

Las políticas educativas y la educación (1990-2016): un

Fanni Muñoz revisa los hitos más importantes del proceso de incorporación del enfoque de género en las políticas del sector Educación y la evolución de la noción de género en dichas políticas, de una solo asociada a diferencias biológicas a otra que reconoce su matriz sociocultural y la diversidad sexual.

PALABRAS CLAVE:

Desigualdad de género,
Equidad,
Enfoque de género,
Normatividad,
Políticas educativas.

Education policies and the integration of gender in education (1990-2016): An area in dispute

Fanni Muñoz examines the most important landmarks of the process of gender-based approach integration into the policies of the Education Sector and the evolution of the notion of gender in those policies, from one which merely focuses on biological differences to another which recognizes its sociocultural matrix and sexual diversity.

KEYWORDS:

Gender inequalities,
Equality,
Gender equality,
Regulations,
Educational policies.

FANNI MUÑOZ CABREJO

Socióloga con especialización y estudios de posgrado en Cultura e Historia en el Centro de Estudios Históricos del Colegio de México. Es docente principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y directora de la Maestría en Estudios de Género.

incorporación de género en campo en disputa

A lo largo de estas décadas, la incorporación del concepto género en las políticas educativas ha sido y continúa siendo un proceso de idas y vueltas que a lo largo de los años se va consolidando y evidencia que tiene muchas aristas, así como también produce un campo de tensiones por sus implicancias radicales para determinados actores sociales. Transitar de una categoría analítica para comprender las diferencias y jerarquizaciones entre las sociedades y los roles de lo masculino y lo femenino se trastoca con la vigencia de argumentos esencialistas respecto a un enfoque biologicista en función de una “naturaleza humana” fija (Giddens & Sutton, 2013, p. 714), así como la politización —a través de grupos fundamentalistas religiosos que han surgido en los últimos años— en distintos países de la región niega el aporte científico de género en la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades y que respete las diversidades sexuales existentes.

La incorporación del enfoque de género en el sector Educación tiene su historia, y ésta ha mostrado un menor nivel de avance en comparación con otros sectores, a pesar de que género se ha ido introduciendo a lo largo de estas tres décadas hasta llegar a posicionarse como uno de los siete enfoques transversales del Currículo Nacional de la Educación Básica que implementa desde este año de acuerdo con la Ley de Educación del 2003 (Minedu, 2016).¹ En este artículo quiero llamar la atención sobre cómo género se introduce en las políticas educativas a través de los marcos normativos, así como también en la aplicación de los convenios.

En el balance nacional, los indicadores educativos muestran que se ha alcanzado la igualdad de oportunidades, lo que da cuenta de importantes avances; sin embargo,

persisten las desigualdades de género, que se presentan principalmente en la permanencia, logros de aprendizaje y diferencias de trato. Si bien las brechas en acceso y permanencia en la Educación Básica se han reducido a nivel nacional, se desconoce si hay diferencias de género en el acceso y permanencia a nivel subnacional, así como por lengua materna o nivel de pobreza. La brecha se mantiene en las generaciones mayores, pero casi ha desaparecido en las más jóvenes. En Primaria y Secundaria, los hombres tienen mayor probabilidad de estudiar en condiciones de extraedad. En cuanto a la tasa de deserción escolar, no hay diferencias de género pero sí por motivos económicos o personales (FORGE, 2015). Así, en los varones es común que los problemas económicos y el no querer seguir estudiando sean las razones más frecuentes, mientras en las mujeres lo son los problemas familiares y los quehaceres domésticos.

La repercusión de la deserción escolar es mayor en las mujeres, y suele estar asociada al embarazo adolescente. En el Perú, el 14,6 % de adolescentes de entre 15 y 19 años ya son madres o se encuentran embarazadas por primera vez, porcentaje que es mayor en las zonas rurales y en las regiones de la selva. A nivel nacional, solo una de cada diez madres adolescentes continúa el colegio (Berrios, 2015). Pero se desconoce la tasa de paternidad adolescente. En cuanto a logros de aprendizajes, hay diferencias de género al inicio y a lo largo de la trayectoria de la Educación Básica. Las pruebas nacionales y la prueba PISA 2012 así lo corroboran. En el área de Matemática se registra un menor rendimiento de las mujeres (Andrade, s.f.).

Por otro lado, las desigualdades de género también se reproducen en la cultura escolar a través de los instrumentos curriculares como las *Rutas del Aprendizaje* producidas por el Minedu durante el año 2013. Los principales hallazgos en torno a las representaciones de género en el estudio realizado por Mena y Mála-

1 Los enfoques transversales son, entre otros: 1. enfoque de derechos, 2. enfoque inclusivo de atención a la diversidad, 3. enfoque intercultural, 4. enfoque de igualdad de género, 5. enfoque ambiental.

ga (2014) encuentran que existe un avance en cuanto al número de personajes por sexo a nivel global. Y si bien el discurso que contraponen “lo masculino” a “lo femenino” no es la única narrativa presente, hay una convivencia de discursos que contribuyen a reproducir viejos estereotipos, así como aislados ejemplos que buscan transgredirlos. También se identificó que no se presentan adecuadas construcciones igualitarias entre los géneros (Muñoz, 2015, p. 28).

