setenta y ochenta en Europa. Estos estudios, inscritos en la teoría de la socialización de los roles sexuales (Rodríguez Menéndez y Peña Calvo, 2005), fueron promovidos por feministas y académicas con interés en investigar la socialización escolar y roles de género para develar los estereotipos y la reproducción de desigualdades. En los noventa se dio importancia a la construcción de identidades múltiples de masculinidades y feminidades en el marco del posestructuralismo. Respecto a los estudios de políticas educativas con enfoque de género, se inscriben en la introducción de las políticas de igualdad de género, las cuales se dieron en la región latinoamericana por la influencia de los organismos internacionales, las organizaciones de sociedad civil perteneciente al campo educativo, los foros o acuerdos internacionales y los Gobiernos (Stromquist, 2006).

Los primeros estudios sobre género y educación en el país se iniciaron en los ochenta y se centraron en la identificación de roles de género presentes en los textos escolares (Anderson y Herencia, 1982; Ruiz Bravo López, 2019). Posteriormente, los estudios se enfocan en las interacciones entre docentes y estudiantes y entre estos últimos, analizando desigualdades y la subordinación de estudiantes mujeres que limitan su participación y desarrollo de capacidades (Tovar Samanez, 1997; 1998; Ames, 1999). A mediados de los noventa e inicios del siglo XXI, la investigación se orienta al estudio de identidades masculinas y femeninas en la escuela (Callirgos, 1996; Castillo, 2001); en la última década, se abordan estudios sobre la violencia a las disidencias sexuales y mujeres en las escuelas (Cuba Varas y Osoreo Gonzáles, 2017; Muñoz Cabrejo *et al.*, 2020). Con relación a los estudios orientados a identificar y comprender la violencia hacia niños, niñas y adolescentes en Perú, estos comienzan a realizarse en la primera década del siglo XXI y responden a la visibilidad de la violencia hacia estos actores. Así, Benavides y Stuart (2016) señalan que la violencia en el hogar y la escuela ha sido el campo de estudio priorizado en la investigación en Perú, por la academia y centros de investigación especializados en el tema educativo. El balance de investigación para los años 2016-2021 (Rodríguez, 2022) muestra que en género y educación existen estudios relevantes referidos a la problemática del embarazo escolar, la educación sexual integral (ESI) y los avances y limitaciones de las mujeres en la ciencia. Respecto a la investigación en la política educativa,

indica que se ha desarrollado a nivel de ensayos en los cuales se analizan las dimensiones de las prioridades educativas, eficiencia, calidad, institucionalidad y equidad, y estudios sobre reformas específicas. No obstante, los estudios sobre políticas educativas y género en el marco de la igualdad y la equidad se realizan a inicios del siglo XXI (Muñoz Cabrejo, 2006; Ruiz Bravo, Muñoz Cabrejo y Rosales, 2006; Stromquist, 2006), pero no se han continuado, por lo que existe un vacío en esta línea de investigación.

A la luz de esta exploración, la hipótesis que plantea esta investigación es que, después de un proceso lento de incorporación del género en las políticas educativas a inicios del siglo XXI, actualmente se muestra un proceso de institucionalización que se explica a partir de normativa producida, un entorno y discursos favorables al género y acciones que promueven algunas transformaciones en el marco de políticas con distintos enfoques de género. No obstante, este avance es limitado por el campo en disputa que implica el género en educación y la oposición tanto explícita, por parte de la sociedad y grupos conservadores, como implícita, que se refleja al analizar la distancia entre la normatividad y las acciones. A ello se añade una débil institucionalización y discontinuidad de las políticas.

Este estudio se sirve de las perspectivas teóricas de la sociología de la educación y el poder, la ciencia política y los estudios de género. La noción de política educativa empleada va más allá de una conceptualización instrumental y técnica y se inscribe en una teoría que aborda su complejidad. La política educativa es concebida como un campo de disputa sinuoso e imprevisto, que comprende la realidad socioeducativa en sus diferentes dimensiones: “el Estado, la jurisprudencia, la micropolítica, el discurso político, los debates políticos, la gobernabilidad educativa, el derecho a la educación, entre otros” (Tello, 2015, p. 52). Asimismo, se toma en cuenta la definición de política como texto y como discurso. La política como texto da cuenta de las negociaciones y luchas en función de los objetivos; y como discurso da cuenta de las contradicciones y omisiones estructurales (Ball, 1994). En el periodo analizado se identifican tres formas distintas de abordar el enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la educativa: las de igualdad de género, las acciones específicas o de equidad de género y la transversalización (Alonso Álvarez, 2010).

La igualdad de oportunidades educativas en Latinoamérica ha pasado por dos momentos (Reimers, 2000). El primero, 1950-1980, tuvo por finalidad el incremento del acceso a la educación primaria en el marco de los derechos humanos. El segundo, desde 1990, inició programas compensatorios para dar oportunidad a los más pobres y promover la igualdad, vinculada a la calidad en el marco de la eficacia del desempeño. Cabe señalar que las políticas públicas de igualdad de género son el conjunto de objetivos y “medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre hombres y mujeres” (Bustelo Ruesta, 2004, p. 17).

Por otra parte, la noción de equidad comenzó a ser discutida en los noventa como una crítica a la noción de igualdad que homogeniza a los individuos para alcanzar el desarrollo y bienestar, sin tomar en cuenta las desigualdades en sus condiciones de vida (López, 2005). La equidad se define como el trato desigual hacia mujeres y hombres según sus necesidades para compensar las desventajas de cada uno de ellos (Unesco, 2014). Así, se complejiza la visión de igualdad, ya que para alcanzarla las personas tienen que ser ubicadas en sus contextos y en las condiciones que tienen de acceso a los recursos y aprendizajes. Frente a una política educativa homogénea que brinda logros educativos y de calidad de vida dispares, la equidad es el medio para luchar contra los determinismos sociales y conseguir el bienestar de todos/as dentro del sistema educativo (López, 2005). En ese sentido, las políticas educativas que buscan la equidad proponen acciones para que distribuyan equitativamente el derecho a la educación (Vega Díaz, 2015).

Las políticas de transversalización de género plantean posicionar las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres como una prioridad en la agenda política (Alfama i Guillén, 2017). Asimismo, es un proceso que implica examinar de manera sistémica las implicancias que tienen las políticas públicas y la administración pública en la reproducción de las desigualdades entre hombres y mujeres (Perú, 2012a). Estas políticas surgen en los noventa y tuvieron la finalidad de “redefinir todas las actuaciones llevadas a cabo por un gobierno para que contribuyan activamente a la igualdad” (Alonso Álvarez, 2010, p. 50). Se adoptó el marco teórico del feminismo, donde el punto de partida eran las relaciones de género estructurales en todos los ámbitos de la vida (Alonso Álvarez, 2010). Con esto se apuesta por un enfoque de cambio transformador del aparato público en general.

