

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Sociología

Violencia sexual en el sistema educativo: análisis de las prácticas burocráticas del Ministerio
de Educación

Sonia Patricia Sobrino Andrade

Asesora: Sofía Argüello Pazmiño

Lectores: Felipe Burbano de Lara y Mercedes Prieto Noguera

Quito, octubre de 2019

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción	1
1. Objetivos	9
2. Acercamiento metodológico	9
Capítulo 1	16
El género en las contradicciones del Estado: debates teóricos.....	16
1. Las imbricaciones entre Estado y género	18
1.1 El ideal burocrático en el Estado	19
1.2 Críticas al ideal racional: el Estado como un artefacto cultural.....	23
2. Conclusiones: las paradojas de la racionalidad del Estado en el marco de.....	31
relaciones de poder basadas en el género	31
Capítulo 2	34
El problema público de la violencia sexual en el ámbito educativo: discursos oficiales.....	34
del Ministerio de Educación.....	34
1. El régimen político en el gobierno de la Revolución Ciudadana:.....	34
2. La violencia sexual como un problema público: Evolución de las políticas públicas...38	
educativas en materia de violencia sexual en el ámbito educativo	38
2.1 Nueva etapa del gobierno: la renovación de un problema público	45
2.3 El problema de la violencia sexual en el ámbito educativo dentro de la agenda pública ..	53
3. Conclusiones:	58
Capítulo 3	61
Las paradojas de la racionalidad del Estado	65
1. El abordaje de la violencia sexual en el marco de la estructura burocrática del.....	65
Ministerio de Educación.....	61
2. Entre el discurso formal y la práctica burocrática: Ruta de actuación de la institución	
educativa y la Junta Distrital de Resolución de Conflictos (JDRC) frente a casos de violencia	
sexual 68	
2.1 La activación de la denuncia	73
2.2 La demostración del hecho: la etapa de prueba.....	75
2.3 El sustento de las decisiones: los informes	78
2.4 La decisión final: la sanción.....	80

2.5 La amenaza al incumplimiento: el miedo como dispositivo de control burocrático.....	84
2.5 La rutinización del proceso	89
3. Lo racionalidad burocrática versus el <i>habitus</i>	91
4. Conclusiones:	94
Capítulo 4	98
La dominación del Estado: la economía política y moral de la sexualidad.....	102
1. Economía política y moral de la sexualidad.....	99
1.1 Intercambios simbólicos de la sexualidad.....	100
1.2 El espíritu de cuerpo.....	106
1.3 Relaciones clientelares	112
1.4 Relaciones de compadrazgo	116
2. Conclusiones:	117
Conclusiones	120
1. La mascarada del Estado y el ejercicio de dominación.....	120
2. Mecanismos de reproducción de las relaciones de poder entre hombres y mujeres ...	123
Lista de referencias	130

Ilustraciones

Ilustración 1.1. Denuncias de delitos sexuales por año.....	2
Ilustración 1.2. Denuncias de delitos sexuales según sexo.....	3
Ilustración 1.3. Casos de violencia sexual.....	3
Ilustración 3.1 Estructura orgánica del Ministerio de Educación.....	64
Ilustración 3.2 Organigrama de la estructura de la Dirección Distrital de Educación.....	66
Ilustración 3.6 Organigrama de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos.....	69
Ilustración 3.7 Organigrama de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos en la práctica.....	69
Ilustración 4.1 El triángulo de la comunidad educativa.....	96
Ilustración 5.1 La economía política y moral de la sexualidad en las zonas grises del Estado.....	118
Ilustración 6.1 Elementos clave de la mascarada del Estado.....	121

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Sonia Patricia Sobrino Andrade, autora de la tesis titulada "Violencia sexual en el sistema educativo: análisis de las prácticas burocráticas del Ministerio de Educación" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Sociología concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2019



Sonia Patricia Sobrino Andrade

Resumen

La violencia sexual en el ámbito educativo es un problema social que afecta el desarrollo de los niños y niñas. A pesar de las políticas públicas definidas, se identifica que el Estado no logra cumplir con el rol de protección y garantía de derechos. Es por ello que en la presente investigación se propone realizar una sociología de la burocracia para comprender cómo se expresa el Estado en la cotidianeidad, cómo rutiniza sus prácticas y de qué modo la estructura social de género influye en el relacionamiento del Estado con la población.

En esta investigación entiendo al Estado, analíticamente, como un artefacto cultural. En este sentido, parto de la hipótesis que es a través de las prácticas de los funcionarios públicos que el Estado contribuye a producir y reproducir relaciones de poder y dominación en el marco de estructuras socioculturales en clave de género.

Para esta investigación he utilizado una metodología cualitativa. Este enfoque me permitió profundizar en la comprensión de las prácticas burocráticas de los funcionarios públicos frente a casos de violencia sexual. Desde las observaciones y las revisiones teóricas he podido identificar al menos cuatro mecanismos de dominación del Estado: 1) intercambios simbólicos, 2) espíritu de cuerpo, 3) relaciones clientelares y 4) relaciones de compadrazgo. Estos mecanismos se encuentran contruidos a través de lo que he denominado la economía política y moral de la sexualidad.

Agradecimientos

Esta tesis no habría sido posible sin la apertura de las autoridades que en ese momento estaban en el Ministerio de Educación, y que me permitieron acceder a información y poder realizar entrevistas con actores clave del sistema educativo para recoger la mayor evidencia posible y realizar esta investigación, compaginando el levantamiento de información con mis funciones profesionales. En este sentido, agradecer a los funcionarios que participaron de las entrevistas realizadas quienes dedicaron su tiempo a poder conversar conmigo.

También agradezco a Francisco Ortiz, compañero y gran amigo de la maestría, con quien he compartido muchos días durante este proceso y mantenido largas conversaciones mientras ambos hacíamos las tesis, las cuales me han ayudado a pensar y repensar mis planteamientos y análisis teóricos gracias al debate y las acertadas recomendaciones de lecturas complementarias, sin las cuales no habría sido posible llegar a las conclusiones analíticas alcanzadas en este trabajo.

También agradecer a mis amigas, Mona, Pao, Pablo y Andrea, quienes me han animado y acompañado con sus bromas y risas, y han creído en mí en todo este camino. Y por supuesto a Ruth, una gran amiga, con quien nos hemos apoyado mutuamente en los momentos más difíciles y hemos compartido las ansiedades relacionadas con la entrega de avances de investigación y nos hemos apoyado a seguir escribiendo y seguir alcanzando nuestros sueños. Por último y no por ello menos importantes, agradecer a mis padres, quienes, a pesar de no comprender del todo mis intereses académicos, están siempre ahí, acompañando mi camino; y especialmente a mi madre, de quien aprendí el interés por la lectura y el estudio, algo tan importante y especial para poder cursar una maestría de este tipo.

Introducción

La violencia sexual es un problema que afecta en mayor medida a las niñas y adolescentes del país. Según los datos aportados por la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC 2013), el 25,7% de las mujeres han sufrido alguna vez violencia sexual, violencia que puede ser cometida en el ámbito familiar, educativo o social. A su vez, el informe “Vidas robadas:” indica que, según datos del INEC, “3.864 niñas menores de 14 años fueron madres producto de la violencia sexual” (de la Torre, Castello, y Cevallos 2015, 7). El mismo informe refiere que de acuerdo a los datos de la Fiscalía, “de cada 10 víctimas de violación, 6 corresponden a niñas, niños y adolescentes” (de la Torre, Castello, y Cevallos 2015, 12). La Fiscalía General del Estado ha registrado entre el año 2012 y el año 2014 un total 343 noticias de delitos sexuales detectados o cometidos en el ámbito educativo. Y en el registro administrativo del Ministerio de Educación, entre el año 2014 y 2018 se han reportado en el sistema educativo 3.300 denuncias de delito sexual cometidas por docentes contra estudiantes.

Según la Encuesta de Relaciones de Género del INEC (2011) se identifica que 1 de cada 10 mujeres afirmaron haber sufrido abuso sexual en la infancia y la adolescencia, de las cuales casi el 40% señaló haber sufrido el abuso en varias ocasiones. Si bien, una gran parte de los abusos son perpetrados por familiares o conocidos, un 2,1% declararon que la situación se produjo en el ámbito educativo.

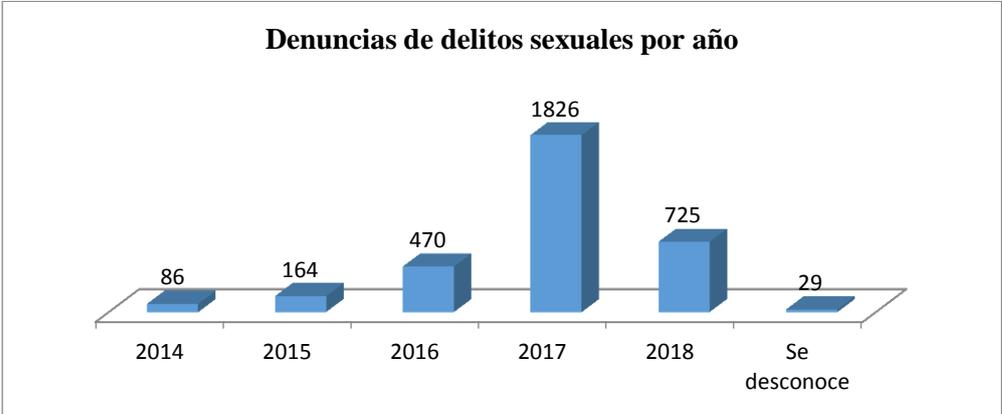
En una investigación no publicada del Ministerio de Educación realizada en el año 2011, entre el año 2007 y el año 2011 se identificaron un total de 110 casos de violencia sexual, de los cuales, solo 36 recibieron una sanción.

Por otro lado, en un informe no oficial de la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Educación indica que entre el año 2003 y el año 2010 las noticias del delito sexual cometidas por miembros del personal educativo (docentes, autoridades, conserjes) suman tan solo 63 en siete años, mientras que entre el año 2012 y el año 2014 la FGE registro un promedio anual 114 noticias del delito y sumando un total en los tres años de 343 noticias del delito. Por último, en el año 2015, se identifican un total de 152 denuncias, de las cuales 24 registros se realizan por denuncia directa de las autoridades educativas (directores distritales o rectores). Si bien, esto indica que paulatinamente el personal administrativo comienza a asumir el

compromiso de la denuncia, también nos da cuenta de las omisiones que todavía están presentes, ya que solo el 15% de los casos fueron denunciados por el Ministerio de Educación.

De acuerdo a los registros administrativos analizados por el Ministerio de Educación, se han identificado 3.300 casos de violencia sexual cometidos contra estudiantes desde el año 2014 al mayo 2018 (fig.4.1). Del total de 3.300 denuncias a nivel nacional registradas durante el período de análisis, el 49,2% (1623 casos) se cometieron por miembros del personal de las instituciones educativas.

Ilustración 1.1. Denuncias de delitos sexuales por año

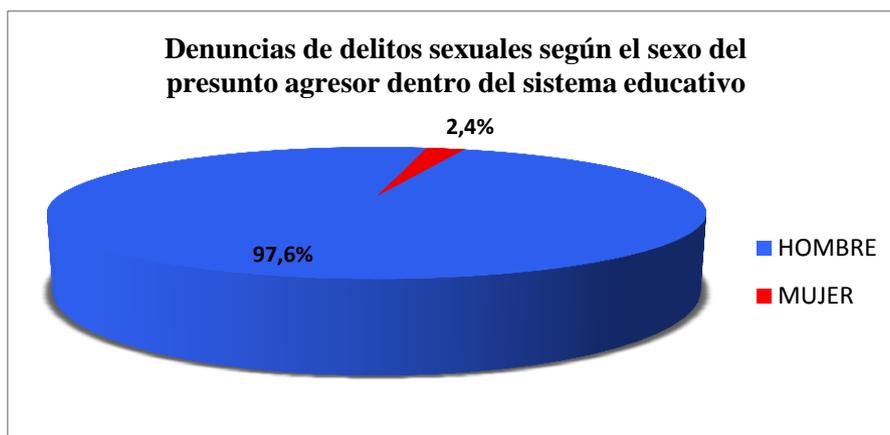


Fuente: Registro administrativo Ministerio de Educación. Denuncias de delitos sexuales registrados por las Coordinaciones Zonales (2014 – mayo 2018).

En cuanto al tipo de agresor, hay que indicar que los docentes son los profesionales que presentan mayores denuncias por delitos sexuales teniendo un porcentaje de 73,4% (1192 casos). En porcentajes menores, se identifica en el reporte que los presuntos agresores fueron: estudiantes 20,8 % (337), personal administrativo 1,7% (28); y autoridades de la institución educativa en un 1,2% (20).

Del total de 1623 denuncias donde los supuestos agresores son parte del personal de las instituciones educativas, el 97,6% son hombres (1584) y el 2,4% son mujeres (39).

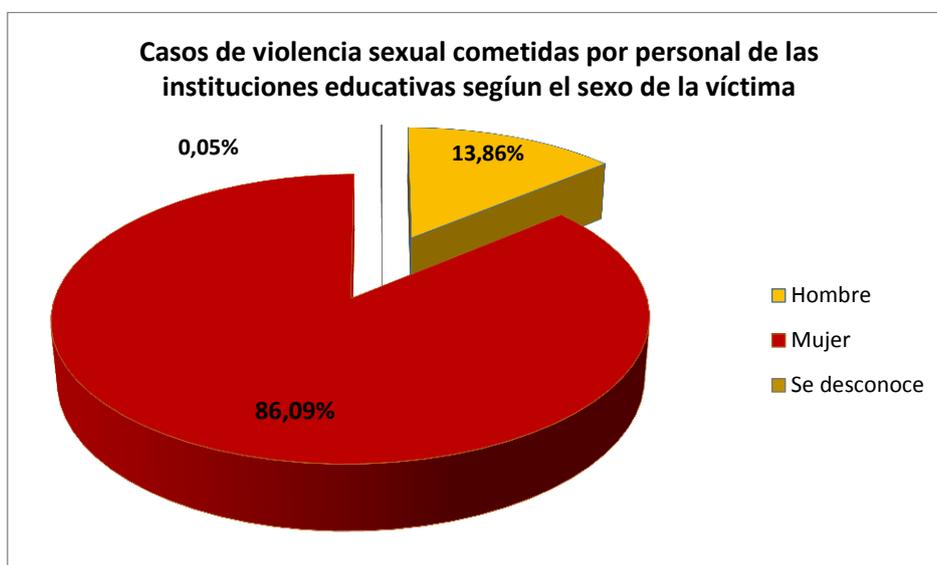
Ilustración 1.2. Denuncias de delitos sexuales según sexo



Fuente: Registro administrativo Ministerio de Educación. Denuncias de delitos sexuales registrados por las Coordinaciones Zonales (2014 – mayo 2018)

De los casos de violencia sexual que han sido cometidos por el personal que trabaja en las instituciones educativas, se han identificado 2.222 víctimas, de las cuales el 86,1% de las víctimas son mujeres (1913 casos), el 13,9% son hombres (308 casos) y además se ha reportado una víctima que no se ha señalado el sexo.

Ilustración 1.3. Casos de violencia sexual



Fuente: Registro administrativo Ministerio de Educación. Denuncias de delitos sexuales registrados por las Coordinaciones Zonales (2014 – mayo 2018)

La relación entre el mayor número de agresores hombres y el mayor número de víctimas mujeres nos da cuenta de las relaciones de poder sustentadas en una estructura basada en el género.

1.1.2 ¿Por qué analizar el problema de la violencia sexual contra niños y niñas en el ámbito educativo?

En primera instancia considero que analizar el problema de la violencia sexual nos obliga a realizar un análisis en el marco de estructuras de poder basadas en el género. El género es una categoría social que estructura relaciones de poder entre las personas y define una visión y división del mundo determinada. Como señala Mac Kinnon, analizar el género implica analizar la sexualidad, considerando que la sexualidad “revela (...) la dinámica de la desigualdad de los sexos” (1987, 5). Entiendo que “la sexualidad, (...) es el conjunto de experiencias humanas atribuidas al sexo y definidas por la diferencia sexual y la significación que de ella se hace” (Lagarde 1996, 13). En este sentido, “la sexualidad [es] un constructo social de poder masculino: definido por los hombres, impuesto a las mujeres y constituyente del significado de género” (Mac Kinnon 1987, 4) lo que supone el “dominio de los hombres sobre las mujeres” (Mac Kinnon 1987, 3).

Es decir, es mediante el control y sometimiento de la sexualidad de las mujeres que se sostiene la dominación de género (Lagarde 1993). Por ende, considero que la violencia sexual es un acto de dominación (MacKinnon 1987, Pateman 1995, Lagarde 1996, Segato 2003) de los hombres sobre las mujeres que se sustenta sobre una estructura de desigualdad entre los géneros que constituye a las mujeres como objetos sexuales para el uso de los otros (Lagarde 1993, Mac Kinnon 1995). Como describe Bourdieu, “el mismo acto sexual es concebido por el hombre como una forma de dominación, de apropiación, de «posesión»” (2000, 34). El amplio número de casos de violencia sexual contra las mujeres, independientemente de la edad, clase social, etnia o nivel educativo ratifican este hecho y “su permisividad efectiva lo confirma y lo amplía” (Mac Kinnon 1987, 225).

Esto implica que ciertas relaciones sexuales violentas no sean interpretadas como tal, que sean normalizadas y aceptadas. Como refiere Mac Kinnon (1995), a pesar de que la violación es considerada como algo inusual o patológico, la realidad es que en términos generales, la mitad de la población es potencialmente víctima de la violencia sexual. Esto demuestra que la agresión sexual es un acto permitido por la sociedad y que la dominación masculina esta tan internalizada en los cuerpos de las personas en forma de habitus (Bourdieu 2000, Bourdieu 2007) que se confunde lo normal con lo anormal, lo patológico con lo aceptable, el deseo con la fuerza, el sexo con la violencia.

Siguiendo a Scott (1997), el género como categoría social que estructura relaciones de poder entre los géneros, se imbrica con otras categorías sociales, generando múltiples y diversas formas de exclusión, discriminación y violencia. La violencia de género incluye a la violencia contra los niños y niñas. Tanto la violencia contra la mujer como la violencia contra los niños y niñas trasluce las diferencias y las jerarquías entre lo masculino y lo femenino y ambas formas de violencia sexual alude a pautas de comportamiento y roles de género construidos. Desde una perspectiva feminista, la violencia sexual contra niños y niñas es una forma más de expresión del poder masculino, de la sexualización de la fuerza y la violencia y de la erotización de lo sumiso.

La violencia sexual contra niños y niñas tiene lugar en diferentes entornos de la vida diaria: el espacio público, la familia, los amigos, pero también la escuela. Si bien el principal agresor es un familiar o una persona conocida, el ámbito educativo es también uno de los principales escenarios donde se cometen agresiones sexuales contra niños y niñas (INEC 2011, NNUU 2006). Y la violencia sexual en el ámbito educativo es una de las formas en las que puede expresarse estas imbricaciones. Es una forma de demostración del poder de los hombres sobre niños y niñas, un poder que se sustenta en la desigualdad de género, pero también en la desigualdad basada en la edad y en el poder del conocimiento. El deber ser del adulto frente al deber ser del niño estructura relaciones de poder entre docentes y estudiantes.

Los fines de la educación son promover el desarrollo humano integral y autónomo, de capacidades críticas, de la formación cívica y ciudadana y valores como el respeto y la igualdad promoviendo una sociedad basada en la cultura de paz y el buen vivir. Sin embargo, si consideramos que es un lugar donde se reproducen relaciones de poder basadas en el género y en el adultocentrismo, podemos ver que la institución educativa deja de ser el espacio de aprendizaje de la democracia y la ciudadanía para convertirse en un espacio en el que se sostienen relaciones basadas en la violencia. Como recoge Gómez “la experiencia escolar está, con frecuencia, reñida con los valores democráticos; con el aprendizaje de actitudes encaminadas a promover la responsabilidad de las decisiones propias, así como con la participación en la sociedad, lo que se traduce en una tendencia que refuerza aspectos autoritarios de la formación recibida en el hogar y es muy posible suponer que tenga una influencia decisiva para el ciudadano adulto en el desarrollo, comprensión y fomento de valores democráticos” (2005, 697).

El docente ocupa una posición de poder en la escuela al ser el detentador del conocimiento y de la capacidad de educar, frente a los estudiantes, quienes están en actitud de sumisión dispuestos a adquirir conocimientos. Esto marca una relación asimétrica entre ambos; “el profesor se halla definido institucionalmente como superior a todo alumno” (Parsons, 1959: 297-299 citado por Gómez 2005). El hecho de que el docente tenga el poder de socializar y educar implica que tiene el poder de usar correctivos a fin de cumplir con esa misión y ejercer su autoridad (Gómez 2005). Esto involucra el chantaje, la coerción y la solicitud de favores sexuales abusando de su posición de autoridad.

Frente a esta problemática, el Estado ecuatoriano ha creado diferentes marcos normativos y procedimentales que establecen cómo deben actuar los agentes estatales ante la detección de casos de violencia sexual, con el fin de garantizar los derechos de las niñas, niños y mujeres. Específicamente, se han elaborado planes y programas que buscan prevenir y erradicar la violencia cometida contra la niñez, como el Plan de erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo, a partir del cual se creó un convenio tripartito entre la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Educación con el fin de fortalecer la debida investigación, sanción y restitución de los derechos ante casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. A su vez, tanto en el Código Orgánico Integral Penal y en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe se establecen garantías jurídicas y administrativas para las víctimas de estos hechos.

A pesar de las diferentes normativas legales que existen para prevenir y actuar frente a situaciones de violencia sexual, desde mi experiencia profesional¹ he podido identificar que, ante la detección de casos de violencia sexual, los agentes estatales no actúan racionalmente (Weber 1964) de acuerdo a la normativa establecida y esta no es aplicada de modo impersonal. Como muy bien refiere Herrera, las políticas de género se enfrentan a “resistencias y prácticas culturales discriminatorias en las instituciones, con falta de voluntad políticas (...) y con el fantasma de la corrupción presente en sus dinámicas” (2001, 84).

¹ En varias ocasiones, desde el distrito educativo no se cumplen los procedimientos administrativos que involucra abrir sumarios administrativos al docente y retirarle de sus funciones docentes otorgándole funciones administrativas. Muchas veces los casos son archivados sin ningún motivo o cuando se inicia un sumario no se establecen las sanciones adecuadas a la gravedad del caso. A su vez, los funcionarios públicos revictimizan a la víctima con diferentes interrogatorios sobre la situación de violencia vivida y se pone en duda su testimonio, aludiendo a comentarios sexistas como “ella se los buscó” o “a ella le gustaba el profesor” o “se lo está inventando por venganza”. En otras ocasiones interceden en mediaciones entre el docente y la familia de la víctima llegando a pactos económicos para persuadir a la familia de poner una denuncia.

La violencia sexual en el ámbito educativo es un problema grave que actualmente está siendo cada vez más mediatizado, como se puede apreciar en las noticias que han aparecido en medios de comunicación masivos en relación a lo sucedido en el colegio AMPETRA, en el colegio Condamine, en el María Auxiliadora, entre otros. Dichas noticias han denunciado la aparente omisión que existe por parte de las autoridades del Ministerio de Educación al no destituir al docente presuntamente agresor a pesar de las denuncias. Los casos de violencia sexual parecen estar envueltos en un silencio sostenido por parte de la comunidad educativa, lo que permite la reproducción y naturalización de este tipo de violencia.

Los funcionarios públicos forman parte de un espacio social con una estructura sociocultural determinada, con dinámicas de poder específicas a dicho lugar, en donde se interrelacionan intereses políticos, económicos y sociales, que configuran complejas relaciones de poder entre el Estado y la población a la que gobierna y como representantes del Estado, cuentan con el poder simbólico de la palabra y de la interpretación y aplicación de la ley, imponiendo una forma de concebir y categorizar el mundo (Bourdieu 2001). Siguiendo a Wanderlay (2009) a través de las interacciones entre el Estado y la sociedad se informa a las personas sobre cuál es el lugar que ocupan en el mundo, quiénes tienen acceso a ciertos derechos y quiénes no. *Es por ello que la principal pregunta de esta investigación es analizar ¿cómo el Estado reproduce estructuras de poder basadas en el género a partir de las normas institucionales y prácticas de los funcionarios públicos del Ministerio de Educación ante la detección de situaciones de violencia sexual cometida contra una niña o adolescente? Para poder dar cuenta de la pregunta principal de investigación, busco analizar cómo los funcionarios públicos aplican los procedimientos y normativas establecidas, de qué manera se relaciona la estructura de género con las prácticas de los funcionarios públicos y cómo interaccionan los funcionarios con la población, para explicar cómo se estructuran relaciones de poder entre los diferentes actores implicados.*

Para dar cuenta de mis preguntas de investigación 1) analizaré las prácticas de los funcionarios públicos del Ministerio de Educación de los Distritos de Educación y de las instituciones educativas ante casos de violencia sexual cometidos por docentes, 2) identificaré las brechas que existen entre la norma y la práctica, las normas formales e informales que guían y estructuran las prácticas de los funcionarios y las relaciones de poder que se estructuran entre los mismos funcionarios y 3) explicaré cómo se ejecutan los procedimientos

institucionales y cuáles son las negociaciones entre los diferentes actores sociales y los reacomodos de la ley que suceden en este proceso.

En este sentido, analizar las prácticas sociales y las dinámicas de interacción del Estado a través de los funcionarios y las normas institucionales, con la sociedad desde el nivel micro, me permitirá explicar 1) las contradicciones entre la normativa y la política pública y la práctica estatal 2) cómo se relacionan las estructuras sociales con las prácticas cotidianas de la política, 3) los mecanismos por los que se reproducen estas estructuras a partir de las prácticas y discursos de los agentes, que son diversos y heterogéneos.

Como he señalado, los funcionarios públicos no activan el protocolo ni proceden de acuerdo a la normativa establecida. Los diferentes actores estatales mantienen un silencio sostenido al no denunciar el hecho en la fiscalía y justifican el hecho de violencia sexual apelando a representaciones sociales de la víctima y el agresor.

Por último, señalar que las investigaciones del sistema educativo se han centrado en analizar sus políticas públicas o los mecanismos de reproducción de desigualdades a partir de la práctica pedagógica e institucional (Jiménez 2016, Vásquez 2016, Barbosa de Moura, 2016, Loayza 2016, Ordóñez 2016, Estrella 2015), pero ninguna se ha centrado en analizar los procesos administrativos que se llevan a cabo para abordar situaciones de violencia sexual. Considero que la importancia de analizar el funcionamiento del sistema educativo radica en que, a pesar de ser considerado un ámbito destinado a proteger y promover el desarrollo de la infancia, en ciertas situaciones las instituciones educativas públicas son uno de los principales escenarios donde se cometen actos de violencia sexual, siendo los principales perpetradores los docentes. Además, analizar el sistema educativo nos permite comprender otro tipo de relaciones de poder que suceden entre los docentes y las estudiantes en el marco de una estructura de género, relaciones de poder que no solo están marcadas por la condición de género o clase social, sino también por la posición simbólica y jerárquica que el docente tiene en el ejercicio de su rol.

1. Objetivos

Objetivo general

Analizar cómo el Estado construye un orden social basado en el género a partir de las normas institucionales y las prácticas de los funcionarios públicos del Ministerio de Educación de las Direcciones Distritales de Educación de Pichincha y de las instituciones educativas.

Objetivos específicos

- Analizar el discurso del Estado frente al problema de la violencia sexual en el ámbito educativo.
- Examinar las normas institucionales formales e informales que guían la práctica de los funcionarios públicos en el distrito educativo y en los miembros de la comunidad educativa.
- Analizar la relación entre las prácticas de los funcionarios públicos y la estructura social basada en el género.
- Analizar las interacciones y relaciones de poder que suceden entre los funcionarios públicos del distrito de educación y las víctimas y agresores identificados.

2. Acercamiento metodológico

Como he señalado, considero al Estado como un producto cultural y social, que se expresa y se constituye a partir de las prácticas, los encuentros y las representaciones (Sharma y Gupta, siguiendo a Barragán 2009). De igual modo, si bien mi estudio no se refiere a la norma jurídica sino a la norma administrativa, esta también supone “una serie de rutinas, solidaridades e interacciones de los funcionarios (...) entre sí mismos y con otros grupos sociales”, tal como refiere Falconí (2012) en su tesis.

Es por ello que, para poder analizar las interacciones del Estado con la población, se ha planteado una investigación cualitativa que me ha permitido analizar profundamente un caso para proponer nuevas interpretaciones teóricas (Ragin 2007). Como señala Ragin, la investigación social supone un ejercicio de “retroducción, es decir, la interacción de la inducción con la deducción para el proceso de descubrimiento científico” (2007, 94). La investigación de este caso de estudio requiere una metodología cualitativa para identificar los diferentes mecanismos que nos permitan interpretar el desarrollo del proceso, considerando la perspectiva de cada actor involucrado. Esto ha implicado analizar diferentes expedientes y

entrevistas para identificar cuáles son los mecanismos que influyen en el modo en que es aplicada la normativa y los procedimientos formales, la influencia de la cultura en la práctica burocrática y las interacciones que suceden entre los funcionarios, las víctimas y los agresores y cómo estas normas, prácticas e interacciones reproducen o construyen relaciones de poder basadas en el género. Por ende, este análisis se ha realizado desde una perspectiva de género que me ha permitido identificar las relaciones de poder que se constituyen entre hombres y mujeres y comprender de qué manera la posición que ocupan hombres y mujeres y las representaciones sociales en torno al género estructura las prácticas de los funcionarios y normalizan situaciones de dominación de género.

Los datos empíricos recabados han sido analizados a partir de un marco teórico fluido (Ragin 2007), el cual nos permite desplazarnos de la teoría a la evidencia empírica y viceversa, alimentando y modificando la teoría de acuerdo a los datos empíricos que se van recogiendo en el trabajo de campo, para poder aclarar conceptos y categorías analíticas a partir de un conocimiento profundo del caso.

Para poder contar con la autorización del Ministerio de Educación para analizar la información que ha generado la institución, tales como registros administrativos, bases de datos de casos de violencia sexual, y para realizar entrevistas a funcionarios públicos, se ingresó la solicitud a la Dirección Nacional de Investigación Educativa y se presentó una propuesta de trabajo, indicando el objetivo, las preguntas de investigación, las técnicas y herramientas a utilizar y la población objetivo. Después de varias revisiones, la Dirección Nacional de Investigación Educativa aprobó mi propuesta de investigación y pude iniciar formalmente con el trabajo de campo y realizar las entrevistas a funcionarios del distrito y de las instituciones educativas.

Sin embargo, además de la autorización formal para poder recoger y analizar la información oficial del Ministerio de Educación, he de señalar que una de las fortalezas de esta investigación es que he trabajado como funcionaria pública del Ministerio de Educación desde el 2015, posición laboral desde la que he tenido acercamiento a este tema a través de la recepción de denuncias de violencia sexual y de dar seguimiento a los distritos. No obstante, el acercamiento investigativo de campo se ha realizado desde agosto 2017 hasta abril 2018, durante el cual he registrado notas de campo de cada evento importante como denuncias receptadas, reuniones de trabajo, entrevistas o conversaciones con familias de víctimas de

violencia sexual, recepción de denuncias, revisión de medios, conversaciones con compañeras y compañeros de trabajo. Mi posición laboral me ha permitido acceder a información de un modo directo, lo que hubiera sido más difícil desde fuera.

Además, es importante señalar que en el momento en el que yo inicié el análisis de este problema es cuando, paralelamente, este comienza a convertirse en un problema prioritario en la opinión pública (como veremos a lo largo del análisis en este trabajo). Esta situación ha generado una gran información con respecto al problema tanto en los medios de comunicación como al interior del Ministerio de Educación, lo que me ha permitido como investigadora analizar las diferentes perspectivas y miradas frente a este tema. También especificar que la tesis aborda el funcionamiento administrativo y burocrático y no la experiencia de los estudiantes ni de sus familias frente a los procedimientos burocráticos, por eso se ha priorizado información proveniente de los funcionarios. Obviamente por el tema abordado también resulta controvertido y revictimizante el hecho de entrevistar a las familias, para ello se utiliza las voces de los funcionarios que acompañan el proceso para comprender las barreras que han pasado las familias y las víctimas.

En el trabajo de campo realizado dentro del Ministerio de Educación, he participado como funcionaria y como investigadora, en la mesa conformada y liderada por el Ministerio de Educación denominada Espacios Libres de Violencia, el cual ha sido uno de los principales espacios para recoger datos. Esta mesa consistía en un espacio de articulación intersectorial con las demás Carteras de Estado y con organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional. En el marco de esta mesa se realizaron análisis de las rutas y protocolos de educación, análisis de casos emblemáticos en donde la Junta Distrital de Resolución de Conflictos resolvió el archivo de un sumario administrativo contra el docente denunciado, análisis de la normativa nacional vigente y análisis de propuestas de prevención y abordaje de la violencia sexual. Las reuniones de esta mesa se realizaron una vez y a veces dos veces por semana desde agosto 2017 hasta mayo 2018, durante las cuales registré notas de campo que permitieron analizar las diferentes posiciones frente a este problema desde el gobierno y la sociedad civil, así como identificar las diferentes formas en las que se aplican las normas y procedimientos emitidos por el Ministerio de Educación.

A su vez, durante este periodo también he mantenido reuniones con familiares de tres casos de violencia sexual y diferentes grupos de trabajo, reuniones y entrevistas telefónicas con

profesionales de los DECE que realizan el seguimiento de casos en los distritos, quienes indicaban las dificultades que tenían para poder denunciar un caso o para que este no sea archivado por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos (JDRC).

Todo este material recabado en el trabajo de campo ha permitido ir construyendo una imagen sobre el contexto burocrático, desde diferentes voces y desde diferentes lugares del país. Estos espacios y encuentros con diferentes personas en mi espacio laboral, me han permitido acceder a información sobre cómo se estaba procediendo en diferentes distritos, tanto en el ámbito urbano o rural y en las diferentes regiones del país: sierra, amazonia y costa.

Por otro lado, se ha realizado un breve repaso histórico de las políticas públicas emitidas por el Estado ecuatoriano en relación a la violencia sexual en el ámbito educativo. Esto ha permitido analizar las continuidades y rupturas que ha habido en términos de políticas públicas y comprender cómo en la actualidad, el problema de la violencia sexual no es un problema nuevo, sino un problema que ha sido renovado en la agenda gubernamental. En este sentido, también se ha realizado un análisis de medios, identificando noticias, entrevistas o debates sobre la violencia sexual en las instituciones educativas, que ha permitido analizar cuáles han sido los mecanismos para que el problema de la violencia sexual en el ámbito educativo haya sido renovado en la opinión pública y en la agenda gubernamental, identificando los factores sociales y políticos que han facilitado este proceso.

En cuanto al análisis de la estructura institucional del Ministerio de Educación, se ha revisado la normativa que define la organización, competencias y funciones que tiene esta cartera de Estado en materia de prevención y abordaje de la violencia sexual, así como las normas formales e informales que estructuran las prácticas de los funcionarios públicos frente a este problema en el ámbito educativo.

Para contrastar la norma con la aplicación se han realizado entrevistas a funcionarios de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos de los distritos de educación de la coordinación zonal 9, que corresponde con la provincia de Pichincha, así como con expertos y con funcionarios de otras carteras de Estado. En total se han realizado entrevistas a 3 directores distritales y 3 asesores jurídicos y 3 profesionales de apoyo a los DECE de 3 Direcciones Distritales de Educación. Estos 3 distritos pertenecen a los sectores norte, centro y sur, a fin de que haya una representatividad territorial de Pichincha. Estos distritos se seleccionaron por

cercanía al proceso de investigación y sirvieron como complemento de la información que de mi trabajo de campo en mi labor profesional pude ir adquiriendo, como he mencionado antes. Estas entrevistas, si bien fueron ubicadas en Quito y por tanto no representan la diversidad de lugares del Ecuador, sirvieron para triangular la información recabada del trabajo de campo a través de expertos, llamadas telefónicas y reuniones intersectoriales. Las entrevistas me permitieron recabar información de posiciones jerárquicas en los distritos, como son el director distrital y el jefe del área jurídica de estos distritos y poder hacer preguntas más detalladas sobre cómo ellos aprecian el problema y conocer desde sus propias voces cuáles son las dificultades que consideran que existen para proceder con estos casos de acuerdo a la normativa.

Las entrevistas se realizaron en cada una de las direcciones distritales, en la sala de reuniones. Estas entrevistas han tenido como objetivo identificar cuál es su percepción frente a esta problemática y su conformidad con la política pública establecida, de qué modo se aplica la normativa, cuáles son las dificultades o barreras que encuentran en su aplicación para proceder tal como se esperaría (la sanción del docente, su destitución del sistema educativo y la denuncia en fiscalía) y cuáles son las explicaciones que dan frente a la no sanción de un caso de violencia cometida por un docente.

A la par, y complementar el análisis de lo que sucede en los diferentes distritos del país – cuya información se ha recabado durante el trabajo de campo, como ya se ha mencionado anteriormente -, se han analizado un total de 60 expedientes administrativos del Ministerio de Educación que fueron seleccionados aleatoriamente de un total de 300 expedientes disponibles. De los 60 expedientes, se seleccionaron 22 cuyas resoluciones administrativas establecían el archivo del caso o la aplicación de una sanción que no se correspondía con lo dispuesto en la norma formal. Se descartaron aquellos expedientes cuya resolución era la suspensión de los docentes o expedientes cuya información era incompleta: no contenía la resolución, no había informes o la información que se presentaba era demasiado escueta como para poder inferir los argumentos de los funcionarios frente al archivo de la causa.

Cada uno de los expedientes administrativos cuenta con diferentes documentos que respaldan y avalan las decisiones tomadas durante cada fase del sumario administrativo, como son informes técnicos de valoración del caso de violencia, testimonios de víctimas, familiares y testigos, resoluciones administrativas, informes de profesionales de la salud, denuncias en

fiscalía, certificados de honorabilidad, actas de reuniones y pruebas como son fotografías, copias de mensajes de texto, imágenes de perfiles y chats en facebook o transcripciones de audios. El análisis de cada uno de estos expedientes me ha permitido identificar las brechas que existen entre la normal formal y la aplicación real del procedimiento por parte de los funcionarios del distrito, es decir entre el discurso estatal - o el Estado-idea - y la práctica estatal - o Estado-sistema - (Abrams 2015).