Finalmente, estudios como los realizados por la Red Florecer – Red Nacional de Educación de la Niña (2014) y Unesco (2013) aportan evidencias sobre las percepciones y probabilidades de ser discriminada y violentada por razones de género y sexo.

ANTECEDENTES

Durante el decenio de 1990, después de la década perdida de los años 1980 (periodo en el que la educación no tuvo un rumbo claro), el tema educativo retomó la relevancia alcanzada en los años 1970 con el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado. Las acciones de reforma impulsadas durante el gobierno de Alberto Fujimori, que impuso un modelo neoliberal y populista, tuvieron una orientación tecnocrática y se centraron en los aspectos pedagógicos —incorporación del Nuevo Enfoque Pedagógico (Cuenca, 2013, p. 31)—, así como en el proceso de transformación de los sentidos de la educación y las demandas sociales. Los temas organizacionales y las acciones de modernización del Estado no se llegaron a institucionalizar, pero sirvieron para las reformas posteriores (Muñoz, Ruiz Bravo & Rosales, 2006a).

En este quinquenio (1995-2000) se impulsaron los programas de mejoramiento de la calidad y modernización de la educación peruana ejecutados con fondos del Tesoro Público y de endeudamiento externo del Banco Mundial (Programa MECEP-BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (Programa MECEP-BID), en un contexto de reinserción del país en la economía internacional. A través de éstos se desarrollaron varias acciones vinculadas con la renovación curricular, la implementación de un sistema de formación y la capacitación docente, entre otras (Muñoz, Ruiz Bravo & Rosales, 2006a, p. 75); y donde la noción de calidad de la educación irrumpió en el sentido de las políticas educativas (calidad en su acepción eficientista) (Cuenca, 2013).

El enfoque de género durante este periodo no fue un eje de acción de las políticas educativas, pese a que Fujimori impulsó políticas dirigidas a mujeres, especialmen-

te de sectores vulnerables, y de que se creó el Ministerio de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (29 de octubre de 1996).² Respecto del tema de las mujeres en la agenda del Estado, estos años, como señala Barrig:

“ [...] fueron fecundos en quiebres sistemáticos de la institucionalidad democrática, pero curiosamente prolíficos en sus discursos favorables y su apertura —formal— a los temas de mujeres: un Ministerio de la Mujer, el único en la región; cuotas de mujeres en las listas de candidaturas municipales y de congresistas, programa de educación sexual” (Barrig, 2000, p. 4).

Desde la perspectiva de la inserción internacional, el Estado peruano suscribió los acuerdos de la Conferencia de Jomtien, de Educación para Todos, en 1990 (Tailandia); la Conferencia de El Cairo, sobre población, en 1994 (Egipto), y la Conferencia Internacional sobre la Mujer, en Beijing (1995), donde Fujimori participó. Fue en esta última Conferencia que se estableció la transversalidad de género como una estrategia y se especificó como compromiso para garantizar la igualdad de acceso y la igualdad de trato de hombres y mujeres en la educación. No obstante, como anota Scott, en esta cumbre se suscitó una fuerte discusión sobre la incorporación de género, puesto que para varios actores este hecho tendría implicaciones radicales. Ello en la medida en que género se presentó como una definición cultural, aspecto que no fue aceptado por los representantes de varios países, por lo que no se llegó a un acuerdo sobre un significado común. Así, cada país asumió como suya la noción que más le convenía: biológica o cultural (Scott 2010). En el caso del Perú, género fue considerado un término que se refería exclusivamente a las relaciones heterosexuales (Scott, 2010, p. 97), y desde una lectura biológica.

Como resultado de la aplicación de Beijing, en el Ministerio de Educación se acordó la obligatoriedad de cinco contenidos transversales, uno de los cuales —población, familia y sexualidad— se relacionó con el tema de género, sin explicitar esta noción. Asimismo, se creó el Programa de Educación Sexual en el Ministerio de Educación en 1996,³ adscrito al enfoque de derechos

2 *El Peruano*, 29 de octubre de 1996. Decreto Legislativo N.º 866.