Respecto a la metodología, se realizó un análisis histórico y cualitativo que permite acercarnos a los discursos de los altos funcionarios y especialistas del sector que hayan trabajado en los últimos diez años en el Minedu. Durante el estudio se efectuaron diez entrevistas semiestructuradas a expertos educativos con experiencia en este tema. Además, se realizó un análisis de los planes, programas, documentación, la normatividad y los reglamentos producidos. El método para analizar es el interpretativo porque da cuenta de cómo los actores construyen diferentes significados sobre estas políticas educativas situadas en distintos contextos. La perspectiva del análisis del discurso toma en cuenta que la construcción de los significados se construye de manera situada, en donde intervienen diferentes referentes y puntos de vista, pero en un campo en discusión donde se producen espacios de negociación y conflicto.

ENTRE EL DISCURSO EXPLÍCITO Y EL IMPLÍCITO EN LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA (2002-2014)

En 2002, en el contexto de transición democrática, se explicitó la igualdad de oportunidades y una educación en equidad entre hombres y mujeres en el Foro del Acuerdo Nacional, conformado por representantes del Gobierno, partidos políticos y la sociedad civil (Acuerdo Nacional, 2002), que constituyó por primera vez en años políticas de Estado que el Gobierno se comprometía a realizar. Sin embargo, se observa mucha distancia entre lo que señala el discurso político oficial y cómo este se traduce en el planteamiento de una política educativa con enfoque de género. Existe consenso en los actores entrevistados al mencionar que el enfoque de género entró de manera muy “tibia en educación” (Alta funcionaria del Minedu, 2022).

En el Proyecto Educativo Nacional (CNE, 2007), declarado como política de Estado hasta el 2021, pese a que se releva la importancia de la igualdad a partir del enfoque de equidad, en una sociedad asimétrica y de falta de oportunidades (Sanz, Muñoz y Canchaya, 2010), no se explicitó la política de género. Contradictoriamente, en el instrumento de gestión de política curricular, el Diseño Curricular Nacional del 2004 y las versiones siguientes (2005, 2008, 2012 y 2015 modificadas) plantean, bajo el enfoque constructivista, la educación para la equidad de género como uno de los siete temas transversales. Sin embargo, en estos no se definió el género ni el enfoque de equidad de género ni se contó con una estrategia para aplicarlo. Así, este tema se convirtió en una especie de requerimiento de cumplimiento para el órgano rector (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, hoy Mimp) en el seguimiento al tema de igualdad de género y a los compromisos internacionales.

En 2007 se aprueba la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley nº 28983, que reconoce la equidad de género como uno de los principios del Estado y que busca desterrar las prácticas, concepciones y lenguajes que discriminen y excluyan a alguno de los sexos (Perú, 2007, art. 3). No obstante, en la política educativa no se hizo explícita la discusión de igualdad de género ni se difundieron estas nociones. Por el contrario, este discurso de igualdad enfatizó el

acceso, bajo una lectura biologicista y heterosexual de género (Scott, 2011). Ello se evidenció en la desarticulación entre el órgano rector (Mimp), que asumió la responsabilidad de coordinar y monitorear la transversalización del género, y el Ministerio de Educación, que mostró poca voluntad política para implementar estrategias orientadas a eliminar las desigualdades de género.

Este poco interés del Minedu también se vio reflejado en los materiales educativos, los cuales todavía mostraban representaciones de roles femeninos y masculinos tradicionales. Entre los pocos cambios, se realizaron acciones como la del lenguaje inclusivo — específicamente visibilizando la versión femenina y masculina de la palabra (desdoblamiento) — en algunos materiales educativos, mientras que en otros persistía el uso del masculino como neutro o universal (Muñoz Cabrejo, 2006). También, en estos predominó un paradigma científico positivista en detrimento de enfoques constructivistas y la valoración de los sentimientos, los afectos y el arte.

Un intento de articulación se observa en el PLANIG 2012-2017 (Perú, 2012a), que tuvo un carácter vinculante y se realizó bajo una propuesta multisectorial con el fin de posicionar en la agenda pública el desarrollo sostenible (Perú, 2012a), y que precisa lo que se consideran políticas de igualdad y equidad. Propone la transversalización del género con el objetivo de incorporarlo e involucrar de forma articulada a todo el aparato público y las políticas (Perú, 2012a). Desde el 2012, el Estado peruano había asignado como la primera competencia del Mimp “la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado” (Perú, 2012a, p. 70).

Bajo este Plan, el Minedu se comprometió a garantizar la igualdad de género en las escuelas en la tasa de alfabetización, la inasistencia y el atraso escolares de las estudiantes de educación básica. Así, se constituyó la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género. No obstante, en las diez políticas priorizadas entre 2011 y 2013, no se posiciona el género en la agenda, más allá de acciones puntuales. Desde la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural se promueve el funcionamiento de la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales bajo el enfoque de género. A pesar de que hubo un compromiso explícito por la igualdad de género, las acciones no se realizaron con la magnitud que requería la transversalización del enfoque de género. El trabajo multisectorial fue lento debido a la alta rotación de personal del sector educación y especialistas a cargo de esta comisión (Alta funcionaria del Minedu, 2015), y a la poca voluntad política y compromiso de las y los altos funcionarios.

Un avance de este periodo fue que la ESI se introdujo como un área transversal a cargo de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral al interior del Minedu (Motta *et al.*, 2017). No obstante, no se la consideró como una política educativa. En este tema es notoria la incidencia de movimientos feministas y organizaciones de la sociedad civil que exigen al sector educación el cumplimiento de los acuerdos internacionales. En 2005 se fundó la Alianza por la Educación Sexual Integral ¡Sí Podemos!, en la que participan colectivos de la sociedad, cooperación internacional y colectivos feministas con la finalidad de posicionar el tema de la ESI en la agenda del Estado, en los Gobiernos regionales y en la sociedad en general (Movimiento Manuela Ramos, 2010). Como resultado de esta Alianza, en 2008 el Minedu promulgó los “Lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la educación sexual integral” (Dirección de Tutoría y Orientación Educativa, 2008), que dan cuenta de las orientaciones para los tutores. Sin embargo, este programa no evidencia logros debido a “la falta de voluntad política y de fortalecimiento de la instancia ejecutora al interior del Minedu” (Motta *et al.*, 2017). Como señalan funcionarios de la alta dirección del Minedu, si bien el género se posiciona en la política educativa gracias a los distintos grupos de la sociedad civil, al mismo tiempo se identifica una fragmentación entre estos, ya que, bajo el mismo paraguas de “género”, cada grupo demanda o reivindica su propio tema: “‘Género’ resulta ser como una torre de Babel” (Alta funcionaria del Minedu, 2021).

En este primer periodo (2002-2014) se muestra un discurso con una retórica a favor de la igualdad y la equidad, sin que se llegue a explicitar o definir el enfoque de género y una política educativa a favor de este. No obstante, en el discurso implícito existen distintas posturas respecto a la incorporación de género y una polisemia de significados que dan cuenta de la pugna entre las lecturas biologicista y constructivista del género, así como también la poca voluntad política, que se corresponde con la inexistencia de una política de género y de lineamientos alineados con el órgano rector en temas de género (Mimp).