Las diferentes técnicas de recolección y análisis de la información utilizadas y que han podido ser trianguladas ente sí y con diferentes marcos teóricos, me ha permitido analizar las configuraciones y relaciones de poder que se construyen en el nivel local, entendiendo desde la perspectiva de cada actor cómo se desarrolla el proceso y cómo los diferentes actores sociales interpretan y negocian la aplicación de la ley, en función de sus propios intereses. A su vez me ha permitido analizar la influencia de la estructura de género en estas negociaciones y relaciones de poder y cuáles son las relaciones de poder que se construyen a partir de estas prácticas e interacciones entre el Estado y la población en el nivel local, considerando el poder simbólico de la palabra en la construcción del mundo y de las identidades (Bourdieu 2008, Van Dijk 1999).

Considerando que la posición del investigador tiene consecuencias analíticas en el proceso de investigación, que facilita o dificulta el acceso a ciertos tipos de información, es importante indicar cuáles han sido las implicaciones de mi posición como investigadora y funcionaria pública.

Si bien, por un lado, me ha permitido acceder a una gran cantidad de información que de otro modo no hubiera sido posible, también me ha planteado algunas limitaciones. En general los funcionarios públicos de los niveles desconcentrados tienen conocimiento de mi labor en el Ministerio de Educación, lo que ha podido limitar el acceso a información sobre cómo realmente piensa y explican su actuación a través de las entrevistas con dichos funcionarios. De igual modo, otra de las dificultades con las que me he encontrado es la existencia de un discurso políticamente correcto en relación al género y a la violencia sexual además de un discurso institucional apegado al discurso formal. Es probable que discursivamente hayan expresado lo que social e institucionalmente está bien visto, en contradicción con las actuaciones que se llevan a cabo en los márgenes, en los intersticios de la política. Como ya mencioné, yo inicié mi proceso formal de investigación cuando el problema de la violencia

sexual era uno de los principales temas que aparecían en la opinión pública, lo que fuerza todavía más a las personas a asumir un discurso políticamente correcto.

Por otro lado, una de las principales dificultades éticas con las que me he enfrentado en el proceso de análisis de la información empírica y teórica y de escritura de la tesis es separar mi posición de investigadora de mi posición como funcionaria de la institución que estaba analizando. Esto ha implicado acceder a información confidencial que no ha podido ser utilizada en esta investigación, así como intentar separar mi opinión como funcionaria del proceso analítico y las conclusiones a las que iba llegando como investigadora.

Capítulo 1

El género en las contradicciones del Estado: debates teóricos

El Estado como producto social está formado por - y estructura a su vez- relaciones de poder entre las personas. Su funcionamiento es complejo y heterogéneo y el modo en que se relaciona con la estructura de género es preciso de análisis. Son pocas las investigaciones (Jácome 2003, Rodríguez 2007, Medina 2007, Valdivieso 2010, Estrada 2011 Betanzos 2014, Crisóstomo 2016, Villamedina 2012, Mercedes Prieto 2015, Sánchez 2016) que han abordado la imbricación del género con el Estado y cómo el Estado expresa, produce y reproduce relaciones de poder entre los géneros a través de sus instituciones, prácticas y/o discursos. Siguiendo a Bourdieu (1997) podemos plantear que el Estado es una entidad que tiene el monopolio de la dominación simbólica, el cual, según Foucault, ejerce su poder a través de la gubernamentalización (Foucault 1981) de los cuerpos. No obstante, el Estado no tiene la capacidad de ejercer el poder de modo directo y totalitario sobre la población a la que gobierna. Por el contrario, la complejidad de los problemas y los contextos de las sociedades supone que el ejercicio de la dominación estatal sea complicado. Como señala Roth (2014), “los estados no son, (...) algunas características institucionales aparecen como agrandadas y deformadas (...) los estados enfrentan problemas similares, pero con una diferencia de grado para colonizar, estatizar o imponerse en los espacios territoriales y sociales específicos que pretenden dominar” (28-29).

Como planteo en el presente capítulo, el Estado no es una entidad homogénea y unitaria, sino que está compuesto por múltiples instituciones, cada una de ellas con relaciones específicas con la sociedad, que convierten al estado en un ente complejo y diverso. La gubernamentalización (Foucault 1981) de la sociedad implica que el Estado se convierta en el ente regulador de la vida, definiendo a través de diferentes dispositivos de poder, qué y cómo hacer las cosas. Uno de esos instrumentos estatales que regulan la sociedad son las políticas públicas.

La aplicación de la política pública, a través de prácticas estatales, no es directa y unidireccional. La implementación de las políticas públicas está envuelta de complejas relaciones de poder y negociaciones entre el Estado (representado por los administradores públicos) y la población beneficiaria de dicha política, a través de las cuales se informa a la población cuál es su posición social, sus derechos reconocidos y negados, (re)produciéndose

identidades específicas. Esto supone entender que el modo en cómo la política pública es aplicada está relacionado con una forma específica de concebir el mundo.

Mi interés en este capítulo, parte de una mirada feminista del Estado, entendiendo que este es una entidad compleja, producto de un sistema cultural al que contribuye a sostener y reproducir. Es así que considero que el género, como categoría de estratificación social, está presente en las diversas expresiones del Estado. Si bien el discurso formal del Estado puede defender la igualdad entre hombres y mujeres, las prácticas burocráticas pueden expresar y reproducir estructuras de poder que están arraigadas en el sistema cultural de la sociedad. Identificar la brecha que existe entre el discurso y la práctica del Estado, es uno de los propósitos de esta investigación.

Por tanto, es preciso entender cómo el Estado y el género confluyen y se expresan en las prácticas cotidianas estatales, lo que contradice al ideal racional burocrático. Por un lado se puede identificar la idea discursiva del Estado y cómo este busca ser representado a través de las reglas y discursos formales; y por otro lado, cómo se expresa el Estado en la cotidianeidad mediante sus prácticas reales, en el cara a cara de la función estatal.

En el presente capítulo, se va a complejizar el análisis del Estado y del funcionamiento burocrático, a partir de una perspectiva de género, para comprender cómo se produce la aplicación de las políticas públicas en la administración pública local y de qué manera el género está presente en el funcionamiento estatal. La categoría de género permite entender las complejas relaciones de poder que se estructuran entre el Estado y la población y de qué manera se construyen relaciones e identidades generizadas y se sostiene un orden de poder entre hombres y mujeres.

Teniendo presente esta mirada, voy a explicar cómo entiendo al Estado, cómo considero que este funciona y cómo logra regular los cuerpos e identidades de las personas a las que gobierna, imponiendo un orden social específico. Este análisis se realizará entiendo al Estado a partir de una dualidad que está presente en su funcionamiento: lo racional de la burocracia frente a lo irracional de las prácticas en el marco de las estructuras sociales de poder. De este modo podré dar cuenta de las contradicciones que el mismo Estado posee y las racionalidades irracionales que a veces se impone.

1. Las imbricaciones entre Estado y género

Desde una perspectiva teórica feminista es importante reconocer que las diferentes sociedades y culturas elaboran concepciones en torno a los géneros, a partir de los cuales se organizan las relaciones sociales (Lagarde 1999, Lamas 1993). El género estructura las relaciones sociales y las identidades de hombres y mujeres de manera dicotómica (Lamas 1993). Las concepciones de género llevan implícitas una creencias, estereotipos, normas, roles, actitudes y emociones genéricamente constituidos que regulan las relaciones entre hombres y mujeres, así como la organización de las instituciones sociales.

Por ende, consideraré en este trabajo que el género forma parte de las instituciones y organizaciones sociales, estructura el funcionamiento de estas y es también parte de las personas que conforman estas instituciones, siendo en el caso del Estado, los burócratas. Es por ello que retomo la propuesta analítica de Scott (1997), ya que me permite analizar cómo la sociedad está organizada en torno a esta categoría analítica, de qué manera se estructura el funcionamiento y prácticas sociales en función del género, cuáles son las ideas y símbolos que sostienen esta estructura social y cómo se expresan estas en las identidades de hombres y mujeres.

En este sentido, Scott (1997) señala que el género no solo define identidades de las personas en función de su sexo, sino que se trata de una categoría que estructura relaciones de poder a través de las definiciones simbólicas, de las instituciones sociales y políticas y en general, de cómo está organizada la vida cotidiana. Es decir, esta categoría nos invita a preguntarnos de qué manera está presente el género en los diferentes aspectos de las relaciones sociales en diferentes ámbitos: en la sexualidad, en lo político, en lo social, identificando cómo se están estructurando las posiciones sociales y relaciones entre hombres y mujeres a través de cada institución u organización social. La construcción social del género se inscribe en las estructuras sociales dotando de objetividad a una división que ha sido socialmente construida, que no es natural.

En cuanto a cómo el Estado se relaciona con la estructura de género ha sido ampliamente analizado por las teorías feministas y por las teorías antropológicas del Estado, desde diferentes perspectivas y enfoques analíticos (Bonder 1999, Waylen 1998 y Argüello 2008). La complejidad del Estado nos interpela a mirarlo desde diferentes aristas. El Estado está formado por un complejo entramado de intereses sociales que se entrecruzan y que se

disputan el poder simbólico. En su rol de mediador entre los divergentes intereses sociales se desencadenan procesos contradictorios y confusos. El Estado puede asumir una posición feminista y comprometida con la igualdad de género mediante las leyes y políticas públicas, y a la vez, puede funcionar y expresarse cotidianamente de tal modo que se reproduzcan relaciones de poder basadas en el género. Es decir, puede haber una contradicción entre reglas formales e informales (North 1993) o entre el Estado idea y el Estado sistema (Abrams 2015) En este sentido, consideraremos al Estado como una entidad contradictoria, ambigua y compleja que juega, produce y reproduce diferentes relaciones de poder con la población a la que gobierna. La forma en que el Estado se impone es diversa y ambigua: mientras por un lado se exalta el discurso racional y se impone una práctica reglamentada, por otro lado, se expresa a través de prácticas irracionales y personalistas, enmarcadas en sistema cultural y de relaciones de poder. Es así también que mientras discursiva e ideológicamente se postula el ideal de la igualdad entre los géneros y se plantean políticas públicas orientadas a erradicar la violencia contra las mujeres y la niñez, en la práctica, el Estado reproduce órdenes sociales de desigualdad y sostiene relaciones basadas en la violencia.

Es por ello que considero que es preciso entender y desvelar cómo operan estas lógicas de poder en el funcionamiento estatal a nivel local y de qué manera el género está presente en el Estado, en el nivel discursivo y en el nivel de las prácticas. Por un lado, considero que el Estado se estructura siguiendo los principios del ideal burocrático propuesto por Weber. Por otro lado, el Estado se hace presente de manera irracional en donde los funcionarios que tienen el poder de aplicar la norma, negocian continuamente con la población en función de las relaciones de poder en el nivel local y los patrones culturales, tal como se plantea desde las teorías antropológicas y feministas del Estado.

1.1 El ideal burocrático en el Estado

Desde los feminismos liberales se entendió que la dominación estatal se generaba a partir de la definición de leyes y normas que privilegian los intereses masculinos y sostienen la desigualdad de las mujeres. Desde esta perspectiva, se entiende que el Estado puede ser un ente neutral que regula las relaciones entre las personas y las divergencias de intereses a través de las leyes y normas definidas, y por ende, el cambio es posible a través del cambio de leyes y normas.

Para entender esta perspectiva es necesario partir de la propuesta de Weber para comprender la estructura y funcionamiento burocrático y el fin de la dominación racional. En este sentido, Weber (1964) considera al Estado burocrático como una organización jerárquica y centralizada que se sostiene sobre principios racionales. La racionalidad de los procedimientos legales y administrativos otorga legitimidad al Estado para ejercer la dominación sobre la población. Es a través de la administración pública como se ejerce el poder y es a través de las propias normas abstractas e impersonales como el ejercicio del poder es regulado.

“El Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional” (Weber 1964, 1060) que se funda en el derecho racional y en una estructura burocrática que actúa bajo normas, procedimientos y reglas racionalmente construidas y técnicamente justificadas. En este tipo de Estado, es la burocracia la organización que tiene el poder de decidir sobre los asuntos personales de la población dominada.

La organización burocrática obedece a un poder impersonal, el cual está materializado en normas objetivas y racionales. La burocracia debe cumplir sus funciones al margen de cualquier consideración irracional, es decir, “sin cólera ni prejuicio” (Weber 1964, 735), por lo que se presume que la organización burocrática actúa bajo principios de racionalidad, objetividad, imparcialidad e impersonalidad. “El examen racional de los fines "objetivos", así como la consagración a los mismos, constituyen siempre la norma por la cual se rige la conducta” (Weber 1964, 735).

Este tipo de dominación se caracteriza por: “precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, [...]; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.” (Weber 1964, 178). La organización burocrática es un conjunto de personas capacitadas y formadas para la administración pública, entrenados en la aplicación de normas y procedimientos estandarizados y en la obediencia a las estructuras jerárquicas que están racionalmente delimitadas y constituidas. Cada estructura jerárquica tiene definidas sus funciones y competencias y las relaciones entre las mismas se encuentran debidamente reglamentadas. Los principios que rigen la dominación son la formación y experiencia de los que dominan, lo que les dota de poder y legitimidad para la toma de decisiones. La profesionalización de los burócratas asegura la creación e implementación racional de normas objetivas y universales,

sin que estén involucrados intereses personales. Se trata de “la dominación gracias al saber” (Weber 1964,179).

Las principales características de la burocracia que Weber describe y que nos ayudan a comprender el Estado son las siguientes (Weber 1964, Buchely 2014):

- La organización burocrática responde a una autoridad técnica y experta.
- Cada persona tiene una función determinada en la administración pública. Las atribuciones de los funcionarios son fijas, delimitadas y ordenadas a través de reglas, leyes, disposiciones y reglamentos. Los funcionarios aprenden y se entrenan en la aplicación objetiva de estas normas.
- El aparato burocrático está organizado jerárquicamente de tal manera que existe una continua subordinación e inspección del trabajo. Cada nivel jerárquico está encargado de un tipo de actividad, tiene a cargo un inferior y responde a su vez a un ente superior. Esto brinda la posibilidad a la población de poder apelar a instancias superiores cuando no se cumple con lo esperado.
- La administración pública funciona de acuerdo a normas que se han definido técnica y racionalmente. Estas normas regulan la conducta de los funcionarios, quienes deben cumplir con lo establecido. En este sentido, existe una estructura de vigilancia y control de las burocracias, quienes están bajo la amenaza continua de ser sancionados. Esto implica que los funcionarios se deben a la norma abstracta e impersonal, y no a su autoridad inmediata.
- La administración implica la aplicación de leyes y normas generales a casos específicos.
- Toda actuación y procedimiento aplicado debe estar registrado por escrito en documentos y expedientes.
- El funcionario público goza de estimación social la cual dependerá del cargo que ocupe en la estructura administrativa y de las credenciales adquiridas a lo largo de su formación especializada.

Según Weber la organización burocrática es una organización racional cuyo progreso y éxito se basa en su racionalidad técnica y en su actuación objetiva y según reglas predeterminadas. Según esta idea, “cuando más se "deshumaniza" (Weber 1964, 732) más exitosa es la estructura burocrática, es decir, cuanto más libre de sesgos irracionales y prejuicios culturales

más virtuosa se convierte. Se asume que la estructuración burocrática y su actuación, que implica tanto la definición de normas y procedimientos definidos como la aplicación de estos, está libre totalmente de categorías estamentales, y que la política pública es implementada de acuerdo a parámetros técnicos y racionales, libre de sesgos culturales. Weber considera que la objetividad que caracteriza a la burocracia permitió aniquilar “formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional” (1964, 754).

La racionalidad técnica que impregna las leyes y los procedimientos dota de legitimidad al Estado de tal manera que como señala Weber, “Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable” (1964, 741). Las actuaciones de los funcionarios son a priori consideradas como técnicamente adecuadas, y todo procedimiento que se lleve a cabo está justificado por la racionalidad del conocimiento experto. Desde esta mirada se entiende al Estado como una entidad autónoma y diferenciada de la sociedad, que aplica neutralmente sus procedimientos.

A través de las normas y procedimientos técnicamente instaurados se reglamenta la vida de las personas, de los dominados, quienes se ven obligados a cumplir con las rutinas burocráticas en las instancias estatales de las que requiere una respuesta. Weber considera que el aparato burocrático es un “instrumento de socialización” (1964, 741) que garantiza el cumplimiento de las normas a través de la interiorización de las mismas por parte de los dominados. No hay como escaparse del cumplimiento de las órdenes ya que estas gozan de la legitimidad necesaria como para ser respetadas sin cuestionarse. En este sentido la dominación del Estado se ejerce de forma directa y unitaria. Siguiendo a Weber, Bourdieu (2014) plantea que el Estado tiene el monopolio de la violencia simbólica. Es decir, se sostienen sobre la división y definición de categorías que estructuran las relaciones de poder entre las personas y los roles que debe ocupar cada quien. El poder legitimador del Estado es el monopolio del capital simbólico, el cual permite la reproducción de los demás capitales. Por tanto, desde la perspectiva weberiana, las instituciones son un sistema de reglas y procedimientos que establecen rutinas de comportamiento pautadas y siguiendo a Bourdieu el Estado logra imponerse sobre las personas a través del capital simbólico. La conducta burocrática está regulada a través de reglas que definen cómo se debe proceder en cada caso, por lo que las reglas y procedimientos tienen como fin reducir la incertidumbre (March y Olsen 2010, Guy 1999, Subirats 1989) y eliminar las relaciones de poder (Subirats 1989). El

burócrata sería así un autómata que aplica las reglas preestablecidas de manera automática y rutinaria.

1.2 Críticas al ideal racional: el Estado como un artefacto cultural

Retomando los puntos antes señalados, en este apartado quiero advertir sobre los límites del ideal de la racionalidad burocrática postulada por Weber que se han analizado desde los análisis empíricos de la burocracia (Crozier 1974, March y Olsen 2010, Guy 1999, Subirats 1989, Lypsy siguiendo a Gupta 2014, Abrams 2015, Gupta 2014), los cuales han cuestionado principalmente la idea del burócrata autómata, resaltando la arbitrariedad de su conducta en muchas ocasiones (Guy 1999, Crozier 1974, Merton siguiendo a Crozier 1974, Lypsy siguiendo a Gupta 2014). De igual modo, desde posturas feministas del Estado se ha confrontado con el ideal liberal, ya que como veremos a continuación, y como se plantea en este trabajo, las políticas públicas, normas y leyes no logran eliminar la discriminación y la violencia ya que estas no logran ser aplicadas de forma directa, sino que son el producto de negociaciones y disputas de sentidos.

El análisis de la práctica cotidiana del Estado deja entrever su propia contradicción. Ni el Estado es una entidad organizada jerárquica, unitaria, racional, objetiva y ordenada, que impone su poder, ni las personas consideran al Estado como un ente que ejerce un poder legítimo, racional y técnico. El Estado, es un artefacto cultural que opera según las propias lógicas de poder locales.

Desde la antropología del Estado (Gupta 2014, Abrams 2015), el Estado moderno es una entidad desorganizada, fragmentada, personalista e irracional (Gupta 2014). El Estado no es una organización que actúa racionalmente y que ejerce su poder de manera legítima sobre el territorio que gobierna. Por el contrario, el poder es disputado, existen contradicciones dentro del ejercicio de la política y no cumple con las normas que han sido predefinidas. Es decir, el Estado, como tal, no existe, sino que es construido a través de su interacción con la población, y es a partir de esta forma de relacionamiento como se va constituyendo la idea Estado y a su vez cómo el Estado se hace presente en los territorios. El Estado, entonces, “es un conjunto de procesos desunidos y arbitrarios que construyen el ejercicio del gobierno” (Abrams siguiendo a Buchely 2014, 69). Como recoge Buchely (2014), la antropología del Estado resalta cinco aspectos del modelo burocrático:

- Se utiliza las formas racionales como herramienta de legitimación a partir de la producción de materiales escritos y registros de la actividad estatal que muchas veces resultan incoherentes y fragmentados. La formalidad burocrática (las normas, los expedientes, las actas) son la forma de legitimar su actuación y demostrar una aparente racionalidad técnica e imparcialidad.
- El Estado no funciona de la misma forma en todos los niveles descentralizados que están dispersos en el territorio. Es parte constitutiva del Estado su carácter contradictorio e irracional. “Es mediante la ilegibilidad de las practicas e informaciones oficiales que el estado se hace presente” (Buchely 2014, 70). El Estado es a la vez el potencial protector como el castigador.
- Las técnicas estatales crean expectativas sobre su funcionamiento. Las normas abstractas no son aplicadas de manera impersonal y racional, sino que la relación del Estado con la población es personalista, contingente e irracional. Por ende, la aplicación de los procedimientos técnicos es totalmente impredecible, subjetiva y arbitraria.
- Las normas son ilegibles tanto para la población como para los funcionarios, por lo que la aplicación de las normas deriva de la interpretación y de las negociaciones que se realicen de las mismas. Es por ello que los funcionarios actúan de manera ambigua y contradictoria, en el intento de cumplir con la norma.
- Por último, no es una organización despolitizada y autónoma del contexto social. Por el contrario se trata de un espacio de lucha de poder en donde se negocia el cómo y el a quién se le debe proteger y cómo y a quién se le debe castigar. Estas negociaciones e interacciones con la población marcan divisiones sociales en la localidad, define quién es y quién no es beneficiario de los derechos, definiciones que son ambivalentes e inestables. Por ende, la organización burocrática no es una organización libre de sesgos sociales y culturales. Las construcciones y categorías sociales están permanente presentes tanto en la interpretación y aplicación de la norma y en la interacción Estado-población.

Por tanto, en contra del planteamiento de Weber de entender a las instituciones burocráticas como un sistema de reglas que guían la conducta de los funcionarios de un modo impersonal y desprovisto de nociones culturales o de relaciones de poder, desde Bourdieu (2003, 2007) podríamos entender a las instituciones como un campo, es decir como un espacio de

relaciones de poder entre diferentes actores que disputan por el control o el monopolio del campo, buscando maximizar sus beneficios.

Las relaciones están determinadas objetivamente en función de la posición de cada actor en el campo social. A su vez, la posición que cada agente ocupa en el campo o los beneficios a los que puede acceder dependerá del capital que ostente y del uso estratégico que realiza de ese capital en función de su *habitus*, entendiéndolo como un sistema de disposiciones y estructuras cognitivas, tanto objetivas como subjetivas, que estructuran los marcos de interpretación, visión y actuación, en función de su posición en los campos sociales. Entender a las instituciones estatales como campos sociales nos permite concebir que el funcionamiento de las instituciones está determinado por las prácticas de los actores involucrados y por las relaciones conflictivas, de competencia o alianza, que se estructuran entre ellos. Es así que el campo no es algo dado, sino que este es un espacio de conflicto entre las posiciones de los actores en el que continuamente se están disputando el control y monopolio del campo. Además, para Bourdieu (1997), el campo jurídico o burocrático no es independiente del campo social o cultural, por lo que las posiciones de los actores dentro del campo burocrático van a estar determinadas también por la posición que tengan en el campo social y cultural.

En este sentido, para Bourdieu (1997), el campo burocrático y jurídico es un campo de disputa de sentidos que entran en conflicto por la interpretación de la ley. Por ello, si bien Bourdieu señala que las normas jurídicas son una forma de limitar la actuación de los funcionarios y de establecer que se puede y que no se puede hacer, la aplicación de la norma jurídica es producto de las luchas de que se dan entre los actores que tienen el poder de interpretar y aplicar la ley, quienes no buscan la eficacia, sino maximizar sus beneficios y controlar el campo social.

En ese sentido, las normas y rutinas que estructuran al Estado en lo local y las conductas burocráticas están cruzadas por el sistema de valores y creencias de una sociedad. En este sentido, las decisiones que toman los burócratas en cuanto a qué norma aplicar están determinadas por los estereotipos y creencias y por las posiciones sociales que estos ocupan en la sociedad, estructurándose relaciones de poder específicas al contexto entre el burócrata y el beneficiario.

Por tanto, el habitus burocrático no implica un cumplimiento ciego de la norma, ni siquiera el cumplimiento con el principio de impersonalidad y universalidad que se esperaría en el tipo de dominación racional que plantea Weber. Como señala Bourdieu, el habitus burocrático y la universalidad sobre la que se sostiene el Estado racional, implica más bien suponer que los funcionarios “han de obrar siempre cuando no sacrificando su punto de vista particular «al punto de vista de la sociedad», por lo menos constituyendo su punto de vista en punto de vista legítimo, es decir universal, en particular mediante el recurso a una retórica de lo oficial” (1997, 123).

La decisión que el funcionario tome a partir de la interpretación que realice de la norma, es convertida mediante el discurso en una decisión imparcial y universal, amparándose en el cumplimiento de la ley, ley que como hemos visto, es continuamente reinterpretada y negociada.

Considerando la ambigüedad de las leyes y la discrecionalidad de su aplicación, puede considerarse que en el relacionamiento del Estado con la localidad están presentes zonas grises (Auyero 2007) en donde se entremezcla la racionalidad e irracionalidad del Estado, a través de “relaciones clandestinas y ocultas” (Auyero 2007, 24) donde se entremezcla la política con la vida cotidiana. De este modo se concibe a las zonas grises como una parte constitutiva de la política.

Por tanto, las zonas grises son aquellos lugares del Estado donde las leyes deben ser interpretadas y negociadas para ser aplicadas. Los funcionarios hacen uso del poder que tienen a la hora de interpretar la normativa para sostener posiciones de poder (Asad 2008), interpretaciones que en muchas ocasiones pueden contradecir la norma emitida por el nivel central (Poole 2012). Es por ello que a pesar de las leyes liberales que apelan a la igualdad entre las personas, a la hora de aplicar la ley continúan presentes las diferencias marcadas en el estatus (Asad 2008).

Es así que lo legal y lo ilegal se difuminan en la práctica cotidiana. La ley dota de legitimidad a los funcionarios públicos para actuar de formas ilegítimas (Das y Poole 2008). Es por esto que Abrams (2015) plantea que el Estado es una mascarada que a través del discurso ideológico oculta las relaciones de poder y dominación que ejerce.

Para Abrams (2015), el Estado es un proyecto ideológico, es decir, es “una máscara ideológica” que oculta la realidad del poder que ejerce. Considera al Estado en dos dimensiones: el Estado sistema— la red de estructuras institucionales - y el Estado idea – la construcción discursiva que define al Estado en un contexto determinado – (Abrams 2015). La ideología del Estado como una entidad racional y técnica es una forma de ocultar la dominación y la división política, los conflictos y contradicciones, así como de legitimar el ejercicio del poder. La racionalización de los procesos tiene como objetivo mostrar al Estado como una entidad independiente de las categorías sociales y divisiones del mundo que existen en torno al género, la raza, la clase o la etnia. El estudio del Estado debe desvelar dichas estructuras de poder e identificar las instituciones y aparatos estatales en los que se localiza el ejercicio del poder, así como identificar las contradicciones entre la idea Estado y el sistema Estado. De este modo, el Estado legitima relaciones de poder que son ilegítimas (Abrams 2015). “El Estado, en suma, es un intento de obtener apoyo o tolerancia para algo insoportable e intolerable presentándolo como algo distinto de lo que es, es decir, como algo legítimo y como dominación desinteresada” (Abrams 2015, 94).

En este sentido, desde los feminismos radicales se postula que el Estado es eminentemente patriarcal y a es a través de un discurso que exalta la igualdad, la libertad y la ciudadanía como se sostiene la dominación de los hombres sobre las mujeres. Al respecto, Pateman (1995) retoma la idea del contrato social, para denunciar que a través de este contrato se selló la dominación legítima y legal de los hombres sobre las mujeres mediante las relaciones contractuales como el matrimonio o la prostitución, las cuales regulan el acceso de los hombres libres a los cuerpos de las mujeres. El pacto civil que dotaba de ciudadanía a las personas forjó un nuevo orden legítimo entre hombres y mujeres. Los principios de igualdad y libertad solo son asegurados a los hombres, mientras que las mujeres, acceden “libremente” a relaciones contractuales de subordinación y dominación. Las leyes, creadas sobre valores patriarcales, vienen a sostener un proceso de dominación.

De igual modo, Mac Kinnon (1995) concibe que el Estado liberal es masculino, el cual ejerce su poder a través de las leyes mediante las cuales se protegen los intereses de los hombres. Las leyes están hechas desde una mirada masculina de la sociedad, que niega e invisibiliza otras experiencias, como las de las mujeres. En este sentido, el Estado no es neutral frente al sexo como postulan las feministas liberales. El Estado tiene una posición definida y parcializada que se expresa legítimamente a través de la norma. Es decir, a través de la

defensa de la objetividad se pueden instaurar leyes que resultan injustas contra las mujeres y que benefician a los hombres.

Así también, desde una perspectiva marxista feminista, entendemos que el Estado continuamente reproduce las estructuras de clase y género para mantener un orden social patriarcal y capitalista (Bonder 1999, Federicci 2004). En este sentido, el Estado es eminentemente patriarcal y capitalista, ya que ambos sistemas de dominación se necesitan y se apoyan mutuamente para asegurar el sostenimiento del uno y del otro. Por lo tanto, las relaciones de poder de género se sostienen a su vez en relaciones de poder de clase, estructurándose relaciones de dependencia entre hombres y mujeres.

Por tanto, el Estado no es independiente de las relaciones de poder social, económica y culturalmente establecidas. Sino que estas relaciones son parte constitutiva de las instituciones burocráticas y se materializan en las maneras en que las normas son interpretadas, redefinidas y aplicadas. Es así que se puede considerar al Estado como un producto cultural (Gupta y Sharma 2014), en donde las representaciones sociales y culturales están presentes en la práctica cotidiana. De igual modo, considerando la dispersión geográfica y la división institucional que lo constituyen no puede imaginarse al Estado como una entidad unitaria (Gupta y Sharma 2014), sino como algo desagregado, con funcionamientos específicos a los contextos locales en los que se desenvuelve.

En este sentido, Gupta y Sharma (2014), quienes retoman la idea de Estado sistema y Estado idea de Abrams (2015), proponen estudiar al Estado en sus diferentes niveles, lugares y dimensiones para entender la complejidad y las contradicciones que lo caracterizan y de qué manera están imbricados los aspectos culturales en la estructura y funcionamiento estatal. Como señala Chatterjee (2008) la gubernamentalización de los estados poscoloniales están embestidos de definiciones coloniales que dividen a la sociedad y sostienen estructuras jerárquicas. En este sentido, la política pública acaba beneficiando a los grupos dominantes y sosteniendo la dominación de los grupos subordinados. De este modo, entendemos que los cambios en las políticas nacionales “pueden o no reflejarse en las prácticas cotidianas de los empleados públicos y organismos del Estado en los ámbitos regional, distrital o subdistrital” (Gupta y Sharma 2014, 155). Los programas políticos establecidos en el nivel nacional no son apoyados por todos los niveles institucionales del Estado, ni se comprenden por todos ellos” (2014, 159). Es por ello que, a pesar de los grandes cambios en las políticas, la aplicación y la

interpretación de las mismas puede reflejar más continuidades que rupturas con formas de dominación anteriores (Gupta y Sharma 2014). Esta mirada permite comprender de qué manera se contradicen los discursos planteados en las políticas y planes nacionales con la implementación de las mismas en los ámbitos locales.

Es así que el género no solo nos ayuda a pensar al Estado como una estructura institucional sino también a pensar en cómo esta categoría guía la actuación de las personas que conforman al Estado, a partir de las representaciones de género que están presentes en la cultura (Lamas 1993). Hombres y mujeres son productos socioculturales, están constituidos por las normas sociales y las representaciones culturales en torno a lo que una sociedad define acerca de cómo debe comportarse cada sujeto en función del sexo al que pertenece. En este sentido, hombres y mujeres reflejan un sistema cultural y simbólico específico.

Como señala Bourdieu, la dominación masculina está tan arraigada en los cuerpos y subjetividades de las personas en forma de habitus “que no requiere justificación” (siguiendo a Lamas 1993, 161). La división de las personas en función de su sexo, la feminidad y masculinidad y la forma de relacionarse entre hombres y mujeres son considerados aspectos normales de la vida que no permiten su cuestionamiento.

El habitus de la dominación masculina implica una forma de ver y apreciar el mundo que determina las prácticas de las personas en función del sexo al que pertenecen. Es un modo de actuar que está instaurado en el cuerpo forma de *disposiciones duraderas* que naturalizan las relaciones de poder y dominación basadas en el género. Al coincidir las estructuras cognitivas con las estructuras sociales, se muestra así que el orden social de género y las estructuras que lo sostienen son naturales (Bourdieu 2000, Bourdieu 2007), por lo que no son cuestionadas ni requieren de justificación.

No obstante, a pesar de concebir que el Estado efectivamente reproduce relaciones y estructuras de poder, siguiendo lo planteado por la mirada post estructuralista, consideramos importante realizar un análisis de los discursos estatales en sus diferentes dimensiones y en el marco del contexto socio cultural que lo envuelve, lo que nos permite comprender de qué modo específico se expresa el Estado en el nivel local. Desde esta perspectiva, se concibe al Estado como una entidad demasiado abstracta como para poder dar una explicación única a la

opresión de las mujeres (Bonder 1999) por lo que esta debe ser analizada y disgregada en función del contexto específico.

Es decir, consideramos que el carácter patriarcal del Estado está en constante cambio (Argüello 2008, Bonder 1999). El Estado no es una entidad neutral ni un sistema cerrado y autónomo a la estructura social y cultural de la que forma parte. Es producido por y produce un orden social que debe ser analizado en su especificidad para desvelar las complejas formas en que las que el género está presente en el Estado.

La complejidad del Estado nos interpela a mirarlo desde diferentes aristas. El Estado está formado por un complejo entramado de intereses sociales que se entrecruzan y que se disputan el poder simbólico. En su rol de mediador entre los divergentes intereses sociales se desencadenan procesos contradictorios y confusos. El Estado puede asumir una posición feminista y comprometida con la igualdad de género mediante las leyes y políticas públicas, y a la vez, puede funcionar y expresarse cotidianamente de tal modo que se reproduzcan relaciones de poder basadas en el género. Es decir, puede haber una contradicción entre reglas formales e informales (North 1993) o entre el Estado idea y el Estado sistema (Abrams 2015) El Estado juega un rol fundamental en la construcción y regulación de las relaciones entre hombres y mujeres, por lo que es necesario explorar las relaciones complejas que se estructuran entre el Estado y las mujeres (Waylen 1998, 7). Como señala Bonder (1999), el feminismo ha impregnado las estructuras estatales. Las ideas feministas han sido de alguna manera incluidas en las leyes, normativas y políticas públicas que proclaman la igualdad entre hombres y mujeres y buscan eliminar la discriminación basada en género. Ahora bien, podemos observar que a pesar de los cambios normativos, las desigualdades de género persisten. En este sentido es preciso identificar de qué manera el Estado continúa sosteniendo este orden social.

Por tanto, los estudios feministas del Estado nos plantean que el Estado, *per se*, no ejerce la dominación de género de forma directa y preestablecida, sino que es a través de las interacciones del Estado con la población como se informa a esta de cuál es su posición en el mundo (Wanderlay 2009), y de este modo, se construyen identidades y relaciones específicas de poder entre los géneros (Argüello 2008, Ludwig 2009 siguiendo a Villamedina 2012, Waylan 1998) a través de sus prácticas y discursos. Siguiendo a Argüello “el estado juega un papel importante en la creación de formas particulares de relaciones y desigualdades de

género. Construye y regulariza las relaciones de género y las relaciones entre hombre y mujeres. El estado construye sujetos generizados.” (Argüello 2008, 5-6).

2. Conclusiones: las paradojas de la racionalidad del Estado en el marco de relaciones de poder basadas en el género

Retomando el análisis de Selznik (siguiendo a Crozier 1974) sobre las organizaciones, podemos plantear que el Estado es por un lado la expresión estructural de la acción racional y por otro es un sistema que expresa lo simbólico y lo cultural de dicha sociedad a través de las personas que definen, redefinen y aplican las normas y rutinas estatales.

El Estado es una entidad paradójica que debe ser analizada en su cotidianeidad, para identificar de qué manera se hace presente en lo local y de qué modo concreto ejerce su poder, en contradicción al discurso formal, el cual sirve como una estrategia de legitimación de su práctica incoherente.

Considerando que el Estado es un producto cultural es preciso identificar de qué manera el género está presente tanto en las normas formales como informales. Las normas y reglas institucionales son parte de un sistema cultural concreto, que dota de legitimidad a la institución, en este caso al Estado. Si bien las normas formales pueden defender la igualdad, la equidad, y la justicia entre hombres y mujeres, las normas informales que se desprenden de la cultura, pueden contradecir las mismas. Ambos tipos de reglas van a estructurar el comportamiento burocrático.

Por ello, a pesar de las leyes liberales que apelan a la igualdad entre las personas, siguen presentes diferencias marcadas a la hora de aplicar la ley (Asad 2008). Estas diferencias en la aplicación de la ley pueden estar guiada por nociones de género socialmente instituidas y encarnadas en las subjetividades de las personas en formas de habitus (Bourdieu 2000).

En este sentido, como plantea Segato, a pesar de la existencia de leyes de igualdad, estas no son eficaces en regular la relación entre hombres y mujeres, debido a que la estructura social se sostiene sobre el estatus de género, el cual otorga a lo femenino una posición simbólica inferior a lo masculino (Segato 2003). Esto supone entender que hay una confrontación entre las normas informales (el estatus de género) y las normas formales que reconocen la igualdad entre hombres y mujeres. Entender la actuación de los funcionarios públicos frente a la

violencia sexual contra niñas implica entender de qué manera la estructura de género está presente en un sistema social que sostiene la desigualdad y la jerarquía entre los sexos. El género, encarnado en forma de habitus, regula la interpretación de lo que es considerado como normal o no en el marco de las relaciones entre hombres y mujeres y a través de estas interpretaciones, guía la actuación de las personas.

Por tanto, si bien las reglas de las instituciones guían la conducta de los funcionarios, su aplicación está determinada por el sistema de valores y creencias de un contexto y el modo en que las normas son aplicadas de ningún modo es automático. Los funcionarios toman decisiones de qué regla aplicar a partir de la interpretación que realicen de la situación y las motivaciones que guían dicha interpretación están estructuradas de complejos modos. No solo son los valores los que guían la conducta, sino también la búsqueda del propio interés. Una misma situación puede ser resuelta de diversas formas y mediante diferentes procedimientos; cuál de ellas aplicar, es elección del burócrata en función de su habitus y su posición en el campo social, cultural y burocrático.

