

Artículo científico

Formulación de la Política Pública de Cero Tolerancia a Casos de Violencia Sexual en el Sistema Educativo

Formulation of The Public Policy of Zero Tolerance to Cases of Sexual Violence in The Educational System

Paulina Alexandra Yacelga Anaguano ^a - Danny Gilberto Cifuentes Ruiz ^b

^a Magister en Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional. Docente de la Universidad Técnica del Norte e Instituto Superior Tecnológico Cotacachi. Otavalo. Ecuador. Email: payacelga@utn.edu.ec

^b Magister en Políticas Públicas. Director de la Carrera de Derecho. Docente Investigador de la Universidad de Otavalo. Otavalo. Ecuador. Email: dcifuentes@uotavalo.edu.ec

Entregado: 25 de Mayo de 2019

Aprobado: 28 de Junio de 2019

RESUMEN

El objetivo principal del estudio fue analizar la política pública de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo ecuatoriano, a través de la fase de formulación de soluciones en el contexto del enfoque de ciclo de políticas públicas. En el desarrollo de la investigación se utilizó una metodología de tipo descriptiva, a través del análisis cuantitativo de los datos obtenidos, para lo cual se delimitó temporalmente en el lapso 2014 – 2018, período en el cual se expusieron a la luz pública diferentes hechos de violencia sexual en niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo. El documento se dividió en tres partes: la primera, se orientó al análisis de los fundamentos teóricos del análisis de la política pública, focalizándose en la fase de formulación de soluciones, que constituyó la variable dependiente en la investigación; segundo, se analizaron aspectos relevantes que han constituido hitos en la política pública de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo, sus instrumentos y la participación de distintos actores, mismos que constituyeron la variable independiente o explicativa en el análisis; finalmente se analizó la relación entre las variables señaladas, para obtener como conclusión que estos hechos generaron cambios importantes en la política pública con la participación de actores no estatales.

Palabras Clave: Estado, Política Pública, Violencia Sexual, Sistema Educativo, Niños, Adolescentes.

ABSTRACT

The main objective of the study was to analyze the public policy of zero tolerance to cases of sexual violence in the Ecuadorian education system, through the phase of formulating solutions in the context of the public policy cycle approach. In the development of the research, a methodology of descriptive type was used, through the quantitative analysis of the data obtained, for which it was temporarily delimited in the 2014-2018 period, period in which different facts were exposed to the public light sexual violence in girls, boys and adolescents in the education system. The document was divided into three parts: the first, was oriented to the analysis of the theoretical foundations of the analysis of public policy, focusing on the phase of formulating solutions, which constituted the dependent variable in the research; second, relevant aspects that have constituted milestones in the public policy of zero tolerance to cases of sexual violence in the education system, its instruments and the participation of different actors, which constituted the independent or explanatory variable in the analysis were analyzed; Finally, the relationship between the indicated variables was analyzed, to obtain as a conclusion that these events generated important changes in public policy with the participation of non-state actors.

Keywords: State, Public Policy, Sexual Violence, Educational System, Children, Adolescents.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca acercarse a la política pública de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo a través del análisis del proceso de formulación de soluciones en el contexto del enfoque de ciclo de políticas públicas. Se considera como límite temporal el período 2014 – 2018.

La etapa de formulación de soluciones constituye un componente del ciclo de política que, desde una visión positivista o racionalista, se presenta como un objeto de análisis dividido en varias etapas que pueden ser estudiadas de manera separada. Desde esta perspectiva la formulación de soluciones constituirá la búsqueda de alternativas a aquellos problemas definidos y que se han inscrito en la agenda pública y posteriormente se seleccionará una de las alternativas dentro del proceso de toma de decisión (Roth, 2014).

El análisis de la política pública de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo focaliza su estudio en el incremento de denuncias y la participación de actores no estatales en la misma. A su vez, considera el accionar por parte de los responsables del Ministerio de Educación y organismos de justicia en el tratamiento de estos hechos, y la

respuesta por parte de la comunidad educativa. Estos eventos constituyen aspectos clave en los procesos de formulación de soluciones en la política pública, sus antecedentes generan un cambio importante en la perspectiva de la política: de una visión reparativa caracterizada por los procesos administrativos y cerrada, donde no existe la participación de actores no estatales, hacia una perspectiva preventiva que incorpora la participación de padres de familia y la comunidad en general en los diferentes programas y proyectos.