EL DISCURSO DE IGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA: POSICIONAMIENTO, TENSIONES Y RUPTURA (2015-2022)

El debate de género bajo un enfoque algunos hitos en las políticas educativas durante estos años en que se muestran avances y retrocesos. Este es el caso de la política curricular, los materiales educativos y las acciones referidas a la incorporación de la ESI y erradicación de la violencia de género en las escuelas. Sin embargo, como se analizará, el discurso de transversalización es textual, pues presenta dificultades y rechazo en su aplicación. Cabe destacar que el impulso a la igualdad de género se inscribe en un contexto de transformaciones a raíz de movilizaciones por las marchas Ni Una Menos, que empezaron en 2016, y el incremento y visibilización de los feminicidios. Se suscitaron protestas a nivel nacional — por movimientos de mujeres, sociedad civil y especialmente movimientos feministas — tanto en las calles como en las redes sociales en rechazo a la violencia de género. Ante esta demanda, el Gobierno asumió como prioridad la lucha contra la violencia hacia las mujeres, enfatizando la voluntad política del Estado en la implementación de las políticas de género. No solo se dio una amplia legislación en este tema, sino que en abril de 2019 se promulgó la PNIG (Perú, 2019a) con la finalidad de enfrentar la desigualdad entre los sexos (empleo, ingresos, uso del tiempo, participación, entre otros), que constituye un desafío para el desarrollo humano. Esta política enfatiza en la discriminación contra las mujeres como un problema estructural (masivo, sistemático y generalizado) (Perú, 2019a).

Así, en los discursos de los entrevistados se reconoce el valor sustantivo de género y una noción más inclusiva que “supone entender cómo construimos nuestra identidad de género” (Alta funcionaria del Minedu, 2019). También explicitan que el enfoque de igualdad de género se articula con los otros enfoques y contribuye a la construcción de la ciudadanía.

Entre las acciones que se desarrollan desde el Minedu bajo el enfoque de género en estos años destaca el CNEB (Perú) publicado el 2016. Por primera vez, en un documento de política educativa no solo se explicita, sino que se define la noción de igualdad de género, aunque no la de equidad, y se incorpora como uno de los siete enfoques transversales. La noción de género adoptó parte de una perspectiva que reconoce la matriz sociocultural en la construcción del género y la sexualidad de los individuos, abandonando el modelo binario hegemónico con el que se trabaja en las escuelas. Este enfoque se planteó desde un horizonte de igualdad de trato y no discriminación entre estudiantes independientemente de su sexo y su género, mas no como una forma de mirar la realidad de manera crítica más allá de los roles tradicionales. Así, uno de los expertos educativos entrevistados resalta que en el currículo del 2016 existe una ausencia de una práctica reflexiva que permita analizar la realidad para evidenciar las desigualdades y las relaciones de poder, lo que reduce su “filo” crítico: “El enfoque (del CNEB) está muy limitado por una visión muy de género como igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y tampoco se tiene claridad sobre lo que significa la transversalidad” (Experto Educativo, 2022).

Además del CNEB, otras actividades que contribuyeron al posicionamiento del enfoque de género fueron 1. la aprobación de las “Disposiciones para el uso del lenguaje inclusivo en el Ministerio de Educación” (Perú, 2015); 2. el desarrollo de cursos de capacitación de distintos temas,

como el de Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad y Género; 3. la regulación de los materiales educativos para erradicar la reproducción de roles y estereotipos de género; 4. los lineamientos de materiales educativos para la dotación básica que aterrizen el enfoque de igualdad de género del CNEB. En este periodo, estas acciones se enmarcan en el cumplimiento del PLANIG, entre las que también se ubica la mejora de los indicadores entre hombres y mujeres en el acceso, retención y tasa de escolarización — en correspondencia con las políticas priorizadas en el sector —. De las diez políticas priorizadas en 2012, estas se reducen a cuatro bajo la conducción de cinco ministros a cargo del sector en estos años.¹ El enfoque de género comenzó a discutirse tanto al interior del sector como a nivel de la sociedad peruana, entre tensiones y rechazos. Llama la atención que, pese a la voluntad política existente, el enfoque de género no se priorizó en las diez políticas priorizadas durante estos años. No obstante, se enfatizó en las brechas de equidad, especialmente en los casos de niñas y adolescentes de zonas urbanas y rurales.

En este periodo se enfatizó en la continuidad de la mejora de calidad de los aprendizajes, asociada al rendimiento académico en las áreas de Matemáticas y Comunicación, sin articular la implementación del currículo bajo el enfoque de competencias. Las evaluaciones estandarizadas se convirtieron en una de las principales prioridades para las escuelas, siendo una de las evaluaciones más importantes la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) (Unesco, 2017). Como señalan González, Eguren y Belaunde (2017), la ECE “se inició como un instrumento diagnóstico, pero ha terminado convertida en un sustento importante de políticas públicas para premiar la eficiencia y el logro de resultados” (p. 61). La aplicación sistemática de la ECE se inscribe en una institución donde prima lo tecnocrático antes que lo pedagógico, en un modelo neoliberal donde se valora la individualidad y la competitividad y donde la igualdad entre hombres y mujeres es reconocida solo en determinadas dimensiones. Los resultados mostraron un aumento continuo en las capacidades del estudiantado y también avances de las mujeres en las áreas de Comunicación. No obstante, no se observa una curva de crecimiento de manera sostenida a lo largo de los años. Las mujeres continuaron con un puntaje un poco más alto que sus pares hombres en comprensión lectora (Minedu, 2019).

La mejora de la calidad de la educación supuso también la dotación de materiales educativos de manera gratuita a las escuelas del país y en correspondencia con el enfoque pedagógico del currículo. En el Perú existen dos modalidades de provisión de textos escolares: la elaboración y la adquisición (Minedu, 2019).² (Perú, 2012b). En 2018, desde el Minedu se presentaron iniciativas para abordar el tratamiento del género en los materiales educativos. Se buscó recibir sugerencias, a través de una mesa de consulta en la que participaron representantes de la sociedad civil, academia y otras instancias del Estado. La mesa señaló que existía un escaso desarrollo del tema y también una ausencia del enfoque transversal de género y de su dimensión relacional, que incluía las masculinidades. Por ejemplo, los materiales de Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica no abordaban temas centrales en torno al género, como la violencia de género y el *bullying* homofóbico (CNE, 2018). Recién en 2019 se consolida la política de materiales educativos con la promulgación de los “Lineamientos para la dotación de materiales educativos en educación básica”, que contemplan criterios de calidad y el alineamiento de los materiales con el Currículo Nacional vigente, entre otros aspectos (Minedu, 2019). Pese a estos esfuerzos, el Minedu todavía no cuenta con una política educativa sobre materiales, solo de su distribución. El Mimp no tiene participación en este tema,

1 Entre 2013 y 2016, los objetivos de las políticas fueron: 1. aprendizajes de calidad, 2. desarrollo docente, 3. modernización y descentralización, 4. infraestructura.