Debemos entender entonces a la administración pública como una organización cultural, en donde la actuación de los burócratas está determinada por el contexto social, económico, político y cultural en el que están inmersos (Tanakata 2008, Asad 2008). “La percepción e interpretación burocrática están estrechamente ligadas a la existencia de categorías y constructos sociales” (Handelman 1978, 8 siguiendo a Tanakata 2008, 34), a pesar de que discursivamente, el Estado intente negar que estas estructuras forman parte de su funcionamiento. De igual modo este contexto estructura relaciones entre los actores públicos y privados, que cuentan con sus propios intereses y con diferentes tipos de recursos que utilizan en los procesos de negociación en función de su posición en los campos (Bourdieu, Lascoumes y Le Galès 2014).

Analizar de qué modo las prácticas estatales están regidas por normas y procedimientos y de qué modo están estructuradas por el sistema cultural del que son parte es una cuestión esencial en esta investigación. Esto implica analizar el estado idea y el estado sistema, cuál es la idea formal del Estado que se intenta instaurar en la población, qué discursos están presentes y cómo estos legitiman y por otro lado qué tipo de prácticas y por otro lado, analizar cuál es el funcionamiento y la percepción del Estado en lo local y en la cotidianeidad.

El discurso estatal oculta prácticas ilegítimas que se ejercen en la práctica cotidiana. El Estado no ejerce su poder de forma unitaria y directa, sino que las prácticas estatales se estructuran en función de los contextos locales, en donde suceden procesos de negociación entre el burócrata y la población. La interpretación de la ley permite que ciertos cuerpos sean sistemáticamente desplazados del aparente orden racional, como las mujeres. Si bien puede existir un reconocimiento formal de las mujeres en los discursos estatales, en las normas informales que guían las prácticas cotidianas son excluidas. Como señala Prieto (2015), la mujer, siendo la excepción del Estado, es un cuerpo que puede ser agredido sin que el estado ejerza el efectivo control punitivo sobre su agresor. Así impera el orden de la dominación de género que las normas formales a nivel nacional intentan cambiar, pero que están incrustadas en las prácticas burocráticas en el nivel local.

Por último, señalar que el funcionario público cuenta con el poder simbólico de imponer una visión y división del mundo a través del modo en que la ley y la norma sean aplicadas. En este sentido, a través de las interacciones entre el Estado y la sociedad se informa a las personas sobre cuál es el lugar que ocupan en el mundo, quiénes tienen acceso a ciertos derechos y quiénes no (Wanderlay 2009). Las formas de organización burocrática “afirman la forma y contenido de estructuras dominantes de poder en un determinado campo social (Handelman 1978, 3 siguiendo a Tanakata 2008, 33).

Por ende, si consideramos que el Estado es una organización cultural, podemos entender que estos patrones socioculturales específicos de una sociedad en un momento histórico cruzan al Estado, a sus instituciones y sus reglas y también a los funcionarios públicos que trabajan en él. Es por eso que analizar cómo actúan los funcionarios frente a la violencia sexual no puede ser analizado fuera de una estructura de género, la cual se hace presente en los cuerpos de las personas en forma de *habitus* (Bourdieu 2000, 2007). La violencia sexual contra la niñez es una expresión de las relaciones de poder de género y la inoperancia del Estado frente a estos hechos es una forma de reproducir estas relaciones de poder. La omisión de la denuncia por parte de los funcionarios y la impunidad frente a estos delitos indica a la población que está permitido continuar con esas prácticas, ante la ausencia de sanciones.

Capítulo 2

El problema público de la violencia sexual en el ámbito educativo: discursos oficiales del Ministerio de Educación

En el presente capítulo se busca presentar el contexto ecuatoriano normativo y político en relación a la violencia sexual pero también en relación a la forma de administración y gestión pública. En primer lugar, se van a identificar cuáles han sido las políticas públicas que ha habido en relación con la violencia sexual en Ecuador antes y durante la gestión del gobierno en la época de la Revolución ciudadana y en el actual gobierno, con el fin de entender analíticamente cuál es el discurso oficial, es decir, cómo el gobierno entiende el problema y cómo este debe ser afrontado a través de las políticas públicas.

En ese sentido, este análisis nos permite identificar cuál es la mascarada (Abrams 2015) que construye el Estado frente a la violencia sexual, es decir, a partir de qué discursos se legitiman prácticas de poder y dominación sobre los cuerpos.

1. El régimen político en el gobierno de la Revolución Ciudadana:

Después del desmantelamiento que vivió el Estado a través de políticas neoliberales durante la década de los 80 y 90, se retomó la idea de la importancia de la presencia del Estado (Skocpol, 1985) con instituciones fuertes y con normas que regulen la sociedad y en sus diferentes ámbitos. En América Latina, a partir de los 90 y el nuevo milenio, se constituye un modelo estatal basado en el socialismo del siglo XXI, que integra la participación ciudadana con el intervencionismo estatal (Roth 2014, Rosero, Barragán y Álvarez 2014). Como señala Skocpol (1985), es necesario considerar la influencia del Estado en los procesos sociales y analizar la capacidad y autonomía que estos tienen en la consecución de sus objetivos.

En Ecuador, el desmantelamiento del Estado durante el periodo liberal supuso que existieran ciertas condiciones estatales de inestabilidad, con instituciones débiles y deslegitimadas y un débil poder estatal, tales como: “Ministerios con débil rectoría sobre las políticas públicas; Alta corporativización de la institucionalidad estatal; Excesivo número de instituciones públicas con amplio margen de discrecionalidad y autonomía; (...) Duplicidad de funciones; Escasa capacidad estatal de regulación y control; Frágiles capacidades de coordinación de la acción estatal (...)” (Rosero, Barragán y Álvarez 2014, 71).

En este contexto, Rafael Correa llega con la propuesta de refundar el país, recuperar el rol del Estado frente al mercado, fortalecer la institucionalidad con una burocracia renovada y con estándares de eficacia y eficiencia con el objetivo de garantizar los derechos a la población, desde una nueva idea de desarrollo. Sin embargo, como retoma Guchin (2010) en su tesis, la idea de refundar el estado ecuatoriano no nace con el gobierno de Rafael Correa. Durante tres décadas anteriores, diferentes gobiernos, desde diferentes perspectivas y líneas ideológicas habían intentado implementar cambios estructurales. Sin embargo, la inestabilidad social, económica y política había impedido que los planes pudieran concretarse en un proyecto efectivo. En cambio, el gobierno de Rafael Correa irrumpió en un momento de alta inestabilidad, con una intención de cambio y con un clima social favorable al mismo que permitió que el proyecto pudiera efectivizarse.

En Ecuador, con la llegada de Rafael Correa al poder, se inicia un nuevo régimen político que retoma el socialismo del siglo XXI con un nuevo modelo de desarrollo basado en el Buen Vivir. Sin embargo, son amplias las discusiones en torno a cómo caracterizar el proceso de la Revolución Ciudadana, desde quienes lo catalogan como un régimen populista (Mintegiaga 2008, Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti 2008), un híbrido entre un régimen autoritario y democrático (Pachano 2010, Pachano 2013), tecnocrático (De la Torre 2013) o incluso un gobierno neoliberal (Arboleda 2008). Si bien ha sido un proceso fuertemente cuestionado, es indudable que se ha caracterizado por un retorno del Estado a la escena pública y la preeminencia de la institucionalidad.

Como señala Skocpol (1985), el Estado debe ser visto como un actor, con autonomía y capacidad para imponer soluciones a los problemas identificados, cuyos resultados van a depender de los recursos y capacidades con las que cuenta, el control administrativo-militar y las relaciones con la sociedad y las clases sociales. Al respecto, apreciamos que el proceso de la Revolución Ciudadana logró fortalecer y controlar el aparato estatal así como recuperar el rol activo del Estado en la protección y garantía de derechos, planteando la necesidad de construir una buena administración pública basada en la eficiencia y la eficacia, a través del aumento de funcionarios públicos, la creación de nuevas instancias gubernamentales para responder a las necesidades de la población, la definición de normas y procedimientos y la creación de un complejo sistema de control burocrático que permita garantizar un buen servicio a la ciudadanía. Es así que se crea la idea del Estado meritocrático, tecnocrático y racional frente a un Estado débil, desorganizado y nepotista.

El nuevo pacto social que la Constitución marcaba se constituía sobre la garantía de derechos de la población. La Constitución del 2008 supuso la ruptura con el pasado neoliberal que estaba basado en las leyes del mercado, para instaurar un modelo basado en los derechos, en la colectividad y en la protección social, apuntando a una nueva visión de desarrollo basada en el buen vivir o *sumak kawsay*. Ecuador se constituye de este modo en un Estado garantista de derechos, que busca superar la garantía formal a través de una garantía material, buscando “la construcción de una sociedad nueva, basada en un nuevo modelo desarrollo y por lo mismo una nueva democracia social, cuyo cimiento solidario y humanista es la “ley del más débil”” (Castro 2008, 155).

El paso de un Estado neoliberal a un Estado fuerte que busca controlar el mercado y el aparato administrativo para promover la redistribución de los recursos, requiere un tipo específico de administración pública que pueda encargarse de los problemas públicos garantizando a su vez el crecimiento económico y social (Subirats 2008), con procedimientos definidos de tal modo que se reduzca la discrecionalidad de los burócratas. Al respecto, la Constitución del 2008 planteó que “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (Art. 226). Esto, en tanto que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige entre otros principios por los de eficacia, eficiencia, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación (Art. 227)” (Rosero, Barragán y Álvarez 2014, 74). Es decir, la revolución ciudadana se ha orientado a recuperar el protagonismo y el poder del Estado, fortalecer la institucionalidad y constituir una nueva gestión de la administración pública, basada en la racionalidad, la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la prestación de servicios con calidad y calidez para establecer un Estado garantista de derechos (Rosero, Barragán y Álvarez 2014).

Y efectivamente, uno de los logros que estos autores (Rosero, Barragán y Álvarez 2014) señalan en relación a la institucionalidad es que, en relación a la época neoliberal, en la que las instituciones y roles estatales estaban debilitados, la Revolución Ciudadana permitió recuperar las capacidades, funciones y atribuciones intervencionistas del Estado, ampliando y fortaleciendo su presencia y su rol en la sociedad. De igual modo, exaltan el éxito de la

desconcentración y descentralización de funciones desde un enfoque de derechos, así como la generación de una gestión pública y la prestación de servicios eficientes y de calidad.

Si consideramos que, a pesar de los debates todavía no resueltos, el gobierno permitió una refundación del país que abrió la posibilidad de que se reconocieran nuevos derechos, se promoviera la igualdad y la equidad y se posicionara al pueblo como el objetivo principal de la política pública, esto implicaba a su vez la generación de cambios estructurales que promovieran un cambio social y cultural en la sociedad, garantizando una sociedad justa, multicultural e incluyente y una comunidad política integrada y reflexiva (Valdivieso 2010). La retórica de este gobierno ha utilizado términos como garantizar derechos, ciudadanía, democracia, o cambios refundacionales, pero esta voluntad de cambio no ha obtenido los logros esperados, por lógicas subyacentes que continúan presentes en las instituciones y en la cultura de la sociedad (Valdivieso 2010).

En el informe *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos* del Observatorio Social del Ecuador (OSC) publicado en el año 2014, se reconoce que algunos de los cambios impulsados son principalmente la “desmercantilización del bienestar (...), la universalización de los servicios básicos (...) [y] la integralidad de la política desde los niveles verticales, y horizontales,” (Velasco, Álvarez, Carrera, 2014, 109) orientando la política pública a la redistribución y la integración social, así como el aumento y fortalecimiento de la presencia del Estado (Velasco, Álvarez, Carrera, 2014).

Estos cambios pueden verse materializados en el aumento de la inversión social del Estado ecuatoriano. “En 2013 el gasto social representó el 42% del presupuesto estatal, proporción que duplica los niveles de inicios de la década de 1990, siendo la mitad del gasto público” (Velasco, Álvarez, Carrera, 2014, 112). La educación es uno de los sectores que mayor crecimiento de inversión ha vivido al igual que el sector de protección social. No obstante, durante los últimos años del gobierno, como reconoce el mismo informe, se ha priorizado invertir en sectores estratégicos por encima del sector social.

El ideal de la calidad de la gestión administrativa supuso que el proyecto de la Revolución Ciudadana fuera convirtiéndose en un proyecto tecnocrático basado en el conocimiento experto, que privilegia las decisiones técnicas sobre las políticas con el objetivo de evitar las relaciones clientelares o corporativistas. La idea de la racionalización de los procesos a fin de

reducir al máximo la discrecionalidad de los burócratas permitió desarrollar la institucionalidad del gobierno ecuatoriano, ampliar las áreas de intervención del Estado y fortalecer la calidad de los servicios.

Sin embargo, a pesar de estas reformas institucionales, uno de los principales retos que todavía enfrenta el Estado Ecuatoriano es que todavía se mantienen instituciones informales que responden a lógicas neoliberales, individualistas, capitalistas (Rosero, Barragán y Álvarez 2014) y poscoloniales. Esto implica que a pesar del discurso basado en la universalidad, la eficiencia, la eficacia y la racionalidad técnica para lograr el bien común, siguen presentes formas de gestión administrativa basadas en clivajes sociales coloniales (Quijano 2000), en prácticas sociales e institucionales basadas en la discriminación y violencia por motivos de género y etnia (CNII 2014), en relaciones basadas en el clientelismo y el personalismo (Eisenstadt y Roniger 1984, Lipsy siguiendo a Gupta 2014, Guy 1999) y en la búsqueda del beneficio individual. Por ende, si bien uno de los objetivos del gobierno ha sido fortalecer la institucionalidad del Estado, todavía este es uno de los desafíos pendientes del gobierno.

2. La violencia sexual como un problema público: Evolución de las políticas públicas educativas en materia de violencia sexual en el ámbito educativo

Los problemas no son hechos sociales que están a la espera de ser identificados. Son hechos sociales que se construyen como problemas en determinados momentos históricos, sociales, económicos y políticos. Siguiendo a Subirats (2008), los factores que influyen en que un problema social se convierta en un problema que forme parte de la agenda pública son:

- El problema está afectando a una gran parte de la población o sus consecuencias y efectos son considerados como graves.
- El problema posee características particulares que lo diferencian de otros más generales.
- El problema está dotado de carga emotiva y es difundido a través de los medios de comunicación.
- El problema adquiere dimensiones más amplias o un carácter global
- El problema es un desencadenante o justificativo de disputas simbólicas y de cuestionamiento de la legitimidad o el poder de las instancias estatales.
- El problema se convierte en una tendencia, por lo que adquiere relevancia pública.

No obstante, como reconoce el mismo autor, actualmente son pocos los problemas sociales que no forman parte de las agendas gubernamentales. Sin embargo, lo que sí varía es la prioridad que desde el gobierno se da a unos temas frente a otros. Es decir, considerando que es difícil intervenir sobre la amplitud de problemáticas sociales con la misma intensidad, los gobiernos tienden a orientar los esfuerzos y recursos a unos temas específicos, relegando otros que se consideran políticamente como menos importantes o prioritarios. Por ende, los problemas compiten entre sí para ser considerados como problemas prioritarios en las agendas gubernamentales y acaparar la mayor capacidad y recursos estatales. En este sentido, debemos pensar la violencia sexual como un problema que en un momento histórico fue reconocido como un problema público, frente al cual se han definido diferentes políticas públicas, pero al que no siempre se le ha dado la misma prioridad en las diferentes etapas del gobierno.

Un problema es reconocido como público o es priorizado en la agenda pública como resultado de diversas estrategias de inclusión en la agenda que despliegan actores políticos y sociales en función de sus intereses y valores (Subirats 2008):

- Mediatización: los medios de comunicación influyen en la opinión pública y en que los actores políticos asuman el problema dentro de la agenda.
- Movilización: son las demandas sociales y la acción colectiva de los grupos sociales los que impulsan a que los actores políticos reconozcan la existencia de un problema público sobre el que se debe intervenir.
- Competencia electoral: los gobiernos incluyen problemáticas sociales en la agenda a fin de aumentar la base de potenciales electores.
- Anticipación interna: los actores políticos y administrativos identifican los problemas que deben ser abordados a partir de un análisis de aquellos problemas que no están siendo abordados por el gobierno.
- Acción corporativista: son actores organizados y con redes de influencia los que impulsan la inclusión de temas en la agenda política, a partir de sus propios intereses.

Frente al problema de la violencia sexual en el ámbito educativo en Ecuador son varias las estrategias que pueden explicar la inclusión o relevancia que este tema ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo, ya que la violencia de género, y específicamente la violencia sexual, no ha sido siempre considerada como un problema público. Las leyes que protegen los derechos de las mujeres son relativamente recientes. Como recoge la investigación de Carrillo (2010) en Ecuador fue definido el delito sexual como tal, por primera vez en 1837. Sin embargo, la

mirada con la que se estipulaba los delitos sexuales no era la misma en cada periodo histórico. Como señala:

Así para 1837 lo que se protegía era la moral pública, para 1872 era las familias en relación con la misma moral, para 1889 y 1906 aunque se mantienen las figuras jurídicas con respecto al delito, se desarrolla la concepción del “cuerpo del delito” ligado a esta figura jurídica. En 1936 estos delitos se encuentran denominados como delitos contra las personas hasta 1978 y es a partir del código penal vigente que se denominan Delitos Sexuales como tales (Carrillo 2010, 32).

Esto nos permite visibilizar el carácter social e histórico que adquieren los problemas. La definición de un problema depende del sistema sociocultural de un momento y espacio específico que determina lo que se va a considerar como problema, cómo será definido y explicado causalmente, las consecuencias que se prevén como negativas y las posibles alternativas de solución. Esto supone entender que las estrategias y medidas que los gobiernos han tomado frente a esta problemática han ido evolucionando en el tiempo en función de los intereses políticos y de lo plausible de acuerdo a las normas y valores socioculturales (Subirats 2008).

Como indiqué anteriormente, siguiendo a Subirats (2008), existen diferentes vías por las que un problema se vuelve público. Una de esas vías es la movilización, ya sea de abajo a arriba a través de las organizaciones sociales o de arriba abajo, por la presión y exigencias que los organismos internacionales imponen a los gobiernos nacionales. En este sentido, las políticas a favor de las mujeres y de la niñez han sido resultado de las presiones de los movimientos de mujeres, organismos de la sociedad civil, así como los comités internacionales de derechos humanos.

En este sentido, los cambios en las políticas de género no iniciaron con el gobierno de Rafael Correa (Villamediana 2012). Las presiones internacionales de los comités que dan seguimiento a los Convenios que el Estado ecuatoriano ha firmado, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (1979) o la Convención de los Derechos del Niño (1990) o la Declaración de Beijing sobre Población y Desarrollo (1994), ente otros, han venido exigiendo a los gobiernos la implementación de

políticas públicas y normativas específicas para abordar la violencia contra las mujeres, la niñez y la adolescencia.

Fruto de estas sinergias internacionales, en Ecuador, las políticas de género son incluidas en el país a partir de la década de los 70 cuando se crea la Oficina de la Mujer, que posteriormente será la Dirección Nacional de la Mujer en 1987 y que luego pasara a ser el Consejo Nacional de las Mujeres en 1997 (Villamediana 2012). Sin embargo, es a partir de la década de los 90 cuando las organizaciones de mujeres miran al Estado y empiezan a proponer planes de igualdad para ser incluidos en las agendas gubernamentales. Estas formaciones sociales permitieron que las mujeres empezaran a participar en la agenda pública, exigiendo derechos y cambios que permitieran garantizar la igualdad de oportunidades a través de planes de igualdad que exigieron al Ministerio de Educación que incluyera programas y proyectos desde una perspectiva de género (Valdivieso 2010, Villamediana 2012).

En el 2003 se firma el Código de la niñez y la Adolescencia, en el cual se contempla por primera vez la prevención del maltrato en las instituciones educativas y se dispone la obligatoriedad de la denuncia por parte de los funcionarios públicos de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en menos de 48 horas.

Desde el 2004 se emite el primer reglamento para tratar los delitos sexuales, mediante el Acuerdo Ministerial No. 3393 el cual establece el Reglamento Especial de Procedimientos y Mecanismos para el conocimiento y Tratamiento de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo. Anteriormente, los casos de violencia sexual eran resueltos al interior de las instituciones educativas y como señala Valdivieso (2010), generalmente se solucionaba el caso mediante un llamado de atención o con el cambio de docente a otras instituciones. Por ende, los casos quedaban en total impunidad. Este acuerdo evidenció la existencia de un problema que debía ser abordado desde la política pública. A su vez, esta normativa permitió plantear la obligatoriedad de la denuncia de los delitos sexuales y por primera vez, se definen los mecanismos y procedimientos que el sistema educativo debe efectuar ante delitos sexuales, garantizando el respeto, la protección y restitución de los derechos humanos. No obstante, como señala Valdivieso (2010), esta normativa contaba todavía con algunas limitaciones como la falta de voluntad política en facilitar los trámites administrativos, así como la ausencia de recursos humanos y financieros destinados a la política preventiva.

En el año 2006 se crea el Plan Nacional de Erradicación de Delitos sexuales, el cual será actualizado en el año 2011. Sin embargo, si bien se trata de un plan que contiene objetivos orientados a la transformación de patrones socioculturales a través de la transversalización en el currículo de temas de derechos humanos, sexualidad y prevención de la violencia, como analiza Valdivieso (2010), se trata de un plan que nunca contó con los recursos financieros ni humanos suficientes como para ser implementado, por lo que fue una estrategia deficiente e ineficaz para erradicar los delitos sexuales.

Por otro lado, en el año 2007, Rafael Correa, emitió el decreto ejecutivo N° 620 a través del cual se dispone como política de Estado el “Plan para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres” teniendo en cuenta el número alarmante de denuncias de violencia contra la mujer. Dicho plan considera como problema principal la violencia sexual contra las mujeres, pero también contra los niños y niñas.

En cuanto a la inclusión de los derechos de la niñez y la adolescencia en la agenda pública en Ecuador, Sánchez indica que Ecuador fue el primer país de la región y el tercero en firmar la Convención Internacional de los Derechos del Niño, lo que supuso la obligación por parte del Estado en implementar normas, leyes y políticas públicas a favor de su protección integral. En este sentido, Sánchez recalca la participación del Foro de la Niñez y la Adolescencia en favorecer la inclusión de los derechos de la niñez en la agenda política del nuevo gobierno. La Constitución del 2008 implicó un gran avance en materia de derechos para las mujeres y la niñez en el Ecuador (Villamediana 2012). La Carta Magna exige al Estado ecuatoriano definir leyes y políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades, la protección integral y una vida libre de violencia.

El mismo documento dispone la creación de consejos destinados a transversalizar e implementar políticas que promuevan la equidad de género, por lo que en 2009 se considera necesaria la disolución del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), y en su lugar se crea el Consejo Nacional de Igualdad de Género, a fin de que contenga una perspectiva basada en ambos sexos.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (PNDBV) 2009-2013 se plantearon como metas de la política “9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades” se planteó como meta la reducción de la violencia sexual en un 2%

(PNDBV 2009-2013, meta 9.4.1) y la erradicación de la violencia en el ejercida en el sistema educativo (PNDBV 2009-2013, meta 9.4.2). Aun sin haberse cumplido ninguna de las dos metas propuestas, en el PNDBV 2013-2017 no se consideraron metas relacionadas a la violencia sexual y a la violencia en el ámbito educativo, a pesar de que se establece como políticas la prevención de la violencia sexual contra niños y niñas. La voluntad queda únicamente registrada en el papel en forma de deseos a cumplirse, sin darle una operatividad mediante una meta específica.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural y Bilingüe (LOEI 2011) y su Reglamento (RLOEI 2012) propone algunos cambios importantes que van a marcar un hito en el manejo de los casos de violencia sexual cometidos por docentes, ya que se establecen los mecanismos para sancionar a agresores sexuales en el ámbito educativo y proteger a los niños y niñas que han sido víctimas de violencia sexual. En este sentido, la inclusión de lo referido en el Acuerdo 3394 en una ley de educación, ratifica discursivamente un compromiso político con esta problemática.

A su vez la misma normativa establece que frente a estos casos, el Ministerio de Educación debe proteger de manera inmediata al estudiante a través de la separación del agresor e instaurar el sumario administrativo. De dichas diligencias se encarga la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, organismo ubicado en el nivel distrital y conformado por el Director Distrital, el jefe del área jurídica y el jefe del área de talento humano.

Al respecto indicar que al asumir el nuevo gobierno acciones a favor de la niñez y de las mujeres, las organizaciones y la sociedad civil fueron perdiendo participación (Villamediana 2012). Las personas que estaban en las organizaciones no gubernamentales fueron incluidas en el gobierno, lo que supuso que muchas de estas se fueran desintegrando o perdiendo su razón de ser, ante un gobierno que inicialmente recuperó gran parte de las obligaciones y responsabilidades que le competían como Estado. Sin embargo, esto permitió también que nuevas ideas, propuestas, problemas y alternativas de solución fueran incluidos en la agenda política desde dentro del gobierno, reconociéndose problemáticas y derechos que no estaban siendo reconocidos por el gobierno.

Al respecto, en una entrevista realizada a María Fernanda Porras, quien estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir entre el año 2011 y

2014, indica que ha sido el impulso de los actores administrativos y políticos desde la gestión interna del Ministerio de Educación lo que permitió que se incluyeran políticas destinadas a abordar el problema de la violencia sexual en el ámbito educativo así como el fortalecimiento de una educación de calidad y calidez, basada en el respeto de los derechos.

En este sentido, como mencioné anteriormente, en el 2011 se actualiza el Plan de Erradicación de delitos sexuales en el ámbito educativo dando cumplimiento al mandato establecido en la LOEI, en la disposición transitoria trigésima séptima. Si bien el Plan mencionado carecía de presupuesto propio, este fue financiado y operativizado en el marco de la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA).

Algunos de los principales resultados fueron el seguimiento a casos de vulneración de derechos para la efectiva investigación y sanción por parte de las autoridades judiciales, la emisión del convenio tripartito entre la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Educación para garantizar la efectiva investigación, sanción y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo, actualización del currículo nacional y transversalización de la perspectiva de género, implementación de un programa de educación sexual, formación docente en temas de violencia sexual mediante el programa Si Profe e implementación de una campaña comunicacional dirigida a prevenir el abuso sexual denominada Nadie Nunca Más. La firma del convenio con la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura en el año 2013 permitió dar seguimiento a casos emblemáticos de vulneración de derechos, movilizándolo a los funcionarios para hacer cumplir la ley.

En el 2013 se implementa la ENIPLA. Si bien los objetivos de esta estrategia eran prevenir el embarazo no deseado, los ejes de trabajo estaban centrados en acceso a información, transformación de patrones socioculturales, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y participación social. En el marco del fortalecimiento del acceso a información y la educación sexual, se abordaban temas de prevención de la violencia sexual. Sin embargo, nunca se realizó una evaluación de impacto de estas estrategias y el Ministerio de Educación carece de datos al respecto.

En el marco de esta estrategia el Ministerio de Educación implementó una campaña denominada Nadie Nunca Más, la cual buscaba fortalecer la denuncia de delitos sexuales en el ámbito educativo y disuadir la comisión de estos delitos. Sin embargo, esta campaña fue retirada por las presiones que los docentes ejercieron frente a la misma, catalogando a la campaña como una estrategia estigmatizadora del ejercicio docente (información aportada por ex funcionarios públicos del Ministerio de Educación). El ministro Espinoza, en este sentido, retiró la campaña de forma imprevista por motivos políticos, sin realizar ninguna evaluación de sus efectos.

Mediante decreto ejecutivo 491 emitido en noviembre de 2014, Rafael Correa convertía la ENIPLA en el Plan Familia y entregaba la rectoría de la política de prevención del embarazo a la presidencia, dando un giro de 180 grados a la definición del problema, su hipótesis causal, líneas de acción y enfoques de trabajo. Plan Familia priorizaba un enfoque en valores y de fortalecimiento de la familia por encima de la entrega de información científica y educación sexual, promoviendo la abstinencia como principal estrategia de prevención del embarazo. Si bien los temas de educación sexual y violencia sexual seguían presentes en la agenda pública, el cambio conceptual y metodológico derivó en una disputa simbólica al interior del gobierno que detuvo el trabajo en temas de educación sexual y prevención de la violencia sexual. En este sentido, si bien se continuó con procesos que ya estaban ejecutándose, como la formación en las rutas y protocolos de violencia, no se generaron nuevas políticas al respecto ni se destinaron recursos económicos para trabajar este tema.

2.1 Nueva etapa del gobierno: la renovación de un problema público

El problema de la violencia sexual, como hemos podido analizar, no es novedoso en la agenda pública. Sin embargo, la visibilidad que actualmente se está dando al problema de la violencia sexual en los colegios desde los medios de comunicación, ha permitido renovar la agenda política y plantear como novedoso un problema que es antiguo (Subirats 2008). Al respecto, es preciso hacer un énfasis en el momento actual en el que nos encontramos, considerando que los casos de violencia sexual están teniendo de repente una mayor visibilidad en los medios de comunicación y en los discursos oficiales de las autoridades políticas del gobierno. Kingdom (siguiendo a Sabatier 2007) nos plantea que en ciertos contextos caracterizados por la ambigüedad y por la emergencia de la problemática social, existen ciertas condiciones estructurales que permiten la inclusión de un problema en la agenda pública. Algunos de los principales supuestos de este modelo a tener en cuenta son: 1) el problema no está definido

con claridad por la complejidad que lo caracteriza y por ello, tampoco está claro hacia dónde debe dirigirse la política pública. Es decir, existe múltiples hipótesis causales (Subirats 2008) que denotan múltiples posibles causas que deben ser abordadas. 2) El proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas se produce en marcos de tiempo restringido, lo que limita la posibilidad de tomar decisiones en base a bien sustentada. 3) El contexto de ambigüedad permite que la información sea utilizada por los actores políticos de modo estratégico, para lograr fines de interés personal y político. Es decir, se lleva a cabo una manipulación política para aparentar frente a la opinión pública que existe claridad y control sobre el problema. De igual modo, según Gusfield (2014) un problema se vuelve público cuando entra dentro de la esfera de lo público, existe una responsabilidad causal y política definida y la propiedad del problema, es decir la capacidad de un actor que cuenta con la legitimidad pública, de definir el problema e indicar cuál debe ser su solución. De este modo, según este mismo autor, se construye un mito social en torno al problema a través del discurso impuesto por quien tiene la propiedad del problema, con el fin de definirlo de tal modo que responsabilice a unas determinadas personas o entidades en lugar de a otras.

Retomando estas ideas, podemos apreciar que la definición del problema de la violencia sexual ha sido un proceso de disputas discursivas en el que se ha posicionado como entidad responsable de solucionarla el Ministerio de Educación, a pesar de tratarse de un problema complejo, ambiguo, que denota múltiples y posibles causas y exige de intervenciones articuladas intersectorialmente. En este sentido, al denotar en una primera instancia un responsable e invisibilizar las demás responsabilidades políticas, las decisiones en torno al tema de violencia sexual se están dando en un ambiente de ambigüedad.

La ambigüedad se desprende del hecho de ser un tema poco abordado y analizado desde el debate público y las políticas públicas al haber sido un tema tabú. A su vez es un tema que aborda diferentes ámbitos, desde el tema educativo, de salud, de protección y judicial. Es por ello que son múltiples las formas de conceptualizarlo y abordarlo. Pero también la presión mediática exige que el gobierno brinde respuestas urgentes e inmediatas, que calmen la opinión pública y permitan recuperar o restablecer la legitimidad institucional que mediáticamente es cuestionada. Una gran parte de estas respuestas generalmente son dadas sin posibilidad de realizar un adecuado análisis de la información, y más bien responden a las exigencias de la opinión pública que a un profundo análisis del problema, la información es utilizada estratégicamente como señala Kingdom (siguiendo a Sabatier 2007).

En este contexto, según Kingdom (siguiendo a Sabatier 2007), un problema es incluido en la agenda cuando se abre la ventana de oportunidades, es decir, cuando confluyen las tres corrientes: de la política, de las políticas o soluciones y de los problemas.

La corriente de la política hace alusión al discurso político oficial, a las campañas de oposición y presión al gobierno y al clima social. En esta corriente son un factor clave los cambios de administración, ya que auguran cambios políticos e ideológicos, y por tanto la posibilidad de incluir en la agenda temas que no estaban contemplados.

La corriente de los problemas se refiere a aquellas situaciones en las que una determinada condición social es definida por ciertos actores como un problema en base a determinados valores y creencias. Las condiciones problemáticas son utilizadas por los medios y por los emprendedores de políticas para posicionar el tema en el debate público e incidir en que estos sean incluidos en la agenda.

Por último, la corriente de las políticas son la gran variedad de posibles soluciones que están disponibles para ser utilizadas por los formuladores de políticas públicas. Generalmente son expertos en la temática los que proponen diferentes ideas para abordar el problema. La decisión de utilizar una u otra solución dependerá de la viabilidad técnica, cultural y política. Por otro lado, se encuentran los emprendedores de las políticas públicas, quienes despliegan diversas estrategias para poder abrir la ventana de oportunidades y proponer la inclusión de un determinado problema en la agenda. Los emprendedores pueden ser de diversos tipos quienes cuentan con distintas clases de recursos: burócratas, organizaciones sociales, afectados, políticos, etc.

A partir de este marco analítico, a continuación, se va analizar el proceso de renovación del problema de la violencia sexual en el ámbito educativo en la agenda pública durante el primer semestre de gobierno de Lenin Moreno, considerando que este no se trata de un problema nuevo. Este análisis nos permite examinar cuál es el discurso oficial del actual gobierno y qué mecanismos se han dado para que el problema de la violencia sexual sea renovado en la agenda pública.

1) Los medios de comunicación y la construcción de la opinión pública

Los medios de comunicación son uno de los mecanismos que en este caso han ejercido el poder simbólico de plantear en la esfera pública qué problemas importan y cómo estos deben ser abordados, haciendo eco de aquellas personas que tengan la propiedad de hablar del problema con legitimidad frente a la opinión pública (Gusfield 2014). El rol de los medios en la corriente de los problemas ha sido fundamental para visibilizar un problema que estaba siendo invisibilizado y plantear públicamente la magnitud y gravedad de este problema. Es a través de la visibilización de un problema social que empieza a exigirse con mayor fuerza al Estado una respuesta a través de la definición de políticas públicas. Si bien no se han identificado investigaciones que analicen la visibilización de la violencia sexual en los medios, como señala Carrillo (2010) en su tesis, las notas de prensa escrita sobre hechos de violencia sexual solían ser breves y anecdóticos, mientras que actualmente son varios los medios que diariamente están publicando casos de violencia sexual y plantean debates en torno a la temática con expertos, analistas y autoridades políticas. Al respecto señalar que son varias las organizaciones, fundaciones y grupos sociales que opinan y aportan al debate, plantean propuestas y proyectos de trabajo con el gobierno y definen el posible camino de las soluciones.

Al respecto se ha podido revisar en la prensa durante el año 2017 que existe una fuerte presencia de este problema en el debate público. La violencia sexual contra la niñez ha pasado de ser un problema invisibilizado a ser un problema debatido en la esfera pública, a partir de diferentes puntos de vista, análisis y propuestas. A través de la mediatización de la violencia sexual se ha exigido respuestas urgentes al gobierno y a las autoridades políticas y administrativas.

La prensa ha revelado diversos casos de violencia sexual que no habían sido denunciados o resueltos favorablemente. Casos como los del colegio AAMPETRA, Condamine, Aguirre Abad, Mushuk Pakari, son algunos de los casos emblemáticos que se han presentado a través de los medios, enfatizando las omisiones y barreras en el acceso a la justicia que hubieron en la gestión del anterior gobierno. A través de los medios de comunicación se ha cuestionado la legitimidad del Estado y de la institucionalidad exigiendo un cambio a la nueva administración y se ha posicionado en la opinión pública una disputa simbólica entre el anterior gobierno y el actual, planteando las omisiones que existieron en la anterior gestión frente a las acciones impulsadas por la nueva gestión.

El caso El Principito fue uno de los primeros casos en hacerse público y mediático, por las supuestas irregularidades en el proceso penal.² Si bien ya habían sido públicos otros casos, estos no habían tenido mayor repercusión mediática ni política. El segundo caso que se vuelve mediático y que tuvo un impacto político fue el caso AAMPETRA, el cual es denunciado públicamente justo durante el cambio de gestión.

2) Los emprendedores de políticas públicas o propietarios del problema

Los emprendedores (Kingdom, siguiendo a Sabatier 2007), o propietarios de un problema (Gusfield 2014), como hemos señalado son aquellas personas que tienen la legitimidad de imponer una definición y las propuestas de solución al problema. En este caso, señalar principalmente la acción colectiva ejercida por las familias de los niños y niñas agredidos en la Academia Aeronáutica (AAMPETRA) quienes vienen exigiendo de diversos modos al sistema de justicia y al sistema educativo que se den respuestas adecuadas a su caso, con el apoyo de la Fundación Sentimos Diverso y la difusión de lo sucedido y de su experiencia frente al sistema de justicia,³ denunciando las omisiones, limitaciones, barreras y malas prácticas del gobierno, específicamente del Ministerio de Educación y del sistema de justicia a través de los medios de comunicación y redes sociales. Esto supone la construcción del problema y de sus causas de un determinado modo, desde la posición de las víctimas, aludiendo al Ministerio de Educación como uno de los causantes y por tanto, con la responsabilidad política de llevar acciones determinadas. Esta definición del problema invisibiliza las políticas públicas previamente implementadas por parte del Estado así como la multicausalidad de la violencia sexual, como son las causas estructurales, sociales y culturales, reduciendo el problema a un problema de gestión gubernamental.

3) La corriente de la política y las políticas

En cuanto a la corriente de la política, el cambio de gobierno abrió la posibilidad de plantear cambios en las políticas públicas existentes y plantear nuevos problemas a ser debatidos públicamente. Los medios de comunicación posicionaron en la opinión pública el debate sobre la violencia sexual en el ámbito educativo a partir del caso AAMPETRA y el caso El

² El comercio. Profesor sentenciado por 'El Principito' dice en televisión que no está prófugo.