3 En la Conferencia de El Cairo (1994) se afirman los derechos sexuales y reproductivos para una salud sana. En este marco, el Programa de Acción de El Cairo tiene como objetivo responder a las necesidades de adolescentes respecto a los derechos de género (Motta et al., 2017). Se debe destacar que ya en la década de 1980, en el marco del Programa Nacional de Educación en Población 1980-1990, en el sector Educación se abordaron, bajo un enfoque demográfico, contenidos de familia y sexualidad en el Diseño Curricular de Secundaria (Dirección de Tutoría y Orientación Educativa – DITOE, 2008).



sexuales y reproductivos, en el marco del Programa de Acción de El Cairo que, con el apoyo de las organizaciones internacionales y feministas, constituyó un avance. Con este Programa, las ONG se encargaron de elaborar las *Guías de educación sexual*, que fueron confiscadas y retiradas de circulación por presión de la Iglesia católica, institución que se hizo cargo de elaborar las nuevas guías. Estas últimas tuvieron contenidos vinculados al cuidado de las infecciones de transmisión sexual (ITS) y al embarazo adolescente. Si bien se llegó a capacitar a docentes de Primaria y Secundaria, como señala Motta, existieron limitaciones en sus contenidos (Motta, et al., 2017, p. 20). Asimismo, los docentes tuvieron que incorporar estos contenidos en los currículos de Primaria y Secundaria.

Pero estas acciones fueron poco articuladas y no se explicitaban en los planes institucionales. Así, en el Plan de Mediano y Largo Plazo de la Educación Peruana, que formuló el Minedu en el año 1998, la incorporación de género no se menciona, aun cuando el gobierno suscribió los compromisos de Jomtien (Minedu, 1998).

LA LENTA IRRUPCIÓN DEL GÉNERO EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS (2002- 2010)

Desde el año 2001, en el marco de la reconstrucción del Estado-Nación como consecuencia de los veinte años de conflicto armado interno, con relación a la educación se establecieron prioridades y políticas que

respondieron a la necesidad de mejorar los aprendizajes, fortalecer el rol de los docentes, erradicar las inequidades existentes y reestructurar la gestión del sistema educativo en el marco del proceso de descentralización y modernización del país. El discurso de la educación fue el de formar ciudadanos con firmes valores y competencias democráticas, capaces de producir bienestar en un mundo altamente competitivo y globalizado.

Desde el Minedu se identificó que la educación peruana estaba lejos de alcanzar los objetivos de calidad y equidad. Tanto la prueba nacional del año 2001 como la de PISA evidenciaron el bajo nivel de las y los estudiantes en el desarrollo de aptitudes y conocimientos en las áreas de Comunicación Integral y de Lógico Matemática⁴ (Minedu, 2003b). A la par, se evidenciaron las disparidades que atentaban contra la equidad, en distintas dimensiones, afectando a la población más vulnerable ubicada en el área rural (Minedu, 2003b).

4 PISA: Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Se toma al término del ciclo educativo de las y los estudiantes, cuando tienen 15 años de edad. Mide las competencias y aptitudes que éstos y éstas han desarrollado y que que son esenciales para una participación plena en la sociedad, mostrando evidencias sobre su desempeño en Lectura y Matemática.

En el año 2002 se instituyó el Foro del Acuerdo Nacional suscrito por representantes del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil. El Acuerdo planteó treinta políticas con el objetivo de promover un Estado eficiente, moderno y transparente al servicio de las y los ciudadanos y que contribuya al desarrollo, así como a la equidad y la justicia social. Se observa que en este documento, en el marco precisamente de la equidad y la justicia social, la décimo primera política de Estado da cuenta de la igualdad de oportunidades sin discriminación (Acuerdo Nacional, 2002, p. 25).

En este contexto, género se comenzará a introducir en las políticas educativas, tomando en cuenta la normatividad y el cumplimiento de convenios que planteaban su incorporación, pero sin llegar a tener un consenso sobre esta noción. Así, en cada dirección y en las distintas unidades del Minedu el género es asumido desde distintos enfoques: algunos dan cuenta del acceso, identificándolo con el sexo biológico, y en otras situaciones se refiere a temas de roles o estereotipos de mujeres en jerarquías desiguales respecto a los varones.

Por su parte, en el Foro Mundial de Educación de Dakar (2000), surgido de los compromisos adquiridos en Jomtien, se planteó la elaboración de un plan de acción para cada país, y entre los objetivos se señaló la supresión de las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria (Foro Mundial sobre la Educación, 2000, p. 17), la universalización, la equidad y la erradicación de estereotipos de género. Al analizar el caso peruano se observa el poco avance respecto a los objetivos señalados en el tema de género (Muñoz, Ruiz Bravo & Rosales, 2006a, p. 80).

Por ello, el año 2002 el Minedu convocó a representantes de la sociedad civil, así como a sectores gubernamentales, para que integraran el Foro Nacional de Educación para Todos, que se instaló en octubre del 2002 (Ministerio de Educación, 2003). Pero solo en el año 2005 se contó con el Plan de Educación Básica para Todos (EPT) consensuado, después de tres versiones previas y en las cuales la noción de género se presentó de manera indistinta. En algunas versiones se la equiparó a sexo biológico, y asociada al acceso. En la versión del 2005 se define esta noción y la de equidad de género desde una perspectiva cultural:

“ El género es una categoría de análisis que da cuenta de la construcción social que ha transformado las diferencias entre los sexos en desigualdades sociales, económicas y políticas. El concepto de género tiene dos dimensiones: por un lado, designa lo

que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos y por otro, cómo es que la asignación de roles se transforma en desigualdades para las mujeres” (Minedu, 2005, p. 80).