2 Según las altas funcionarias del Minedu, hasta la fecha son tres las direcciones que se encargan de articular con las unidades orgánicas del Minedu los procesos de dotación general. Asimismo, supervisan la definición y diseño de los materiales educativos, así como su dotación: Dirección General de Educación Básica Regular, Dirección General de Educación Básica Alternativa Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, y Dirección de Gestión de Recursos Educativos. Las altas funcionarias también mencionaron que los lineamientos se encuentran en revisión para los ajustes respectivos.

salvo a través de normas que indican el uso del lenguaje inclusivo, así como normas orientadas a la erradicación de los estereotipos y discriminación de género.

En los mencionados lineamientos se buscó la eliminación de la reproducción de estereotipos de género en el material educativo dirigido al cuerpo docente y estudiantes. Mena (2019) analizó la distribución y representación de hombres y mujeres en un grupo de materiales educativos dirigidos a docentes, como las Rutas del Aprendizaje, que se publicaron en 2015 y que plantean orientaciones pedagógicas y didácticas. Se encontró una paridad en la distribución de personajes: 48% de mujeres, 49% de hombres y un 3% de casos en los que no se pudo diferenciar el sexo del personaje (Mena, 2019). Esto es un avance respecto a los ochenta, donde aproximadamente un 80% de personajes en los materiales educativos analizados por Anderson y Herencia (1982) eran hombres. No obstante, “existe poco para una heterogeneidad de representación de la ‘feminidad’ y la ‘masculinidad’ que trascienda la interacción de las identidades relativamente fijas de hombre/mujer” (Mena, 2019, p. 99). Es decir, las representaciones de las posiciones masculinas y femeninas se mantienen en un sistema de género binario, sin presentar una realidad más allá de la heteronorma.

Si bien el discurso y acciones de los altos funcionarios del Minedu implicaron la puesta en marcha del enfoque de género, se presentaron, como se señaló, dificultades y un discurso de rechazo por parte de los cuadros directivos de unidades y oficinas que no se muestran a favor, lo cual denota una continuidad con el periodo anterior. Resalta la reticencia del sector para desarrollar el diagnóstico de capacidad institucional para la transversalización del enfoque de género, solicitado por la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género. De acuerdo con funcionarias del Mimp, este limitado avance en la incorporación de género ocurrió principalmente por el recelo y temor de incluir esta perspectiva.

Un factor clave en la introducción de género en la política pública es el hecho de que este discurso a favor de la igualdad de género por primera vez se traducía en un financiamiento específico para contribuir a la disminución de las desigualdades de género, y la prevención y erradicación de la violencia de género. En 2019 se aprobó el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM) (Perú, 2019c), que establece como condición de interés la violencia contra las mujeres, desde una perspectiva intersectorial, intergubernamental y reconociendo las condiciones específicas de las mujeres en el país. Este contempló productos específicos para abordar la prevención de la violencia de género en las infancias y adolescencias (MEF, 2019). En 2021 se aprobó el protocolo de implementación de los programas de formación inicial y programas de formación en servicio a docentes con enfoque de igualdad de género (Perú, 2021a). No obstante, no existía una articulación clara entre la Dirección de Formación Docente y otras áreas para aplicar su protocolo. No se cuenta con información sobre los avances del servicio de formación inicial; sin embargo, con relación a este programa, se sabe que se viene ejecutando el presupuesto desde el 2020 en acciones de contratación para el desarrollo del material pedagógico de temas socioemocionales (MIMP, 2021). Este material no se llegó a aplicar el 2020 por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

La inclusión del enfoque de igualdad de género en el Currículo Nacional como parte de la política educativa provocó un campo en disputa polarizado entre grupos conservadores de las Iglesias evangélicas³ y algunos de la Iglesia católica, y el sector educación, la sociedad civil y la academia nacional, conflicto que continúa vigente. Aquellos sectores encontraron eco en grupos de la sociedad que comparten una ideología sexista y de rechazo al enfoque de género. Así, en 2016 se inició una campaña nacional centrada en la eliminación de la denominada “ideología de

3 Entre ellos, Movimiento Nacional Pro-Familia, RED Jóvenes Provida y Casa del Padre.

género” del sistema educativo, contando con el apoyo de congresistas pertenecientes a distintas bancadas, así como algunos medios de comunicación y plataformas de redes sociales creadas por los grupos conservadores.

En agosto de 2017, cuando el currículo estaba en ejecución, los grupos conservadores interpusieron una demanda al Minedu y exigieron que se excluya del currículo el enfoque de la igualdad de género. Para estos grupos, este enfoque 1. desvirtúa la naturaleza innata de la diferencia sexual basada únicamente en la existencia de dos sexos; 2. es ideología y se sostiene en una propuesta constructivista de la realidad social, la cual no es ciencia, y, por ello, no debería ser enseñado en las escuelas. Así, el discurso de estos grupos se centra en una posición antiderechos que no reconoce la diversidad de experiencias sexuales e identitarias de las y los estudiantes. Como señala Bourdieu (2003), la invisibilización de la relación de dominación sobre las diferencias entre los sexos y la subordinación de lo femenino se presentan como un hecho natural “bajo la forma de divisiones objetivas, como en la subjetividad, bajo la forma de esquemas cognitivos” (p. 24).

Los tres años siguientes a la demanda significaron un retraso en la implementación del CNEB. En primera instancia, en 2017, la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundada en parte la acción y se suprimió la definición del enfoque de igualdad de género y su enseñanza, pese a que gran parte de la sociedad civil, como las agencias de cooperación y movimientos feministas, respaldó al CNEB con pronunciamientos en medios de comunicación a favor del enfoque de género en el currículo para atender y prevenir la violencia de género en las escuelas, el embarazo adolescente y la erradicación de los estereotipos de género. Después de presentar una medida cautelar, el 4 de abril de 2019, la Corte Superior de Justicia declaró infundado el pedido, con lo que cerró una etapa en la que se dejó suspendida una política pública de relevancia para estudiantes. Esto tuvo un impacto negativo, pues dejó poco margen de acción para la implementación del currículo en las escuelas y la capacitación docente en los ejes transversales.

En este contexto, se avanzó poco en tener una propuesta sobre cómo enseñar género en el aula. Para uno de los expertos de políticas educativas, no se ha pasado del enfoque de género a una pedagogía de género. “Entonces, estamos muy limitados, porque no hay estas iniciativas de parte del Ministerio por cuestiones de recursos humanos; pero tampoco desde la academia hay un esfuerzo por pasar no solo de trabajar políticas educativas, sino una pedagogía de género” (Experto Educativo, 2022).