<http://www.elcomercio.com/actualidad/profesor-elprincipito-libre-abusosexual-televisión.html>

³ Periodistas apoyadas por Sentimos Diverso develaron a través de la publicación "La herida oculta" los casos de violencia sexual que estaban sucediendo en la Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari (AAMPETRA). Esta publicación y su posterior difusión a través de diferentes medios de comunicación apoyó que se posicionara el tema en el debate público. <http://sentimosdiverso.org/ee/violenciasexual/>

principito, en un momento político clave: el cambio de gestión política y administrativa. Se posiciona a su vez un clima social de denuncia de casos, de exigencia de políticas que garanticen la protección de los niños y niñas en el espacio educativo y la justicia y no impunidad de estos delitos, exigiendo cambios y políticas contundentes al nuevo gobierno. Por otro lado, la información está siendo utilizada por los actores políticos de manera estratégica. Ante la ambigüedad y complejidad de la información que existe en torno al tema, se plantea públicamente aquella información que respalda al gobierno actual, deslegitima el gobierno anterior, intentando dotar de orden, claridad y contundencia frente al problema. En este sentido, se generó una disputa simbólica entre la anterior gestión y la nueva gestión y un cuestionamiento a la legitimidad institucional, por lo que se identifican estrategias de competencia electoral (Subirats 2008) entre el actual gobierno presidido por Lenin Moreno y el anterior gobierno presidido por Rafael Correa, enfatizando las acciones que el nuevo gobierno está llevando a cabo, frente a las posibles omisiones del anterior periodo. El conflicto político abierto ha derivado incluso en que la asambleísta Jeannine Cruz presente la propuesta de abrir juicio político al ex ministro Augusto Espinosa por omisión en el seguimiento a casos de violencia sexual en los planteles educativos. No obstante, dicha solicitud fue archivada por el CAL, por falta de pruebas.

En este marco, debemos entender la estrategia de la mediatización no como un hecho aislado, sino como el resultado de la presión de familiares y grupos sociales que vienen denunciando el problema en diversas ocasiones en el marco de un contexto político en el que existe una disputa abierta al interior del Alianza País y liderada por Rafael Correa por un lado y Lenin Moreno por el otro, disputa que tendrá como lucha electoral la consulta popular planificada para ser efectuada a inicios de 2018. Por lo que no podemos entender una estrategia, la mediatización, sin la otra, la búsqueda de beneficios electorales.

Al respecto, el presidente Lenin Moreno, en octubre 2017, propuso incluir en la consulta popular una pregunta sobre la no prescripción de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.⁴ Si bien no deja de ser una estrategia que permite ampliar el debate público en torno al problema y sus modos de resolución, se trata también de una estrategia que busca dar una respuesta política a la opinión pública y exigencias de la ciudadanía a través de los

⁴ La pregunta que se ha propuesto es: “Pregunta n° 7) ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador, para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes? Pregunta que en el caso de ser aprobada, se realizarían modificaciones en la Constitución (Artículo 46, numeral 4); y en el Código Orgánico Integral Penal (Artículo 16, numeral 4; y Artículo 75, inciso final).

medios de comunicación de que se apliquen medidas concretas y drásticas frente al problema, tanto en temas de prevención como de la efectiva sanción de los culpables. Por ende, la inclusión de dicha pregunta en un momento en el que el clima social está enfocado en esta temática, es también una estrategia orientada a favorecer que la ciudadanía opte por el SI en la consulta popular.

El nuevo gobierno busca recuperar la legitimidad demarcándose de las omisiones ejercidas en el periodo anterior, enfatizando que es con la nueva administración cuando se destapan los casos de violencia sexual.⁵ El ministro Fánderson Falconí ha reiterado en varias ocasiones a través de los medios públicos su compromiso con la cero tolerancia de delitos sexuales en el ámbito educativo. En rueda de prensa realizada el 19 de octubre de 2017, autoridades de los ministerios de Educación y de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, junto al Consejo de la Judicatura, la Comisión Ocasional AAMPETRA de la Asamblea Nacional y la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política, respaldaron la cruzada cero tolerancia ante los casos de violencia sexual, en la que expresaron la voluntad de actuar interinstitucionalmente para garantizar la efectiva investigación y sanción, la no revictimización y la cero tolerancia frente a estos hechos.⁶ A su vez, en diferentes medios de comunicación, las autoridades de la nueva gestión han destacado las acciones que la administración actual está llevando a cabo, como la implementación de estrategias de prevención, la disposición de intervenir colegios, la apertura

⁵ Ecuavisa. Ministerio de Educación registra 882 denuncias de delitos sexuales en planteles. Publicado el 20 oct. 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=pDEF7GakRDQ>

⁶ Ministerio de Educación, 2017, Funciones del Estado respaldan la cruzada cero tolerancia en contra de la violencia sexual. <https://educacion.gob.ec/funciones-del-estado-respaldan-la-cruzada-cero-tolerancia-en-contra-de-la-violencia-sexual/>

Ministerio de Educación. Ministro Fander Falconí en el Conversatorio: “Cruzada Nacional Cero Tolerancia”. 20 oct. 2017. https://www.youtube.com/watch?v=k4_f2a5RLJw

La hora. Tres funciones del Estado presentan plan frente a abuso a niños. Publicado el 19 de octubre de 2017 <https://lahora.com.ec/noticia/1102108210/tres-funciones-del-estado-presentan-plan-frente-a-abuso-a-ninos>

e sumarios administrativos⁷ y la denuncia de aquellos funcionarios que hayan omitido denunciar casos de violencia sexual.⁸

Es decir, el problema de la violencia sexual ha sido mediatizado y politizado para ser utilizado como argumento para la disputa de poder y de legitimidad entre las dos facciones en las que se ha dividido Alianza País. Esta situación podría entenderse como una estrategia de demarcación del periodo político anterior cuestionando la institucionalidad heredada de la gestión anterior, que implica deconstruir la idea de la década ganada,⁹ así como una estrategia plebiscitaria para la obtención de votos en la consulta popular¹⁰ a partir de la disputa simbólica en torno a cómo fue abordado y cómo se propone actualmente ser abordado un tema de gran conmoción social.

En resumen, señalar que a partir de diferentes estrategias de actores sociales y políticos se logró hacer coincidir las tres corrientes y abrir la ventana de oportunidades (Kingdonest, siguiendo a Sabatier 2007) para que el tema de la violencia sexual en el ámbito educativo sea considerado un tema de prioridad.

⁷ Ecuavisa. Ministro de Educación explicó acciones contra violencia sexual en planteles 12 oct. 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=Q3DHWesysMo>

Univisión Noticias. Noticiero Publicado el 21 oct. 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=qgdsR24vYLE>

Ecuador TV. Noticiero publicado el 12 oct de 2017 <https://www.youtube.com/watch?v=ORUciulg9AY>

La república. Ministro Falconi anuncia “tolerancia cero” a abuso sexual en unidades educativas. Publicado el jueves 12 de octubre de 2017. <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2017/10/12/ministro-falconi-dice-abuso-sexual-cien-ninos-colegio-fiscal-sera-evaluado/>

La hora. Tres funciones del Estado presentan plan frente a abuso a niños. Publicado el 19 de octubre de 2017

<https://lahora.com.ec/noticia/1102108210/tres-funciones-del-estado-presentan-plan-frente-a-abuso-a-ninos>

El comercio. Fander Falconi: ‘Indicios de delitos en las aulas deben investigarse’. Publicado el 11 de julio de 2017.

<http://www.elcomercio.com/tendencias/entrevista-fanderfalconi-investigacion-delitos-aulas.html>

⁸ Andes. Ministerio de Educación pide a Fiscalía investigar los casos archivados de violencia sexual. Publicado el 16 de Noviembre de 2017 <https://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/ministerio-de-educacion-pide-a-fiscalia-investigar-los-casos-archivados-de-violencia-sexual>

El telégrafo. La Fiscalía recibe más casos archivados de violencia sexual. Publicado el 21 de Noviembre de 2017

<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/1/ministerio-de-educacion-presento-en-fiscalia-mas-casos-archivados-de-violencia-sexual>

⁹ Entrevista a Burbano en Ecuador tv. Análisis Urgente: Consulta Popular. Publicado el 1 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=h1dTgnLolYY> (último acceso: 25 de noviembre de 2017)

¹⁰ David Chávez en entrevista en Análisis Urgente: Consulta Popular (01/10/2017)

Análisis Urgente 29-10-17: División en Alianza PAIS <https://www.youtube.com/watch?v=ujtDYer2HcU> (último acceso: 25 de noviembre de 2017)

Análisis de situación política de Ecuador Rafael Correa Vs Lenin Moreno

<https://www.youtube.com/watch?v=ELKyBEg6jjs> (último acceso: 25 de noviembre de 2017)

Ecuador tv. Análisis Urgente: Consulta Popular. Publicado el 1 de octubre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=h1dTgnLolYY> (último acceso: 25 de noviembre de 2017)

Democracia TV. Diálogos con Rodrigo Gómez de la Torre y David Chávez. Publicado el 4 ago. 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=K-yjW9AohO8&t=653s>

Telesur. Lenin Moreno se aleja del modelo de Correa, según analistas. Noticiero Publicado el 9 agosto 2017.

<https://www.telesurtv.net/news/Lenin-Moreno-se-aleja-del-modelo-de-Correa-segun-analistas-20170808-0058.html>

2.3 El problema de la violencia sexual en el ámbito educativo dentro de la agenda pública

En cuanto a las acciones políticas que se ha llevado a cabo desde el gobierno señalar que por un lado, en julio de 2017, el presidente de la Asamblea José Serrano emitió un acuerdo por medio del cual se crea la comisión AAMPETRA en la Asamblea General. La misión de esta comisión es garantizar la no impunidad frente a estos hechos, velando por que el sistema educativo cumpla con su función protectora. Esta comisión tiene como una de sus actividades el levantar información y fiscalizar casos de violencia sexual en el ámbito educativo. Silvia Salgado, presidenta de la Comisión AAMPETRA, indica que la autoridad educativa nacional es la responsable de proteger a los estudiantes, por lo que es quien debe garantizar que los profesionales que están en los establecimientos educativos sean corresponsables con la protección de los estudiantes,¹¹ exigiendo al Ministerio de Educación la toma de decisiones urgentes frene a esto.

La comisión AAMPETRA realizó diferentes reuniones con los familiares del caso AAMPETRA y con organizaciones de la sociedad civil. A su vez, solicitó información al Ministerio de Educación y a la Fiscalía sobre casos de violencia sexual en el ámbito educativo para hacer un seguimiento del estado de los mismos. También llamaron a comparecer al anterior Ministro de Educación, actual asambleísta y presidente de la comisión de educación en la Asamblea Augusto Espinosa y al nuevo Ministro de Educación Fander Falconí. Esta serie de acciones evidencia la presión política para tomar en consideración el tema de violencia sexual como un tema prioritario en la agenda del gobierno, tanto en el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Por otro lado, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 se establece dentro del Objetivo 1 “Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas” la política “1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones” y la política “1.12 Asegurar el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las

¹¹ Silvia Salgado, Voces en Acción, Comisión AAMPETRA. Video en You Tube publicado en 17 de octubre 2017. <http://laradio.asambleanacional.gob.ec/programas/voces-en-accion/4455-silvia-salgado-comision-Aampetra>

víctimas, bajo el principio de igualdad y no discriminación, en las cuales se enmarca las políticas de prevención y abordaje de la violencia sexual” (PND 2017-2021).

En cuanto a las metas definidas, si bien en el primer borrador se propuso incluir indicadores de violencia sexual en niñas y adolescentes y la reducción de la tasa de embarazo adolescente en menores de 14 años, el cual, según el Código Orgánico Integral Penal (2013), es fruto de hecho de violencia sexual, en el PND que finalmente ha sido aprobado, solo se incluyó este último indicador. Esto implica orientar la política pública al problema del embarazo en la niñez, dejando por fuera de las prioridades políticas la violencia sexual como tal y negando que este tipo de delitos es la consecuencia de un sistema de poder estructural que define relaciones de poder entre hombres y mujeres, como hemos explicado en el primer apartado de este capítulo. Las disputas en torno a los indicadores así como las decisiones finales que han sido tomadas, es objeto de otra investigación que merece la pena ser analizado a fin de identificar los motivos políticos y las luchas de poder entre los diferentes grupos sociales para la inclusión de unos indicadores en detrimento de otros así como la inclusión en la agenda de una hipótesis causal (Subirats 2008) con respecto al problema del embarazo en la niñez, mas no con respecto al problema de la violencia sexual.

De igual modo, si observamos las prioridades de financiamiento, en el objetivo 1 se planifica invertir el 60,3% de la inversión pública a lo largo de los 5 años de planificación, más en la priorización de inversión se definen los siguientes ejes estratégicos: Reducción de la pobreza, Cierre de brechas territoriales, Generación de empleo, Generación de complementariedad con iniciativas privadas, Incremento de la productividad e Intensidad en insumos nacionales, mas no se plantea como prioridad temas como la erradicación de la discriminación y la violencia o el acceso a la justicia (PND 2017-2021). La priorización de los recursos estatales en estos ámbitos nos indica cual podrá ser la agenda real del gobierno durante los próximos años, priorizando temas económicos y el fortalecimiento de servicios básicos por encima del impulso de cambios y transformaciones sociales.

En la propuesta borrador de la Agenda para la Igualdad Intergeneracional, se ha incluido políticas destinadas a prevenir la violencia sexual en el ámbito educativo y fortalecer el sistema de protección integral en temas de violencia sexual. Así también, el borrador del nuevo Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, contempla una política específica a temas de violencia sexual y embarazo en la niñez y adolescencia.

A nivel sectorial, el Ministerio de Educación ha enfatizado su compromiso con fortalecer la protección de derechos y específicamente con la cero tolerancia frente a los casos de violencia sexual. Fander Falconí han priorizado tres ejes de la política pública educativa: calidad, cobertura y derechos. En el eje de derechos se plantea la definición de estándares de convivencia, la formación docente, el fortalecimiento de los equipos de los Departamentos de Consejería Estudiantil o la definición de metodologías pedagógicas innovadoras. El Ministro Fander Falconí emitió el 20 de junio un comunicado en el que hizo un llamado a la corresponsabilidad a los miembros de la comunidad educativa para denunciar situaciones de violencia y se inició un proceso de revisión de las políticas públicas existentes.

El tema de violencia sexual ha sido incluido en el plan estratégico del Ministerio de Educación y se ha definido el Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz, el cual tiene como objetivo la reducción de los índices de violencia contra la niñez y la adolescencia en el ámbito escolar. Dicho Plan ha sido construido por los funcionarios del Ministerio con la participación de la cooperación internacional, especialmente de las agencias del Sistema de Naciones Unidas. Dentro de este plan se ha definido una estrategia específica de prevención de delitos sexuales, que vendría a ser la actualización del Plan Nacional de Erradicación de Delitos Sexuales, el cual cuenta con tres ejes: Prevención, Atención y protección y Reparación integral.

De igual modo, si observamos las prioridades de financiamiento, el presupuesto del Ministerio de Educación ha ascendido un 16% con respecto al año anterior. Según entrevista ofrecida por el ministro, la inversión se va a focalizar en fortalecer la estructura de protección de derechos, a través del fortalecimiento de los equipos docentes y los Departamentos de Consejería Estudiantil, a través de la contratación y formación profesional.

Se ha procedido con la emisión de dos acuerdos ministeriales que permitieron responder a la necesidad política y social en el momento de mayor algidez mediática. El Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2017-00055-A para delimitar acciones acerca de la emisión de políticas para la contratación de personal directivo, docente y administrativo en las instituciones educativas fiscomisionales y particulares del sistema educativo nacional, “generando procesos de reclutamiento, selección y evaluación del personal directivo, docente y administrativo de los establecimientos educativos particulares y fiscomisionales, que sean rigurosos y transparentes” (Ministerio de Educación 2017). Y el Acuerdo Nro. MINEDUC-

MINEDUC-2017-00052-A es expedido con el fin de disponer un instructivo de actuación, para la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en los establecimientos del Sistema Educativo Nacional. Describe también la obligatoriedad de denunciar y actuar tanto judicial como administrativamente frente a las infracciones de tipo sexual tipificadas en forma expresa en los artículos 151 al 175 del COIP (2013). Frente a esta normativa indicar que el Ministerio de Educación contaba ya con la normativa legal que establecía los procedimientos de actuación¹² así como la obligatoriedad de la denuncia (Artículo 342 del RLOEI) en menos de 48 horas ante a las autoridades de justicia tal como lo dispone el Código de la Niñez y la Adolescencia y ante las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos (Artículo 355 del RLOEI). Este último acuerdo fue reformado por el Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2017-00088-A en el que se definen las medidas de protección de aplicación inmediata frente a hechos de violencia sexual cometida por miembros del equipo docente o personal administrativo. No obstante, las medidas indicadas en este acuerdo, ya estaban contempladas el RLOEI.

Sin embargo, los acuerdos emitidos son normativas que ya están contempladas en la Ley y su Reglamento, por lo que podemos considerar a estas acciones como estrategias de manipulación política (Sabatier 2007) en lugar de acciones técnicas, que buscan visibilizar una ruptura con la gestión anterior y aportar claridad al tema. No obstante, son estrategias discursivas que si bien sirven para posicionar el protagonismo y el compromiso del Ministerio de Educación frente al abordaje de la problemática, abren el debate a la esfera pública y se da cabida a que la ciudadanía exija al gobierno acciones concretas.

Las principales acciones que el Ministerio de Educación ha realizado son la firma de un nuevo convenio interinstitucional entre las instancias del Estado, Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que busca renovar el anterior convenio tripartito, y replantear la importancia de la adecuada articulación intersectorial para al efectiva investigación, sanción y restitución de los derechos.

En el marco de este convenio, y como una de las acciones políticas que considero establece una diferencia con las gestiones anteriores, se realizó la entrega de los casos archivados por el Ministerio de Educación a la Fiscalía para su análisis y apertura de denuncias en caso de encontrarse posible delitos judiciales o penales, como el fraude procesal por la omisión de la

¹² Capítulo V, VI, VII y X del RLOEI y Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en el ámbito educativo.

denuncia principalmente. De igual modo se ha procedido a disponer la desvinculación de todos aquellos docentes con contrato o nombramiento provisional que tiene antecedentes penales o administrativos por temas de violencia sexual y la reapertura de sumarios administrativos a aquellos que tienen nombramiento definitivo. Además se ha emitido un acuerdo que dispone la apertura de Recursos extraordinarios de revisión a sumarios administrativos que han sido archivados.¹³ No obstante, para interponer este recurso hay un plazo de un año desde la emisión de la resolución, por lo que las sanciones dadas con anterioridad a un año no serán posibles interponer este recurso. A su vez, se han destituido Directores Distritales de Educación por malas praxis frente a casos de violencia sexual cometidos por docentes, como la omisión de la denuncia o la no sanción de los casos identificados.

Por otro lado, el Ministerio de Educación propuso a su vez un proyecto de ley para realizar cambios en la Ley de Servicio Público y en el Código del Trabajo para que no prescriban administrativamente casos de violencia sexual cometidos por personal educativo contra estudiantes y a su vez se ha solicitado la revisión de la LOEI y su Reglamento para mejorar los mecanismos administrativos, entre otras reformas normativas que están planificadas efectuarse.

Por último resaltar el esfuerzo de fortalecer una buena administración pública a través del Acuerdo 89-A en el que se reforma el Código de ética. En este acuerdo se establece que los principios que guían la buena conducta de un servidor público son la defensa de derechos y la buena administración.

En ese sentido, se están redefiniendo los procesos administrativos de los niveles desconcentrados y proponiendo el desarrollo de sistemas informáticos que permitan tener un mayor control sobre los distritos, sobre la actuación de los funcionarios y sobre los casos de violencia sexual, a fin de mejorar la eficiencia del servicio público mediante la reducción de tiempos y la mejora de la respuesta pública.

¹³ Un recurso extraordinario de revisión se interpone cuando se considere que la resolución incurre en un error de hecho o de derecho, que hayan testimonios o documentos de respaldo falsos, que aparezcan nuevas pruebas o que la resolución se haya dictado bajo condiciones de coerción, violencia o prevaricación (Código Orgánico Administrativo 2017).

No obstante, si bien se están realizando acciones y definiendo líneas de acción al respecto de la problemática, está aún todavía por verse la formulación e implementación de políticas con metas e indicadores concretos, que cuenten con los recursos suficientes para ser implementadas, así como la continuidad de los esfuerzos estatales en este tema una vez que haya pasado el boom mediático.

Además de las políticas públicas que puedan emitirse y ejecutarse, que como ya hemos visto, no son de carácter innovador, lo que principalmente se evidencia es un cambio discursivo entre las dos gestiones administrativas: de ser un tema que formalmente apenas se nombraba, se ha convertido en un tema de debate y sobre el que las autoridades políticas ofrecen declaraciones oficiales sobre cómo está interviniendo el Ministerio de Educación y el gobierno en su conjunto, enfatizando la cero tolerancia.

Al respecto, sería preciso analizar el impacto del discurso que la actual gestión está teniendo sobre los niveles desconcentrados, en la efectividad o no de la actuación administrativa. Sin embargo, si analizamos el nuevo Plan de Desarrollo podemos apreciar que si bien el tema de la violencia sexual se nombra, no se ha planteado una política específica para ello.

Un cambio discursivo¹⁴ implica un cambio en lo simbólico (Bourdieu 2007). Como ya he señalado hablar de un tema que había sido tabú genera y amplía el debate a la ciudadanía, promueve que las personas hablen del tema, generando múltiples explicaciones causales, múltiples posibles propuestas de solución, e incluso promoviendo la denuncia de estos hechos. Al respecto, funcionarios públicos del Ministerio indican que actualmente se evidencia una mayor denuncia de casos de violencia sexual tanto de casos nuevos como de casos mal tramitados anteriormente que exigen se revise su proceso. El cambio discursivo implica un compromiso formal y político con el tema que habrá que ver como se materializa en la ejecución de políticas públicas concretas.

3. Conclusiones

Como analiza Carrillo (2010), las políticas públicas en materia de género en Ecuador se han enfocado en temas de violencia a través de la implementación de medidas basadas en la sensibilización, capacitación y fortalecimiento de la articulación interinstitucional. En este

¹⁴ A nivel de políticas públicas todavía es pronto como para plantear que existe una diferencia administrativa. A su vez, mi principal interés en este capítulo es analizar el discurso formal en torno a la violencia sexual, más no la efectividad de las políticas planteadas.

sentido, el sujeto femenino que es objeto de políticas públicas estatales es la mujer vulnerable que requiere protección (Carrillo 2010).

Como hemos podido revisar, la violencia sexual forma parte de la agenda pública desde hace bastante tiempo y desde el gobierno se han dado diferentes respuestas al respecto. En este sentido, podemos considerar que formalmente ha existido un compromiso por el cambio y por poner fin a la violencia. No obstante, la ausencia de recursos dirigidos a programas específicos sobre violencia sexual ha dificultado que estas políticas públicas sean implementadas con efectividad.

El discurso del gobierno es un discurso que enfatiza la garantía de derechos y la experticia por encima de factores políticos y culturales. Se enfatiza la idea de la buena administración pública y la búsqueda de la mejora de la universalidad, eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos a través de una mayor regulación y control, garantizando los derechos y el bien común, el buen vivir. Se espera que el Estado actúe de modo racional dejando a un lado aquellos valores sociales y culturales que son perniciosos, promoviendo la garantía de derechos y la transformación cultural.

Actualmente en cambio, podemos identificar un discurso político en los medios de comunicación que dota de mayor fuerza a la política pública. Este discurso realiza un mayor énfasis discursivo en el compromiso de gobierno para afrontar esta problemática, la no impunidad y la aplicación de la ley de modo riguroso, garantizando la protección integral.

La mediatización de este problema implica que se posición en la opinión pública el tema, planteando una preocupación social, pero también política. Los intereses que están en juego son diversos y dignos de análisis en otra investigación. No obstante, en lo que nos compete en esta investigación, se debe tener en consideración esta mediatización del discurso, ya que simbólicamente se impone un problema y su definición en la opinión pública.

El discurso que prima sobre la violencia sexual es un discurso que identifica a los docentes como los principales agresores e invisibiliza la violencia sexual en el ámbito familiar, y que resalta el espacio educativo como un espacio de amenaza en lugar de protección. A su vez el discurso oficial enfatiza la cero tolerancia y la denuncia inmediata de estos casos, que exige el cumplimiento de la norma a los funcionarios públicos bajo riesgo de sanción.

Esto nos hace preguntarnos si el discurso de la universalidad y la eficiencia por un lado y el discurso de la no impunidad y la cero tolerancia está siendo aplicado a nivel territorial y de qué modo este discurso está presente en los funcionarios públicos.

Capítulo 3

Las paradojas de la racionalidad del Estado

El Ministerio de Educación es una institución formal que forma parte del órgano ejecutivo del gobierno por lo que está compuesta de reglas y normas institucionales que rigen la conducta de sus miembros, tanto formales, a través de leyes y procedimientos, como informales, a través de creencias y valores (North 1993).

De igual modo, como señala Weber (1964), la dominación legal implica que las instituciones cuenten con una estructura ordenada y jerarquizada, en la que estén claramente definidas las funciones, procedimientos, roles y actividades de cada área. Cada funcionario tiene definido claramente qué debe hacer y los pasos a seguir frente a diferentes situaciones, procedimientos que debe obedecer “objetivamente” para evitar actuaciones discrecionales o personalistas. Al respecto, en este capítulo se va a analizar de qué manera el Ministerio de Educación se encuentra “ordenado” jerárquica y funcionalmente, cuáles son las funciones y competencias de cada área y cuáles son los procedimientos y reglas formales que regulan la conducta de los funcionarios públicos para afrontar situaciones de violencia sexual cometidas contra estudiantes con el objetivo de analizar de qué modo se aplican estas reglas formales en los niveles desconcentrados. Algunas preguntas que responderemos son: ¿Cómo se estructuran las prácticas de los funcionarios públicos frente a la violencia sexual? ¿Cómo se relacionan los procedimientos burocráticos con las prácticas de los funcionarios? ¿Cuáles son los mecanismos que influyen en la práctica burocrática?

1. El abordaje de la violencia sexual en el marco de la estructura burocrática del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación ha sido fortalecido durante este proceso institucionalista y tecnocrático, caracterizado por el aumento de funcionarios públicos y por la definición de funciones actividades, obligaciones y líneas de trabajo que están establecidas tanto en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe y su Reglamento, así como por el Estatuto por procesos emitido a través del Acuerdo Ministerial 020-13 el cual también define las divisiones, roles y funciones de cada área.

El Ministerio de Educación es una entidad dedicada a garantizar el derecho a la educación, una educación de calidad que fomente “el desarrollo integral de los niños, niñas y

adolescentes”. Para ello define políticas públicas encaminadas a ampliar la cobertura, la permanencia y la calidad de la educación, tal como se establece en el Estatuto por procesos. A fin de garantizar la educación de calidad, el Ministerio debe definir políticas públicas que busquen reducir los índices de problemáticas sociales que afectan el pleno desarrollo de la niñez y la adolescencia. Por ende, uno de los temas a abordar desde la política pública por el Ministerio de Educación ha sido el tema de violencia escolar, específicamente la violencia sexual.¹⁵

Según la dominación burocrática (Weber 1964), las instituciones se dividen en múltiples áreas y cada una de ellas se encarga de procesos y actividades específicas, por lo que a continuación vamos a identificar cuáles son las áreas que se relacionan con la prevención y abordaje de la violencia sexual y a través de qué procesos y actividades lo realizan.

Los procesos del Ministerio de Educación son gobernantes, sustantivos o adjetivos.¹⁶ De los tres procesos, en el presente acápite nos interesa entender sobre todo los procesos sustantivos que son aquellos destinados a implementar las actividades destinadas a cumplir con la misión, visión y objetivos del Ministerio y los procesos adjetivos, destinado a dotar de personal y recursos financieros y materiales, así como a definir procesos que garanticen un adecuado clima laboral, a través de procedimientos normativos y sancionatorios. Estos procesos se despliegan en diferentes áreas y departamentos, encargados cada uno de ellos de unas funciones específicas que aportan a nuestro objeto de estudio, la racionalidad del proceso. Siguiendo el mandato de desconcentración establecido tanto en la Constitución de la República del 2008 como en la LOEI¹⁷ y su Reglamento, el Ministerio se encuentra desconcentrado en 9 coordinaciones zonales y 140 Direcciones Distritales tal como establece la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, las cuales operativizan y dan seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas dictaminadas desde el nivel central.

¹⁵ En el capítulo I ya se ha abordado ampliamente la política pública que desde el Ministerio de Educación se ha desarrollado para dar una respuesta al problema de la violencia sexual en el Sistema Educativo

¹⁶ Según el Art. 4.- Procesos del Ministerio de Educación del Estatuto por procesos Acuerdo 020, los procesos se dividen en función del tipo de contribución que realizan para el cumplimiento de la misión del Ministerio. Estos son: “Procesos Gobernantes. Son aquellos que proporcionan directrices, políticas y planes estratégicos para el funcionamiento de la Institución y son realizados por el directorio y/o la máxima autoridad; Procesos Sustantivos. Son los procesos esenciales de la institución, destinados a llevar a cabo las actividades que permitan ejecutar efectivamente la misión, objetivos estratégicos y políticas de la institución y; Procesos Adjetivos. Son aquellos que apoyan a los procesos gobernantes y sustantivos, se encargan de proporcionar personal competente, reducir los riesgos del trabajo, preservar la calidad de materiales, equipos y herramientas. Así mismo, incluyen aquellos que proveen servicios legales, contables, financieros y de comunicación.”

¹⁷ Ley Orgánica de Educación Intercultural

Como indica Weber (1964), cada nivel jerárquico está encargado de un tipo de actividad, tiene a cargo un inferior y responde a su vez a un ente superior.

En primer lugar, el nivel central, el cual tiene la responsabilidad de emitir normas, formular políticas públicas y proyectos, así como gestionar la implementación de las mismas a través de los niveles desconcentrados (Art 26 LOEI). El Ministerio se divide a su vez en dos viceministerios: de la gestión y de educación.

En cuanto a los procesos sustantivos, señalar que el Ministerio cuenta con las siguientes áreas: fundamentos educativos, innovación educativa y Buen Vivir, desarrollo profesional educativo, educación intercultural bilingüe, educación especializada e inclusiva, administración escolar y apoyo, seguimiento y regulación de la educación.

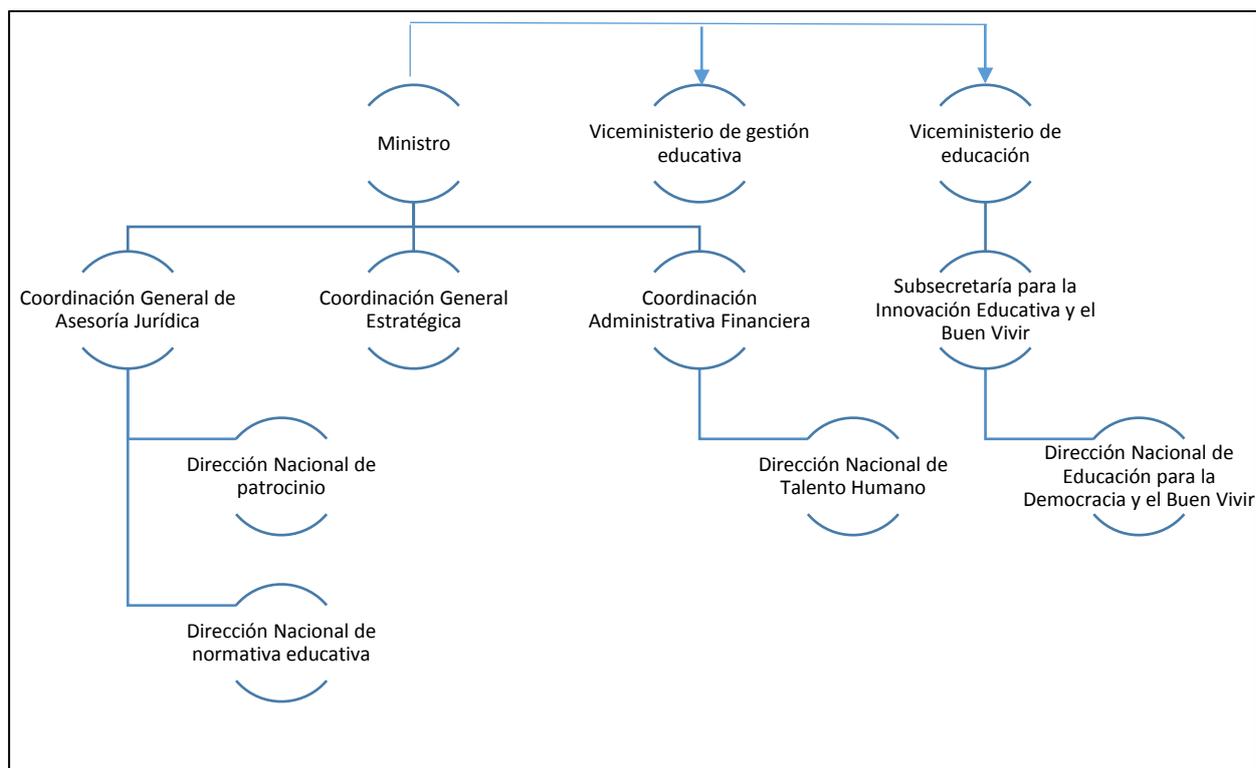
Considerar que estas áreas son las encargadas de cumplir con la misión, visión y objetivos del Ministerio, es decir, deben definir políticas públicas orientadas no solo a ampliar la cobertura sino también a mejorar la calidad. Sin embargo, en materia de prevención de la violencia entre otras problemáticas psicosociales se encarga de manera directa la Subsecretaria de Innovación educativa y buen Vivir, cuya misión: “Generar políticas, programas y proyectos innovadores, para los actores de la comunidad educativa, con el propósito de fomentar el desarrollo integral de los y las estudiantes, con metodologías sostenidas en el tiempo que permitan alcanzar los objetivos educativos y del Buen Vivir” (Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A). A través de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen vivir, instancia a cargo de definir políticas orientadas a favorecer la construcción de una cultura de paz, fomentar la participación estudiantil y potenciar capacidades y habilidades de los estudiantes. A su vez debe definir políticas orientadas a la prevención de la deserción y de problemáticas psicosociales, así como diseñar programas o estrategias de prevención y abordaje de casos de vulneración de derechos.

En cuanto a los procesos adjetivos indicar que el Ministerio cuenta con el área de planificación, gestión estratégica, asesoría jurídica, cooperación y asuntos internacionales, comunicación social, auditoría interna y administrativo financiero. El área de asesoría jurídica tiene la misión de definir políticas y estrategias para la defensa institucional y de funcionarios, es decir se encarga de hacer prevalecer las normas institucionales y defender a los funcionarios frente a posibles causas judiciales o administrativas abiertas en el ejercicio de

sus funciones. Dentro de esta área se encuentra la dirección de normativa, encargada de emitir y controlar el cumplimiento de las normas educativas emitidas y la dirección de patrocinio, área encarga de defender los intereses del Ministerio de Educación.

La coordinación general estratégica regula los procedimientos de atención ciudadana, es decir, “Atender a través del sistema de atención ciudadana los comentarios, inquietudes y quejas, así como denuncias en primera instancia o direccionar a las instancias correspondientes” (Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A). Por último, la dirección de talento humano dentro del área administrativa financiera, se encarga de garantizar la adecuada gestión del talento humano, siendo una de las atribuciones “Receptar las quejas y denuncias realizadas por la ciudadanía en contra de servidores públicos, elevar un informe a la autoridad nominadora y realizar el seguimiento oportuno” (Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A).

Ilustración 3.1 Estructura orgánica del Ministerio de Educación¹⁸



Fuente: Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A

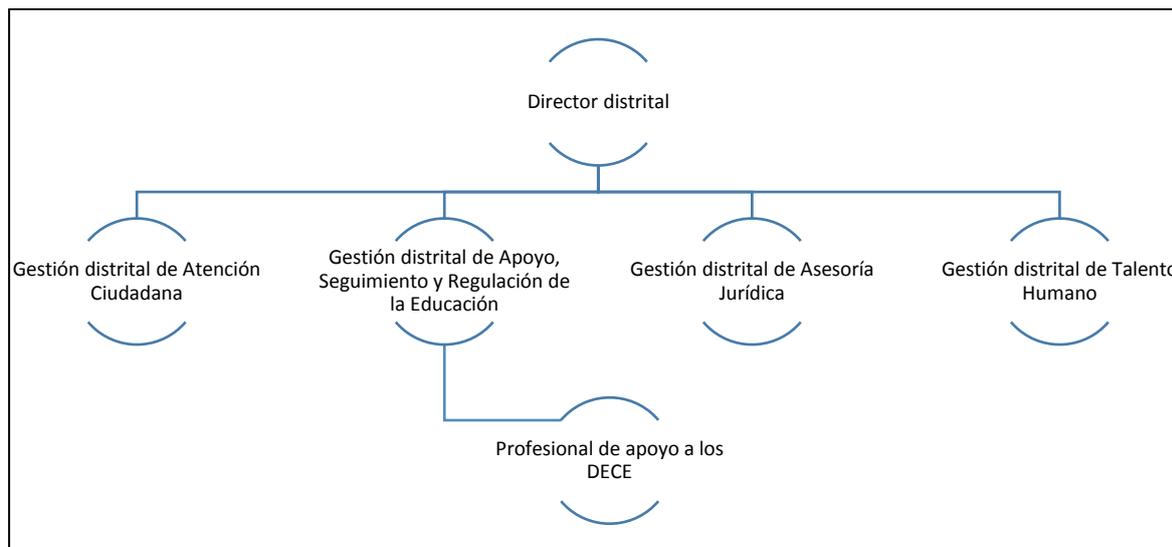
¹⁸ En el organigrama se han señalado únicamente aquellas áreas descritas en el presente acápite.

El nivel zonal liderado por el coordinador zonal, coordinan y controlan la ejecución de los distritos, siguiendo las disposiciones del nivel central y la normativa vigente (Art. 28 LOEI). El área de educación especializada e inclusiva la encargada de operativizar las políticas públicas definidas por innovación educativa y buen vivir. A su vez cuenta también con un área de talento humano para la gestión del personal y de asesoría jurídica encargada de asesorar y auditar la debida aplicación de la normativa legal vigente, patrocinar casos en los que estén involucrados los intereses institucionales y “gestionar la aplicación de procesos de reclamos y recursos administrativos relacionados con sus atribuciones y responsabilidades, en nivel zonal” (Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A).

El nivel distrital es el encargado de operativizar las políticas públicas y proyectos definidos en el nivel central adecuándolos a las particularidades sociales y culturales, a fin de alcanzar los objetivos estratégicos, a través de la coordinación, asesoramiento y control de las instituciones educativas. A su vez es el encargado de garantizar la gestión de proyectos, los trámites y la atención a la ciudadanía” (Art. 29 LOEI).