También se precisa la noción de equidad de género como “un principio de justicia que trata de eliminar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades” (Minedu, 2005, p. 81). Si bien el Plan de EPT se aplicó en algunos temas, con relación a género no se llegó a asumir esta noción desde las distintas instancias.

Un hito en este periodo es la Ley General de Educación (28044)⁵ del año 2003, que incluye las nociones de universalización, equidad, calidad e interculturalidad; la obligatoriedad y el derecho a la gratuidad de la Educación Básica, así como una noción de sociedad educadora que redefine la relación entre Estado y sociedad y que considera a ambos como responsables frente a la educación. El género es incluido en este principio como la búsqueda de la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación (Muñoz, Ruiz Bravo & Rosales, 2006a, pp. 89-90). Asimismo, el principio de equidad se relaciona con género directamente con poblaciones identificadas como vulnerables: las mujeres rurales.

Desde esta perspectiva, también la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, Ley 27558, publicada en noviembre del 2001, surge para responder a la problemática de las niñas y adolescentes rurales. Es resultado de una iniciativa de la cooperación internacional (Usaid) y de la sociedad civil, que involucró al Estado y otros actores. El concepto de equidad utilizado en esta Ley está asociado a una población en situación de vulnerabilidad en el área rural. La implementación de la Ley se realizó el año 2003 a partir de la constitución de la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, que ha tenido un bajo nivel de avance respecto a los objetivos con los que se creó. La participación de la Red Florecer, que al inicio actuó como una entidad técnica *ad honorem* (2003), ha sido clave para hacer el seguimiento y vigilancia al cumplimiento de esta Ley.

En estos años se identifica la incorporación de género a través del currículo mediante los ejes transversales. Los currículos de los ciclos que se implementaron en el año 2004, y el documento *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular – Proceso de articulación para*

5 Ley General de Educación 28044, de julio del 2003.



los niveles de Educación Inicial, Educación Primaria y Educación Secundaria, aprobado el 7 de noviembre del año 2005, introducen, entre los siete temas transversales, *Educación para la equidad de género*⁶ (Minedu, 2005, p. 22). Se señala:

“ [...] los temas transversales que responden a la realidad en la que se inserta la Institución Educativa [...] deben ser previstos y desarrollados al interior de todas las áreas curriculares, deben impregnar e iluminar la práctica educativa y todas las actividades que se realizan en la escuela; por lo tanto, están presentes como lineamientos de orientación para la diversificación y programación curricular” (Minedu, 2005, p. 22).

Asimismo, en este DCN la educación sexual se incorpora como un área transversal y como un tema de tutoría, y está a cargo de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral (Motta et al., 2017, p. 20). Es preciso destacar que desde el 2005 se constituyó la Alianza por la Educación Sexual Integral (ESI), *Sí Importa, ¡Sí podemos!*, en la que participan diversos colectivos de la sociedad, cooperación internacional y colectivos feministas con la finalidad de posicionar el tema de la ESI en la agenda del Estado central, los gobiernos regionales y la sociedad en general. Asimismo, reali-

zan acciones de vigilancia sobre la importancia de la enseñanza de la ESI con una perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad y de carácter científico (Movimiento Manuela Ramos, 2010). Como resultado de esta Alianza, el año 2008 el Minedu promulga los *Lineamientos educativos y orientación pedagógica para la Educación Sexual Integral* (Dirección de Tutoría y Orientación Educativa – DITOE, 2008), que da cuenta de las orientaciones para los tutores. Como señala Motta, no se evidencian logros sobre la implementación de este programa como consecuencia de “la falta de voluntad política y de fortalecimiento de la instancia ejecutora al interior del Minedu” (Motta et al., 2017, p. 20). Y donde la educación sexual no se logra constituir en una política de Estado (Motta et al., 2017, p. 20).

No es posible conocer los resultados de la aplicación del enfoque transversal de género por parte de los docentes. No existen estudios que den cuenta de esta experiencia. Ruiz Bravo, Muñoz y Rosales (2006b), en una investigación que realizaron sobre equidad de género en la educación durante este periodo, señalan:

“ [...] no se incorporó una perspectiva de género, no al menos de manera explícita. El género se asumió como un tema puntual sin un soporte teórico que lo sustente. Este se introduce en algunas acciones específicas, las cuales no están necesariamente relacionadas entre sí, tales como los lineamientos de política educativa curricular, el desarrollo de los contenidos transversales de los currículos, algunos materiales educativos del nivel de primaria

6 Los ejes transversales que se señalan son los siguientes: a) Educación para la convivencia, la paz y la ciudadanía; b) Educación en y para los derechos humanos; c) Educación en valores o formación ética; d) Educación intercultural; e) Educación para el amor, la familia y la sexualidad; y, f) Educación ambiental.