Estudios como el de Guerrero (2018) muestran que, en algunas instituciones educativas, los directores y docentes valoran el nuevo currículo, pero sienten que los cambios son bruscos, por lo que no han llegado a aplicar el enfoque de competencias. Con respecto al enfoque de género, si bien docentes y directivos tenían conocimiento del objetivo de lograr la igualdad, varios docentes señalaron el temor de que se brinde información sobre la homosexualidad en materiales educativos y no estaban de acuerdo con la aplicación de este enfoque por razones culturales (Guerrero, 2018). Desde 1995, los currículos reformados en Perú siguen anclados en un paradigma anterior que no reconoce la construcción de aprendizajes; por ello, “ningún nuevo currículo tendrá viabilidad sin la modificación de las prácticas ritualizadas de los docentes con fuertes anclajes culturales” (Guerrero Ortiz, 2022, p. 233). En esta línea, González, Eguren y Belaunde (2017) resaltan la dificultad de implementar este nuevo currículo por los docentes, puesto que en muchos casos continuaban aplicando la repetición mecánica, copias textuales, dictados y trabajos sin objetivos claros.

Respecto a los materiales educativos, los grupos conservadores han incidido en la desinformación y supresión de los contenidos de igualdad de género y educación sexual. Un caso emblemático ocurrió en 2019, que implicó la interpelación de la ministra de Educación por parte de los grupos conservadores del Congreso representados por el partido de Alianza Popular, aliado con el Partido Aprista, y la apertura de procesos de judicialización de especialistas encargados de

la elaboración de estos textos. Grupos como Con mis Hijos No te Metas protestaron al identificar en el texto escolar de Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica para el tercer nivel de secundaria, elaborado por el Minedu (2018), enlaces considerados inapropiados para los adolescentes en el tema de educación sexual, que fueron tildados de “pornográficos”.⁴ El Minedu no solo retiró los textos de su página web por el malestar y presión de gran parte de la sociedad (Minedu, 2019), sino que, desde la alta dirección se solicitó abrir un proceso de investigación por parte del Ministerio Público a los especialistas responsables de estas acciones (Redacción RPP, 2019). Esto tuvo un efecto negativo, puesto que el discurso y las acciones del Minedu fueron contradictorias con la defensa del enfoque de género y la ESI, lo que generó que muchos especialistas no quisieran asumir el compromiso de elaboración de estos materiales por temor a las denuncias (Alta funcionaria del Minedu, 2019).

Desde la sociedad civil se protestó ante estas críticas y se constituyó el Movimiento Ciudadano por la Igualdad de Género, en el que participaron más de cien colectivos en Lima y provincias que defendieron el enfoque de género en las políticas a través de un pronunciamiento a favor de la PNIG, plantones y una labor de incidencia con los congresistas. Ante esta situación, el Minedu conformó el Grupo de Trabajo: “Mesa de Trabajo para la revisión de los textos escolares de los niveles inicial, primaria y secundaria de la modalidad de Educación Básica Regular” (Perú, 2019b). De 29 materiales publicados en 2016, la mesa señaló que el género se aborda de manera específica en algunas áreas educativas y recomendó revertir esta situación y transversalizar el enfoque de igualdad de género de forma oportuna en la totalidad de estas. También indicó la importancia de desarrollar el pensamiento crítico para cuestionar patrones culturales que discriminan a las personas con base en su orientación sexual e identidad de género (CNE, 2019).

No obstante, la arremetida de los grupos conservadores continuó tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. Los congresistas presentaron una propuesta de ley sobre los materiales educativos, la cual fue promulgada por el Ejecutivo (Ley nº 31498). Esta norma revisa la calidad de los materiales educativos en Perú y condiciona su elaboración y publicación según el consentimiento de padres de familia, quienes podrían censurar cualquier contenido sobre género y diversidad sexual que les resulte inapropiado. Esta ley vulnera el derecho a la igualdad y la no discriminación, a la educación sexual, al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la información, a la educación (Promsex, 2022).

Otro de los temas vinculados a las políticas educativas con enfoque de género es la ESI, materia crítica y controversial en el Minedu, como se ha señalado. Es un contenido incorporado en el currículo, relevante por su contribución a la igualdad de género, el desarrollo, el cuidado del cuerpo y la vivencia de la sexualidad. Pese a que los lineamientos del 2008 respondían a problemas serios de adolescentes referidos a la salud sexual y reproductiva, no se llegaron a aplicar en las aulas, pues el tema se inscribía en un enfoque moral y conservador (Motta *et al.* 2017). En 2019 se actualizaron los lineamientos, pero en un contexto poco favorable y de miedo por parte de los especialistas del Minedu encargados de desarrollar estos contenidos (Alta funcionaria del Minedu, 2023). Después de las críticas y despidos por la controversia sobre los enlaces de educación sexual, los especialistas y autoridades de la alta dirección fueron muy cautos sobre este tema. Asimismo, se evidencia el complejo sistema y juego de poderes de la administración, que tiene implicancias en los cambios efectivos que se quieren realizar, dejando de lado el tema de la igualdad de género y la ESI (Alfama i Guillén, 2017).

Los nuevos lineamientos de ESI fueron aprobados en 2021, en un contexto político favorable a los cambios a favor de género durante la administración de un gobierno de transición. No obstante,

4 Esta información aparecía en un glosario en el que figuraba un enlace que llevaba a una página web citada solo como fuente bibliográfica, la cual señalaba de manera descriptiva la conducta sexual y las diversas prácticas sexuales.

en esta propuesta la dimensión socioafectiva vinculada al placer que se encontraba en los lineamientos anteriores se dejó de lado (Perú, 2021b). Pese a ser un tema prioritario para distintos actores debido a la alta tasa de embarazo adolescente, el Minedu ha optado por implementar esta propuesta de manera focalizada, en doce escuelas de secundaria, pertenecientes a Ucayali, Loreto y Lima (El Peruano, 2022).

CONCLUSIONES

En estas dos últimas décadas se observa que la incorporación del enfoque de género en la política educativa es una historia compleja y los avances son limitados. Las políticas de género no han transitado hacia un enfoque transformador y estructural, a partir de la implementación del enfoque de transversalidad. Este se pensó como una herramienta que al ser abordada de manera integral en todas las políticas garantizara que no se reproduzcan las desigualdades. No obstante, en el caso peruano la transversalidad no pasó de ser un discurso textual, debido a que este y el enfoque de género no fueron objeto de discusión y debate en el sector y a la poca internalización del enfoque de género como un enfoque ontológico que se aproxima a la realidad a partir de mirar las relaciones jerárquicas y de poder entre sexos.

Se observa una mayor preocupación en el Estado y también del sector educación por construir una política educativa que incorpore el enfoque de igualdad de género como respuesta a las desigualdades y brechas entre hombres y mujeres que se han visibilizado en los últimos años.

El estudio muestra que, a lo largo del periodo analizado, se producen discursos que transitan, de uno explícito a favor de la incorporación del enfoque de género, sin llegar a implementar acciones articuladas y sin voluntad política y respaldo de algunos funcionarios y actores del sector (2002-2014), hacia un discurso a favor de una política educativa que posiciona la igualdad de género, especialmente en altos funcionarios del sector que desarrollan un conjunto de acciones para implementar este enfoque (2015-2022). Esto es consecuencia de distintos factores, como la exigencia por parte del Estado por cumplir con los convenios internacionales, demandas de la sociedad civil, movimientos feministas, dispositivos normativos, así como el horizonte social y cultural de la época sobre la importancia del género como herramienta para abordar la violencia hacia las mujeres, problemática que se ha visibilizado en la sociedad peruana, incluidas las escuelas, durante estos años. No obstante, este posicionamiento es débil por la falta de institucionalidad en el Estado peruano, donde no hay continuidad en las políticas educativas. El Minedu no es una institución con una administración cohesionada, por lo que en su interior se encuentran tensiones entre funcionarios que buscan priorizar el enfoque de género y otros para quienes este enfoque no significa más que una declaración de intenciones.