En Ecuador, uno de los casos emblemáticos en vulneración de derechos es el ocurrido en la Escuela Naval Mayor Pedro Traversari, Ampetra en el período académico 2010 – 2011 donde el docente José Negrete atentó contra 41 niños de 10 y 11 años (El Telégrafo, 2017). Este hecho, cuya sentencia fue instaurada en el 2017, puso en evidencia la situación del sistema educativo frente a la protección de derechos, lo que dio como resultado conmoción social y una serie de denuncia en todo el territorio, evidenciando así la grave afectación a los derechos de niños, niñas y adolescentes y la falta de acción por parte de los organismos competentes.

Por lo expuesto, la presente investigación busca explicar el proceso de formulación de soluciones, donde diferentes hechos expuestos a la luz pública en torno al abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo han generado cambios importantes en la política pública y la participación de actores no estatales en los procesos. Desde esta perspectiva el estudio analiza si los procesos de formulación de soluciones de la política pública, son fruto de factores racionales y ordenados o por lo contrario están marcados por procesos sin orden establecido y de racionalidad limitada.

MÉTODO

La presente investigación es de tipo descriptiva, y, para su desarrollo se utilizaron métodos de recolección de información de tipo documental oficial y bibliográfica respecto de la política de cero tolerancias a casos de violencia sexual en el sistema educativo. Asimismo, se realizaron entrevistas no estructuradas a diferentes actores involucrados en la formulación de la política pública, y para el análisis de los datos obtenidos se utilizó la técnica cualitativa. Luego de un análisis preliminar de la población de la investigación constituida por los casos de violencia sexual en el sistema educativo, se delimitó temporalmente la investigación, considerando aquellos eventos suscitados entre los años 2014 – 2018 en la gestión de Augusto Espinosa hasta la administración de Fander Falconí en el Ministerio de Educación lo cual se consideró la muestra objeto de estudio. Desde esta perspectiva, el presente estudio constituyó un análisis de los distintos eventos, específicamente aquellos vinculados a la formulación de decisiones.

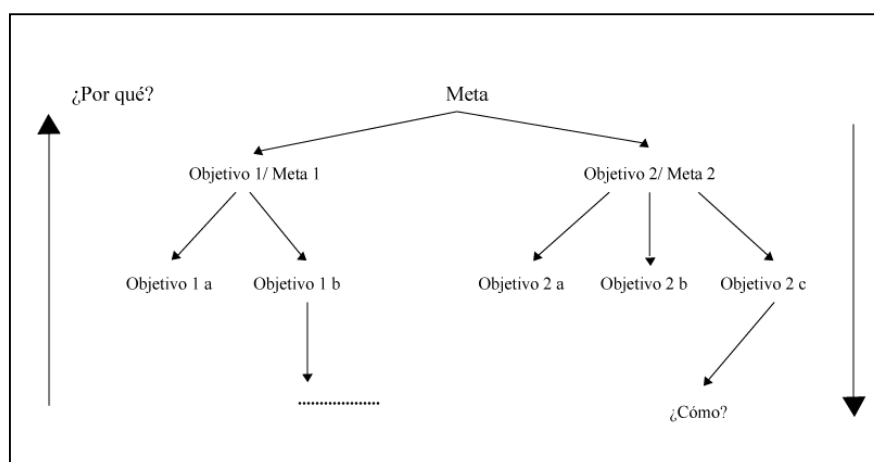
RESULTADOS

La formulación de soluciones en la política pública

Howlett, Ramesh y Perl (2009) en el texto *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, señalan que la formulación de la política pública se refiere a la generación de opciones respecto a qué hacer con el problema público, por lo que el proceso iniciará cuando la autoridad conoce el problema y se lo ha inscrito formalmente en la agenda. Al respecto, el texto de Políticas Públicas para la Igualdad de Género de María Cristina Benaventer y Alejandra Valdés (2014) en torno a la formulación y diseño, resalta la importancia de definir los objetivos, resultados y efectos explícitos de la política y del sujeto de la política, para lo cual se plantea las siguientes preguntas: ¿cuál es el objetivo explícito de la política?, ¿Qué persigue la política como efecto y como se explicitó? ¿Están claramente definidos los sujetos a los que está destinada? A través de estas interrogantes se busca tener elementos suficientes para analizar la política en cuanto a su intervención y la justificación de las medidas tomadas en su implementación.

La formulación de soluciones a los problemas públicos puede metodológicamente realizarse y analizar a través de diferentes formas, una de ellas es la cascada de metas y objetivos. Para ello es importante indicar que las metas constituyen el ¿Por qué? de la política pública y sus objetivos e instrumentos constituyen el ¿cómo? de la política pública. Cada meta tendrá un sin número de objetivos que deberán ser ponderados o priorizados en función de distintas consideraciones como los recursos. Esta actividad a la postre facilitará la toma de dedición (Roth, 2014).