—que intentan revertir el sexismo en el lenguaje y los estereotipos sobre masculinidad y femineidad—, en algunos programas de educación sexual y, finalmente, en algunas capacitaciones dirigidas a docentes” (Ruiz Bravo, Muñoz & Rosales, 2006b, p. 275).

Y al analizar la transversalización de género, no fue una propuesta clara de trabajo.

Tampoco el Ministerio de Educación se vinculó con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PIO), elaborado bajo la responsabilidad del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (hoy MIMP) y que se aprobó el año 2000. El objetivo general del plan fue “promover y garantizar la igualdad de trato y de oportunidades para las mujeres y propiciar su participación plena en el desarrollo y en los beneficios que ello conlleva a lo largo de su ciclo de vida” (Diario Oficial *El Peruano*, 2000).

Se debe destacar que en instrumentos como el Proyecto Educativo Nacional (PEN), herramienta central de la política educativa, producto de varios años de deliberación, presentado públicamente el 2006 por el Consejo Nacional de Educación⁷ y oficializado como política de Estado en el 2007, no se incorporó género.

DEL SILENCIO AL CAMPO EN DISPUTA DE INCORPORACIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS (2011-2017)

Durante este periodo el tema de género se continúa incorporando en los lineamientos curriculares a través de la transversalidad de género, pero esta situación se presenta en un escenario de revisión y reformulación del Diseño Curricular Nacional del año 2008, que solo sería modificado y aprobado a fines del 2016. En la evaluación se identificó que el DCN presentaba diversas dificultades por las demandas cognitivas, comprendía un alto número de competencias y contenidos ambiguos (CNE, 2013; Minedu, 2014).

En el periodo 2011-2016, la centralidad de la mejora de la calidad de los aprendizajes continúa siendo relevante; sin embargo, la noción de calidad presenta matices en cuanto a una comprensión más integral (vinculada a un enfoque de derechos) y la idea eficientista. Desde la administración del ministro Saavedra y la actual gestión

de la ministra Martens se priorizan cuatro políticas: i) aprendizajes de calidad, ii) desarrollo docente, iii) modernización y descentralización y iv) infraestructura. Y durante la administración de la ministra Salas se priorizaron diez políticas, que se desprenden de la Agenda Común.

Respecto a género, se observa la existencia de algunas acciones en las que el Minedu afirma su compromiso con las políticas de equidad de género en relación con el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PLANIG 2012-2017).⁸ No obstante, en las dos primeras administraciones que corresponden a este periodo, género no se priorizó en las políticas educativas y tampoco se evidenció una voluntad política. No existe un enfoque explícito de género desde los lineamientos de política educativa; pero sí se observan algunas acciones específicas como la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (Digebir) que impulsa el funcionamiento de la Comisión Multisectorial de Fomento a la Niña y Adolescente Rural bajo una perspectiva de género, el año 2011, y la revisión de los materiales educativos con una mirada de género, que responda a la igualdad y equidad así como a la interculturalidad.

Más que una decisión política por introducir género en educación, en el sector se observa hasta el año 2016 una línea de continuidad caracterizada por el conjunto de acciones poco articuladas respecto a la incorporación de género desde algunas direcciones y unidades. Por otro lado, se evidencia la exigencia de cumplir con el mandato de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) del año 2007 y que regula el rol del Estado para garantizar la igualdad de género. Ésta se explicita en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2012-2017 (PLANIG), instrumento que delimita las responsabilidades multisectoriales para el cumplimiento de los resultados esperados para la erradicación de las brechas existentes entre hombres y mujeres.⁹ Género se entiende como “un concepto que alude a las diferencias construidas socialmente entre mujeres y hombres que están basadas en sus diferencias biológicas” (MIMP, 2014b, p. 6).

7 El CNE se creó mediante DS 007-2002-ED del 1 de marzo del 2002 y entró en funciones en mayo del mismo año.

8 El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2012-2017 (PLANIG) se enmarca en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO), Ley 28983. Así también, cumplir con las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento sobre igualdad entre hombres y mujeres comprendidas en el Decreto Supremo 027-2007.

9 El DS 027-2017 establece doce políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de los ministerios. La política 2 se refiere a igualdad entre hombres y mujeres.

Es el MIMP el órgano rector de esta política que se encarga de ofrecer asistencia técnica y seguimiento a los sectores del Estado y a los gobiernos regionales para el cumplimiento de la Ley. Y desde el año 2012 —cuando se reorganiza el MIMP— su primera competencia es “la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas, privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado”,¹⁰ a través de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (DGTEG). A ello se suma el Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG), creado en el 2012, que incorpora indicadores del PLANIG. De aquí que las políticas públicas de todas las entidades del Estado tienen que garantizar el ejercicio de los derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, erradicando cualquier forma de discriminación. Impulso a la igualdad que también se enmarca con la convención de la CEDAW, que lucha contra toda forma de discriminación (Muñoz, 2015).