La existencia de una exhaustiva normatividad promulgada en el marco de la incorporación de las políticas de género no se corresponde con lo que efectivamente se ha implementado. Esta ambigüedad en el discurso constituyó una suerte de una zona gris, donde el Minedu promulgó normativas y acciones para incorporar el género, pero de forma puntual y aislada. Un ejemplo de esta situación es el hecho de que no se diseñó una política a nivel nacional de formación inicial y continua de formación docente en el enfoque de género y su transversalización en la enseñanza. Por último, la oposición también se refleja en que no se concibe al enfoque de género como un enfoque ontológico y epistemológico, y no se mira de forma crítica la administración y los ciclos de política del Minedu. Prueba de esto fue la poca voluntad para realizar un diagnóstico de la gestión del sector donde se recoja la dimensión de género.

La disputa del género al interior del Minedu se inscribe en un campo de lucha mayor, en el que se evidencia el fuerte rechazo a la incorporación del enfoque de género en las políticas educativas por parte de grupos fundamentalistas y conservadores, quienes ocupan puestos políticos a nivel

del Ejecutivo y Legislativo y que vienen planteando medidas para dismantlar los avances de las políticas de igualdad de género; que cuentan con apoyo a nivel global y se han apropiado de discursos éticos que han llegado a posicionar la eliminación del enfoque de género en educación. Los casos emblemáticos de este campo de lucha es el fuerte rechazo a la incorporación del enfoque de igualdad de género en el CNEB y en materiales educativos. A ello se añade que la posición del profesorado sobre este tema tiende a ser conservadora y de temor, lo que ha sido observado por estudios a nivel internacional (Romero, 2018; Valenzuela-Valenzuela y Cartes-Velásquez, 2020; Valdés, Yarad y Moreno, 2021; Llos Casadellà, Gavaldá Elias y Caravaca Hernández, 2022). Pese a que el alumnado muestra una tendencia a identificarse con este enfoque de género, en las y los docentes las resistencias son evidentes. Estas también se explican por la débil comprensión del nuevo enfoque constructivista y de competencias del currículo, donde el tratamiento del enfoque de género demanda habilidades que no han sido desarrolladas. Se evidencian capacitaciones, pero no procesos formativos que incluyan aproximaciones vivenciales.

Todo lo anterior da cuenta de un Estado que se presenta como neutral y moderno, que asume e incorpora las recomendaciones de los compromisos internacionales, que presenta un sesgo masculinista que se resiste a incorporar un enfoque de género que transforme la política educativa. El género se introduce en documentos normativos, pero sin ningún soporte teórico y se reduce a un problema relacionado con brechas de acceso escolar de las mujeres.

Desde mediados de 2021 a 2022 se observa un dismantlamiento progresivo de las políticas educativas con enfoque de género impulsadas en las últimas dos décadas, en un contexto político en tensión entre la coalición autoritaria y las organizaciones sociales nacionales y locales y la sociedad civil que exigen la ciudadanía plena y el cumplimiento de sus derechos (Iguñiz, 2023). Las reformas educativas que se orientaban a la regulación con el fin de mejorar la calidad de la educación han sido cambiadas desnaturalizando los objetivos para los que fueron creadas, como los cambios a la reforma universitaria y a la carrera docente. Esto se inscribe en un horizonte de retorno a un modelo de Estado basado en una gestión no transparente, prebendaria y de corrupción. La desestructuración de los avances en la incorporación de género en las políticas educativas, instalada desde 2016 por grupos conservadores, se enmarca en una campaña transnacional en la que los grupos fundamentalistas religiosos de distintos países de la región cuentan con fondos para difundir y negar el aporte científico del género en la construcción de una sociedad igualitaria (Muñoz Cabrejo y Laura, 2017). Todo eso implica un grave ataque al derecho a la educación y amenaza con truncar los pocos avances realizados en favor de la igualdad de género.

REFERENCIAS

ACUERDO NACIONAL. **Acuerdo Nacional**: 22 jul. 2002. Lima, 2002. Disponible en: https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/acuerdo_nacional.pdf. Acceso el: 10 ene. 2023.

ALFAMA I GUILLÉN, Eva. **¿Transformar el Estado?** Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género. 2017. Tesis (Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social) – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2017.

ALONSO ÁLVAREZ, Alba. El mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es). **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 47, p. 47-70, jun. 2010. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533679002.pdf>. Acceso el: 12 ene. 2023.

ALTA FUNCIONARIA DEL MINEDU. **Entrevista concedida**. Lima, 2015.

ALTA FUNCIONARIA DEL MINEDU. **Entrevista concedida**. Lima, 2019.

ALTA FUNCIONARIA DEL MINEDU. **Entrevista concedida**. Lima, 2021.

ALTA FUNCIONARIA DEL MINEDU. **Entrevista concedida**. Lima, 2022.

ALTA FUNCIONARIA DEL MINEDU. **Entrevista concedida**. Lima, 2023.

AMES, Patricia. **Las prácticas escolares y el ejercicio del poder en las escuelas rurales andinas**. Lima: IEP, 1999.

ANDERSON, Jeanine; HERENCIA, Cristina. **La imagen de la mujer y del varón en los libros escolares peruanos**. Lima: Unesco, 1982.

BAKER, Kerryn. Introduction: new norms, new knowledge. In: SAWER, Marian; BAKER, Kerryn (eds.). **Gender innovation in political science: new norms, new knowledge**. London: Palgrave Mcmillan, 2019. p. 1-12.

BALL, Stephen J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BENAVIDES, Martín; STUART, Jimena. Magnitudes, determinantes y consecuencias de la violencia infantil en los hogares: balance de investigación y de las intervenciones existentes. In: GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (ed.). **Investigación para el desarrollo en el Perú**. Lima: GRADE, 2016. p. 297-351. Disponible en: <https://bit.ly/3LcNrzp>. Acceso el: 12 ene. 2023.

BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta. **Género y poder: la igualdad política de las mujeres**. Lima: Palestra Editores, 2019.

BOURDIEU, Pierre. **La dominación masculina**. Madrid: Editora Nacional, 2003.

BUSTELO RUESTA, María. **La evaluación de las políticas de género en España**. Madrid: Ediciones Catarata, 2004.

BUTLER, Judith. **Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

CALLIRGOS, Juan Carlos. **Sobre héroes y batallas: los caminos de la identidad masculina**. Lima: Escuela para el Desarrollo, 1996.