El director distrital tiene la competencia de “diseñar las estrategias y mecanismos necesarios para asegurar la calidad de los servicios educativos del distrito, (...) desarrollar proyectos y programas educativos, planificar la oferta educativa del distrito, gestionar las actividades de los circuitos educativos intercultural y o bilingües de su territorio y ofertar servicios a la ciudadanía con el objeto de fortalecer la gestión de la educación de forma equitativa e inclusiva con pertinencia cultural que responda a necesidades educativas especiales” (Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A). Es decir, es el encargado de impulsar la operativización de programas y proyectos de gestión educativa, asesorar y controlar el ejercicio de las funciones del personal de las instituciones educativas y articular con las demás instancias para garantizar el bienestar de los estudiantes, entre otras atribuciones.

Ilustración 3.2 Organigrama de la estructura de la Dirección Distrital de Educación



Fuente: Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A

En el distrito, es la unidad de Apoyo, Seguimiento y Regulación la encargada de “Aplicar las políticas, normativas, estrategias planes y programas para la asesoría, seguimiento, auditoría, control y regulación de la gestión educativa en los ámbitos administrativos y pedagógicos, a las instituciones educativas en todos los niveles y modalidades de educación del distrito.” Es decir, entre sus atribuciones se encuentra “aa. Asesorar en las actuaciones pertinentes acorde a las rutas y protocolos existentes a los profesionales de los Departamentos de Consejería Estudiantil o a la ciudadanía en casos de vulneración de derechos; con mayor prioridad a casos de violencia sexual; bb. Dar seguimiento oportuno a los casos de vulneración de derechos; con mayor prioridad a casos de violencia sexual; en coordinación con el Departamento de Consejería Estudiantil” (Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A). La unidad de Atención Ciudadana es la dependencia encargada de recibir y atender los reclamos o denuncias de los ciudadanos. Bajo la idea de la buena administración pública, esta dependencia es importante y generalmente los distritos buscan que los procesos sean atendidos con la menor discrecionalidad posible estandarizando los procedimientos y se brinde una respuesta al usuario con agilidad y con calidad, logrando la “satisfacción del usuario”.¹⁹

El área de asesoría jurídica, cuyo jefe es miembro de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, es el área encargada de asegurar la legalidad de los procesos que lleva a cabo el

¹⁹ Eslogan ubicado en la parte frontal de una Dirección Distrital de Educación de Quito.

distrito y las instituciones educativas a su cargo, ofreciendo el servicio de patrocinio a los funcionarios y de asesoría jurídica. Tal como señala una de sus atribuciones controla y audita la defensa de los intereses institucionales en juicios y acciones constitucionales. En este sentido, el área jurídica está pensada como un espacio legal de defensa de los intereses de la institución y del funcionario en particular y no para el beneficiario de la política educativa, que sería el estudiante y la familia. Esto es importante tener en cuenta, ya que cuando suceden denuncias en contra de docentes, el rol del jurídico es ambiguo. Por un lado, ofrecen asesoría y patrocinio a los funcionarios tal como dispone el Estatuto, por otro deben salvaguardar la protección del estudiante, según lo dispone el Reglamento de la LOEI. A su vez, el área jurídica controla el cumplimiento de la normativa y gestiona los procesos administrativos, es decir, son los encargados de velar por el cumplimiento de las reglas formales del Ministerio de Educación.

El área de talento humano, a más de controlar y administrar el recurso humano, es otra de las áreas que forma parte de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, sustanciando los sumarios administrativos abiertos contra docentes. El área de talento humano debe definir a partir de diferentes evidencias si es procedente el inicio de sumario, el tipo de falta y la sanción.

Como hemos podido analizar, a través de las leyes, en este caso la LOEI y su Reglamento se estructura el Ministerio de Educación, dividiéndolo en múltiples partes, cada una de ellas se encarga de una misión específica. Todas las áreas en su conjunto aportan a cumplir con los objetivos institucionales. Sin embargo, esta división tan procedimentada, si bien permite ordenar actividades y procesos, implica también la separación de procesos que están íntimamente ligados entre sí, es decir, se disipa el poder de actuar sobre un tema específico. No puede abordarse el problema de la violencia sexual en el ámbito educativo sin el involucramiento del área de talento humano, jurídico o comunicación. Al final, la instancia encargada de implementar políticas para la prevención y el abordaje de casos de vulneración de derechos, la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, está obligada a articularse con las demás áreas. No obstante, las demás áreas no cuentan entre sus competencias definidas en el estatuto el hecho de trabajar esta temática, lo que vuelve a la articulación algo más complejo de lo imaginado.

Después de haber analizado la estructura del Ministerio de Educación y comprender de qué modo esta “ordenado” funcional y jerárquicamente para abordar el problema de la violencia sexual, a continuación, vamos a analizar las normas formales que delimitan el actuar de los funcionarios públicos, en función del área al que pertenecen en esta estructura planteada.

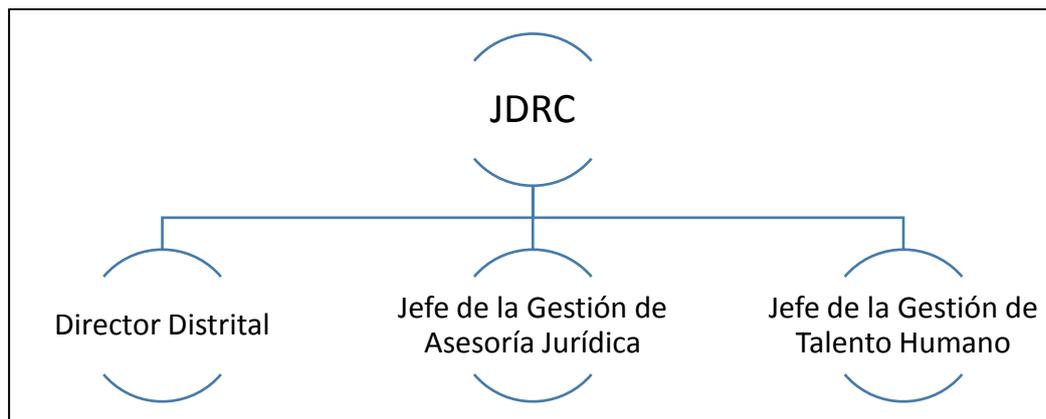
2. Entre el discurso formal y la práctica burocrática: Ruta de actuación de la institución educativa y la Junta Distrital de Resolución de Conflictos (JDRC) frente a casos de violencia sexual

Como señala Weber (1964), la definición de leyes, reglamentos, acuerdos ministeriales e instructivos tiene como fin reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la aplicación de la política pública, evitando de este modo que actúen en base a relaciones personales o estereotipos socioculturales. La dominación legal funciona gracias a la obediencia a una autoridad impersonal (la norma) que establece qué se debe hacer en cada momento.

En este sentido, el Ministerio de Educación ha establecido cuáles son las conductas inadecuadas en las que puede incurrir un docente, incluyendo aquellas de connotación sexual, así como un procedimiento específico para que los funcionarios públicos del nivel más bajo del Estado, es decir, las Direcciones Distritales de Educación y las instituciones educativas, puedan aplicar cuando identifican casos de violencia sexual contra estudiantes. Este procedimiento está establecido tanto el Reglamento a la LOEI como en un instructivo denominado Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia cometidas o detectada en el ámbito educativo (Ministerio de Educación 2013 y 2017), mismo que busca reducir la incertidumbre y la discrecionalidad de los actores estatales.

En el nivel distrital, la LOEI define una estructura en el nivel distrital denominada Junta Distrital de Resolución de Conflictos (JDRC) (Art. 65 de la LOEI) destinada a la exigibilidad, restitución y protección de los derechos de los y las estudiantes (Art. 14 de la LOEI). Este organismo, está conformado por el director distrital, el jefe de talento humano y el jefe de asesoría jurídica.

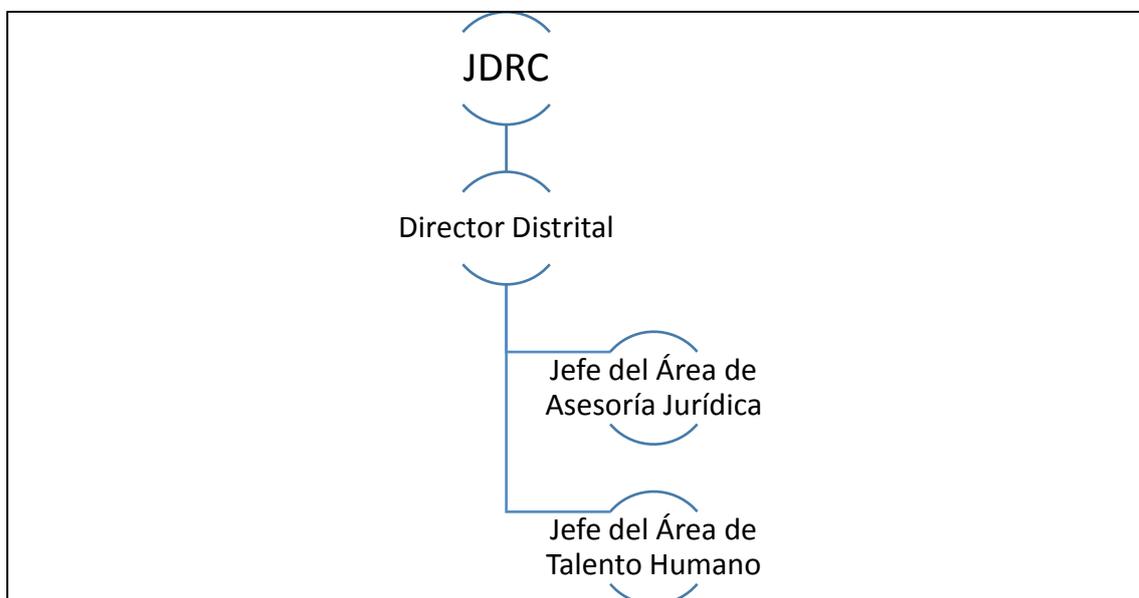
Ilustración 3.6 Organigrama de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos



Fuente: Acuerdo Nro. MINEDUC-ME-2015-00157-A

Si bien esta es la estructura establecida en la LOEI, la cual presupone la existencia de relaciones horizontales entre sus tres miembros, en la práctica se constituye otro tipo de organización funcional que se sostiene sobre las relaciones formales jerárquicas que existen entre sus miembros. Es decir, el Director Distrital es la máxima autoridad del nivel distrital, y, por ende, es quien ostenta el máximo poder sobre los demás miembros, es quien se encuentra en la cúspide de la estructura distrital.

Ilustración 3.7 Organigrama de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos en la práctica



Fuente: Datos tomados de la investigación de campo o del trabajo investigativo

Este organigrama representa con mayor precisión el funcionamiento de la estructura organizativa de la JDRC, en donde se representa una relación jerárquica y no horizontal,

como se esperaría a partir de la norma. Esto es importante tenerlo en cuenta, ya que como veremos más adelante, es la persona que ocupa el cargo de Director Distrital quien tiene el poder de definir cómo aplicar la norma e incluso de hacer cambiar informes para guiar el proceso en función de su voluntad. La aplicación de la norma no emana ni del poder impersonal que tiene la norma por sí misma, ni del resultado de una deliberación horizontal entre los miembros de la JDRC. Sino que la forma en que al final esta es aplicada se relaciona con el interés y la voluntad individual del Director Distrital, ya que tiene la función de orientar y dirigir la actuación de los demás miembros del distrito.

La JDRC es por ende un organismo transicional y no permanente. Se constituye cada vez que entra una denuncia en el distrito a través de la disposición dada por el Director Distrital quien, una vez conocida una falta administrativa ordena a la JDRC el inicio y la sustanciación de un sumario administrativo, y se disuelve cada vez que la JDRC emite una resolución al caso. Al tratarse de un organismo que continuamente se crea y se diluye con cada caso, en la práctica es un organismo con funciones permanentes por la alta incidencia de denuncias que existen. El Art 139 señala que las personas que han sido afectadas por una mala praxis de las establecidas en el artículo referido a las prohibiciones (Art. 132 LOEI), deberán ser reparadas y restituidas en sus derechos. El Artículo 132 establece las prohibiciones de los docentes y el 133 las sanciones correspondientes a cada una de las prohibiciones.²⁰ Las sanciones establecidas a las prohibiciones relacionadas con actos de naturaleza sexual o atentatoria contra la dignidad e intimidad del estudiante son:

- Se impondrá una multa equivalente al diez por ciento de su remuneración a la prohibición establecida en el literal “f. Actuar con negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones”.

²⁰ A su vez en el Art. 354 del RLOEI define al acoso sexual del siguiente modo:

“Para efectos de la sanción disciplinaria, se entiende por acoso u hostigamiento sexual en el ámbito educativo, sin perjuicio de lo determinado en el Código Penal y en el Código de la Niñez y Adolescencia , toda conducta con un contenido sexual que se realizare aislada o reiteradamente, escrita o verbal, gestual o física. Se consideran, para el efecto, las siguientes conductas o manifestaciones:

1. Requerimiento de favores sexuales que implicaren el ofrecimiento, por parte de un docente, directivo o administrativo, dirigido a mejorar la condición académica de un estudiante a cambio de cualquier favor de carácter sexual;
2. Amenazas implícitas o expresas, físicas o morales, de daños y castigos, referidas a la situación actual o futura del estudiante, que se pudieren evitar si se concedieren favores de carácter sexual;
3. Utilización de palabras escritas u orales de naturaleza o connotación sexual, dirigidas a uno o más estudiantes de manera específica o individual;
4. Mostrar imágenes con contenido sexual, constantes en fotos, películas, revistas u otros medios que se alejen del propósito educativo
5. Mostrar imágenes pornográficas, constantes en fotos, películas, revistas u otros medios;
6. Realización de gestos, ademanes o cualquier otra conducta no verbal de naturaleza o connotación sexual; y,
7. Acercamientos corporales y otros contactos físicos de naturaleza o connotación sexual.” (Art. 354 RLOEI).

- Se sancionará con la suspensión sin sueldo por un máximo setenta días para las prohibiciones:
 - o “h. Permitir o incentivar el uso de medios, cualquiera que estos sean, que pudieran convertirse en acciones atentatorias contra la dignidad de las niñas, niños y adolescentes;
 - o m. Incentivar, promover o provocar, por cualquier vía, la discriminación contra las personas, el racismo, la xenofobia, el sexismo y cualquier forma de agresión o violencia dentro de los establecimientos educativos. Ningún motivo justificará estas acciones;
 - o y n. Incentivar, promover o provocar por cualquier vía dentro de los establecimientos educativos acciones que atenten contra la dignidad de la persona.”

- La destitución del docente se impondrá únicamente a los literales:
 - o y. Evaluar a los y las estudiantes en lugares distintos a los establecimientos educativos;
 - o aa. Cometer infracciones de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales;
 - o bb. Incumplir la obligación de denunciar a las autoridades jurisdiccionales correspondientes los casos de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales cometidos por funcionarios educativos en contra de los estudiantes”.

Ante casos de violencia sexual, a la junta se le dispone “realizar una investigación conducente a determinar la responsabilidad administrativa y la sanción correspondiente, y a establecer los niveles de riesgo o vulnerabilidad a fin de imponer inmediatamente las medidas de protección necesarias para la víctima” (Art. 343 numeral 3 del RLOEI). Esto implica algunos nudos críticos, como la aparente “obligación” de demostrar que se incurrió en dicha falta administrativa, algo que como veremos a continuación es uno de los principales argumentos que la JDRC utiliza para la no sanción o el archivo de este tipo de casos. La misma normativa que interpela a la JDRC a demostrar que el acto sucedió a su vez contempla la posibilidad de que si no hay pruebas suficientes, se podrá archivar el caso sin dejar ningún tipo de constancia en el expediente del docente (Art. 352 RLOEI). Como podremos apreciar, los funcionarios tienden a acogerse a este artículo para que, ante una aparente falta de evidencia, el sumario pueda ser archivado y el docente pueda volver a sus funciones sin ningún tipo de

consecuencias, independientemente de si se haya ejercido o no alguna de las prohibiciones estipuladas.

La mayor parte de agresiones sexuales que cometen los docentes no son violentas por lo que su demostración, desde una instancia administrativa, será algo casi imposible. Suelen ser actos sexuales que no dejan marcas en el cuerpo, como acercamientos, insinuaciones, gestos o comentarios de connotación sexual. Suceden sin la presencia de testigos y en lugares privados, donde entra en juego la relación de poder que existe entre docente-estudiante, apareciendo el acto de agresión sexual opacado por el velo del consentimiento – consentimiento que a su vez encubre amenazas y coerciones -. Entonces, la mayor parte de las situaciones de violencia sexual que suceden en el ámbito educativo corren el riesgo de quedar impunes y de que los funcionarios continúen con sus funciones docentes. Como en uno de los expedientes revisados en el que el docente señala “es mi palabra contra la suya” se expresa que la dificultad de sancionar a un docente sin pruebas deja en indefensión a la estudiante que denuncia y que debe demostrar la agresión, frente al docente, a quien la ley le protege con el simple principio de la inocencia.

Es así que la JDRC, algo intangible y abstracto, se convierte en un organismo que tiene el poder simbólico de definir socialmente si alguien puede ser presumiblemente inocente o culpable. La JDRC adquiere una materialidad absoluta cuando logra que los tres miembros que la conforman tomen una decisión unánime, que tendrá consecuencias sobre el docente sumariado y sobre la víctima, pero también sobre la familia de dicha víctima y sobre el resto de estudiantes que son parte de la institución educativa en la que se ha identificado el caso de violencia sexual. La JDRC es a la vez, el órgano rector y controlador del comportamiento del personal de las instituciones educativas como el órgano juzgador de aquellas conductas definidas como inadecuadas.

En el distrito se lleva a cabo un procedimiento complejo, el cual está respaldado a través de documentos escritos, actas y datos que se acumulan ordenadamente en expedientes. La cultura burocrática se expresa en que toda actuación por parte del funcionario - reuniones, entrevistas, toma de decisiones -, debe ser respaldada de documentos administrativos que sirven de evidencia para las autoridades que toman las decisiones, tanto las inmediatas de acuerdo al órgano regular – la JDRC-, como aquellas autoridades externas que controlan la debida aplicación de la normativa – Coordinaciones zonales del Ministerio de Educación,

nivel central del Ministerio de Educación, Corte Provincial, entre otras-. Es así que el hecho de violencia se convierte en un documento, en un expediente con un código y representado a través de múltiples informes y actas que respaldan las acciones de los diferentes actores implicados y que sirven de base y de justificación de la toma de decisiones.

Por otro lado, se espera que la dominación burocrática ejerza su poder de modo racional a través de la división de actividades y funciones. Cada uno de los funcionarios que son parte de la Dirección Distrital aporta de manera específica al caso, cada burócrata tiene su función y su misión, de tal modo que aparentemente nadie tenga el poder suficiente como para imponer su versión. En este sentido en el proceso administrativo sancionatorio entran en juego diferentes personas, cada uno de ellos con un rol específico, generándose una compleja red de actores en la que cada uno de ellos tiene cierta responsabilidad con el caso.

2.1 La activación de la denuncia

Es en la familia o en la institución educativa donde se detectan este tipo de agresiones, generalmente porque de repente, la víctima decide comentárselo a alguien de su confianza. Según el protocolo de actuación definido por el Ministerio de Educación se establece que quien identifica el caso tiene la obligación de denunciar el hecho en la Fiscalía General del Estado y de poner en conocimiento a la autoridad. El DECE realiza el informe de hecho el cual contiene la siguiente información. La autoridad educativa firma el informe y lo traslada al distrito para poner la denuncia, sin embargo, según varias entrevistas realizadas, en muchas ocasiones la autoridad solicitaba al profesional del DECE que ponga la denuncia para evitar consecuencias. A pesar de esto, en las entrevistas también se indicó que con la política de cero tolerancia se aprecia que el número de denuncias interpuestas por las autoridades han aumentado. Si bien podríamos pensar que se debe a una adecuación a los valores institucionales, las entrevistas nos ilustran que los funcionarios actúan bajo una lógica racional, es decir buscan evitar las posibles consecuencias negativas.

Ahora denuncian todo, incluso creo que se está sobredimensionando el tema de la violencia sexual. Cualquier mínima sospecha, las autoridades nos informan en el distrito. Tienen miedo de no denunciar” Entrevista al asesor jurídico distrital del distrito 4, diciembre 2017.
“Ahora, con la cero tolerancia, tienen miedo de las represalias por no denunciar” (Asesor jurídico distrital del distrito 6, en entrevista con la autora realizada el 12 de diciembre 2017).

Generalmente la denuncia entra al distrito a través de atención ciudadana. La persona que denuncia llega al distrito, y cuando es su turno pone una denuncia verbal o por escrito de lo sucedido, indicando la institución educativa, el presunto agresor y la víctima. Si tienen algún documento de respaldo, debe adjuntarlo a la denuncia, que puede ser un informe, grabaciones o imágenes.

El funcionario de Atención Ciudadana registra el caso en un sistema informático denominado Modulo de Gestión de Atención Ciudadana (MOGAC) y se genera un oficio dirigido al Director Distrital, poniéndole en conocimiento de la denuncia registrada para el análisis de la JDRC. Una situación de violencia sexual se convierte en un número de trámite, en un expediente al que se le deberán añadir diferentes documentos de respaldo, en base a los cuales la JDRC tomara una decisión.

Al igual que sucede en la institución educativa, los funcionarios del distrito se ajustan al discurso institucional y de algún modo asumen los valores institucionales para ser aplicados en su práctica cotidiana, en este caso la cero tolerancia frente a los delitos sexuales. Al respecto, los funcionarios indican que antes los expedientes no eran ordenados según la prioridad ni atendidos de manera prioritaria, lo que desencadenaba en procesos indebidos o en retrasos en los tiempos de ejecución del proceso. No obstante, con la política de la cero tolerancia los diferentes miembros de la JDRC indican que una vez que un expediente de violencia sexual entra por Atención Ciudadana este es atendido de manera prioritaria, dejando a un lado otro tipo de incidentes. Es decir, se intenta acelerar el proceso y actuar con mayor celeridad por la gravedad del caso, condición que no ocurría anteriormente.

Continuando con el procedimiento que lleva a cabo la JDRC, una vez que esta recibe un caso de violencia sexual, además de denunciar el caso de manera inmediata a la autoridad judicial correspondiente, debe emitir de manera inmediata medidas de protección a favor de la o las víctimas de violencia sexual desde el inicio de sumario hasta la finalización del proceso. Las medidas de protección en estos casos es la prohibición de acercarse el agresor a la víctima y la reubicación del presunto docente agresor a una dependencia administrativa o la suspensión temporal de sus funciones. La emisión de las medidas se realiza a través de un oficio firmado por el Director Distrital dirigido a la unidad de talento humano, quien reforma la acción de personal del docente y notifica por escrito a la autoridad de la institución educativa y al docente que ha sido denunciado administrativamente. No obstante, en algunos expedientes se

ha registrado la no emisión de medidas, la reubicación del docente a otra aula en lugar de a un puesto administrativo o la reubicación del estudiante a otra aula. Es decir, si desde la dominación legal (Weber 1964) se esperaría que los funcionarios sigan el procedimiento establecido, obedeciendo ciegamente el paso a paso establecido, esto no sucede así. A veces esa ruta no se cumple a cabalidad y los funcionarios toman otras decisiones que incluso llegan a contradecir la norma.

A continuación, se inicia la fase de acciones previas, que implica la solicitud de un informe a la unidad de talento humano en el que después de un análisis del caso, se indique la viabilidad administrativa de iniciar el sumario administrativo o no. Si bien este informe no tiene carácter vinculante, es uno de los justificativos de la JDRC para llevar a cabo el procedimiento. Según las entrevistas se identifica que, a pesar de la norma, en la etapa de acciones previas, cada distrito solicita a un área diferente el informe. A veces se solicita un informe a talento humano, al profesional de apoyo a los DECE del distrito o incluso a la unidad de apoyo, seguimiento y regulación de la educación, a pesar de que este debe ser firmado por talento humano.

Con el informe de talento humano, la JDRC emite la providencia para el inicio del sumario, disponiendo a la unidad de talento humano la sustanciación del proceso administrativo. La unidad de talento humano emite un auto de llamamiento en el que se establecen los fundamentos de hecho y de derecho para el inicio del sumario, y junto con la documentación de respaldo, se indica al sumariado de la obligación de comparecer con un abogado y se designa a un secretario ad hoc. A continuación, se inicia una etapa de prueba en la que el funcionario y el denunciante pueden solicitar que se practiquen diferentes pruebas como versiones, solicitud de informes psicológicos, o se incorporen otros documentos de respaldo, como certificados que avalen su versión y que vaya orientado a corroborar o desaprobado la falta cometida.

2.2 La demostración del hecho: la etapa de prueba

En esta etapa no está establecido un procedimiento específico para la recogida de pruebas, por lo que cada distrito lleva a cabo un proceso similar, pero con diferencias específicas y después de esta etapa se realizan audiencias en la que se llama a declarar al denunciante, al denunciado y a los testigos. En la etapa de prueba se solicitan informes a profesionales del DECE, a fiscalía, centro de salud o testimonios de la víctima, del agresor o posibles testigos, llegando a

veces a incurrir en errores como la revictimización de la víctima o la culpabilización del denunciante.

Los distritos llaman a declarar a los profesionales de los DECE y les hacen interrogatorios, poniendo en duda su informe y su profesionalidad. Le preguntan si ellos pueden probar que de verdad sucedió la violencia sexual, como ellos llegaron a las conclusiones de que hubo un presunto delito, les cuestionan el informe porque obviamente ellos no pueden probar nada, solo hacen supuestos. Hacen esas preguntas para que el abogado defensor se acoja de ese testimonio para la defensa del docente. Luego archivan el caso, porque no hubo pruebas. (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 5, en entrevista realizada el 6 diciembre 2017).

Muchas veces llaman a declarar a la víctima, y está ahí el docente en frente de ella y todos los abogados y la de talento humano. Ahí claro, se pone nerviosa y cambia su versión o duda o se queda callada. (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 6, en entrevista realizada el 12 de diciembre de 2017).

En algunos casos se señala que el sumariado no acude a audiencia lo que deriva en una falta de desacato de la autoridad y en cuyo caso el docente suele ser sancionado por desacato a la autoridad²¹ y no por el acto de agresión. En otros casos es la persona que denuncia quien no acude a declarar, lo que es interpretado como una forma de rectificación de la denuncia, por lo que el proceso se detiene y este es archivado.

La ausencia de un procedimiento dificulta este proceso, ya que cada distrito busca creativamente como respaldar su decisión, independientemente del proceso. El hecho de que exista una etapa de prueba en procedimientos de acoso o violencia sexual supone la exigencia de la demostración del hecho, competencia que no es propia de la gestión administrativa y mucho menos del Ministerio de Educación. Como señala el COIP la instancia encargada de demostrar el cometimiento del hecho y la autoría es el sistema de justicia penal, específicamente la Fiscalía General del Estado.

²¹ El desacato a la autoridad, según el artículo 133 de la LOEI, podría ser sancionado con la destitución si se considerada desacato a la Autoridad Nacional (literal s del Artículo 132 de la LOEI). Sin embargo suele sancionarse por desacato a la autoridad competente (literal l del Artículo 132 de la LOEI) con cuya sanción correspondiente es la suspensión sin sueldo hasta un máximo de 70 días mientras que por acoso sexual sería la destitución.

Esta situación hace que los funcionarios que forman parte de la JDRC se embarquen en intentar demostrar el hecho de violencia sexual, “para poder destituir al docente”, pero que por los mismos límites de competencias que tiene el proceso administrativo, se convierte en un proceso y una decisión basada en una apreciación discrecional.

Este proceso se enfoca principalmente en demostrar que la víctima tiene secuelas psicológicas, que existan indicadores que evidencien un trauma después del evento como cambios en su rendimiento, la negativa de ir al colegio u otros indicadores. Sin embargo, no siempre la víctima evidencia la situación de violencia como un evento traumático ni genera consecuencias psicológicas. Las mujeres son expuestas a múltiples situaciones de acoso en la vida diaria y en muchos contextos, viven en condiciones de vulnerabilidad: situaciones socioeconómicas precarias, violencia intrafamiliar en donde la agresión sexual cometida por el docente es una más de las múltiples agresiones que viven diariamente. Por otro lado, indicar que, si bien se han identificado casos de violaciones, según los registros administrativos del Ministerio de Educación, la mayoría de las agresiones sexuales cometidas por docentes son situaciones de acoso sexual o abuso sexual,²² por lo que es difícil identificar evidencias de agresión. No es suficiente el relato de la víctima para activar un procedimiento de protección a toda la comunidad educativa, sino que este hecho debe demostrarse – algo que, como veremos, es bastante complicado desde la función administrativa -, poniendo en riesgo a otros estudiantes en el futuro.²³

En la revisión de expedientes y en las entrevistas realizadas se repite el mismo argumento: Se archiva por falta de pruebas o porque no hay indicios de abuso sexual o porque si bien se evidencia que existió una situación de acoso - cuando existen pruebas como mensajes de texto

²² Según el COIP (2013) el acoso sexual implica el requerimiento de favores sexuales en contextos educativos, aprovechándose de la posición de poder que le brinda ser docente mientras que el abuso son aquellos actos de naturaleza sexual que son ejecutados sin el consentimiento de la persona y sin el uso de la violencia, como sucede con los niños o mediante el uso de amenazas y chantajes. “Artículo 166.- Acoso sexual.- La persona que solicite algún acto de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, prevaleciendo de situación de autoridad laboral, docente, religiosa o similar, sea tutora o tutor, curadora o curador, ministros de culto, profesional de la educación o de la salud, personal responsable en la atención y cuidado del paciente o que mantenga vínculo familiar o cualquier otra forma que implique subordinación de la víctima, con la amenaza de causar a la víctima o a un tercero, un mal relacionado con las legítimas expectativas que pueda tener en el ámbito de dicha relación, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Artículo 170.- Abuso sexual.- La persona que, en contra de la voluntad de otra, ejecute sobre ella o la obligue a ejecutar sobre sí misma u otra persona, un acto de naturaleza sexual, sin que exista penetración o acceso carnal, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”.

²³ De la revisión de expedientes administrativos se han identificado varios casos en los que los docentes han sido sumariados por la JDRC dos incluso tres veces por la misma causa, sin que en ninguna de ellas se haya procedido con la destitución. La máxima sanción interpuesta ha sido una multa o la reubicación a otra institución.

a través de redes sociales -, indican que no es posible demostrar la autoría del hecho. La fase de prueba es uno de los principales elementos para que una falta cometida por un docente quede en impunidad.

Si bien este es el justificativo que dan los funcionarios públicos a la hora de archivar los casos, en el análisis de los expedientes podemos ver también que a pesar de que existen pruebas como mensajes de texto, grabaciones de voz, testimonios de varias personas que corroboran una mala praxis por parte del docente, este no es sancionado bajo el mismo argumento “las pruebas aportadas no son suficientes”. Por ejemplo, en uno de los expedientes analizados, se identifica que la madre, quien es la denunciante, aporta como prueba mensajes de texto desde el teléfono del docente y audios donde se explicita conversaciones entre el docente y la estudiante de tipo sexual. Además, en la etapa de prueba acuden a testificar varios padres y madres de familia, así como otros estudiantes de la institución educativa quienes declaran que el docente ya había tenido relaciones sexuales con otras estudiantes anteriormente, pero ninguna se había atrevido a denunciar por miedo a las represalias.²⁴

También indicaron que se trata de una persona que hace comentarios obscenos e insinuaciones a las estudiantes. Y, además, se trata de un docente que ya había sido sumariado anteriormente por la misma causa, el cual fue archivado por falta de pruebas. A pesar de todos estos indicios, la JDRC emite una resolución en la que se archiva el caso por falta de pruebas, amparándose en el principio de inocencia. Y este es solo un ejemplo de varios expedientes en los que se identifica el mismo patrón: declaraciones, ciertas pruebas, antecedentes administrativos, y, sin embargo, los docentes o no son sancionados o en el mejor de los casos se les impone una multa por negligencia. Muchas veces son posteriormente reubicados a otra institución educativa, medida que se toma por la protección de la imagen del docente y no por la protección de los estudiantes.

2.3 El sustento de las decisiones: los informes

Finalmente, después de la etapa de prueba y de audiencias, la unidad de talento humano debe elaborar un informe en el que se detalle todo el proceso de sustanciación y se defina si hubo una falta o no y la recomendación sobre si procede la sanción y el tipo de sanción, con todos los documentos de respaldo acumulados.

²⁴ El docente amenazaba a las estudiantes con reprobado el año si decían algo o si no accedían a hacer lo que él les pedía.

Si bien, según la normativa, este informe no tiene un carácter vinculante para que la JDRC emita la resolución, es decir, la JDRC puede tomar una decisión contraria a la recomendada en el informe, no obstante, en concordancia con la cultura burocrática de justificar toda acción en base a documentos físicos, la JDRC finalmente dispone lo que dicho informe recomienda, ya que es el documento que justifica su decisión de sancionar o no al docente. Un director distrital durante la entrevista me indica: “Nosotros tomamos una decisión en base al informe del DECE. Debe presentar aspectos técnicos, que no sea revictimizante y que dote de indicios suficientes para tomar decisión” (Director distrital del distrito 5, en entrevista realizada el 6 de diciembre 2017).

Como señala Weber (1964), la dominación racional se sostiene sobre procedimientos y decisiones racionales y técnicas. Cada caso se resuelve en base a los papeles, actas, certificados, firmas, transcripciones de testimonios que han sido recogidos por el equipo de talento humano. La burocracia expresada en expedientes, el valor de lo que está escrito. Se espera y se exige que la decisión tomada por la JDRC esté debidamente argumentada en base a cuestiones técnicas y no apreciaciones personales, por ello, los documentos que se elaboren deben estar bien estructurados, técnicamente argumentados, con el uso de términos precisos y con el respaldo de la normativa vigente a fin de poder sostener las decisiones que se tomen y dotar de legitimidad al proceso, y por ende al Estado.

Si asumimos que ninguno de los funcionarios por sí mismo tiene el poder de decidir, la Junta debe contar con los insumos suficientes para tomar dicha decisión. Unos elaboran informes, otros revisan, otros aprueban, otros toman las decisiones. Nadie ejerce el suficiente poder de hacerlo todo. La acción de cada individuo es insignificante por sí sola, y esta acción debe ser bien sustentada para que mantenga su poder de influir a los otros. Como señala uno de los directores “Yo querría sancionar, pero si no me traen un buen informe qué puedo hacer” (Director distrital del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017). De igual modo, un profesional de apoyo a los DECE indicaba “Nosotros no podemos hacer más que hacer un buen informe, luego la JDRC en base a ese informe toma la decisión, pero nosotros no podemos influir más allá de eso” (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 5, en entrevista realizada el 6 diciembre 2017).

Es así que este informe suele ser revisado, modificado o ajustado antes de ser aprobado y de ser remitido “formalmente”²⁵ a la JDRC. Por ende, si bien se asume que, en la dominación burocrática, la agencia individual de querer alterar un trámite es difícil de imponerse; el director distrital, persona que acumula todo el poder en el distrito por ocupar la cúspide del orden jerárquico, puede solicitar hacer cambios en el informe para adecuarlos a su interés o tomar una decisión contraria al informe. Es así que el ideal racional (Weber 1964) de reducir la discrecionalidad y el arbitrio en la toma de decisiones, no se cumple. Es potestad de la persona que ocupa el cargo de director, tomar la última decisión de cómo aplicar el procedimiento. “Ahora con un caso, el sustanciador dice que no procede la sanción. Entonces, le he dicho que tiene que cambiar el informe, que debemos destituir al docente, por seguridad de los estudiantes” (Director distrital del distrito 6, en entrevista realizada el 12 de diciembre 2017).

Sin embargo, esta discrecionalidad no siempre opera a favor del estudiante como se puede apreciar en el siguiente extracto de una entrevista con la analista de educación de la coordinación zonal 9: “Hay veces que la autoridad pide al psicólogo que realice un informe con las mínimas implicaciones posibles. Quieren cubrir al docente, que no sea sancionado” (entrevista realizada el 13 de enero 2018).

2.4 La decisión final: la sanción

El último paso del procedimiento es la decisión que toma la JDRC con respecto al caso: establecer una sanción o archivar el caso. Si bien se ha indicado que según la norma formal la sanción que corresponde a actos de naturaleza sexual (literal aa) es la destitución, a partir de la revisión de expedientes se identifica que en muchas ocasiones sancionan al docente en base a la falta establecida en el literal h o n, por lo que no se logra destituir al docente. En este sentido, si bien la norma establece un criterio y un procedimiento, el funcionario tiene la posibilidad de elegir entre varias alternativas; ahí es donde de nuevo entra en juego la agencia y, por ende, la discrecionalidad del funcionario.

A veces no hay pruebas. Uno tiene que seguir el procedimiento, pero si no hay pruebas no se le puede sancionar por el literal aa que sería el de connotación sexual, entonces se le sanciona

²⁵ El envío formal de un informe se realiza a través de Quipux, un sistema de gestión de información formal. Hasta que se realiza ese envío el informe es enviado por mail o entregado en físico para revisión del director distrital en muchas ocasiones, por lo que el informe oficial responde a los intereses del director.

por otro tipo de falta. (Asesor jurídico del distrito 5 en entrevista realizada el 6 de diciembre de 2017).

Así encontramos que a pesar de que el relato de la denuncia, las pruebas recabadas y las versiones de diferentes personas abren la posibilidad de pensar que pudo haber sucedido una agresión de connotación sexual, al final sancionan al docente por alguna otra falta que involucre una sanción más leve, en lugar de la destitución. A continuación, vamos a resumir algunos expedientes de casos de violencia sexual que fueron analizados, y que ilustran el hecho de que, a pesar de las pruebas y las declaraciones, los funcionarios tomen otra decisión diferente a la destitución:

- 1) Un niño de 9 años es abusado por el docente. El niño indica que el docente le introducía el dedo en el ano. La madre se da cuenta del suceso porque el niño intentó suicidarse. Cuando le preguntan los motivos, él cuenta que varias veces el docente ha abusado de él. El docente le amenazaba con introducirle el pene si le contaba a alguien lo que estaba pasando.

El docente ya había tenido antes otro sumario por la misma causa, sin que este proceso se resolviera mediante una sanción. En las declaraciones se indica que la rectora tenía conocimiento de estos hechos, pero que no hizo nada. La rectora indica que ella conversó varias veces con el docente, aconsejándole que cambie de actitud, pero que él nunca hizo caso.

Sin embargo, el docente es sancionado por atentar contra la dignidad de la estudiante (literales h y n del artículo 132 de la LOEI) con una multa de 30 días sin sueldo y con la reubicación a otra institución educativa. Los motivos que alegados por la JDRC es la presunción de que los mensajes pueden ser falsos y que el proceso aplicado para la recogida de pruebas es ilegal. Además, indican que las pruebas demuestran que el hecho sucedió, pero que no puede demostrarse que el docente sumariado es el responsable real.