Bajo la aplicación del PLANIG, el año 2013 en el Minedu se crea la Comisión Multisectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género,¹¹ “espacio de coordinación interna del MINEDU, que se encarga del seguimiento y evaluación de los indicadores y metas aprobadas en los Planes Multisectoriales” (Mena, 2014, p. 17).¹² En esta línea, la Comisión es la interlocutora con el MIMP en la promoción de la transversalización de género, como estrategia clave para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Si bien la Comisión estaba integrada por titulares de once direcciones del Minedu, es poco lo que se avanzó en esta Comisión, puesto que la mayoría de veces participaban representantes de las direcciones en calidad de accesitarios (Muñoz, 2015).

Si bien la existencia de esta comisión multisectorial facilitó el trabajo entre el Minedu¹³ y el MIMP, se evidenció

cierta resistencia del Minedu para trabajar en el cumplimiento de las metas del PLANIG y en la incorporación de género. Por ejemplo, la Alta Dirección del Ministerio de las dos gestiones anteriores a la actual, después de varias reuniones y negociaciones, denegaron el análisis de la capacidad institucional para la transversalización del enfoque de género propuesto por la DGTEG¹⁴ como uno de los primeros trabajos que se tenían que realizar para dar cuenta de la situación de género en la institución.

Entre las acciones que realizó la Comisión se menciona la revisión de algunos materiales educativos, así como la incorporación del lenguaje inclusivo aprobado en el año 2015,¹⁵ *Disposiciones para el uso del lenguaje inclusivo en el Minedu*,¹⁶ dispositivo que fue resultado de un proceso de negociación y discusiones para vencer las resistencias entre los representantes del Ministerio de Educación. Ésta fue la única medida que el Minedu aceptó incorporar. Ahora el Minedu cuenta con una *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo* (2013) elaborada por el MIMP. No existe un estudio sobre el uso de esta guía y la aplicación del lenguaje inclusivo por parte del personal del sector. Asimismo, se realizaron algunas acciones de formación a través del Curso de Transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad y Género.¹⁷

La Comisión se ha renovado este año, el 21 de febrero de 2017,¹⁸ y una de las primeras acciones en la que viene trabajando es la elaboración del Plan de Género con la finalidad de contribuir a la reducción de las brechas. Finalmente, uno de los hitos más importantes sobre la incorporación de género en el Minedu ha sido el debate y discusión pública que se ha generado a propósito de la publicación del nuevo Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB) en diciembre del 2016 (Minedu, 2016), durante la gestión del ministro Saavedra (2016) y que se continuó con la actual administración de la ministra Martens. Esta nueva propuesta plantea

10 Decreto Legislativo 1098, Ley de Organizaciones y Funciones del MIMP (*El Peruano*, viernes 20 de enero del 2012).

11 Resolución Ministerial 0035-2013-ED, que crea la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género.

12 De acuerdo con Mena (2014, p. 19), la Comisión hace seguimiento a las 35 comisiones multisectoriales en las que participa el Minedu (de las 235 comisiones que se han creado a nivel nacional). En este conjunto, solo diez comisiones se refieren a temas de género, y tres son presididas por el Minedu. Entre ellas se encuentran: i) Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, ii) Foro Nacional de Educación para Todos y iii) Comisión Multisectorial para Optimizar Logros de Aprendizaje.

13 Entrevistas realizadas con las representantes de la DGTEG del MIMP durante el 2015 (Muñoz, 2015).

14 Otros sectores, como el Ministerio de Justicia, sí hicieron este estudio.

15 Resolución de Secretaría General 188-2015-MINEDU. *El Peruano*, 4 de febrero del 2015.

16 Directiva 001-2015 MINEDU/DM-OGECOP.

17 El año 2016 se trabajó en la elaboración de la *Norma técnica para incorporar el enfoque de género en la Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística*, dirigida a los institutos técnico-productivos, tecnológicos y artísticos, norma que aún no se ha aprobado.

18 *El Peruano*, Resolución Ministerial 132-2017, Lima, 21 de febrero del 2017, prorroga la Comisión sectorial para la transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género durante dos años.

una organización curricular escolar que se estructura tomando en cuenta las definiciones de competencias, capacidades, estándares de aprendizaje y desempeño. Se han identificado 31 competencias (Minedu, 2016, p. 21). Este CNEB ha sido sometido a consulta y debate entre distintos actores. Con relación a género, se incorpora el Enfoque de Igualdad de Género entre los siete enfoques transversales en los que se adscribe currículo y que responden a los principios educativos señalados en la Ley de Educación y “principios relacionados con las demandas del mundo contemporáneo” (Minedu, 2016, p. 12).