CASTILLO, Daniel del. Los fantasmas de la masculinidad. In: LÓPEZ MAGUIÑA, Santiago (ed.). **Estudios culturales: discursos, poderes, pulsiones**. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2001. p. 253-263.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CNE). **Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú**. Lima: Minedu, 2007. Disponible en: [https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/enero/07/R.S.%20N%C2%BA%20001-2007-ED%20\(07-01-07\).pdf](https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/enero/07/R.S.%20N%C2%BA%20001-2007-ED%20(07-01-07).pdf). Acceso el: 6 ene. 2023.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CNE). **Mesas de consulta sobre materiales educativos convocadas por el Ministerio de Educación**. Lima: Minedu, 2018. Disponible en: <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5901/Opini%C3%B3n%20t%C3%A9cnica%20Mesas%20de%20Consulta%20sobre%20Materiales%20Educativos%20convocadas%20por%20el%20Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso el: 13 ene. 2023.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CNE). **Informe final de la Mesa de Trabajo para la revisión de los textos escolares de los niveles inicial, primaria y secundaria de la modalidad de Educación Básica Regular**. Lima: Minedu, 2019.

CUBA VARAS, Lucero; OSORES GONZÁLES, Tomás. La violencia homofóbica en la escuela peruana y sus particularidades respecto a otros tipos de violencia escolar: una exploración cuantitativa. **Revista Peruana de Investigación Educativa**, n. 9, p. 139-169, 2017. <https://doi.org/10.34236/rpie.v9i9.61>

DIRECCIÓN DE TUTORÍA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA. **Lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la educación sexual integral**. Lima: Minedu, 2008.

EL PERUANO. **Minedu pone en marcha plan piloto de programa de educación sexual integral**. 2022. Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia/192745-minedu-pone-en-marcha-plan-piloto-de-programa-de-educacion-sexual-integral>. Acceso el: 12 ene. 2023.

EXPERTO EDUCATIVO. **Entrevista concedida**. Lima, 2022.

GONZÁLEZ, Natalia; EGUREN, Mariana; DE BELAUNDE, Carolina. **Desde el aula: una aproximación a las prácticas pedagógicas del maestro peruano**. Lima: IEP, 2017.

GUERRERO, Gabriela. **Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas**. Lima: GRADE, 2018.

GUERRERO ORTIZ, Luis Alfredo. **La llave extraviada: ¿qué debe hacer un país para que sus escuelas abran las puertas al aprendizaje?** 2022. Disponible en: <https://isbn.bnpp.gov.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=128515>. Acceso el: 12 ene. 2023.

IGUIÑIZ, Manuel. **Por el derecho a una educación liberadora**. Tarea Informa, n. 246, 2023. Disponible en: <https://www.tarea.org.pe/modulos/Boletin/tareainforma/boletin246.htm#Debatir2>. Acceso el: 16 ene. 2023.

KLEIN, Susan S. The role of public policy in the education of girls and women. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 9, n. 3, p. 219-230, 1987. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1163610>. Acceso el: 15 ene. 2023.

LAMAS, Marta. **El género: la construcción cultural de la diferencia sexual**. Distrito Federal: Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2013.

LLOS CASADELLÀ, Berta; GAVALDÀ ELIAS, Xènia; CARAVACA HERNÁNDEZ, Alejandro. Experiencias de coeducación en Cataluña: explorando facilitadores y resistencias. **Revista de Estudios Socioeducativos (ReSed)**, v. 1, n. 10, p. 149-164, 2022. https://doi.org/10.25267/Rev_estud_socioeducativos.2022.i10.10

LÓPEZ, Néstor. **Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano**. Buenos Aires: IIPE Unesco, 2005.

MENA, M. Tracciones en la representación de las relaciones de género en materiales curriculares. Un análisis de las Rutas del aprendizaje. In: CARRILLO, Sandra; CUENCA, Ricardo (eds.). **Vidas desiguales: mujeres, relaciones de género y educación en el Perú**. Lima: IEP, 2019. p. 89-124.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). **Programa presupuestal orientado a resultados de reducción de la violencia contra la mujer**. Lima: MEF, 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU). **Plan de Mediano y Largo Plazo de la Educación Peruana 1998-2021**. Lima: Minedu, 1998.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU). **Memoria anual 2018**. Unidad de Planificación y Presupuesto. 2018. Disponible en: <https://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/MEMORIA-ANUAL-2018-UPP-OCCP.pdf>. Acceso el: 14 ene. 2023.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU). **Evaluaciones de logros de aprendizaje: resultados 2019**. 2019. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/PPT-web-2019-15.06.19.pdf>. Acceso el: 10 ene. 2023.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). **Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del grupo familiar**. Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer. 2021. Disponible en: El enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7402507/6310588-productos-y-servicios-del-programa-presupuestal-orientado-a-resultados-de-reduccion-de-violencia-contra-las-mujeres-ppor-rvcm.pdf?v=1734655638>. Acceso el: 23 ene. 2023.

MOTTA, Angélica; KEOGH, Sarah C.; PRADA, Elena; NÚÑEZ-CURTO, Arón; KONDA, Kelika; STILLMAN, Melissa; CÁCERES, Carlos F. **De la normativa a la práctica: la política de educación sexual y su implementación en el Perú**. New York: Guttmacher Institute, 2017.

MOVIMIENTO MANUELA RAMOS. **Propuestas políticas sobre Educación Sexual Integral (ESI): la Educación Sexual Integral Sí Importa. ¡Sí Podemos!** Lima: Alianza por la Educación Sexual Integral, 2010.

MUÑOZ CABREJO, Fanni. ¿De qué políticas educativas hablamos en el Perú? La incorporación del género en la educación. In: STROMQUIST, Nelly (ed.). **La construcción del género en las políticas públicas**. Lima: IEP, 2006. p. 63-112.

MUÑOZ CABREJO, Fanni; GIESECKE CHERO, Micaela; SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, Ariana Gabriela; SOTO ARIAS, Clara Daniela Milagros; VÁSQUEZ GIRAÓ, Valeria Lucía. **Diagnóstico sobre la situación de violencia de género hacia las mujeres y el embarazo adolescente en escuelas de la provincia de Cangallo, Ayacucho**. Lima: Unesco, 2020. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375650.locale=es>. Acceso el: 15 dic. 2022.

MUÑOZ CABREJO, Fanni. Las políticas educativas y la incorporación de género en la educación (1990-2016): un campo en disputa. **Tarea**, n. 94, p. 14-24, 2017.

MUÑOZ CABREJO, Fanni; LAURA, Vanessa. “Género” y la denominada “ideología de género” en educación: entre el diálogo y el rechazo a la diversidad. In: TOCHE MEDRANO, Eduardo. (comp.). **Perú hoy: el arte del desgobierno**. Lima: DESCO, 2017. p. 203-220.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**. New York: ONU, 1993.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). **Indicadores Unesco de cultura para el desarrollo: manual metodológico**. París: Unesco, 2014. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229609>. Acceso el: 19 ene, 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). **Revisión de las políticas educativas 2000-2015: continuidades en las políticas públicas en educación en Perú, aprendizajes, docentes y gestión descentralizada**. Lima: Unesco, 2017.