Cuadro 1
Cascada de metas y objetivo



Fuente: (Roth, 2014, Pág. 77).

Citando a Thomas (2001), se pueden describir además cuatro fases en la formulación de la política: *evaluación*, donde la información y la evidencia son consideradas; *diálogo*, facilita la comunicación entre actores de la política con diferentes perspectivas y potenciales soluciones; *formulación*, se encuentra en el núcleo de la deliberación, mira el peso de los funcionarios públicos, la evidencia en varias opciones de política y el diseño que se identifican con una de estas opciones; *consolidación*, hace referencia cuando los actores de la política tienen la oportunidad de proveer más o menos una retroalimentación formal entre las opciones recomendadas (cit.p. Howlett, Ramesh y Perl, 2009).

Howlett, Ramesh y Perl plantean esquemáticamente un modelo donde se puede evidenciar los efectos de la presencia o ausencia de nuevos actores e ideas respecto a los tipos de opciones de política consideradas. Como se muestra en la siguiente tabla (2009).

Cuadro 2
Modelo de los efectos de la presencia o ausencia de actores nuevos o viejos e ideas nuevas o viejas.

	Presencia de Nuevos Actores	Continuidad de Viejos Actores
Presencia de Nuevas Ideas	Opciones relacionadas con cambios en los objetivos de la política	Opciones relacionadas con cambios en programas específicos
Continuidad de Viejas Ideas	Opciones relacionadas con cambios en los tipos de instrumentos	Opciones relacionadas con cambios en los componentes del instrumento

Fuente: (Howlett, Ramesh y Perl, 2009). Traducción propia.

Finalmente cabe resaltar la importancia del tipo de régimen que existe en un determinado sector o área determinado para comprender el proceso de la formulación de la política pública. Así Howlett, Ramesh y Perl, describen un modelo donde se detallan los modos de formular la política pública. (2009).

Cuadro 3
Modos de formulación de la política pública

		Entrada de Nuevos Actores	
		No	Si
Disponibilidad a nuevas Ideas	No	Subsistema de Política Cerrado: Remendados instrumentos de programas dentro de la configuración de instrumentos y paradigmas existentes	Subsistemas de Política resistentes: experimentación de política pública, trabajan con nuevos instrumentos dentro de un paradigma existente
	Si	Subsistema de políticas impugnadas: reforma de programas dentro de un rango existente de los instrumentos de política.	Subsistema de política abierto: Renovación de la política; inclusión de instrumentos alternativos.

Fuente: (Howlett, Ramesh y Perl 2009). Traducción propia

Vulneración de los Derechos Sexuales en el Sistema Educativo

El sistema de protección de los derechos humanos destaca el reconocimiento que la Asamblea General de Naciones Unidas hace a todos los niños y niñas de su especial vulnerabilidad y necesidades de protección, conforme se contempla en la Convención sobre los derechos del niño de 1989. Los factores que inciden en la vulneración de derechos de niños y niñas, considerando la combinación de tres elementos: “la situación inicial y subyacente de las personas o grupos afectados, su exposición a un riesgo personal o colectivo que podrían afectar su bienestar, y su capacidad para enfrentarse a estos riesgos y a sus consecuencias” (Zarowsky; Delgado y Nguyen, 2013, p.95).

Para situarnos en el contexto local, se considera datos expuestos por el periodista Freddy Naranjo (2018), en relación al estudio de violencia de género señala que “los grupos de edad comprendidos entre 10 a 28 años fueron las categorías de mayor vulnerabilidad con una proporción de más de la mitad de la población equivalente al 58%”. Observa también que el 31% de casos corresponden a mujeres que se desempeñaban en quehaceres domésticos, seguido del grupo de estudiantes que representaron la cuarta parte de la población”.

La vulnerabilidad expresa un deber de la comunidad, del Estado y de los sistemas de protección de Derechos Humanos que garantice la protección de los derechos de los colectivos afectados, requiriendo acciones específicas para evitar el daño o el potencial riesgo al que puede verse expuesta una persona o un colectivo. En Ecuador, uno de los casos emblemáticos en vulneración de derechos es el ocurrido en la Escuela Naval Mayor Pedro Traversari, Ampetra en el período académico 2010 – 2011 donde el docente José Negrete atentó contra 41 niños de 10 y 11 años (El Telégrafo, 2017).