Este currículo es objeto de rechazo por una serie de movimientos conformados por sectores conservadores de las diversas iglesias (evangélicas y sectores de la iglesia católica) que, en el marco de campañas de colectivos como “Con mis hijos no te metas” y “Colectivos peruanos por la igualdad”, han rechazado el enfoque de género en el currículo exigiendo que el ministerio retire este enfoque y todos los contenidos que se relacionan con él. Estos grupos identifican la “denominada ideología de género” como un engaño. Para ello han realizado un conjunto de campañas en las que también participó el poder Legislativo, en especial la bancada de Fuerza Popular, quienes interpusieron tanto al ministro Saavedra como a la ministra Martens por esta supuesta “ideología”, que pretendería modificar la sexualidad de los niños y niñas en el país. El enfoque de género que surge desde la década de 1980 como un enfoque científico desde las ciencias sociales para comprender las sociedades fue duramente criticado por el sector conservador y religioso que equiparó género con homosexualidad, mostrando posiciones intolerantes para aceptar la diversidad sexual.

Desde el discurso fundamentalista se desconoce que en el Estado peruano existen políticas a favor de la igualdad de género y que las brechas de género, como muestran los diferentes indicadores, especialmente los de violencia hacia las mujeres, son profundas en el país.¹⁹

Después de una dura discusión, un hecho interesante es la defensa que hizo el Minedu de la igualdad de

derechos, deberes y oportunidades entre hombres y mujeres y la vigencia del enfoque de igualdad de género que primaba en el currículo del año 2016, y donde género se enmarca en una noción cultural. Asimismo, se matizaban algunos contenidos de género-sexo y sobre todo el reconocimiento de la diversidad sexual, en contenidos como identidad de género, sexualidad plena, entre otros. A propósito de este debate y como consecuencia de las modificaciones que se realizaron en el currículo en marzo del 2017, es la primera vez que desde el ministerio se definen y precisan categorías como género, identidad y sexo, entre otras:²⁰

“Género: Roles y conductas atribuidas por las diferentes sociedades y culturas a hombres y mujeres, entendidos desde una dimensión sociocultural, y no exclusivamente biológica. El concepto de Género es un elemento clave para hacer posible relaciones más democráticas entre hombres y mujeres. Implica establecer las responsabilidades del individuo, la familia, la comunidad y el Estado en la construcción de relaciones basadas en la igualdad de oportunidades y respeto a las diferencias” (Minedu, 2017, Glosario, p. 5).

Así, entre los retos que tiene que asumir el Ministerio de Educación frente a este campo en disputa está el de educador y dar cuenta de los cambios que viven las sociedades, apelando a la pluralidad y la diversidad, así como también contribuir a la erradicación de las brechas de género entre hombres y mujeres. Desde esta perspectiva, es clave la formación de los docentes y de la comunidad educativa en un enfoque de género para garantizar que se implemente tal y conforme se señala en el currículo; y contribuir a su difusión y comprensión de su aporte en la construcción de una sociedad justa y sin discriminación. 

19 Son estos grupos, específicamente el colectivo “Padres en Acción-Perú”, los que presentaron una demanda de acción popular contra el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB), el cual está siendo analizado en la Primera Sala Civil y donde la opinión de la magistrada Valcárcel Saldaña no estaría siendo favorable al CNEB.

20 Resolución Ministerial 559-2017-MINEDU, *El Peruano*, 8 de marzo del 2017. Modifican el Currículo Nacional de la Educación Básica aprobado por Resolución Ministerial 281-2016 MINEDU.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO NACIONAL. 22 de julio del 2002. Lima: Acuerdo Nacional.

ANDERSON, Jeanine (1997). *Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación*. Montevideo: CEEAL.

ANDRADE, Fernando (s.f.). *La alfabetización matemática en el Perú. Comprendiendo los resultados PISA 2012*. Reporte de factores asociados.

BARRIG, Maruja (2009). *La persistencia de la memoria. Feminismo y Estado en el Perú de 2000*. Lima: PUCP.

BARRIG, Maruja (2015). La transversalidad de género como desafío político. Documento presentado en el evento 25 años de Estudios de Género. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BERRÍOS, Milagros (2015). Solo una de cada diez madres adolescentes va a la escuela. Artículo publicado el 5 de marzo en el diario *La República*, Lima.

BRACHO, Teresa & Jimena HERNÁNDEZ (2015). *Equidad educativa: avances en la definición de su concepto*. Revisado el 12 de junio del 2015. Disponible en http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/1852-F.pdf

CÁCERES, C. & X. SALAZAR (2013). "Era como ir todos los días al matadero...". *El bullying homofóbico en instituciones públicas de Chile, Guatemala y Perú*. Lima: Unesco, 2013.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE.

CUENCA, Ricardo (2013a). *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso 1980-2011*. Colección Pensamiento Educativo Peruano. Lima: Derrama Magisterial.

CUENCA, Ricardo (2013b). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 5, número 5, pp. 73-79.