PATEMAN, Carole. **El contrato sexual**. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

PERÚ. **Ley nº 28044**. Ley General de Educación. Lima: Minedu, 2003.

PERÚ. **Ley nº 28983**. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lima: Mimdes, 2007.

PERÚ. **Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017**. Lima: Mimp, 2012a.

PERÚ. **Resolución Ministerial nº 0304-2012-ED**. Criterios pedagógicos e indicadores de calidad para evaluación de textos escolares de educación primaria y secundaria. Lima: Minedu, 2012b.

PERÚ. **Resolución de Secretaría General nº 188-2015-MINEDU**. Aprueba la Directiva nº 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP denominada “Disposiciones para el uso de lenguaje inclusivo en el Ministerio de Educación”. Lima: Minedu, 2015.

PERÚ. **Currículo Nacional de la Educación Básica**. Lima: Minedu, 2016.

PERÚ. **Decreto Supremo nº 008-2019**. Política Nacional de Igualdad de Género. Lima: Mimp, 2019a.

PERÚ. **Resolución Ministerial nº 175-2019**. Conformen el Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Trabajo para la revisión de los textos escolares de los niveles inicial, primaria y secundaria de la modalidad de Educación Básica Regular”. Lima: Minedu, 2019b.

PERÚ. **Resolución Suprema nº 024-2019-EF**. Aprueban el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer. Lima: El Peruano, 2019c.

PERÚ. **Resolución Ministerial nº 119-2021**. Aprueban el “Protocolo de implementación del servicio priorizado 6.1.2 Programas de formación inicial y programas de formación en servicio a docentes con enfoque de igualdad de género de la Política Nacional de Igualdad de Género-PNIG”. Lima: Minedu, 2021a.

PERÚ. **Resolución Viceministerial nº 169-2021-MINEDU**. Aprueban los “Lineamientos de Educación Sexual Integral para la Educación Básica”. Lima: Minedu, 2021b.

PROMSEX. **Demanda de amparo contra la Ley No 31498**. Lima, 2022.

REDACCIÓN RPP. **Minedu retiró a responsables por inclusión de link con contenido sexual en libro de secundaria**. 2019. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/minedu-retiro-a-responsables-por-inclusion-de-link-con-contenido-sexual-en-libro-de-secundaria-noticia-1190982>. Acceso el: 22 nov. 2022.

REIMERS, Fernando. Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, v. 30, n. 2, p. 11-42, 2000. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/270/27030202.pdf>. Acceso el: 22 dic. 2022.

RODRÍGUEZ, María Fernanda. **Educación: Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026**. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2022.

RODRÍGUEZ MENÉNDEZ, María del Carmen; PEÑA CALVO, José Vicente. La investigación sobre el género en la escuela: nuevas perspectivas teóricas. **Teoría de la Educación**, v. 17, p. 25-48, 2005. <https://doi.org/10.14201/3105>

ROMERO, Guillermo. De saberes, pasiones y repugnancias. Reflexiones en torno a algunas tensiones culturales en la implementación de la educación sexual integral en escuelas católicas en la ciudad de La Plata. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 47, p. 71-86, 2018. ISSN: 0327-3776

RUIZ BRAVO, Patricia; MUÑOZ CABREJO, Fanni.; ROSALES, José Luis. Género, educación y equidad en el Perú. In: PROVOSTE FERNÁNDEZ, Patricia (ed.). **Equidad de género y reformas educativas: Argentina, Chile, Colombia y Perú**. Hexagrama Consultoras; FLACSO Buenos Aires; IESCO Universidad Central de Bogotá, 2006. p. 205-253.

RUIZ BRAVO LÓPEZ, Orietta Annabella. **Comunicación y género**: las representaciones de género en los cuadernos de trabajo de matemática de educación básica regular en el Perú para el período 2013-2016. 2019. Tesis (Licenciatura en Comunicación para el Desarrollo) – Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2019.

SANZ, Pilar; MUÑOZ, Fanni; CANCHAYA, Claudia. **Indicadores educativos por departamento: Piura**. Lima: ACDI, 2010.

SAWER, Marian. How the absence of women become a democratic deficit the role of feminist political science. In: SAWER, Marian; BAKER, Kerry (eds.). **Gender innovation in political science: new norms, new knowledge**. London: Palgrave Mcmillan, 2019. p. 243-276.

SCOTT, Joan W. El género: una categoría útil para el análisis histórico. In: LAMAS, Marta (comp.). **El género: la construcción cultural de la diferencia sexual**. México D.F.: PUEG, 1996. p. 265-302.

SCOTT, Joan W. Género: ¿todavía una categoría útil para el análisis? **La Manzana de la Discordia**, v. 6, n. 1, p. 95-101, 2011. <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v6i1.1514>

STROMQUIST, Nelly P. (ed.). **La construcción del género en las políticas públicas**. Lima: IEP, 2006.

TELLO, Cesar. Los objetos de estudio de la política educativa. Tres argumentos epistemológicos para su análisis. In: TELLO, Cesar (comp.). **Los objetos de estudio de la política educativa: hacia una caracterización del campo teórico**. Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. p. 43-62.

TOVAR SAMANEZ, Teresa. **Las mujeres están queriendo igualarse: género en la escuela**. Lima: TAREA, 1997.

TOVAR SAMANEZ, Teresa. **Sin querer queriendo: cultura docente y género**. Lima: TAREA, 1998.

VALDÉS, Silvia Patricia; YARAD, Daniela Ulm; MORENO, Cecilia. ¿Qué obstáculos perciben los docentes respecto a la implementación de la educación sexual integral en las escuelas secundarias? **Revista de Educación en Biología**, v. 3, n. extraordinario. 2021.

VALENZUELA-VALENZUELA, Amanda; CARTES-VELÁSQUEZ, Ricardo. Perspectiva de género en currículums educativos: obstáculos y avances en educación básica y media. **Revista Brasileira de Educação**, v. 25, 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782020250063>

VEGA DÍAZ, Luisa Soraya. Conocimiento, diferencia y equidad. In: FUENTES VÁSQUEZ, Lya Yaneth; JIMÉNEZ ESCOBAR, Betulia. **Políticas educativas, diferencia y equidad**. Bogotá: IESCO, 2015. p. 43-66.

Cómo citar este artículo: CABREJO, Fanni Muñoz. Desafíos y disputas de la incorporación del enfoque de género durante dos décadas en las políticas educativas en el Perú. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, e300005, 2025. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782025300005>

Conflictos de interés: La autora declara que no existe interés comercial o asociativo que represente conflicto de interés con relación al manuscrito.

Financiamiento: Investigación financiada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el marco de la Política y Reglamento para la atracción y retención de profesores con alto desempeño académico, profesional y artístico (Resolución Rectoral nº 618/2019).

SOBRE LA AUTORA

FANNI MUÑOZ CABREJO es doctora en Historia por el Colegio de México (México). Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).

Recibido el 8 de mayo de 2023

Revisado el 24 de noviembre de 2023

Aprobado el 5 de febrero de 2024