- 2) Una estudiante recibía llamadas y mensajes del docente en el que le solicitaba favores sexuales a cambio de dinero y le invitaba a ir a un motel. Se presenta como prueba grabaciones de voz.

El docente es sancionado con 60 días sin sueldo por atentar contra la dignidad de la estudiante (literales h y n del artículo 132 de la LOEI) y por promover e incentivar la discriminación, el sexismo y la violencia dentro del establecimiento educativo (literal

m del artículo 132 de la LOEI). Además, el docente realiza la apelación a la resolución en la coordinación zonal. La resolución de la apelación revoca la sanción interpuesta por el distrito y le sancionan solo con cinco días sin sueldo, alegando que frente a la duda la sanción debe ser equiparada a la gravedad de los hechos.

- 3) Varios padres y madres ponen la denuncia y acuden a declarar aludiendo que el docente “manosea” a las niñas. Varias niñas de entre 7 y 9 años acuden al distrito a declarar indicando que el profesor las toca en horas de clase a cambio de dinero. El docente de reemplazo indica que ha evidenciado cambios de comportamiento de las niñas, ya que ya desde que el docente ya no está en la institución, ya no presentan síntomas de miedo y ansiedad. El caso es archivado por falta de pruebas y el docente regresa a sus funciones en la institución educativa.
- 4) La rectora del colegio pone la denuncia indicando que un docente acosa a una de las estudiantes a través de llamadas telefónicas en las que intenta acordar un encuentro con la estudiante. Varias estudiantes acuden a declarar indicando que “el docente es un morbosos”. El docente tiene antecedentes administrativos por acoso sexual, cuya sanción fue un mes sin sueldo.

La JDRC resuelve que las pruebas demuestran cómo llegaron a conocer del hecho de violencia, pero no demuestran que esa forma de comportarse sea habitual en el docente. Se acogen al principio “indubio pro admistrado”²⁶ y sancionan al docente con 70 días sin sueldo.

Como hemos podido evidenciar, a pesar de las pruebas o declaraciones de las víctimas y de testigos en los que se narran agresiones de tipo sexual, los funcionarios se acogen a otro tipo de prohibición que generalmente son alegar que existió promoción de la violencia o atentado contra la dignidad de la estudiante, en lugar de acogerse a las prohibiciones de tipo sexual, que implicarían la destitución.

Obviamente, no es lo mismo destituir al docente que sancionarle con una multa o con la suspensión temporal de funciones. Las consecuencias para el docente son menores por lo que este podría aceptar la sanción con mejor disposición, e incluso, en caso de que la resolución sea revocada por instancias superiores, la sanción interpuesta al Ministerio de Educación o a

²⁶ Este principio legal establece que en caso de duda, se tomará la decisión más beneficiosa para el sumariado.

los miembros de la JDRC sería menor ya que “los daños causados” al docente serían también menores.

Por otro lado, la decisión tomada por los funcionarios es argumentada con la norma, lo que dota de legitimidad a una decisión arbitraria. Los funcionarios pueden utilizar los procedimientos formales como justificación para no atender solicitudes de la población (Subirats 1989). La racionalización de los procesos, en estos casos, actuaría de modo protector como recoge Crozier (1974). El funcionario se resguarda bajo el argumento de que está cumpliendo la ley para actuar de modo contrario a como se esperaría en el ideal racional y objetivo. No incumple la ley, sino que la interpreta de otro modo.

Ellos indican que actúan de conformidad con la ley. Si la ley no es clara, deberían buscar otros artículos en otros marcos para poder apoyar a la víctima, pero ahí te arriesgas a llevar un mal procedimiento y que el agresor pida la revisión del proceso. Y ahí como estudiante, ¿cómo te defiendes? Si ellos se anclan a la ley, ¿qué puedes hacer tú que además no conoces ni siquiera la ley que te ampara? Ellos se acogen a lo más fácil a lo que menos les va a complicar la vida, pero no piensan en la víctima, en el riesgo de la víctima, en protegerla... pensar así es más complejo, implica arriesgarse. Se agarran a la ley, a lo que mejor les conviene (Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

Por otro lado, nos encontramos con expedientes en los que se cometen errores de aplicación de la norma. Identificamos que no aplican la sanción que corresponde con la falta tipificada en el informe de sustentación. Mientras que en la LOEI se indica que los literales y, aa y bb serán sancionados con la destitución (Art 133), se identifican expedientes en los que no se cumplen con esta disposición. A pesar de indicar en la resolución que se ha demostrado la falta correspondiente con el literal u y aa, se sanciona con la suspensión sin sueldo por 60 días, en lugar de aplicar la sanción por destitución. Es decir, observamos una flexibilidad a la hora de aplicar la norma.

Esto nos permite entender que la norma escrita no logra abarcar todas las posibilidades y la complejidad de la realidad social y que esta no es aplicada de manera literal. La norma se convierte en una norma ambigua que deja espacios abiertos para que el funcionario tome su decisión en función del caso y al fin y al cabo, en función de sus propios intereses y valores y de las relaciones de poder que están presentes en cada caso concreto, como veremos en el

próximo capítulo. Existe el procedimiento de violencia sexual, pero cada caso se convierte en un caso específico, que requiere de un análisis detallado del mismo para dar una respuesta acorde a sus particularidades, como señala Lipsy (siguiendo a Gupta 2014), pero también de acuerdo al compromiso, los intereses y la voluntad del funcionario.

Cada caso es diferente. Nosotros analizamos cada uno con detenimiento para ver cómo podemos sancionar a ese docente, identificando cada dato, evidencia, prueba que nos pueda ayudar. Cada caso exige de nosotros un análisis puntual que no se puede hacer, así como así. (Directora distrital del distrito 5, en entrevista realizada el 6 de diciembre 2017).

Es así que mientras Weber señala que en la dominación racional burocrática los funcionarios se someten a una autoridad impersonal – la norma – la cual debe ser aplicada “sin influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre de arbitrariedad y capricho y, en particular, "sin consideración de la personalidad", de modo estrictamente formal según reglas racionales o bien, allí donde éstas fallan, según puntos de vista de conveniencia "objetiva"”, observamos en los casos analizados que en la práctica, la norma es interpretada de múltiples formas que operan de distintos modos en cada caso y que al fin y al cabo, no es la autoridad impersonal de la norma la que se impone, sino la voluntad del funcionario público, y especialmente, de la autoridad local.

2.5 La amenaza al incumplimiento: el miedo como dispositivo de control burocrático

Como señala Weber (1964), la dominación racional se sostiene sobre una estructura jerárquica que se expresa en la supervisión de las funciones de los funcionarios de la escala inmediatamente inferior, con el fin de que los funcionarios lleven a cabo el procedimiento tal como lo estipula la norma, asegurando una actuación imparcial y evitando que se tomen decisiones arbitrarias. Como señala el profesional de apoyo a los DECE del distrito 4 durante la entrevista “Se debe respetar la estructura jerárquica, yo me debo a mi autoridad y es a quien respondo” (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017). En este mismo sentido, la analista de educación de la coordinación zonal señalaba durante la entrevista:

A veces los profesionales cambian el informe para que este no sea demasiado claro en su recomendación Te dicen que presuntamente hubo una agresión de tipo sexual pero no te dan

más indicadores, son ambiguos, confusos (...) ¿que por qué lo hacen? ¡Para que no se sancione al docente! (13 de enero 2018).

Claro que a veces, como me comentaba una funcionaria, no es real que se respeta esta jerarquía. La jerarquía se sostiene por conveniencia y a veces entran en juego otros vínculos que justifican respaldar o no a una persona. Al contrario que como propone Weber con respecto a la obediencia del funcionario a una autoridad impersonal, que podría ser la norma, se observa una obediencia a su jerárquico superior, quien además tiene el poder de interpretar la norma e imponer su perspectiva en la aplicación de la misma.

Se supone que nosotros en el distrito estamos por encima de la autoridad institucional y podemos darle órdenes y pedir respaldo de su trabajo que certifiquen una debida actuación. Sin embargo, sucede que a veces tu autoridad rompe con eso y da mayor autoridad al rector que a ti. Entonces no podemos pedirles nada, no podemos controlarles, ellos pueden hacer lo quieran. Se supone que el director debe controlarles, pero en este caso, el director les deja tranquilos, entonces ahí te preguntas porque hacen eso²⁷ (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017).

Por otro lado, la dominación racional establece como sistema de control de la actuación de los funcionarios, la posibilidad de que las personas que no están satisfechas con una decisión tomada por un nivel inferior de la jerarquía burocrática, pueden apelar en instancias superiores. “Otro problema es que no solo depende de mí como autoridad sino del jurídico zonal. Yo tomaba una decisión de sanción y cuando llegaba a la zona se bajaban esa sanción, entonces el docente volvía a la institución” (Director distrital del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017).

En este sentido, los funcionarios que han sido sancionados pueden apelar a la coordinación zonal, al nivel central o incluso a la corte provincial a través del procedimiento contencioso administrativo, como podemos ver en los siguientes casos analizados, los cuales permiten dar cuenta de lo que sucede durante la aplicación del procedimiento:

- Una estudiante denuncia a un docente por acoso sexual, quien le hostigaba en clases y le amenazaba con reprobarle el año sí no accedía a sus propuestas sexuales. Un día

²⁷ Se realizará un análisis más profundo de este tipo de situaciones en el capítulo IV.

ella accedió a tener relaciones sexuales con él, sin embargo, sintió mucho miedo, empezó a gritar y llorar y salió corriendo del cuarto del motel en el que se encontraban. En ese momento decidió denunciarle. En la denuncia señala que no es la única estudiante a la que le hace estas propuestas, pero que las demás compañeras no quieren denunciar por miedo a las represalias. La JDRC, después de hacer las respectivas entrevistas y de analizar las pruebas, las cuales concordaban con la versión de la estudiante, resuelve el caso con la destitución del docente.

El docente realiza la apelación del caso en la coordinación zonal. El área jurídica de la coordinación zonal resuelve revocar la resolución emitida por el distrito y archivar el caso sin que quede registrado el incidente en el historial. Alegan que “existen errores en el proceso de la prueba”: es decir, se establece que no se ha realizado debidamente el procedimiento de recogida de las pruebas y no se ha llamado a rendir versión a todos los estudiantes, con lo que concluyen que las pruebas presentadas no son suficientes para demostrar la culpabilidad del docente, acogiéndose al principio de inocencia.

- En otro caso observamos que, ante la denuncia de una estudiante por acoso sexual por parte de un docente, la JDRC resuelve destituir al sumariado al contar las pruebas suficientes de que el docente incurrió en la falta “aa) Cometer infracciones de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales” (Art 132 LOEI).

El docente apela a la coordinación zonal para que su expediente sea revisado. El área jurídica de la coordinación zonal resuelve revocar la sanción aplicada por la JDRC indicando que “De acuerdo al principio de proporcionalidad del que goza el sumariado y, en base al análisis desarrollado, el criterio de esta autoridad en cuanto a la sanción impuesta al recurrente no amerita su destitución, sino la prevista en el Art. 133 literal a) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, esto es la suspensión temporal sin remuneración”. Es decir, interpretan de otro modo la normativa y resuelven cambiar el tipo de sanción, a pesar de ser un caso de violencia sexual.

Como podemos apreciar, en caso de que la JDRC resuelva en función de la normativa a favor de la estudiante víctima, existen instancias superiores de control que pueden fácilmente revocar esta decisión, apelando ya sea al principio de inocencia o al principio de proporcionalidad o a fallos de procedimiento, independientemente de si el hecho de violencia sucedió o no. “En el contencioso no se fijan en que el docente haya o no cometido la falta, sino en el procedimiento” (Asesor jurídico del distrito 6, en entrevista mantenida el 12 de diciembre 2017). De igual modo, en otra entrevista me indicaban;

Si no tienes respaldo de las decisiones que tomas por tu autoridad superior también es difícil destituir, ya que como me dijeron a mí una vez en la coordinación zonal “si un docente apela en la zona, mi misión es bajar el proceso del distrito (Director distrital del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017).

Este aparataje está construido de tal manera que los derechos del docente prevalezcan sobre los derechos del estudiante, el derecho a la inocencia por encima del derecho a la protección y el interés superior del niño.

Por otro lado, estas instancias no solo se ejercen un control sobre la decisión, sino que son entidades sancionatorias cuando se considera que se ha tomado una decisión que no cumple con lo establecido en la normativa. Es así que estas instancias se convierten en una continua amenaza para los funcionarios del nivel distrital, quienes se ven obligados a seguir ordenadamente el procedimiento y justificar con firmeza su decisión, bajo el riesgo de ser sancionados en caso de que este no se cumpla. “Si no hacemos bien el procedimiento, nosotros somos los afectados, por eso se debe sancionar con pruebas, sino en el contencioso me sancionan a mí” (Asesor jurídico del distrito 4, en entrevista mantenido el 5 de diciembre 2017).

Es decir, cuando una instancia superior declara que ha habido un error en el proceso y revoca la decisión, también se establecen sanciones a los funcionarios responsables e indemnizaciones para el docente por daños y perjuicios. Las sanciones, al ser asumidas por los funcionarios – en lugar de por la institución - se castiga a aquel que logró cumplir con el objetivo de la política pública. En la entrevista realizada a la Directora distrital del distrito 5 señalaba que: “Muchos miembros han sido sancionados con multas de miles de dólares por haber destituido a un docente” (6 de diciembre 2017).

Del trabajo de campo realizado se aprecia que aquellos funcionarios que afrontan la problemática con cero tolerancia y efectivamente destituyen a los docentes que han sido denunciados en algún momento, son despedidos por causas menores. Esto, siguiendo a Bourdieu (1993), podríamos definirlo como una mala fe institucional, es decir, el Estado, a través de sus prácticas, rechaza aquellas acciones que logran cumplir con los objetivos de la política pública. Esto podemos apreciarlo de mejor modo en el siguiente comentario de una funcionaria del distrito:

Mucha gente ha sido despedida por hacer bien su trabajo. De repente son sancionadas o les hacen un llamado de atención, por supuestamente no hacer bien su trabajo. Pero son muy buenos profesionales, que han denunciado aquí en el distrito, que se oponen a la autoridad. (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 5, en entrevista realizada el 6 de diciembre 2017).

La asambleísta solicitó que el ministerio certificara mi hoja de vida y que efectivamente puedo trabajar en el cargo en el que estoy. Yo decidí salir. Recibo amenazas continuamente porque estoy denunciando y destituyendo a docentes que tenían denuncias por violencia sexual. (Notas de campo recogidas durante una reunión de trabajo con la Directora zonal de educación, abril 2018).

Por tanto, si bien el aparataje de control burocrático basado en instancias jerárquicas de supervisión tiene como fin mejorar la eficiencia de la administración pública reduciendo la discrecionalidad y el arbitrio del funcionario, lo que percibimos es que logra alcanzar un objetivo contrario: los funcionarios están más preocupados por cumplir con el medio que en lograr alcanzar el fin de la política pública (Merton siguiendo a Crozier 1974, Guy 1999), es decir, por aplicar adecuadamente los procedimientos y así evitar posibles repercusiones (Guy 1999), que en proteger al estudiante de agresiones a su integridad, que es el objetivo de la política pública. Se constituye una política de control burocrático basada en el miedo.

Están tan preocupados en evitar una sanción y hacer bien el procedimiento para que no se les caiga el caso, y en ese proceso, acaban vulnerando los derechos de los estudiantes, en no protegerles adecuadamente. En casos de acoso intentan diluir la evidencia, porque es difícil probar, ahí solo queda la posibilidad de creer en la palabra de la víctima, pero esto no sucede (...) entonces tienden a no sancionarlo. O en otros casos acaban revictimizando a la estudiante para que de detalles de lo sucedido y tener un justificativo para sancionar.

¿Qué implica diluir la evidencia?

Modifican su informe. Hacen un informe que contengan las menos implicaciones posibles sobre el docente. Ósea, no dice nada. Así no le pueden sancionar y el procedimiento en sí tampoco sería erróneo. (Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

En este sentido, se identifica que los funcionarios actúan de acuerdo a maximizar sus beneficios – sostener el trabajo- o evitar un castigo – que se le impute una sanción – (Guy

1999). Cumplen con el procedimiento por miedo a la sanción, no por asumir el valor institucional de la protección de los estudiantes.

Con el discurso cero tolerancia ahora nosotros tenemos claro que tenemos que sancionar al docente (...) debemos iniciar todos los procedimientos, porque si no somos afectados
Entrevista a jefe del área jurídica del distrito 6, diciembre 2017.

Denuncian, no por proteger el otro, sino por miedo. Entonces al actuar bajo el miedo al no actuar o a llevar a cabo un procedimiento erróneo, tienden a cuidarse y a evitar ver. Porque no lo hacen por el otro, sino por el miedo. El miedo les sirve para identificar, pero a otros incluso para negar el hecho. Si yo no sé lo que está pasando, no estoy actuando negligentemente
(Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

Como señala Weber “La ocupación del cargo es considerada, (...) como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada” (1964, 719). Es decir, los funcionarios cumplen con el procedimiento para mantener su cargo. Pero el cumplir con el procedimiento no se realiza de manera objetiva e impersonal como plantea Weber. Se cumple con el procedimiento sí, pero en su aplicación siempre hay vacíos normativos en los que el funcionario tiene que tomar una decisión. No es posible que el procedimiento general abarque todos y cada uno de los casos que existen. Es así que, en efecto, los funcionarios sí cumplen con la norma, pero desde su propia interpretación de la situación y de la ley.

El sistema de control impone el deber del cumplimiento de la ley, que en definitiva se trata de una representación de la ley. Por lo tanto, en lugar de que los funcionarios busquen cumplir con el imperativo moral del Estado, que sería sostener la integración y cohesión social - o el bien común -, el imperativo moral burocrático que acaban persiguiendo los funcionarios es el cumplimiento del procedimiento, de tal modo que lo racional se convierte en irracional.

2.5 La rutinización del proceso

Si bien reconocemos que en el procedimiento existen espacios de libertad en los que entra la agencia del funcionario, no podemos obviar que, en efecto, la estructura burocrática se impone en los cuerpos, rutiniza las prácticas de los funcionarios y constituye una cultura organizacional que regula la actuación de los funcionarios, imponiendo un determinado orden a seguir. “Nosotros nos debemos a la institución, por lo que debemos cumplir con el

procedimiento que está definido por el Ministerio” (Asesor jurídico del distrito 5, en entrevista realizada el 6 de diciembre 2017).

La excesiva burocratización del proceso lleva aparejado una rutinización burocrática que se expresa en el procedimiento cotidiano y repetitivo que lleva a cabo cada funcionario. A su vez, la excesiva carga de trabajo que tienen junto con la burocratización del procedimiento vuelve el trabajo en algo repetitivo y mecánico. La repetición constante de los mismos procedimientos da un carácter invariable pero cada rutina se adapta a su vez al caso específico. Siempre es el mismo proceso: revisar los informes, revisar las pruebas, escuchar a las partes involucradas. Si hay pruebas se sanciona sino hay pruebas se archiva el caso. Al final el trabajo de los funcionarios se enmarca en elaborar y revisar informes.

Nos encontramos continuamente con el procedimiento burocrático. El informe 1 el informe 2. Al final el trabajo con el estudiante es anulado. Nos olvidamos de ello por estar haciendo informes y verificando informes de otros. Todo es a través de papeles y ahí se va todo el tiempo. No tengo tiempo de poder ir a visitar los colegios y asesorar y apoyar a los profesionales del DECE. Igual ellos, con tantos casos y atendiendo tantos procesos que planta central solicita, no tienen tiempo al final de trabajar con los estudiantes, de cumplir con su planificación de talleres y actividades. Se pasan haciendo informes y rellenando matrices. (Profesional de apoyo a los DECE del distrito 6 en entrevista realizada el 12 de diciembre).

La rutinización implica un proceso de generalización de los procedimientos: la autonomía y las posibles decisiones que pueden tomar los funcionarios están limitadas por la norma escrita, por lo que su práctica se limita, aparentemente, en seguir la norma, en cumplir las reglas y en recabar todos los documentos posibles que justifiquen la decisión (Lipsy siguiendo a Gupta 2014), los cuales no siempre son viables de obtener. “A veces sientes que es un agresor, pero no tienes las pruebas. Nuestro trabajo es cumplir con el procedimiento y ya”. (Director distrital del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017). De igual modo, en una entrevista con el asesor jurídico del distrito 6 mencionaba que como su obligación es “cumplir con la normativa (...) si luego no vienen a rendir la información, no presentan las pruebas, entonces es difícil llegar a sancionar” (12 de diciembre 2017).

La rutina, el cumplir con el procedimiento a cabalidad, genera incoherencias. No podemos asumir que todos los funcionarios deciden no sancionar a los docentes de forma premeditada,

sino que también podemos pensar que tal como está establecido el procedimiento y como este se impone sobre los cuerpos, deja pocos espacios para que el docente sea sancionado.

Como señalaba una funcionaria “nos obligan a demostrar que sucedió la situación de violencia sexual, sin embargo, no somos peritos, por lo que es imposible, así estamos continuamente amenazados a llevar a cabo un mal procedimiento. No podemos sancionar porque no hay pruebas que demuestren, si lo hiciéramos nosotros somos los perjudicados”. Es decir, el procedimiento exige algo que en sí mismo es imposible. Se les exige demostrar algo que no es posible demostrar administrativamente y así se abre la posibilidad a que los funcionarios lleguen en sus informes de resolución a conclusiones como esta: “Las pruebas efectivamente demuestran la materialidad del hecho mas no la responsabilidad del agresor”. La norma en sí misma imposibilita el cumplimiento del objetivo que aparentemente busca. La exigencia de una prueba que demuestre el hecho, así como la amenaza continua de la sanción ante el incumplimiento del debido proceso, favorece que los funcionarios tomen decisiones racionales que derivan en fines irracionales. Se prioriza el proceso por encima del bienestar o la protección de los demás estudiantes, y en definitiva, se prioriza el derecho a la inocencia del docente por encima del interés superior del niño o la niña.

3. Lo racionalidad burocrática versus el *habitus*

Bourdieu (1997) indica que el poder del Estado se ejerce de tal modo que las reglas y normas burocráticas se imponen en los cuerpos de los funcionarios, quienes desarrollarían un *habitus* burocrático, es decir una razón práctica, un sentido común de cómo hacer las cosas. No obstante el *habitus* burocrático es producto también de la posición que el funcionario tenga en el sistema social y cultural. Por lo tanto, las normas no son internalizadas de un modo directo que implicaría una aplicación impersonal. Las normas son internalizadas de acuerdo a las interpretaciones que cada funcionario hará de las mismas, dependiendo de su posición en el mundo, de sus propios esquemas de apreciación e interpretación y de sus propias expectativas.

Por tanto, si consideramos al *habitus* como una razón práctica,²⁸ un sentido común, encarnado en forma de disposiciones objetivas y subjetivas de cómo se deben hacer las cosas, podemos entender que los funcionarios obrarían de acuerdo a su *habitus* siempre que se guíen por la

²⁸ Desde el concepto de razón práctica de Kant retomado por Bourdieu, se asume que el ser racional actúa según la representación de las leyes y principios existentes. Es importante que Kant utiliza la idea de representación de ley, que involucra elementos objetivos y subjetivos, y no la ley en si misma vista como algo objetivo y externo al individuo.

interpretación que realizan la ley y los principios estatales establecidos. Es decir, cualquier acción supone la existencia de una racionalidad, que se sostiene sobre la representación que el funcionario realiza de la ley y los principios, a partir de un sistema sociocultural en el que están insertos. Los funcionarios no actuarían irracionalmente, de modo desorganizado o incoherente, sino que proceden en base a razones prácticas interpuestas por un habitus burocrático – en el que se entremezclan los valores promovidos por el Estado y los valores socioculturales de la localidad – En este sentido, la práctica burocrática es el resultado de la confluencia de valores contradictorios, que en función de los recursos, capacidades, posiciones de poder y oportunidades con las que cuente el funcionario priorizará unos u otros en diferentes momentos: sociedad versus individualidad, bien común versus beneficio propio, universalidad o imparcialidad versus redes de solidaridad local, institución versus individuo. La práctica burocrática no es la expresión directa del discurso estatal, sino el resultado de una confluencia de condiciones y valores culturales.

Como analizaremos más ampliamente en el próximo capítulo, el habitus del funcionario va a influir en cómo este interprete la ley y por ende en cómo esta sea aplicada. Es decir, los espacios abiertos que dejan la institucionalidad y la ambigüedad de sus reglas, son llenados con las propias interpretaciones que realizan los funcionarios en función de su habitus, dando lugar a que una misma ley y un mismo procedimiento sea interpretado de múltiples formas y, por tanto, casos similares, sean resueltos de diversos modos.

Por ejemplo, se identifica que, en el proceso de interpretación de la norma, en muchas ocasiones entran en juego los estereotipos y prejuicios sociales para justificar al agresor y/o culpabilizar a la víctima. Estas actitudes principalmente tienen que ver con:

- no creer a la víctima por ser mujer o por ser niño o niña, “es tu palabra contra la mía” (texto de un expediente administrativo)
- o a considerar que la versión de la estudiante “puede ser falsa, a veces las estudiantes denuncian porque el docente les ha reprobado y le amenazan con eso”;
- a desprestigiar la palabra de la víctima a través de su pasado sexual “Ella siempre andaba con varios hombres”, “A ella le gustaba estar con uno y con otro hombre”; o familiar “... al terminar la etapa de prueba no se ha demostrado nada, salvo que se ha dado a conocer el trauma psicológico en contra de los hombres por el abuso sexual de su propio padre”, “abusada sexualmente por su padre con dos relaciones de pareja

basadas en el maltrato, se posiciona como víctima. Culpa a la figura masculina de su calvario, siendo la víctima de su represalia yo. Tiene resentimiento social” “Tiene comportamiento promiscuo debido a la agresión de su padre, ejerce venganza contra los hombres, contra mí” o a través de su forma de comportarse “Ella era malcriada y una grilla”, La niña es maleducada y agresiva, porque con quien convive no es su madre biológica. No hacia los deberes, el profesor la regañaba, por eso ella miente.

- a minimizar lo sucedido “Como voy a sancionar a un docente solo porque ella dice que le miro los senos o que se sintió incomoda cuando la miró. No hay pruebas para eso, no es posible”, “No tenemos casos graves, solo de acoso, miradas o piropos, señala una funcionaria”;
- o a culpabilizarle a la víctima “Las estudiantes tienen la culpa porque no se hacen respetar. Además, no son ningunas santas.”

En este tipo de justificaciones muchas veces acaban siendo los docentes las víctimas del procedimiento “pobrecito, puede perder su trabajo” “ahora por cualquier cosa denuncian, parece que todo es violencia sexual”, son justificaciones que he escuchado durante el trabajo de campo mientras que la víctima se convierte en la “mala” por no callar la violencia y romper con la tranquilidad de la comunidad. Los niños y niñas no tienen voz (no se les pregunta ni se tiene en consideración su punto de vista) o su voz no es tenida en cuenta (no se les cree).

Apreciamos que las relaciones de poder desiguales basadas en el género y en la edad son parte de las instituciones del Estado, al encontrarnos que los funcionarios toman este tipo de justificaciones como prueba fehaciente para no sancionar a un docente denunciado por agresión sexual. El relato de la víctima es menos creíble que el relato del presunto agresor, el derecho a la inocencia prima sobre la protección de la niña o adolescente agredida y se genera una especie de justificaciones que son parte del sentido común de la sociedad y siendo los funcionarios parte de esa sociedad, forman parte también del Estado. La culpabilización, la minimización o la negación de lo sucedido es lo que llamaron la cultura de la violación (Herman 1988, Brownmiller 1975).

El hecho de que este tipo de argumentos sean aportados por funcionarios públicos con cargo de docente o que sean utilizados como argumentos válidos por los funcionarios que

conforman la JDRC para la no sanción, implica que son argumentos válidos y legítimos en el funcionamiento cotidiano del Estado.

4. Conclusiones

Cuando se analiza la racionalidad del Estado, nos encontramos con sus paradojas y contradicciones. Weber postula que el tipo ideal de la dominación racional burocrática tiene como fin eliminar la discrecionalidad de los funcionarios y reducir la influencia de los valores culturales y las relaciones de poder en la aplicación de la política pública. No obstante, tal como hemos analizado, el Estado se construye a partir de las prácticas de los funcionarios públicos que se desprenden de los *habitus* y de su posición en el campo social burocrático. Es así que el Estado se comporta de tal modo que deja entrever normas sociales y culturales locales que guían las interpretaciones y prácticas de cada funcionario de un modo específico al contexto. La paradoja de la racionalidad del Estado es que actúa bajo una lógica específica a la localidad y a sus normas sociales y culturales, y no como una mera expresión de la ley. Por un lado, identificamos una contradicción de los imperativos categóricos morales que se interpelan desde el Estado burocrático: por un lado, se insta a los funcionarios a cumplir con el fin de la política pública, bajo los principios de imparcialidad y universalidad; pero, por otro lado, se exige cumplir con el debido proceso, a pesar de que el medio no siempre permite alcanzar el fin. Por otro lado, identificamos una contradicción entre el imperativo categórico moral del Estado y de la sociedad. Mientras que el Estado exige que el funcionario se entregue a un fin universal e imparcial a su vez la sociedad interpela a que busque sus propios beneficios individuales, guiado por los valores sociales y culturales del contexto específico y particular de cada funcionario.

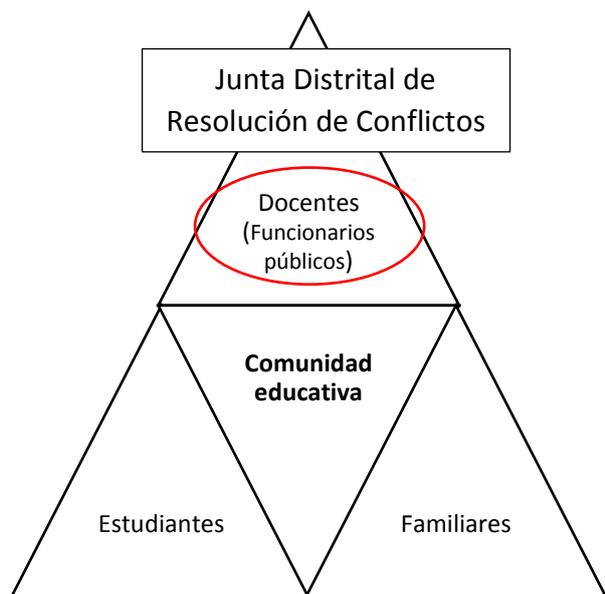
Por tanto, en este capítulo nos hemos encontrado con los límites de la dominación legal. En primer lugar, una de las consecuencias de reglamentar cada proceso es que cumplir con el medio – realizar un debido procedimiento con los respaldos necesarios - se convierte en la principal preocupación de los funcionarios, por encima de buscar cumplir con el fin - proteger al estudiante y su desarrollo integral -. En esto intervienen también los múltiples dispositivos de control burocrático – estructuras jerárquicas de apelación o instancias de control externo – que continuamente amenazan al funcionario para que cumpla con el “debido proceso”, presionando a los funcionarios a actuar por miedo a las consecuencias y no por adhesión a los valores y principios éticos de la institución.

En segundo lugar, las instancias de apelación, además de servir como instancia de control, abre la posibilidad de que las decisiones tomadas por unos, sean revocadas por otros. Como señala Bourdieu (1993), nos encontramos con una mala fe institucional que logra expulsar, castigar o anular a aquello – funcionarios, decisiones, procesos - que aporta a cumplir con el objetivo de la política: si en el distrito el funcionario logra alcanzar el fin – que sería destituir al docente agresor –, en una instancia superior se anula esa decisión y se castiga a su autor. En tercer lugar, las leyes son ambiguas y, por ende, interpretables. Abren espacios para la agencia del funcionario, quien toma decisiones – discrecionales – de cómo aplicar la norma en base a sus propios valores e intereses. La decisión individual es legitimada discursivamente bajo los principios de la imparcialidad y universalidad.

Por otro lado, percibimos la influencia de cómo lo cultural permea la formalidad²⁹ del Estado. El proceso responde a una mirada adultocéntrica que invisibiliza la actoría de los estudiantes en los procesos de denuncia: un Estado que se encarga de proteger a los niños - el adulto es quien debe denunciar y quien toma la decisión sobre la sanción del docente -, sin darles las herramientas y la agencia a los niños y niñas para poder protegerse a sí mismos - la actoría de los estudiantes no está incluida ni en el procedimiento ni en la estructura -. Si asumimos que la comunidad educativa está conformada por familiares, estudiantes y funcionarios públicos, vemos que la JDRC está conformada por solo una de las partes, por los funcionarios: son los funcionarios quienes resuelven qué hacer y cómo hacer. La estructura de la JDRC no representa a todas las partes de la comunidad educativa, solo una de ellas tiene voz, solo una puede ser defendida.

²⁹ En el próximo capítulo se abordará la informalidad del Estado.

Ilustración 4.1 El triángulo de la comunidad educativa



Fuente: Ley Orgánica de Educación Intercultural 2011 (LOEI)

Como señalaba en el capítulo II, se esperaba que si la JDRC estaba conformada por miembros externos a la institución educativa, es decir, por personas que no fueran docentes, se llevaran a cabo los procedimientos de un modo más imparcial. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que independientemente de que sean o no parte de la institución educativa, en primer lugar siguen representando a un solo polo, el de los adultos que son miembros de la institucionalidad estatal y en segundo lugar, los funcionarios son parte de dicho contexto sociocultural y de las dinámicas de poder de la localidad, es decir, tienen relaciones e intereses específicos que influyen en su actuación. De este modo, el funcionario de la JDRC se convierte en “juez y parte” del problema como me señalaba un funcionario público, lo que limita la objetividad e imparcialidad que se esperaba de ellos.

Las juntas son juez y parte. Hay una relación de poder, las juntas son funcionarios, y los docentes, ellos son sus pares, por lo que tienden a defender a sus pares. Los funcionarios del distrito tienen poder sobre los demás, son los directivos y tienen intereses también, con todo eso de la Red... Se queda desamparada la familia y el estudiante, porque los miembros de la junta son parte de funcionarios públicos, son parte de un solo lado de la comunidad educativa. La “Junta” no está representada por todos los miembros (Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

Esta estructura denota un problema que tiene que ver con el rol de la participación ciudadana en los procesos y decisiones estatales, con el debate en cuanto al rol que tienen los beneficiarios de las políticas públicas en su definición, desarrollo y ejecución. ¿Se considera a estos beneficiarios como sujetos activos y protagónicos del proceso democrático – es decir, son considerados como ciudadanos - o por el contrario como sujetos pasivos receptores de la política, en donde el Estado se postula como el único garante y defensor de los derechos y como el único actor que encarna la objetividad e imparcialidad suficiente para decidir sobre la vida de aquellos a los que gobierna?

En cuanto al género, apreciamos más su ausencia que su presencia. Es algo que no se nombra que no se considera como parte de los procedimientos. La consideración de un sujeto genérico – el niño - en los procedimientos, implica la negación de una sexualidad activa presente en los estudiantes, femeninos y masculinos, varones y mujeres. Estas omisiones y ausencias se debaten entre la sobredimensión de la violencia sexual o su subestimación, lo que se ha denominado una cultura de la violación, que tiende a normalizar, invisibilizar o minimizar la violencia sexual contra los sujetos femeninos.

Entonces, si consideramos que la ley está hecha para legitimar procesos de dominación a través de procedimientos racionales, vemos que tal como está organizada la estructura y el funcionamiento burocrático, el Estado reproduce, a través de las acciones y omisiones que suceden en la cotidianidad, relaciones de poder entre el adulto y el niño - como sujeto genérico - y entre el sujeto masculino – el docente – y el sujeto femenino – niños y niñas. La no sanción construye en lo local una representación específica de la violencia sexual, y especialmente sobre la sexualidad, lo que analizaremos más ampliamente en el próximo capítulo. Como diría Abrams (2015), el discurso formal enmascara las prácticas del Estado. Esto implica que las relaciones de poder que se construyen en el ámbito local entre los funcionarios del Estado y la población se de en el marco de esta cultura de la violación que es producto de una estructura de género de desigualdad, relaciones que construyen una economía política y moral de la sexualidad, y que vamos a ver con mayor detalle en el próximo capítulo. Reconocer estas contradicciones y límites del Estado es lo que permitirá mejorar el funcionamiento de la burocracia, reconociendo la influencia de lo cultural y lo social en la práctica cotidiana del Estado.

Capítulo 4

La dominación del Estado: la economía política y moral de la sexualidad

Como hemos podido identificar en el anterior acápite, los funcionarios públicos no cumplen con el procedimiento tal y como está establecido. Los procedimientos y normativas que pretenden regular la conducta de los funcionarios no logran abarcar la complejidad de las problemáticas, por lo que siempre quedan espacios abiertos para la interpretación de la norma y la discrecionalidad del funcionario que aplica la norma, es decir, se instituyen prácticas burocráticas más allá de los parámetros legales.

En este sentido, podemos retomar la idea de que el aparato burocrático es una zona gris, donde el funcionario que representa al Estado negocia cómo aplicar la norma con la población local, negociaciones que se producen en el marco de determinadas relaciones de poder y dinámicas locales.

En el presente capítulo vamos a analizar cómo opera el Estado en las zonas grises de intermediación del Estado con la población y a partir de qué mecanismos los funcionarios públicos negocian la aplicación de la normativa con la población que es objeto del servicio, cuáles son las relaciones de poder que se construyen y reproducen en el marco de estas negociaciones y cómo estas relaciones de poder derivan en una omisión estatal frente al problema de la violencia sexual en el ámbito educativo, omisión que es enmascarada por un discurso racional y tecnocrático.

En este sentido, como resultado del análisis realizado de las evidencias empíricas, propongo que las negociaciones suceden en el marco de una economía política y moral de la sexualidad, en donde los funcionarios transan beneficios materiales, simbólicos y políticos con la población a partir de unas normas morales que establece lo permitido y lo no permitido en lo local, y que entran en contradicción con la norma moral que ideológica y discursivamente impulsa el Estado. Este concepto analítico nos permite comprender cómo ciertas prácticas parten de y son beneficiosas para sostener un sistema de poder basado en el género.

1. Economía política y moral de la sexualidad

Se entiende la economía política y moral de la sexualidad como aquella actividad que se lleva a cabo pensando en la utilidad o beneficios que se obtienen de ella, beneficios que no necesariamente son económicos o materiales, sino beneficios simbólicos.