CUENCA, Ricardo (2013c). Las lecciones del 2013. Artículo publicado el 30 de diciembre en el diario *El Comercio*, Lima.

CUENCA, Ricardo (2015). El fantasma de la exclusión. Artículo publicado el 5 de enero en el diario *El Comercio*, Lima.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO (2000). *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres (Decreto Supremo 001-2000-PROMUDEH)*. Publicado el 1 de febrero.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO (2001). *Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (Ley 27558)*. Publicada el jueves 22 de noviembre.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO (2003). *Ley General de Educación (Ley 288044)*. Publicada el 29 de julio.

DIRECCIÓN DE TUTORÍA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA (DITOE) (2008). *Lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la Educación Sexual Integral para profesores de Educación Básica Regular*. Lima: Minedu.

FLORECER – Red Nacional de Educación de la Niña (2010). *Informe de avances de la Ley 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales. Síntesis y propuesta*. Lima: Care Perú y Programa Alianza para la Educación Rural-Ruta del Sol.

FORO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS (2005). *Plan Nacional de Educación para Todos*. Lima: Foro Nacional de Educación para Todos.

GIDDENS, Anthony & Philip W. SUTTON (2013). *Sociología*. 7.ª edición. Madrid: Alianza Editorial.

MENA, M. (2014). Estado de la cuestión en el desarrollo de políticas de igualdad de género en la gestión educativa. Informe final. Consultoría para el Proyecto FORGE.

MENA, M. (2015). Representación de las relaciones de género en materiales producidos por el Ministerio de Educación. Informe preliminar. Consultoría para el Proyecto FORGE.

MENA, M. (2016). Tracciones en la representación de las relaciones de género en materiales curriculares. Un análisis a las *Rutas del Aprendizaje*. Artículo en prensa.

MENA, M. & M. MÁLAGA (2014). Análisis de género e interculturalidad en las *Rutas del Aprendizaje* del Ministerio de Educación. Informe final. Consultoría para el Proyecto FORGE.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1998). Plan de mediano y largo plazo de la educación peruana 1998-2021. Borrador de trabajo, v. 4 (mimeo). Lima: Minedu.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003a). *Ley General de Educación 28044*. Lima: Minedu.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003b). *Plan Nacional de Emergencia Educativa*. Lima: Minedu – Secretaría de Planificación Estratégica. Lima: Minedu.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005a). *Reglamento de la gestión del sistema educativo*. Lima: Minedu.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005b). *Plan Nacional de Educación para Todos (2005-2015). Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima: Foro Nacional de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008). *Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular*. Lima: Minedu.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2015). *La alfabetización matemática en el Perú: comprendiendo los resultados de PISA 2012*. Reporte de factores asociados. Lima: Minedu.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2007). *Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2012). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2013). Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas. Documento de trabajo. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2014a). *Hacia la igualdad de derechos entre mujeres y hombres*. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2014b). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2014c). Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Documento de trabajo. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2014d). *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*. Lima: MIMP.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2015). VIII Informe de Avances en el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley 28983. Periodo 2014. Documento interno de consulta. Lima: MIMP.

MOTTA, Angélica, Sara KEOGH, Elena PRADA et al. (2016). *De la normativa a la práctica: la política de educación sexual y su implementación en el Perú*. Lima: Guttmacher Institute y Universidad Cayetano Heredia – Centro de Investigación Interdisciplinaria en Sexualidad, SIDA y Sociedad.

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

MUÑOZ, Fanni (2006a). Caminos cruzados. Género en las políticas educativas en el Perú en los últimos diez años. En *Educacao e Sociedade, Revista de Ciencia de Educacao*, 95, volumen 27. Maio/Ago. Campinas.

MUÑOZ, Fanni (2006b). ¿De qué políticas educativas hablamos en el Perú? La incorporación del género en la educación. En Stromquist, Nelly (ed.), *La construcción del género en las políticas públicas: perspectivas comparadas desde América Latina*. Lima: IEP.

MUÑOZ, Fanni (2015). Análisis de la inclusión de la perspectiva de género en las actividades del Proyecto y en el Ministerio de Educación. Informe final. Lima: GRADE / Proyecto FORGE.

MUÑOZ, F., P. RUIZ BRAVO & J. ROSALES (2006a). El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-2003. En AMES, Patricia (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EDUCATIVA - FORGE (2015). *Estrategia de género para el proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú – FORGE*. Lima: GRADE.

RUIZ-BRAVO, Patricia, Fanni MUÑOZ & José Luis ROSALES (2006b). Género, educación y equidad en el Perú. En PROVOSTE, Patricia (ed.), *Equidad de género y reformas educativas. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago de Chile: Hexagrama Consultoras / FLACSO Argentina / Universidad Central IESCO.

SCOTT, Joan (2011). El género, todavía una categoría útil para el análisis histórico. En *La Manzana de la Discordia*, enero-junio, vol. 6, número 1, pp. 95-101.