En este sentido, entender a la sexualidad no solo como un tipo de economía, sino como una economía moral y política, implica reconocer que la sexualidad tiene la capacidad de crear relaciones de poder a partir de unas normas morales que establecen lo permitido y lo prohibido. Lo moral es político.

La sexualidad está embestida de valores, normas, tabúes que establecen qué está bien y qué está mal. Lo moral establece divisiones simbólicas del mundo con una carga valorativa. Una economía de lo político y lo moral nos permite pensar en la disputa simbólica por un régimen específico de orden social entre las costumbres y el Estado. Y la burocracia tiene el poder simbólico de imponer nuevos órdenes – o reproducir los ya existentes - al aplicar la norma. Y de este modo, a través de la reproducción simbólica de un orden social, se reproducen a su vez los demás tipos de poderes: el económico, social o cultural.

Esto implica la existencia de relaciones conflictivas y contradictorias entre el Estado y la comunidad, en donde se producen confrontaciones de costumbres y practicas entre lo local y lo que establece el Estado (Thompson 1995), se trata de una disputa por la construcción simbólica de la realidad y por sostener un orden de intercambio sexual específico, basados en la costumbres y tradiciones de género. Los cambios en las costumbres provocan cambios en las posiciones de poder que afectan las relaciones de economía política de la localidad.

Como explica E.P Thompson (1995) en relación a los cambios de costumbres mercantiles, no es el hambre lo que genera el conflicto, sino la transgresión de una norma moral, transgresión que tiene consecuencias en las relaciones económicas y de poder. Apreciamos que el Estado no logra legitimarse simbólicamente a través del ejercicio de su poder. El Estado se expresa en un constante proceso de renegociación entre los discursos modernizadores y los discursos locales tradicionales. Si bien el Estado percibe como un problema un tipo de relación sexual, la comunidad, en muchas ocasiones no lo percibe como tal. Los funcionarios públicos del nivel distrital se encuentran en esta tensión. No obstante, independientemente de cómo se resuelva este conflicto, el Estado tiene el poder de legitimar su actuación en base a un

discurso de un Estado racional. El discurso racional sirve para legitimarse como Estado. El discurso se convierte en una marca del Estado.

Pensar una economía política y moral de la sexualidad nos permite analizar las negociaciones que suceden en el Estado desde una estructura de poder basada en el género principalmente y en las desigualdades sociales y económicas que esta categoría involucra, entendiendo la tensión entre la norma modernizadora que lidera el Estado y la norma local tradicional, que se sostienen sobre lógicas y dinámicas de poder concretas. Pensar la economía política de la sexualidad es, como señala Zamora, pensar el sexo desde su función social en una estructura de poder genérica, pensar al “sexo como rebeldía. El sexo como instrumento de poder. El sexo como posibilidad de trasgresión. El sexo como posibilidad de subsistencia. Y, sobre todo: el sexo como venganza” (2010, 6).

La definición de lo que es ético y no es ético es una disputa simbólica. El Estado moderno se alinea a las directrices internacionales e impone a través de sus normas un determinado orden que ha sido definido por otros. Sin embargo, este discurso no reconoce las propias lógicas y creencias locales que se sostienen sobre dinámicas de género tradicionales.

Es así que la economía política y moral de la sexualidad nos permite analizar cómo el Estado y la comunidad sostienen el silencio sobre la violencia sexual a partir de cuatro mecanismos:

1.1 Intercambios simbólicos de la sexualidad

En el análisis de los expedientes nos encontramos con que el docente intercambia dinero o mejoras en las calificaciones por favores sexuales. Se utiliza la sexualidad como un medio de intercambio, como una forma de dominación, no solo desde su posición como hombre en una estructura de poder basada en el género sino también desde la el poder que ostenta a nivel económico y social. Sin embargo, no podemos pensar a la estudiante desde una posición pasiva, de víctima Es necesario identificar y analizar las acciones agenciales y decisiones subversivas que lleva a cabo con el uso de su cuerpo y su sexualidad – no necesariamente consciente - para conseguir privilegios. Como señala Scott, los dominados pueden poner en tensión los límites impuestos por el poder y hacer un uso estratégico de su posición de subordinación.

Las relaciones tradicionales de género se sostienen sobre un intercambio de bienes y productos materiales e inmateriales (Scott, Pateman, Millett, Federicci). Si consideramos que las mujeres todavía se encuentran en condiciones de desigualdad, es decir, las expectativas económicas y laborales de las mujeres en Ecuador todavía son escasas, es más probable que se constituyan relaciones basadas en el género que se sostengan sobre un tipo de intercambio tradicional (cuidado emocional a cambio de provisión de recursos). Es en este contexto donde asumen estrategias de intercambio sexual para sobrevivir o para poder saltarse las jerarquías sociales.

En cambio, desde un análisis de la posición de poder que ostenta un docente en una comunidad, vemos que este, por su profesión, ostenta un capital económico – cuenta con salario fijo que corresponde al doble del salario básico – y el capital cultural – cuenta con conocimientos que son transmitidos a las generaciones futuras, ostenta el poder del conocimiento y de ser educador – y el capital social – generalmente los docentes pertenecen a espacios sindicalizados como la Red de Maestros, en la que se estructuran relaciones de apoyo y solidaridad entre sus miembros y estos espacios constituye una importante fuente de poder social – y capital simbólico – por su posición de funcionario en una localidad.

De este modo se estructuran relaciones asimétricas de intercambio entre el docente y al estudiante, donde se realizan transacciones por notas o por dinero a cambio de favores sexuales. El docente hace un uso de ese capital para acceder al cuerpo de la niña o adolescente, haciendo un abuso de su poder. Sin embargo, el objeto no es comprender cómo se ejerce la violencia, sino como el Estado se relaciona con este problema en las zonas grises del aparato burocrático. En este sentido debemos comprender que los actores sociales en posición de subordinación no son víctimas pasivas de la dominación que se ejerce sobre ellos, sino que utilizan estos contextos para su beneficio.

Pero también suceden situaciones de subversión. De este modo podemos pensar en un capital del cuerpo, donde el cuerpo es un medio de transacción.

En los colegios, cuando las niñas han tenido su primera menstruación, cuando ya son mujeres, las mamás les impulsan a que utilicen su cuerpo para conseguir cosas. Es así que aprenden a negociar con los docentes. Al principio es por notas, luego por dinero (Notas de campo

recogidas durante una reunión mantenida con un miembro de la sociedad civil en Esmeraldas, noviembre 2017).

La economía de la sexualidad permite que exista la impunidad frente a situaciones de violencia sexual y que se reproduzcan relaciones de poder basadas en el género. Pero no podemos pensar el poder como algo unidireccional, donde el hombre domina a la mujer, otorgando al hombre a un rol activo y a la mujer a un rol pasivo únicamente. Por el contrario, también debemos pensar los espacios de resistencia que permite estas relaciones de poder basadas en el género y este tipo de economía política de la sexualidad que se establece en lo local.

Por ejemplo, en uno de los expedientes se identifica que la rectora de una institución pone una denuncia en el distrito indicando que una estudiante está embarazada de uno de los docentes. La dirección distrital inicia el sumario administrativo contra el docente por acoso sexual. En la etapa de prueba acude la estudiante a declarar indicando que no quiere perjudicar al docente. De igual modo, la madre señala que no quiere denunciar, por temor a que por la denuncia el docente no quiera responder por su hija y él bebe, ya que ella tiene varios hijos que mantener y no puede asumir un nuevo miembro. De un modo similar, en otro de los expedientes se identifica que el hermano de una estudiante pone la denuncia en contra del docente porque ha dejado embarazada a su hermana. El y la madre, solicitan que se le obligue al señor a hacerse cargo económicamente del bebe. La estudiante declara que no quiere perjudicar al señor docente, indicando que “Él tiene su familia, tiene que mantener y ahora mi embarazo, también. Él ha hablado, si se va a hacer cargo de mi hijo. Yo quisiera formar una familia, pero sé que él tiene un hogar”.

Las adolescentes estudiantes y sus familias hacen uso de este tipo de relaciones como una forma de supervivencia económica y social. No necesariamente existe una búsqueda consciente y a priori del beneficio del capital del docente, sino que una vez sucedido el acto de dominación sobre la estudiante – que la estudiante se quede embarazada producto de, o una relación consentida o una basada en la coerción -, se busca reducir los costos de esa situación, como apreciamos en los siguientes casos. Si la estudiante está embarazada, es más beneficioso para ella, que al docente no le pase nada para que pueda hacerse cargo económicamente del futuro hijo. En este sentido entran en negociaciones la familia de la estudiante con el docente para transar su libertad y su dignidad, como me señalaba un

funcionario durante una entrevista “utilizan la denuncia para amenazar al docente para que se haga cargo del bebe”. Por ejemplo, en uno de los expedientes, una madre de familia, cuando va al distrito a declarar lo sucedido expresa su temor a poner la denuncia indicando que no quiere denunciar, por temor a que, por la denuncia, el docente no quiera responder por su hija, ya que tiene varios hijos que mantener y que no podría asumir un nuevo miembro. De igual modo, esto se refleja en las entrevistas realizadas a los funcionarios de los distritos quienes expresan varios ejemplos en los que las familias o las propias estudiantes no desean denunciar o esperan que la sanción no les perjudique. “Muchas veces ponen la denuncia y cuando hay que venir a declarar, no vienen. El docente negocia con la madre para que le quite la denuncia, le ofrece dinero” (Director distrital del distrito 5, en entrevista realizada el 6 de diciembre 2017). Así mismo, el asesor jurídico exponía sobre un caso durante la entrevista realizada:

En un caso que tuvimos, la mama puso la denuncia al docente. Días después la mama viene y dice que ella no quería que le hagan nada al docente, que el docente es muy bueno que les ha ayudado y que ya ha quitado la denuncia en fiscalía (Asesor jurídico del distrito 6, en entrevista realizada el 12 de diciembre 2017).

Se hace un uso estratégico del poder patriarcal que impone un tipo de economía política de la sexualidad para, desde su posición ejercer el poder, exigiendo al docente que cumpla con su rol de proveedor bajo la amenaza de la denuncia. Es así que de algún modo se pone en cuestión el poder: en lugar de pensar a la estudiante como una víctima con un rol pasivo en el curso de su vida, pensarla como un sujeto que hace uso de su posición de subordinación, “asegurándose” un futuro para ella y su hijo.

Finalmente, no se denuncia al docente, pero no solamente como un efecto de la dominación patriarcal, sino como un recurso de sobrevivencia en el que es necesario que el docente continúe trabajando.

En estos contextos está en juego lo moral y ético de su función docente y los límites de la sexualidad socialmente establecida.

Desde el Estado se asume una mirada que busca proteger a la adolescente sin que se tome en consideración su decisión, opinión o necesidades, lo que implica considerar a la adolescente

como un ser pasivo, sin capacidad de agencia y desprovisto de deseo sexual, en donde el hombre adulto se aprovecha de ella y de su posición de poder. Se entiende desde el Estado que una relación entre un docente y una estudiante es violencia, a pesar de que sea consentida, ya que se apela a un comportamiento ético por parte del docente en la que el hombre adulto debe saber decir no al deseo de encuentro sexual con una estudiante y se le castiga por no haber operado en este sentido.

Pero por otro lado tenemos una perspectiva desde lo local, especialmente desde áreas más rurales o contextos indígenas, donde se percibe a una adolescente como una mujer, en edad de casarse y tener hijos. La relación con un docente, desde este otro punto de vista, no es algo inmoral o poco ético. Más bien es una relación esperada por parte de las familias, más si tenemos en cuenta el prestigio social que tiene un docente en la comunidad.

Están viendo a los niños de otra manera, para algunos docentes una niña de 12 años es una mujercita que puede decidir, que puede desear, que puede defenderse si no quiere. En cambio, para nosotros es una niña que debe ser protegida. Si ven así a una niña, como una mujer, entonces no van a actuar [denunciar], creen que es parte de su decisión (Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

Podemos identificar en varios expedientes en los que se acusa al docente de mantener relaciones sentimentales. Sin embargo, es acusado por parte del rector o rectora o por parte de la Junta de Protección de Derechos, mas no por la estudiante ni por su familia. En estos casos cuando se inicia sumario, generalmente no se ve el apoyo por parte de las familias en el proceso, ya que no van a declarar. Y las estudiantes señalan que, en efecto, están enamoradas del profesor y que mantienen una relación sentimental. Incluso, en el trabajo de campo realizado, algunos directores distritales han señalado, que la estudiante se va a vivir con el docente y que en esos casos no saben cómo proceder, ya que incluso por parte de la familia están de acuerdo con la relación sentimental y no están dispuestos a denunciar.

En ningún sitio se indica que el docente no puede tener relaciones sentimentales con una estudiante. A mí me puede parecer obvio, pero no lo es para todos. A veces sucede que se dan relaciones sentimentales y si es una chica de 16 años podría ser estupro, pero en esos casos es un tema de denuncia privada. Por normativa no está definido que el docente no puede tener este tipo de relaciones. Alguien te tiene que decir que eso no está permitido (...).

(...) Y esos casos luego aparecen como casos de violencia sexual, y claro, esto no es tan así, porque realmente ellos pueden tener una relación. Un caso que no tienen tanta diferencia de edad. Entonces se culpa al docente cuando la estudiante ni la familia quiere denunciarlo como un tema de violencia sexual, porque no lo es, aunque obviamente no es un comportamiento adecuado, pero no es adecuado para mí, para ellos tal vez sí (Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

Esto se traduce en que las personas no apoyen el proceso, no vayan a declarar, rectifiquen su versión, es decir, no colaboran con el Estado. En efecto, nos encontramos con un choque cultural entre lo que es considerado como ético desde el Estado modernizador que busca imponer un orden en lo local y lo que es considerado ético en las tradiciones de las comunidades locales, desde donde se rechaza y se niega el procedimiento definido por el Estado a través del silencio.

El Estado tampoco ha regulado las relaciones consentidas entre docentes y estudiantes a través de sus normas lo que da mayor libertad a los funcionarios para interpretar la norma a discreción. Los funcionarios públicos se encuentran en medio de dos formas de entender la sexualidad y ante la ausencia de una directriz clara, operan en función del contexto. A veces destituyen al docente, por considerarlo como una falta de acoso sexual entre un adulto y una adolescente, a pesar de su consentimiento. Otros en cambio, dan más importancia a la decisión de la estudiante a decidir activamente sobre su vida sentimental y sexual, considerando que la ley les reconoce por su edad la capacidad de dar consentimiento, deciden no destituir al docente y mantenerle en la institución, o a lo sumo, cambiarle a otro colegio. No obstante, nos encontramos con una paradoja. La no regulación de la sexualidad consentida abre la posibilidad de considerar que cualquier relación sexual es consentida, sin entender las relaciones de poder que existen entre el docente y la estudiante. Es así que se llega a dos extremos en el funcionamiento estatal: o todo es violencia sexual para evitar una posible denuncia por negligencia, lo que se contrapone con la economía política de la sexualidad en el nivel local ya que el docente – hombre – no podría hacerse cargo de sus obligaciones al ser destituido, o se considera cualquier relación sexual como una relación consentida, a pesar de que hay circunstancias en que no es así. En estos casos se pone en duda la palabra de la adolescente que llega a denunciar un hecho de violencia sexual, haciendo alusión a que “seguramente ella le provocó” “a veces mienten para aprovecharse del docente y que les den dinero o les aprueben una materia” o “ella le buscaba y le provocaba”.

Así, con el justificativo de un consentimiento que no es real, se invisibilizan las relaciones de poder asimétricas que existen entre la estudiante – mujer y niña - y el docente – hombre y adulto -, quien como ya hemos señalado ostenta un poder cultural, social, económico y simbólico en la comunidad. De este modo, es como se hace presente la cultura de la violación en las comunidades, negando la coerción, la amenaza, la necesidad y vistiéndolo estas condiciones de dominación y opresión con el velo del consentimiento.

1.2 El espíritu de cuerpo

No podemos entender el espíritu de cuerpo aislado de un contexto cultural específico que permite que exista un silencio sobre la violencia cometida contra mujeres, niños y niñas. La cultura de la violación, que hemos visto que está presente en las instituciones, marca el contexto en el que se producen las negociaciones. El espíritu de cuerpo no deja de sostener un silencio en la comunidad. Un silencio que es tolerado, permitido o incluso promovido en un contexto cultural específico, un contexto en el que los cuerpos de las mujeres pueden ser utilizados como objetos de satisfacción o de intercambio, un contexto basado en relaciones de poder basadas en el género.

Cuando se aborda el problema de violencia sexual y se pregunta a diferentes personas sobre por qué no se denuncia, por qué no se sanciona en el distrito, por qué continúa el docente trabajando en la institución educativa, todos refieren que existe un espíritu de cuerpo. Pero ¿qué es el espíritu de cuerpo? El espíritu de cuerpo es un término militar de origen inglés. Si acudimos al diccionario de Cambridge, el espíritu de cuerpo (*esprit de corps*) es “the feelings, such as being proud and loyal, shared by members of a group of people” - el sentimiento, como el orgullo y la lealtad, que es compartido por los miembros de un grupo de personas – (traducción propia). El espíritu de cuerpo, entonces, hace referencia a los sentimientos de camaradería, solidaridad, lealtad y a la existencia de valores institucionales compartidos que permiten mantener la esperanza y la motivación en momentos difíciles. El espíritu de cuerpo sirvió para explicar cómo los soldados, en condiciones extremas, lograban protegerse entre sí de las condiciones extremas y de un enemigo externo, lo que favorecía la supervivencia del grupo y por tanto la posibilidad de ganar al enemigo en un conflicto (Molinier 2007, Alvarez-Santullano 1997). Pero este espíritu de cuerpo, que postulaba la protección y fortalecía los lazos humanos dentro de un grupo, fue desvirtuándose también para ser un espíritu que protegía a los miembros frente a las estructuras de control externas a la institución militar ante prácticas negligentes y violentas que no estaban permitidas. Los militares debían protegerse

frente al otro, independientemente de quien representara a este otro. En este sentido, el espíritu de cuerpo ha servido también para sostener ciertos grupos de elites en posiciones de poder (Mosca 1986).

Por tanto, se habla de espíritu de cuerpo cuando en un cuerpo disciplinario existen unos valores compartidos y una solidaridad de grupo orientada a la autoprotección del grupo de amenazas externas, sosteniendo así su posición hegemónica en un campo social determinado. Tal como reflexiona Cristina Peri Rossi un artículo del periódico El País de 1986:³⁰

El espíritu del cuerpo es el corporativismo, enfermedad crónica de empleados, funcionarios, profesionales y servidores de la nación, que se manifiesta, de manera eruptiva, cada vez que una Parte del todo -o sea, un miembro con cuerpo del intangible espíritu de la función- recibe una crítica, con independencia de su justicia.

En el ámbito educativo nos encontramos con el cuerpo docente. El espíritu de cuerpo docente ha permitido que los docentes puedan constituirse como gremio y exigir derechos al Estado, pero también ha sido utilizado para proteger a miembros que cometían prácticas ilegales y para utilizar los lazos de poder en beneficio de su grupo. Los miembros del cuerpo, como representantes que son de dicho cuerpo (Peri 1986), protegen la imagen de la institución y de los valores que la envuelven. En lugar de sacrificar miembros corrompidos para mantener el grupo, por el contrario, actúan defensivamente ante cualquier crítica o acusación, independientemente de su veracidad o justicia. Como señala Cristina Peri en el artículo antes citado:

Uno de los principios básicos (e inconfesables) del *espíritu de cuerpo*, es que cualquier crítica, por el mero hecho de haber sido expresada, es injusta. El espíritu de cuerpo es, por antonomasia, inocente. El otro gran principio dice: quien critica a uno de los miembros, critica al cuerpo en general. De ahí la reacción autodefensiva no del *miembro* afectado, sino del *cuerpo* en su totalidad. Como si al pinchar un nervio todo el sistema neurovegetativo respondiera. El espíritu de cuerpo se confunde concupiscentemente con cada uno de sus miembros: es un todo visceral.

La mayoría de las veces, las ofensas de este espíritu de cuerpo son imaginarias; el espíritu de cuerpo suele ser paranoico. Pero si son justas, no importa, no se trata de eso.

³⁰ El país. 1986. El espíritu de cuerpo. Cristina Peri Rossi. 9 de mayo de 1986. Visitado el 30 de marzo de 2018. https://elpais.com/diario/1986/05/09/opinion/515973612_850215.html

El espíritu de cuerpo alude a la solidaridad entre los miembros de un grupo, que se aprecia a sí mismo como homogéneo, con intereses y objetivos comunes. Pero el espíritu de cuerpo es también una forma de corporativismo, que impone una estructura rígida en la que todos los miembros del cuerpo se anclan a los mismos valores y decisiones. El cuerpo nunca comete equivocaciones y cuando estas suceden son respaldadas con la complicidad de los demás miembros.

En el cuerpo docente, ante los casos de violencia sexual se aprecia un espíritu de protección del cuerpo, independientemente de la justicia o la verdad de los hechos. Tal como reflexiona Peri (1986), los miembros del cuerpo docente se esconden tras el silencio y la defensa acérrima del docente acusado y enfrentan a aquel que se ha atrevido a denunciar. La amenaza es una de los principales disuasorios de la denuncia. Por miedo, muchas familias no denuncian al docente y quien se atreve a hablar y denunciar a uno de los miembros del cuerpo docente, es atacado por los demás.

Cuando el cuerpo docente se siente interpelado y amenazado en su poder, utilizan las amenazas que ponen en riesgo a los que han denunciado. Durante una entrevista mantenida con un padre de familia quien quería revisar en que estado estaba su proceso, me indicaba lo siguiente: “yo tuve que cambiarme de trabajo. Mi compañero tuvo que cambiarse de ciudad. Eran amenazas todos los días.” De igual modo, durante el proceso de seguimiento a una denuncia interpuesta al nivel central del Ministerio de Educación para que se realizara el seguimiento a un caso, se identificó que la familia recibía amenazas después de interponer la denuncia en el distrito frente a una presunta violación por parte de un docente a su hija. En muchas ocasiones, el docente denunciado se acerca a los hogares de las familias que han denunciado el hecho de agresión sexual para que no acudan a declarar o se retracten de la denuncia. Muchas veces, ofrecen dinero a cambio de silencio. Una profesional de apoyo a los DECE en una reunión de trabajo realizada para ver las dificultades que tienen durante el acompañamiento a los casos de violencia sexual detectados en las instituciones educativas señalaba lo siguiente: “Yo llevaba un caso contra un docente. Había apoyado a la familia para que haga la denuncia. Luego el docente les ofreció dinero y ellos no acudieron a declarar. Eran 8 niñas las agredidas. Ninguna de las familias continuó con la denuncia. El caso al final fue archivado, porque no pudieron obtener las versiones en la etapa de prueba, dijeron. Igual con la denuncia hubiera sido suficiente.”

Por otro lado, en una visita realizada a una institución educativa de se identifica un caso donde quien denuncia el hecho es la rectora de la institución por agredir a tres estudiantes. El profesional del DECE nos indicaba que el docente había acudido a las casas de dos de las tres niñas para amenazar a las mamás y exigir que quiten la denuncia. La mama de una de ellas era la prima del docente y además tenía trabajo gracias a él, por lo que su situación económica dependía de él en este caso. El docente les entregó una hoja con lo que debían decir cuando acudieran a declarar. La mama le solicitó a su hija que por favor no denuncie y que diga lo que el docente les había pedido. La niña, sin embargo, le miente a la mama y en la declaración ella dice lo que dijo lo que le había sucedido. La otra niña sí cambió su declaración y retiró la denuncia interpuesta. El docente logró averiguar donde vivía la tercera niña, quien todavía no había retirado la denuncia. Le exigió que retirara la denuncia, pero ella se negó a hacerlo. Una semana después fue agredida en la puerta de su casa y le robaron el teléfono. De las tres niñas solo ella mantuvo la denuncia. A pesar de este contexto, la JDRC del distrito correspondiente archivó el caso por falta de pruebas.

Ante una denuncia contra un docente, en muchas comunidades y ciudades pequeñas, se identifican enfrentamientos entre las familias que protegen al docente y la familia denunciante, lo que deriva en climas comunitarios de incertidumbre y desorganización. En un expediente se identifica la denuncia de una madre de familia contra un docente porque su hija indicó que este le había tocado sus partes íntimas. Sin embargo, las familias de la comunidad (no solo las que son del colegio) interpellaron a la madre solicitando que explique los motivos por los que denunció al docente. Convocaron a una asamblea popular en la comunidad donde acuerdan apoyar al docente a través de la firma de una carta de solidaridad. En la misma asamblea decidieron reunirse con el director distrital para que el docente no sea sancionado y para declarar a su favor. Una de las declaraciones recogidas en el acta de la asamblea señala que “esta señora ha procedido mal denunciando al docente. Nos comprometemos a ayudar”.

Muchas veces estos enfrentamientos son movilizados por el docente denunciado quien instiga a las familias a que se unan para apoyarle generándose situaciones de crisis y rupturas comunitarias que atenta contra la cohesión social de la comunidad Los docentes suelen promover y convocar manifestaciones de apoyo a favor de su inocencia e incluso movilizan a las familias para amedrentar a la familia que ha denunciado un hecho. Muchas veces hacen manifestaciones en la puerta del colegio, o incluso acuden a la casa de la familia que ha

denunciado para incidir en que cambien la versión de su denuncia. En muchos de estos casos las familias se ven obligadas o a cambiar su lugar de residencia o a desistir de la denuncia.

Por ejemplo, frente a un caso denunciado en planta central, en el que una docente denuncia varios casos de violencia sexual sucedidos en la institución educativa en la que trabaja. En cuanto se activa el caso en el nivel distrital, la docente tiene que ser reubicada porque sufre amenazas por parte de las familias de la comunidad, acusándola de perjurio. De igual modo, una funcionaria en una reunión de trabajo indicaba que “las familias ante las amenazas desisten de la denuncia y luego ya no vienen a rendir la versión” (notas de campo 2018). La amenaza de que la comunidad se ponga en contra de la persona o familia que denuncia se convierte en uno de los disuasivos para no denunciar. En un informe de valoración de un profesional del DECE de un colegio se recoge la declaración de una madre quien indicaba “No quiero tener problemas, esto ya ha pasado antes, no quiero que la comunidad sepa y hable de esto”. Estas situaciones convierten la denuncia en una situación complicada, ya que la amenaza de ser atacado lleva a que las personas callen, silencien o nieguen situaciones de violencia para evitar las represalias y evitar las molestias que la denuncia ocasiona.

Es importante ahondar en este apoyo por parte de las familias, ya que no podríamos aventurar que estas son manipuladas por una persona. Es probable que sea una forma de negación social de la violencia, la imposibilidad de aceptar que una persona de la comunidad y que es de confianza de muchas de ellas, pueda ser una persona agresora. Sin embargo, esta es una línea de investigación aparte.

A veces, las amenazas suceden previa a la denuncia, haciendo un uso estratégico de la inoperancia del Estado y la impunidad que existe frente a estos casos.

Hay trámites administrativos que no son claros, y lo utilizan como amenaza. Le dicen a la familia que, aunque denuncie, si el distrito no logra demostrar que el hecho ha sucedido, el docente regresará al colegio, ¿qué le están diciendo con eso a la familia? Que no denuncie, que no sirve de nada, que, a los 3 meses, el docente regresará. Es un mensaje a la familia de no denuncie (Analista de educación de la coordinación zonal, en entrevista realizada el 13 de enero 2018).

Y además es una amenaza que se sostiene sobre situaciones reales. Por ejemplo, en la denuncia interpuesta por una madre en el distrito se recoge la siguiente declaración:

Aquí han pasado muchas cosas, nadie hace nada, sabiendo lo que está pasando no actúan, no confío en las autoridades de la institución, porque ya paso un caso con otro profesor que dejó embarazada a una estudiante, nadie hizo nada, el profesor está de regreso, él dice que ganó el juicio al distrito (Notas de campo recogidas durante la revisión de expedientes administrativos en febrero 2018).

En este sentido, el espíritu de cuerpo se sostiene sobre la negación de los hechos. Por un lado, como vimos en el capítulo anterior, hay un evitar ver para tener que evitar enfrentar un trámite de denuncia. Por otro lado, existe una negación de admitir la posibilidad de que el cuerpo este enfermo y que haya miembros que deban ser expulsados del cuerpo.

Es decir, el cuerpo docente, niega la posibilidad de que existen docentes que cometan actos de violencia sexual contra niñas y niños. La función docente es una función social y educadora, pertenecen a una de las principales instituciones de socialización. Que los docentes no denuncien o los docentes minimicen los hechos, son las principales quejas de los funcionarios. “No lo ven, no quieren verlo, tienen mucho miedo de involucrarse”, me decía una funcionaria durante una reunión de trabajo.

Pero la negación de los hechos no solo sucede al interior del cuerpo docente, sino que se expresa también en la comunidad. Los miembros de la comunidad niegan que un docente, quien es una persona de confianza, pueda ser un agresor, como veremos más adelante. Por ende, el espíritu de cuerpo se enlaza con un silencio comunitario, con la impunidad social frente a las situaciones de violencia. Silencio que es sostenido por una cultura que marca relaciones de poder basadas en el género, que tiende a minimizar o negar los hechos de violencia sexual.

En las reuniones y entrevistas con los profesionales de los DECE informan que generalmente frente a la denuncia por parte de una familia de un hecho de violencia sexual, el resto de personas de la comunidad les dicen “que pobrecito el docente, que esta situación va a llevar a que el docente pierda su trabajo, que por qué le denuncian” etc. La sensación que tienen los profesionales de los DECE es que las personas de la comunidad tienden a creer más en la

palabra del agresor – hombre, adulto- que la palabra de la víctima – mujer, adolescente o niña – y a priorizar el bienestar y la dignidad del presunto agresor por encima de la víctima. El espíritu de cuerpo, en el marco de una cultura de la violación, sostiene el silencio y la impunidad social frente a hechos de violencia sexual.

1.3 Relaciones clientelares

Por otro lado, se han identificado relaciones clientelares entre el cuerpo docente, la comunidad y el estado que se sostienen sobre intercambios económicos y políticos. Las relaciones clientelares son una forma de relacionamiento informal entre el Estado y la sociedad, en donde existen intercambios de recursos, materiales o simbólicos a cambio de apoyo incondicional y respeto, lo que deviene en relaciones de dependencia mutua (Arriagada 2013, Caicedo, Ríos, Zúñiga 2014). Una parte de la relación tiene o acumula los recursos materiales o simbólicos y cuenta con el poder de distribuir esos recursos con quien carece de estos recursos a cambio de apoyo político (Arriagada 2013, Nieto 2011). Estos intercambios se producen en el marco de relaciones de poder jerárquicas y asimétricas que dependen de la posición que cada uno ocupe en la estructura de poder y en la organización institucional (Caicedo, Ríos, Zúñiga 2014).

Como señala Nieto (2011), el clientelismo permite privilegiar “reglas informales y sustituye a las reglas y normas burocráticas de las sociedades occidentales por relaciones personales fundadas en similitudes familiares, amistosas, psicológicas, sociales, ideológicas, culturales y económicas”. Son relaciones en donde se intercambian bienes materiales pero que requieren también intercambios de tipo simbólico (Auyero 2013) y afectivo (Caicedo, Ríos, Zúñiga 2014), ya que implica que exista un compromiso de lealtad.

A pesar de la asimetría de poder y el ejercicio de dominación que el patrón ejerce sobre el cliente, son relaciones políticas basadas en la reciprocidad y el voluntarismo, en donde ambas partes son beneficiadas al satisfacer sus intereses, ya sean de tipo económico o simbólico-afectivo. No obstante, entendemos que la práctica clientelar se expresa de diferentes formas en función del contexto y las cuotas de poder y capital que ostenta cada parte y no siempre resulta en una relación completamente asimétrica y de dominación, ya que, al fin y al cabo, ambas partes de la relación se necesitan mutuamente para satisfacer sus intereses políticos, sociales, económicos o simbólicos respectivamente (Siguiendo a Auyero según Arriagada 2013). Es así que puede observarse por un lado relaciones menos asimétricas y más

voluntaristas que se sustentan sobre la necesidad que tienen ambas partes de la relación, y por otro lado, relaciones más asimétricas en las que se conjuga el voluntarismo (sostenido sobre la necesidad, la carencia, la falta o pérdida de algo) con la dominación y el ejercicio de poder (sostenido sobre la acumulación de poder o de bienes materiales o simbólicos).

A continuación, vamos a ver tanto las transacciones simbólicas como materiales, cada una de ellas involucra diferentes estrategias y constituye diferentes formas de relacionamiento en función de su asimetría.

En cuanto a las transacciones simbólicas, del trabajo de campo realizado, hemos identificado que los docentes con poder político transan con el Estado, representado por el funcionario del nivel distrital, quien, por su posición de funcionario, necesita capital social y político para sostener su cargo en la estructura gubernamental. Por otro lado, el funcionario tiene acceso a recursos y cuenta con el poder de aplicar la ley y administrar los servicios estatales, poder que puede ejercer a cambio de apoyo político. Ambas partes se necesitan mutuamente: el docente necesita el apoyo del funcionario para no ser sancionado, ni social ni judicialmente; el funcionario necesita el apoyo del docente, para continuar con su cargo político o incluso escalar en la estructura jerárquica de poder político. La resolución con el archivo de los casos en lugar de sancionar es una estrategia de acumulación de capital político. Como veremos más adelante, esta relación se sostiene además sobre vínculos o intereses personalistas, familiares o amistosos, lo que dotan de mayor complejidad a la comprensión y análisis de los procesos de negociación y transacción entre el Estado y la población.

En la institución educativa, previa a la denuncia en el distrito, se ha identificado que en muchas ocasiones son las autoridades institucionales, quienes, a favor del prestigio de la institución, promueven el silencio al interno de la institución, la no denuncia o la mediación ante estos casos, sobre todo cuando se interpreta que son situaciones que no son graves.³¹ En la denuncia interpuesta por una madre señala que “ellos siempre tapan lo que ocurre en el colegio. Había un docente que acosaba a las niñas y no se hizo nunca nada. No colaboran en las investigaciones”.

³¹ Los casos que son considerados como no graves, si bien dependerán de la interpretación discrecional de cada autoridad, generalmente son aquellos de acoso en los que median palabras o miradas, pero en los que no se llega al acto físico.

De igual modo, durante una de las entrevistas la funcionaria indicaba lo siguiente:

Yo estaba en un DECE e identifiqué un docente que acosaba a una estudiante. Yo puse la denuncia, pero la rectora se negó, dijo que cómo íbamos a hacer eso, que mediara entre ellos. Igualmente puse la denuncia, pero el caso se archivó. Ahora ese docente está en otra IE, donde la rectora es igualita, nada denuncia, todo quiere tapar (Profesional de apoyo al DECE del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017).

En el nivel distrital, si el docente o el rector de la institución es miembro de la Red de maestros o son líderes comunitarios pueden negociar la no sanción del caso denunciado con el director distrital o algún otro funcionario público miembro de la JDRC a cambio del apoyo político incondicional. Como me indicaba una funcionaria de uno de los distritos durante una reunión de trabajo, “si el docente es de la Red de Maestros, no pasa nada”.

Durante la entrevista a una de las profesionales de apoyo a los DECE, le muestro a la funcionaria un oficio remitido al nivel central donde una madre de familia reclama que: “el vicerrector e inspector han amañado el proceso con el distrito para que al final no sean sancionados”. Cuando le pregunto sobre este caso me señala que “lo hacen por dinero, por eso y porque ellos son parte de la red de maestros, entonces (la JDRC) les ayuda”. Una situación similar se puede ver en el siguiente extracto de una nota de campo, recogida durante mi jornada laboral: “El docente es de una buena familia (...) familiar de altos cargos políticos. La rectora de la institución no quiso denunciarlo nunca. Todavía sigue en búsqueda y captura” (Nota de campo recogidas durante una reunión con la JDRC de Manta en abril 2018).

Los funcionarios públicos buscan aumentar sus cuotas de poder transando con los docentes que mayor poder tienen en la Red o favoreciendo a personal docente que tiene relaciones familiares con otros cargos políticos como miembros de la concejalía o del partido, entre otros. Parece que el cargo político del director distrital es respaldado por estos docentes, quienes cuentan con el poder para sostener un cargo político o cambiar de persona si esta no cumple con los favores acordados. En una de las reuniones de análisis de casos realizada como parte de mi actividad laboral, pude recoger lo siguiente:

Los directores distritales son puestos políticos. Son o de la red o de la concejalía. Se mueven políticamente, no les interesa nada más que mantener su puesto. Algunos de los directores han

sido rectores o docentes, son de la Red también, tienen sus vínculos, se protegen entre ellos (Notas de campo recogidas durante una reunión con el profesional de apoyo a los DECE del distrito de Portoviejo en abril 2018).

Por ende, archivar un caso de un docente que tiene influencias de poder político es una estrategia para que el director distrital pueda mantenerse en el poder o incluso acceder a otros puestos. El director distrital es una figura política en el territorio, con poder y con alianzas entre los diferentes actores estatales.

Tú quieres poner una denuncia en distrito y no puedes, porque la directora no permitía. Miraba el nombre de a quien se denunciaba y si era un docente lo dejaba ahí en el cajón. ¿Por qué? Porque era de la Red de maestros, ella quería ser gobernadora, por eso, ella protegía a los docentes de la red. Ellos ahí hacían fiestas con docentes y rectores, fiestas que yo nunca fui, pero la gente habla de eso. Yo me peleé por un caso con la directora, pero ella fue clara, no podía hacer nada, y ese docente sigue ahí dando clases, y ella al final me cogió el expediente, pero no le sanciona, deja pasar el tiempo (Notas de campo recogidas durante una conversación con un profesional del DECE de un colegio de Manta, en abril 2018).

Pero a veces el espíritu de cuerpo actúa de forma protectora cuando es uno de sus hijos quien es atacado. En un oficio recibido por mí en el Ministerio de Educación, un director distrital ponía en conocimiento de las autoridades que estaba recibiendo amenazas de un docente que era parte de la Red de maestros, cuya hija había sufrido acoso sexual por parte de otro docente y cuyo caso había sido archivado por falta de pruebas. Sin embargo, al no ser este el objeto de investigación no se han identificado muchos casos de este tipo, mismos que merecerían una atención especial para entender cómo las relaciones entre los gremios de docentes y el Estado pueden actuar de formas protectoras de la comunidad, exigiendo justicia y la garantía de los derechos.

En cuanto al intercambio de bienes materiales, se identifica una relación más asimétrica entre el funcionario y el docente, donde se aprecia que existe mayor tensión entre el voluntarismo y la dominación, como señala Stokes (2007). El funcionario, quien ostenta el poder de administrar la ley y los recursos simbólicos por su posición en el Estado, negocia con el docente, quien ante una denuncia de este tipo pierde el prestigio y el capital simbólico, pero en cambio cuenta con capital económico como para negociar su legitimidad. El funcionario ejerce el poder de dominación sobre el docente, y el docente accede voluntariamente a

negociar con el funcionario, ya que de lo contrario saldría perjudicado. “Cuando yo llegué había casos archivados. Cuando empecé a indagar había un intercambio de dinero por archivarlos” (Director distrital del distrito 6 en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017). En otro distrito me indicaban que: “El abogado que estaba antes negociaba los expedientes de acoso sexual. ¡Se ganaba otro sueldo!” (Asesor jurídico distrital del distrito 4, en entrevista realizada el 5 de diciembre 2017). Esto nos hace pensar que era (o es) una práctica común transar con los expedientes de violencia sexual y explicar el archivo de un sin número de casos.

En este tipo de relaciones, a pesar de las tensiones entre dominación y voluntarismo, ambas partes son favorecidas. El funcionario se beneficia a nivel económico gracias a su posición de poder en la función pública y el docente se beneficia al quedar absuelto administrativamente y poder continuar con su trabajo como docente.

1.4 Relaciones de compadrazgo

Se ha identificado que no solo es por cuotas de poder político o intercambios económicos que el Estado negocia con la comunidad, también se han identificado relaciones de compadrazgo entre funcionarios del nivel distrital y los docentes. Como ya he mencionado, en muchas ocasiones el docente acusado es familiar o amigo de uno de los funcionarios, por lo que la toma de la decisión dentro del procedimiento de un sumario administrativo no es imparcial, sino que esta mediada por esta relación afectiva que existe entre ambas personas.

Los compadres son formas de parentesco simbólico y no necesariamente consanguíneo, en donde median los favores recíprocos entre esas personas que se están relacionadas bajo valores como la lealtad y el apoyo mutuo. Como señala Nieto (2011) “El compadrazgo es una institución (...) que consiste en un sistema de reciprocidades que corresponden al intercambio continuo de favores que se dan, se reciben y se motivan dentro del marco de una ideología de amistad. Estos favores suelen ser políticos, económicos y morales que consisten en un trato preferencial otorgado a alguna persona a costa de los derechos y prioridades de terceras personas”. Las relaciones de compadrazgo son relaciones de amistad que se basan en la solidaridad, el apoyo, la colaboración y la protección de los intereses recíprocos (Nieto 2011). En este contexto, señalar que tanto el docente como el funcionario público que forma parte del nivel distrital, juegan otros roles sociales en la comunidad además del ejercicio de sus funciones en la escuela o en el Estado respectivamente. Son parte constitutiva de la

comunidad y además de ser un funcionario o un docente es también el padre, hijo, sobrino, tío, primo, pero también es el vecino de alguien. Está inmerso y es parte de una compleja red de vínculos familiares y relaciones sociales con los otros de la comunidad, en donde se interrelacionan diversos intereses y necesidades que interactúan en juegos de poder que solo pueden ser comprendidos en la coyuntura específica de cada interacción. Este tipo de relaciones están sostenidas principalmente por vínculos afectivos y no tanto por intereses políticos o económicos, sin negar que estos intereses son parte también de los compadrazgos, lo que tiene como resultado una compleja red de interacciones entre el funcionario, el docente, la comunidad educativa y la comunidad más ampliada de la que forma parte la escuela, en donde se imbrica lo afectivo, lo económico y lo político.

Durante una conversación telefónica con un profesional del DECE de un colegio ubicado en Junín, indicaba lo siguiente: “En la comunidad todos son familias y amigos. Entre ellos mismos se protegen, se ayudan. Yo intente denunciar un caso y se archivó, sin motivos. Por qué, nunca se sabrá, pero ahí todos son amigos”. (Notas de campo recogidas en una reunión de trabajo en abril 2018).

Por otro lado, durante una visita de monitoreo a un colegio en Manta, el profesional del DECE nos mostraba una grabación de voz en la que se escuchaba la siguiente declaración: “El docente es primo de mi mama, me obligo a cambiar la denuncia para que no le pase nada.” Esto nos habla de la existencia de un espíritu de cuerpo que no solo esta mediado como gremio que se auto-protege sino como parte de las relaciones políticas y familiares que se construyen en el nivel local. Estas relaciones, si bien operan de tal modo que se reproducen relaciones de poder basadas en el género, actúan de forma protectora de la cohesión de la comunidad y del estatus quo existente.

2. Conclusiones

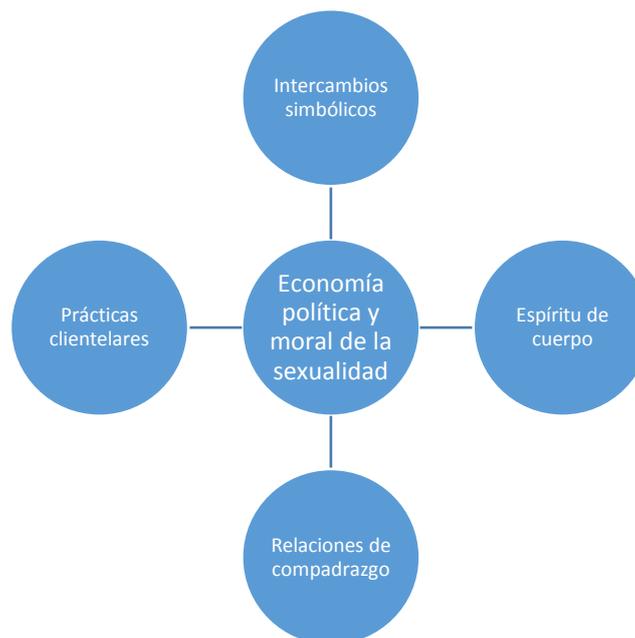
Si bien Weber postulaba que “La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional en este sentido especial con que empleamos la palabra” (1964, 752), en esta investigación nos encontramos que la burocracia se construye a través de sus prácticas en un contexto cultural específico.

Observamos que efectivamente, en el nivel local la política opera de otros modos. La cultura de la violación es uno de los contextos culturales que sostiene un tipo de relación entre el

Estado y la población en la que se prioriza el silencio y la impunidad frente a la violencia sexual, situaciones que reproducen relaciones de poder entre hombre y mujeres entre adultos y niños. La inoperancia del Estado frente a la violencia da un mensaje claro a la comunidad: no sirve de nada denunciar, y si denuncias, te expones a ser agredido o excluido. Pero además se da un mensaje clave en temas de género: que es posible agredir los cuerpos de los niños y niñas y especialmente de las adolescentes mujeres.

La norma que finalmente se aplica es producto de las negociaciones que suceden entre el funcionario, la comunidad docente y las familias, con influencia de la comunidad local. Las relaciones familiares, de compadrazgo, clientelares o personalistas afectan la ejecución de la función pública, de tal modo que no se aplica de modo directo la norma. Como diría Bourdieu son las prácticas burocráticas las que construyen el campo de la burocracia y dan forma a las normas legales.

Ilustración 5.1 La economía política y moral de la sexualidad en las zonas grises del Estado



Fuente: Resumen de los principales núcleos teóricos del capítulo 4 del presente documento.

Se aprecia que, si a primera vista vemos que hay una disputa de intereses individuales, también apreciamos una defensa de un statu quo y de unas lógicas comunitarias que mantienen la cohesión social. Sancionar puede convertirse en una acción que transgreda estas lógicas y provoque conflictos dentro de la comunidad, afectando el clima de “paz”. En este sentido, podemos entender al silencio, la negación o la justificación de estas situaciones como

una forma social que permite que la comunidad siga su curso y que el orden se sostenga. Pero también entendemos que la imposibilidad del Estado en ejercer su poder ante situaciones de violencia sexual, tiene implicaciones materiales y simbólicas sobre un determinado orden social, al que tiende a reproducir. El producto de las negociaciones que se producen es que la víctima sea la persona perjudicada, quien finalmente se convierte en una pieza de intercambio o en una excusa para que determinadas personas que ostentan ciertas cuotas de poder, puedan pactar y transar para maximizar sus intereses individuales, ya sean materiales o simbólicos. El objeto de mi investigación no fueron las intermediaciones del Estado con grupos sociales organizados, sin embargo, este hallazgo abre diferentes preguntas alrededor de cómo los grupos sociales influyen en la ejecución de la política pública en las localidades. Hay algunos interrogantes que no han podido ser identificados: cómo se organiza y funciona la red, qué tipo de relaciones establecen con el Estado y de qué manera la red influye en la aplicación de la política.

Conclusiones

1. La mascarada del Estado y el ejercicio de dominación

Como hemos analizado a lo largo de esta investigación, vemos que el Estado es tanto una expresión de lo racional como de lo simbólico (Selznik, siguiendo a Crozier 1974), considerando que las personas que forman parte del Estado son parte de y están estructuradas por un determinado un sistema cultural que define una serie de reglas de actuación y modos de relacionamiento entre las personas.

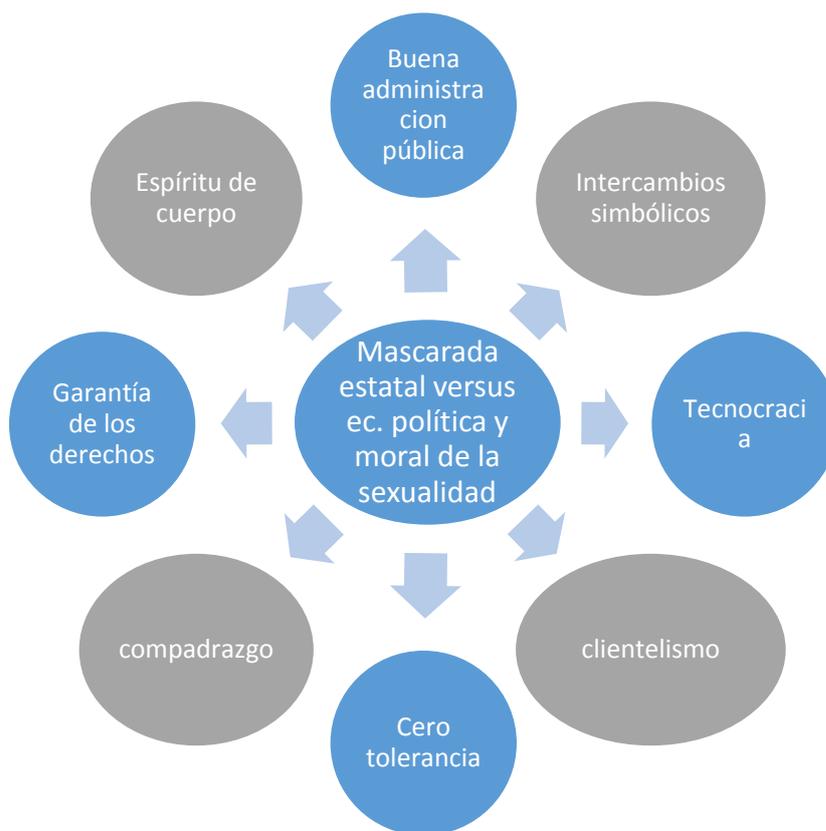
Hemos podido apreciar que tal como establece Abrams (2015), el discurso oficial del Estado tiende a encubrir prácticas de dominación ilegítimas, lo que él denomina la mascarada. Como se analizó en el capítulo 2, el discurso del Estado se sostiene sobre el ideal de la racionalidad, la buena administración pública que prioriza la experticia por encima de factores políticos y culturales y la garantía de los derechos.

Se trata de un Estado que discursivamente busca la mejora de la universalidad, eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos a través de una mayor regulación y control, garantizando los derechos y el bien común, el buen vivir. Es así que se espera, desde la planificación de la política pública, que en territorio los funcionarios actúen siguiendo los procedimientos establecidos dejando a un lado aquellos valores sociales y culturales que son perniciosos.

Por otro lado, en relación a la violencia sexual específicamente, apreciamos que, en la nueva gestión gubernamental, se ha promovido un discurso basado en la no impunidad y la cero tolerancia. No obstante, este discurso oculta las formas de dominación que el Estado tiende a reproducir con su práctica.

La mascara estatal se sostiene de este modo:

Ilustración 6.1 Elementos clave de la mascarada del Estado



Fuente: Datos tomados de la investigación de campo o del trabajo investigativo

Sin embargo, como se ha analizado en esta investigación, el Estado no logra cumplir con estos ideales, la cultura es parte de la práctica cotidiana del Estado, es parte de las instituciones, influyendo en la aplicación de procedimientos y en la toma de decisiones y es a su vez el contexto marco en el que se producen negociaciones entre el Estado y la población.

Efectivamente, como pudimos apreciar en el capítulo 3, las normas no son capaces de regular todo el espectro de posibilidades de la complejidad social, por lo que siempre dejan espacios abiertos para la interpretación en donde la decisión final dependerá de la interpretación que realice el funcionario de la norma y de la situación específica y no tanto de las normas formales que intentan regular la conducta de los funcionarios.

Por un lado, la propia estructura institucional y procedimental trae como efectos no deseados el hecho de que los funcionarios se fijen más en cumplir con el paso a paso dictado por la norma, que en efectivamente lograr el objetivo de la política o que se apliquen normas generales a casos específicos, sin considerar las propias particularidades del caso. Como

hemos podido analizar nos encontramos con las propias trabas de la procedimentación, lo que se ha denominado un exceso de racionalización. Las normas impiden ver otras posibilidades para operar a favor de los derechos de la víctima. A su vez el control y la continua amenaza a la sanción hace que los funcionarios se enfoquen más en cumplir con el medio que con el fin de la política. Tal como están definidos los procedimientos no se logra sancionar al agresor y la víctima queda desamparada, por lo que podemos señalar que la desigualdad de género está presente en cómo se conciben estos mismos procedimientos.

Por otro lado, se observa que las relaciones de poder específicas a un contexto como son la posición política, el estatus, el género, influyen en las decisiones estatales, y por ende en que los casos de violencia sexual sean archivados y no denunciados. Es así que los funcionarios aplican las normas a partir de su posición en el campo social y de acuerdo a su propio hábitus; si bien las normas legales marcan una pauta de conducta, las normas sociales y culturales estructuradas en forma de hábitus guían la interpretación y actuación de los funcionarios.

Por tanto, el Estado, como se mencionaba al inicio de este trabajo, no aplica la política de un modo racional o impersonal, sino que esta es continuamente negociada por los funcionarios con la población, en función de las lógicas de poder locales y las pautas sociales y culturales específicas de dicho contexto. Negociaciones cuyo resultado van a depender del contexto específico en el que se enmarque y de la posición que cada actor ocupe en el campo social burocrático, especialmente de quién sea el agresor y de quién sea la víctima.

No obstante, como ya indicamos, el discurso formal del Estado sirve para justificar y respaldar las decisiones que tomen los funcionarios ya que cualquier decisión, puede ser debidamente justificada en base a los procedimientos, pruebas y actas, eliminando la sospecha de la discrecionalidad o del personalismo. De este modo, el discurso ideológico formal del Estado oculta las verdaderas relaciones de poder que suceden en la práctica del Estado en el nivel local, permitiendo la reproducción de las relaciones de poder.

Estas relaciones de poder suceden en el marco de una economía política y moral de la sexualidad, que implica una relación conflictiva entre el discurso estatal modernizador y las propias lógicas y prácticas locales. Es decir, en el nivel local se concibe la sexualidad y las relaciones entre hombres y mujeres a partir de otras lógicas culturales, diferentes a las que son promovidas desde el Estado. Como pudimos apreciar, se considera normal que las niñas

asuman relaciones de noviazgo e incluso de convivencia con un hombre a partir de determinadas edades, relaciones que, en cambio, el Estado penaliza. Estas contradicciones culturales entre el Estado y la comunidad local no logran ser resueltas a través de las normas, ya que como dijimos los funcionarios son parte de esas mismas normas que el discurso modernizador intenta cambiar.

Por ende, apreciamos que el Estado es un artefacto cultural, producto de las relaciones de poder sociales y culturales. El Estado no es una entidad ordenada y racional que impone un orden de modo directo, sino este es continuamente disputado entre el Estado y los actores locales. No es posible eliminar la discrecionalidad, el Estado es en sí un espacio de conflicto y de negociación.

2. Mecanismos de reproducción de las relaciones de poder entre hombres y mujeres

Podemos entender que la omisión estatal de aplicar una sanción a este tipo de agresores cumple con una función social, resguardar la cohesión social de la localidad. Y en base a un discurso racionalizador y de protección de derechos, se procede de tal modo que se reproduce el *status quo*.

Estas formas de relacionarse, como ya he mencionado, no pueden verse sin el contexto cultural en el que está inmerso el Estado y en el que el Estado se expresa. Se trata de un contexto cultural que sostiene relaciones de poder desiguales que son normalizadas por la sociedad. Se trata de una cultura de la violación,³² que tiende a justificar, minimizar, ocultar, culpabilizar o normalizar este tipo de agresiones y que sostiene una economía política y moral de la sexualidad que permite que las personas y que el Estado traten los cuerpos de las mujeres o de los sujetos femeninos.

La cultura de la violación: implica que se piense a ciertas formas de violencia sexual como algo que es parte de la cultura –y por ende, es algo normal–, frente a lo que no es necesario actuar inmediatamente. El acoso, ciertas palabras, miradas, insinuaciones, no se ven con

³² En la cultura de la violación el sexo se construye sobre la violencia y la dominación del hombre sobre la mujer (Herman 1988). La violación es el deber ser de un hombre que ha sido socializado bajo una cultura patriarcal, por lo que la sociedad enseña a las personas que la violación es algo normal en las relaciones entre hombres y mujeres (Herman 1988). La normalización de la violencia crea un clima de silencio y de justificación de la violencia que impide que los funcionarios operen según las normas formales.

horror, cuando son el preámbulo de situaciones más graves de violencia, cuando son la antesala que permite que un agresor pase al acto real.

La inoperancia del Estado no solo se trata de una violación de la ley y de una vulneración de derechos, sino que es una forma de dar un mensaje a la sociedad. Con el no hacer se informa a las personas que el sistema de protección no funciona ya que es posible negociar la justicia a través de dinero. Además, es una forma de disuadir de la denuncia, ya que, si no pasa nada contra el agresor, para qué serviría entonces denunciar. Y como vimos anteriormente, efectivamente se utilizan estos hechos para demostrar que efectivamente no es necesario denunciar, pues el docente – o el agresor – es probable que quede impune.

El silencio podemos entenderlo como una forma de pacto patriarcal, entendiendo a este como un pacto de silencio entre las personas en el que en lugar de la denuncia, se tiende a justificar o negociar frente a un hecho de este tipo, sosteniendo una impunidad, no solo en el ámbito penal, sino social, un no pasa nada. Como señala Amorós el pacto patriarcal no remite a una posición conspirativa. Más bien hace referencia a una posición de autodesignación de un grupo, en este caso, varones, que se diferencia de otro, las mujeres. El pacto implica que el hombre se reconoce con otros hombres como grupo. Un hombre reafirma su identidad a partir de la reafirmación del otro que es similar, lo que permite que se construyan relaciones de complicidad entre hombres. Sin embargo, lo que apreciamos en esta investigación, es que el pacto no se sostiene únicamente por los hombres, sino por hombres y mujeres que abogan por mantener el silencio frente a determinadas situaciones de violencia. Hombres y mujeres que sostienen el silencio a través de las negociaciones y transacciones que se dan entre funcionarios del Estado y la población, que buscan maximizar sus beneficios a través del silencio frente a hechos de violencia sexual.

Independientemente de cuáles son las formas por las que se sostiene el silencio, lo que apreciamos es que el silencio es parte del funcionamiento estatal y de las dinámicas de relacionamiento entre el Estado y la comunidad. Y este silencio no puede ser entendido sin un contexto cultural, un sentido común, que lo justifica y que tiende a priorizar los derechos o necesidades del agresor –hombre- por encima de las de la víctima –mujer, niño o niña-. Sociológicamente podemos entender que la función que tienen estas formas de relacionarse entre el Estado y la comunidad local busca de algún modo mantener un orden social local. Como pudimos apreciar quien se atreve a denunciar es amenazado y coaccionado para

cambiar su versión. Sin embargo, también entendemos que este silencio es también una forma de perpetuar la violencia, de reproducir roles y patrones estereotipados de género y adultocéntricos y sostener las relaciones de poder.

Por tanto, no se trata de un problema de una gestión política específica. Es un problema social cuya solución debe partir también en un diálogo entre el Estado y la comunidad en el que se vayan transformando las representaciones sociales de lo que es ser mujer, en donde se apueste por una cultura en contra de la corrupción, en donde se cambien las lógicas de poder locales; es necesario invertir en cambiar el sentido común más que centrar los esfuerzos en mejorar o fortalecer las normas y procedimientos formales.

Entrevistas realizadas

Director distrital del distrito 4, 5 de diciembre 2017.

Asesor jurídico distrital del distrito 4, 5 de diciembre 2017.

Profesional de apoyo a los DECE del distrito 4, 5 de diciembre 2017.

Director distrital del distrito 5, 6 de diciembre 2017.

Asesor jurídico distrital del distrito 5, 6 de diciembre 2017.

Profesional de apoyo a los DECE del distrito 5, 6 de diciembre 2017.

Director distrital del distrito 6, 12 de diciembre 2017.

Asesor jurídico distrital del distrito 6, 12 de diciembre 2017.

Profesional de apoyo a los DECE del distrito 6, 12 de diciembre 2017.

Analista de educación de la coordinación zonal 9 de educación, 13 de enero 2018.

Referencias de expedientes analizados

Expediente	Descripción	Pruebas	Distrito	Resolución
1	Mantener relaciones sexuales con una estudiante	CD, declaraciones de los testigos.	Aguarico	No se emite sanción ni resolución.
2	Dos denuncias: 1. Acoso sexual verbal a una estudiante 2. Se insinúa a la estudiante invitándole a ir a un sitio tranquilo	1. Certificados honorabilidad, manifiesto de respaldo de docentes, testigos vieron abrazos 2. Certificaciones de honorabilidad de estudiantes	Macara	1. Desechar la denuncia 2. Declarar la inocencia
3	Una estudiante de 15 años queda embarazada. Llega la acuerdo con la madre para casarse	No se presenta a audiencia la madre ni el sumariado Testigos	Aguarico	Destitución
4	Embaraza a una estudiante.	No se presenta a la audiencia: rebeldía Testigos	Aguarico	Destitución
5	Acoso. Refiere que le insinúan encuentros fuera del colegio	Certificados de honorabilidad, firmas de respaldo de docentes	Orellana Loreto	Archivo. Se hace reubicación y esta es revocada por la CZ
6	Caso violencia sexual entre pares	Testigos	Loja	
7	Acoso sexual por teléfono y redes sociales	Declaración	Cuenca 2	Archivo por no determinarse la autoría de 8la persona que envía los mensajes
	Acoso sexual	Certificados de compañeros docentes y vicerrector. Es		Destitución

		un buen docente y profesional		
8	Acoso sexual: intercambio de fotos por mejora de notas a través de mensajes	Certificado administrador circuitual	Loreto Orellana	Suspensión de 30 días sin sueldo Reubicación del docente Sanción por h) y n)
9	Violación: introducía por el ano el dedo Niño 2° de básica	Madres de familia declaran a favor del docente indicando que es un buen profesor, una buena persona,	Loreto Orellana	Destitución Inadmitir el recurso de apelación
10	Acoso sexual a cambio de mejorar las notas	Testigos	Otavallo	Literal m suspensión por 30 días
11	Acoso sexual a cambio de notas	Declaración	Riobamba	Destituido
12	Acoso sexual: comentarios impropios	Grabación, testimonios, certificados honorabilidad	Cuenca	60 días de suspensión se sanciona con el literal h, m n
13	Acoso sexual: tocamientos	Testimonios de varios padres de familia en contra del docente Certificado honorabilidad de la rectora	Joya de los Tsachilas	Archivo del caso por falta de pruebas
14	Acoso sexual	Certificado de honorabilidad DECE y rector	Puertolopez	
15	Acoso sexual	Defienden al docente por ser un buen compañero y por solidaridad a el Consejo de gobierno emite certificado de honorabilidad	Manta	
16	Acoso sexual, intimidación insinuaciones,	Declaración	Tarqui	Sin embargo no le sancionan con el literal aa) sino por otros literales como f), l), s), y u), con Suspensión Temporal sin sueldo por cuarenta (40) días Medida de protección la reubicación del docente a otra unidad educativa para cumplir con funciones de

				carácter administrativo
17	Abuso sexual, intercambio de favores sexuales por justificación de faltas, sexo oral, toqueteos en las partes íntimas intimidación,	Certificado de honorabilidad del rector y de la docente Declaraciones de docentes que apelan a su buena conducta, a ser un docente honorable, que trata de ayudar a las estudiante. Que se ha ganado algunos reclamos por intentar imponer disciplina. Indicando que nunca han visto ni oído ninguna mala conducta Docente acusado señala que lo declarado es totalmente falso. Niega todo lo dicho. Audio donde le realiza insinuaciones sexuales	Naranjal	Se recomienda el archivo del caso : “... al terminar la etapa de prueba no se ha demostrado nada, salvo que se ha dado a conocer el trauma psicológico en contra de los hombres por el abuso sexual de su propio padre”
18	Acoso sexual por redes	Mensajes de texto	Lago agrio	Archivo por falta de pruebas
19	Acoso por redes, le ofrece a ir a un sitio para encontrarse ella le rechaza	Mensajes de Facebook Antecedentes anteriores	Milagro	Declaran como se enteraron del hecho, pero no que esa forma de comportarse sea habitual en el docente, <i>indubio pro admistrado</i> , es decir, en caso de duda, tomar la decisión más beneficiosa para el sumariado Se sanciona por el literal h e i con 70 días sin sueldo
20	Acoso sexual	Testigos	Manabí	Se recomienda prohibición literal aa pero por no haber intencionalidad o reiteración sanción del literal a 133con suspensión por 70 días 2017 destitución
21	Acoso sexual a varias estudiantes	Testigos	Cuenca 2	Se destituye el docente Se solicita apelación y se aprueba con el archivo del caso:

				Por errores en el proceso de la prueba: no se verifican las versiones, sino que se toma como prueba lo q otros dijeron al denunciante, no se llama a rendir versión a todos los estudiantes, por lo que las pruebas presentadas no son suficientes para demostrar la culpabilidad. Se establece el principio de inocencia, porque la prueba no demuestra con exactitud su culpabilidad
22	Relación sentimental con la estudiante: violencia sexual, estupro	Mensajes de texto y audios	Pujili Sasquili	Se archiva porque no hay indicios de abuso sexual

Fuente: Registro administrativo del Ministerio de Educación: expedientes de casos de violencia sexual en el ámbito educativo.

Lista de referencias

- Abrams, P. 2015. Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. In *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica. pp. 17-70.
- Aguinaga, H. R. (2014). Activismo estatal y democratización social en Ecuador: Tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013). *Nueva Sociedad*, (249), 108-118.
- Álvarez-Santullano, J. B. 1997. Valores institucionales de las Fuerzas Armadas. *Cuadernos de estrategia*, (89), 127-170
- Amorós, C. 1990. *Violencia contra las mujeres y pactos patriarcales*.
- Andrea Madrid Tamayo y María Josefina Torres. 2014. El Estado en los territorios: el proceso de desconcentración en el Ecuador y la recuperación de lo público. En *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*. Senplades / 1a edición – Quito, pp. 162-186.
- Arboleda, María. 2009. *Focalizadas en la subalternidad. División sexual del trabajo y pobreza en Ecuador: una mirada a las políticas sociales enfocadas en las ecuatorianas*. Tesis para la obtención del título de Licenciatura en Sociología. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas.
- Argüello Pazmiño, Sofía. 2008. *El closet y el Estado. Ciudadanías sexuales en Ecuador y Bolivia*. Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Arriagada, Evelyn. 2013. Clientelismo político y participación local El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, Volumen 12, N° 36, 2013, p. 15-38
- Asad, T. 2008. ¿Dónde están los márgenes del estado? En *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp. 53–62.
- Auyero, Javier. 2007. *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*.
- Auyero, Javier y María Fernanda Berti. 2013. *El estado en los márgenes*, en *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*, Katz Editores, Buenos Aires, pp. 119-147.
- Barragán, R., & Wanderley, F. 2009. *Etnografías del Estado en América Latina*. Presentación del Dossier.

- Bonder, Gloria. 1999. El estado en la mira de los feminismos. Argumentaciones y perspectivas. Actualización del trabajo presentado en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995. Publicado por CEM, Buenos Aires, Argentina.
- Bourdieu, P. 1997. Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre, 2000, “Imagen aumentada”, en La dominación masculina, Anagrama, Barcelona, pp. 17-72.
- Bourdieu, Pierre, 2001, “¿Cómo se hace una clase social? Sobre la existencia teórica y práctica de los grupos”, en Poder, derecho y clase social, Palimpsesto, Madrid, pp. 101-131.
- Bourdieu, Pierre. 2002 (1996). La miseria del mundo.
- Bourdieu, P. 2003. “Algunas propiedades de los campos”. Cuestiones de sociología (No. 166). Ediciones AKAL, pp. 112-119
- Bourdieu, Pierre. 2007. “Estructuras, habitus y prácticas”. En El sentido práctico. Buenos Aires: Siglo XXI, pp: 85-105.
- Bourdieu, Pierre. 2008. ¿Qué significa hablar? (Vol. 282). Ediciones Akal.
- Bourdieu, Pierre. 2014. Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992). Anagrama.
- Buchely, L. 2014. Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado. En Las burocracias. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Caicedo-Ortiz, Julián Andrés, Ríos-Cárdenas, Guillermo León, Zúñiga-López, Sandra Patricia. 2014. Elementos teóricos de los clientelismos en América Latina: algunas implicaciones sobre desarrollo democrático. Memorias / Volumen 12, Número 21 / enero-junio 2014
- Carlos Castro Riera. 2008. LO SOCIAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN. En Analisis la nueva Constitución. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
- Carrillo Rosero, M. 2010. Delitos sexuales, la construcción pública de la violencia. Flacso Ecuador.
- Chatterjee, Partha, 2008 (2001), Grupos de población y sociedad política. En La nación en tiempo heterogéneo, Siglo XXI, CLACSO, pp. 179-212.
- Código Orgánico Integral Penal C. O. I. P. Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014. Ecuador.

- Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2015 (CEDAW) – Ecuador (2015) <http://acnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-todas-las-formas-de-discriminacion-contr-la-mujer-cedaw-ecuador-2015/>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Crozier, Michel. 1974. El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Das, V., & Poole, D. 2008. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. Cuadernos de antropología social, (27), 19-52.
- De la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique. 2008. El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina. FLACSO Ecuador.
- De la Torre, C. 2013. El tecnopopulismo de Rafael Correa:¿ Es compatible el carisma con la tecnocracia?. Latin American Research Review, 48(1), pp 24-43.
- DiMaggio, P., & Powell, W. 1999. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: FCE, 104, 125.
- Edgar Álvarez, Danilo Barragán, Danilo Rosero. 2014. Habemus Estado: La recuperación de la autoridad pública y el nuevo rol del Estado ecuatoriano. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012. Senplades /1a edición – Quito, pp. 66-96.
- Eisenstadt, S. N., & Roniger, L. (1984). Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society. Cambridge University Press.
- Evelin Johanna Sanchez Hidalgo. 2016. Producción de verdad en el derecho. El discurso del “interés superior del niño” y “los discursos Institucionales sobre la violencia sexual contra las Niñas” análisis de un expediente y tres sentencias Judiciales en Euito, Ecuador. Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en género y desarrollo. FLACSO, Ecuador.
- Federici, S. 2004. Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Foucault, Michel, 1981 (1978), “La gubernamentalidad”, en Varios autores, Espacios de poder, Ed. La Piqueta, Madrid, pp. 9-26.
- Gayne Villagómez Weir. 2013. La Revolución Ciudadana y las demandas de género. En El correísmo al desnudo. Quito: Montecristi Vive. P 53-69.
- Gemma Ubasart-Gonzales. 2014. Planificación y gestión pública emancipadora. O cómo hacer funcionar el Estado. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen

- Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012. Senplades / 1a edición – Quito, pp. 244-249.
- González, J. A. M. 2007. Aproximación al concepto de moral militar. Boletín de Información, (298), 7-19.
- Guchin Mieres, M. 2010. El Estado ecuatoriano y las mujeres: ¿nuevos sujetos de la revolución ciudadana? Flacso Ecuador.
- Gupta, A. 2014. Las burocracias. Una aproximación distinta en que pensamos el Estado. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gusfield, J. 2014. La cultura de los problemas públicos: El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente. Siglo Veintiuno.
- Guy, Peters, B. 1999. La política de la burocracia. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Guy, Peters. 2016. "Institutionalism and Public Policy". In: Peters B., Zittoun P. (eds) Contemporary Approaches to Public Policy. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, London.
- Herman, D. (1988). The rape culture. Culture, 1(10), 45-53.
- Herrera, Gioconda. 2001. "El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía", en Iconos. Revista de Ciencias Sociales, No. 11, Ecuador, Flacso, pp. 80-88.
- Howlett, et al. 2009. "Theoretical approaches". En Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Cap. 2: Págs.: 17-49.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2011. "Aspectos metodológicos, Encuesta nacional de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres". Disponible en: www.inec.gob.ec
- Kingdon, John W. (1993). "How Do Issues Get on Public Policy Agendas?" En Sociology And the Public Agenda Willam Julius (Ed.) Págs. 40-50.
- Lagarde, Marcela. 1993. Los cautiverios de las mujeres madresposas, monjas, putas, presas y locas.
- Lamas, Marta Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. 1999. En Papeles de Población, vol. 5, núm. 21, julio-septiembre, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 147-178.
- Larrea, M. I. P. 2014. Una visión comunicacional de la política en Ecuador: rafael correa y su bicicleta. OBETS. Revista de Ciencias Sociales, 9(2), 361-376.

- Lascoumes y Le Galès (2014). Sociología de la acción pública. México: El Colegio de México. Caps. I y II. Págs. 13-48.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2011. Ecuador.
- MacKinnon, C. A. (1995). Hacia una teoría feminista del Estado (Vol. 27). Universitat de València.
- MacKinnon, C. A. 1987. Sexuality. En *Toward A Feminist Theory of the State*, Harvard University Press, USA, pp. 127 - 154.
- March, James G., Olsen, Johan P. 2010. Reglas e institucionalización de la acción. En: *Organización e instituciones*. México, D.F.: Siglo XXI Editores. pp. 115 – 141.
- Mintegiuga, Analía (2008). “La política social en el Correísmo: entre la voluntad de cambio, el peso de la inercia y la crisis de ideas”. En *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, ed. Juan Ponce Jarrín, 69-80. Quito: FLACSO, Ecuador/ Ministerio de Cultura.
- Mosca, G. 1896. La clase política En *Elementi di scienza politica*. Cap 11. Fratelli Bocca.
- Naciones Unidas. 2006. Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños. Recuperado en:
https://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_sp.pdf
- Nieto, Nubia. 2011. La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción. *Análisis Político*, Vol. 24, Núm. 71.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de cultura económica, S.A. de C.V.
- Ortiz, Santiago, 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* [en línea] 2011, (Sin mes): [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2017] Disponible en:<<http://www.uacm.kirj.redalyc.org/articulo.oa?id=50918284002>> ISSN 1390-1249
- Pachano, Simón y Sergio García. 2013. Ecuador: un régimen híbrido. FLACSO, Ecuador.
- Pachano, Simón. 2010. Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(2), 297-317. www.redalyc.org/pdf/324/32416605007.pdf
- Pateman, C., & Romero, M. X. A. 1995. El contrato sexual (Vol. 87). Anthropos Editorial.
- Poole, D. 2012. Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal. En *Anthropologica* N.º 30, pp. 83-100.
- Prieto, M. 2015. Estado y colonialidad: mujeres y familias quichuas de la Sierra del Ecuador, 1925-1975.

- Quijano, A. 2000. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2012. Ecuador.
- Roth, André (2014). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cap. 1: “Estado, política pública y análisis de políticas públicas”. Págs. 23-68.
- Roth, André. 2014. “Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas. En Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cap. II: Bogotá: Ediciones Aurora. Págs.:69-116.
- Sabatier, P. A. 2007. Teorías del proceso de las políticas públicas. Universidad de California, Davis. Traducción y Publicación del Proyecto de Modernización del Estado.
- Scott, Joan. 1997. “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En Género. Conceptos básicos. Lima: Programa de Estudios de Género. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Skocpol, T. 2007. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual.” Acuña, Carlos H. (Comp.). En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 169-202.
- Stokes, Susan. 2007. "Political Clientelism". En Handbook of Comparative Politics. Carles Boix and Susan Stokes (eds.). Oxford University Press.
- Subirats y otros 2008. Análisis y gestión de políticas públicas.
- Subirats, Joan. 1989. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tanaka Saldivar, E. 2008. Prácticas cotidianas del estado: una etnografía del indigenismo. Universidad Iberoamericana.
- Tatiana Hidrovo Quiñónez. 2014. La construcción histórica del Estado ecuatoriano. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012. Senplades / 1a edición – Quito, pp. 15-30.
- Thompson, E. P. 1995. Costumbres en común. Barcelona: Crítica.
- Valdivieso, Sonia Estrella. 2010. Análisis de la implementación de la política pública sobre erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo. FLACSO, Ecuador.

- Velasco, M., Álvarez, S., Carrera, G., & Vásquez, A. (2014). La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. Quito: Observatorio Social del Ecuador.
- Villamediana Carro, Virginia Patricia. 2012. Estado, mujeres y género: discursos que construyen identidades. Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en género y desarrollo. FLACSO, Ecuador.
- Wacquant, L., & Bourdieu, P. 2005. "La lógica de los campos". En Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 147-172.
- Wanderley, F. 2009. Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia (Dossier).
- Waylen, Georgina (1998). "Gender, feminism and the state: an overview". En Vicky Randall y Georgina Waylen (eds.) Gender, Politics and the State. London/ New York: Routledge. pp. 1-17.
- Weber, Max, 1964 (1923), Economía y Sociedad, FCE, México.
- Zamora, A. 2010. El juego de la sexualidad gratuidad y economía en Juan García Ponce. In Actas del XVI Congreso de la Asociación Internacional de Hispanistas: Nuevos caminos del hispanismo... París, del 9 al 13 de julio de 2007 (p. 285). Iberoamericana.

Documentos:

- SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
- SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.
- SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.
- Ministerio de Educación. 2006. Plan Nacional de Erradicación de Delitos sexuales en el ámbito educativo.
- Ministerio de Educación. 2011. Plan Nacional de Erradicación de Delitos sexuales en el ámbito educativo.