La vulneración desde el modelo ecológico involucra factores exógenos como endógenos, donde se agruparían los diferentes sistemas para ser analizados desde una perspectiva integral (Rodríguez, 2017). La vulnerabilidad infantil considera la disfunción del sistema social e interactúa con las diferentes variables, relacionándose así, con varios niveles de análisis: microsistema (relación en su contexto más cercano: familia), macrosistema (políticas globales que afectan el resto de los sistemas), mesosistema (relaciones con ámbitos cercanos que afectan su desarrollo: la escuela) y exosistema (acciones que influyen en la niñez: como políticas sociales)

En el ámbito académico y como parte del mesosistema, hay que reconocer que “las escuelas reflejan las características interculturales de las sociedades a las que pertenecen. En dichas escuelas, también se reflejan problemas de convivencias que surgen como consecuencia de la diversidad cultural y de la falta de conocimiento hacia las características y peculiaridades de alumnos de distintos orígenes como se cita en Tomé & Manzano (cit.p. Morales, Pimienta, Machado, & Quesada, 2018).

Se evidencia la importancia de la generación de políticas públicas en beneficio de grupos vulnerables, que vistas desde Cohen y Franco se definen como aquellas que “establece las orientaciones más generales, identificando los problemas sociales que la agenda de la sociedad respectiva entiende que deben enfrentarse en un momento determinado, fijando prioridades de implementación, al asignar recursos para determinadas líneas de acción, que se llevarán a cabo mediante programas y proyectos” (Cohen; Franco, 2005).

Política pública de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo.

Como se señaló anteriormente, esta parte de la investigación desarrolla aspectos considerados oportunos para el análisis de la política pública, centrando la atención en la participación de los diferentes actores en momentos claves y relevantes para el análisis de los procesos de formulación de soluciones.

Evolución de la Política de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo.

Para definir el momento en el que la problemática de la violencia sexual en el sistema educativo forma parte a la agenda pública, se establecen ciertos eventos que paulatinamente han marcado el proceso de evolución de la política pública.

Uno de los principales acontecimiento ante el presente caso de estudio, es la resolución tomada por parte de la Corte Constitucional, en junio de 2017, frente a la violencia sexual ocurrida en el período académico 2010 - 2011 contra 41 niños y niñas por parte del docente José Negrete en la Escuela Naval Mayor Pedro Traversari, Aampetra, hecho que puso en evidencia la situación del sistema educativo, generando una serie de denuncias en todo el territorio en las que se muestra la grave afectación a los derechos de niños, niñas y adolescentes y la falta de acción por parte de los organismos competentes.

Los actores no estatales, como son los padres de familia, han jugado un rol fundamental. Los familiares que durante 7 años exigieron justicia en diferentes niveles estatales obtuvieron resultados al visibilizar las falencias en protección de derechos por parte de la institución (al no realizar la denuncia), el MinEduc (falta de seguimiento, atención a las víctimas y sanción al establecimiento) y fiscalía (errores en el proceso). Su lucha dio como resultado la sentencia de 16 años para el agresor, la reparación inmaterial y el reconocimiento al derecho a la verdad, que la que constó la disculpa pública por parte de la institución y colocación de una placa en honor de las víctimas.

Los medios de comunicación también se constituyeron en piezas claves para la visibilización de la problemática, generando una reacción inmediata en la población y desatando una ola de denuncias en todo el territorio ecuatoriano. Ante esto el Ministro de Educación, Fander Falconí (2017), emitió una carta a las autoridades educativas institucionales dónde instó a proteger y defender la integridad física y emocional de los estudiantes. A ellos se sumó la presentación del Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz “Más unidos, más protegidos” que abarca la política de denuncia frente a estos casos (Acuerdo ministerial MINEDUC-2017-00052-A) políticas de contratación de personal docente en las instituciones educativas (Acuerdo ministerial MINEDUC -2017-00055-A) y acciones comunicacionales que generen prevención.

A la par, la Asamblea Nacional conforma, durante la sesión 468, la Comisión Especializada Aampetra, encargada de investigar los casos de violencia sexual ocurridos en las instituciones educativas de país. Esta comisión es conformada por Silvia Salgado, presidenta; Norma Vallejo, vicepresidenta; Franklin Samaniego, Karina Arteaga, Juan Cárdenas, Encarnación

Duchi, Dallyana Passailaigue, Héctor Muñoz y Marcela Holguín; quienes trabajan en base a los siguientes ejes de acción:

- Evaluación de la legislación vigente,
- Fiscalización, a partir de la gestión del Ministerio rector de la Educación; recibir los testimonios de los padres y madres de víctimas de abusos, así como los aportes de otras entidades públicas y privadas
- Lineamiento comunicacional, a fin de concienciar en la población sobre la gravedad de este tipo de hechos, la necesidad de denunciarlos y de que sean judicializados
- Trabajo en territorio, con participación de la ciudadanía (Asamblea Nacional, 2017)

Los entes de justicia se unieron a la cruzada por los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de la firma de un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, donde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado aportan a la prevención, identificación, judicialización, erradicación, combate y sanción de la violencia en el sistema educativo para garantizar espacios educativos libres de violencia. (Fiscalía General del Estado, 2017). Entre los acuerdos se destacan: generar el registro de los casos de delitos contra la integridad física y sexual de los niños, niñas y adolescentes dentro del sistema educativo, atención y acompañamiento a las víctimas; y, restitución y reparación.

La política pública de cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo se ve fortalecida con la participación de organizaciones internacionales, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quienes trabajan conjuntamente con el Ministerio de Educación en la estrategia territorial de inclusión y calidad educativa. Además, promueve estrategias de **prevención**: programa de habilidades para la vida con enfoques transversales, articulación con la Campaña #AhoraQueLoVes #DiNoMás contra abuso sexual y el acoso escolar; **actuación – respuesta**: articulación de las rutas de actuación entre el sistema educativo, justicia y salud; **monitoreo y evaluación**: estudio sobre acoso y violencia escolar, seguimiento a los departamentos de Consejería Estudiantil y evaluación de impacto de la metodología. (Unicef, 2017)

Parte de esta articulación, el MinEduc y Unicef desarrollan materiales edu comunicacionales que abordan temáticas de prevención. Éstas se denominan “Tú puedes ser tu propio superhéroe”, dirigido a niños de 3 a 12 años y “Súper padres”, encaminado a padres de familia, tutores, profesores y otros adultos responsables del cuidado de niños, niñas y adolescentes, quienes se involucran a la comunidad educativa respondiendo al principio de corresponsabilidad.

El material aborda reglas fundamentales para la prevención y detección de la violencia sexual, con un lenguaje acorde al público. Se trabajan bajo temáticas de: reconocimiento del cuerpo, comunicación, vínculos afectivos, confianza y denuncia. La campaña es replicada en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos y alternativos; instituciones educativas y aplicada como recurso de formación por parte de los profesionales DECE.

Para diciembre de 2017, tras una revisión de casos en el sistema educativo nacional, se realiza la tercera entrega de expedientes de sumarios administrativos que se siguieron en contra de docentes de establecimientos públicos vinculados con delitos que atentaron con la integridad sexual de niños, niñas y adolescentes. En total hasta este momento suman 181 expedientes puestos a manos de la Fiscalía General del Estado para que se investigue la existencia de la infracción y responsabilidad de autores, cómplices y encubridores.

Entre otra de las medidas, se aprueba con el 73.3% en la Consulta Popular del 4 de febrero de 2018 la imprescribibilidad de los delitos sexuales con niños y niñas, en base a la pregunta: ¿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, según el Anexo 4, interrogante que reforma los Art. 46 de la Constitución del Ecuador, 16 y 75 del Código Orgánico Integral Penal. (CNE, 2018)

La reforma ha permitido la reapertura de casos, por lo que el Ministro de Educación, Fander Falconí, dispuso el reporte de todos los sumarios administrativos. Se ha encontrado a nivel nacional, 1.260 denuncias entre el 2014 y 2017, de los cuales se han auditado 713 expedientes administrativos y 385 se han reexaminado para determinar cómo se ha procedido en el caso de los archivos y medidas de suspensión de los docentes involucrados.

La comisión Aampetra para marzo de 2018 emitió el informe de Control Político realizado a Ministerio de Educación respecto a su actuación para combatir la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en las unidades educativas, basado en la información proporcionada por los ex Ministros de Educación, Augusto Espinosa, Fredy Peñafiel y el Ministro actual, Fander Falconí. El informe (Comisión Aampetra, 2018) detalla:

Gestión ex Ministro Augusto Espinosa, mayo 2013 a noviembre 2016

- Cobertura DECE insuficiente y no ha coadyuvado para la detección de casos

No existieron acciones para controlar el cumplimiento de las funciones de los DECE, ni para levantar una data de información contenida que permita un diagnóstico de la situación y base para la planificación y ejecución de las políticas públicas.

- **Ineficacia de las políticas y acciones de prevención de la violencia sexual, las cuales además no fueron evaluadas.**

No se registran proceso de evaluación de las capacitaciones a docentes sobre prevención de la violencia, uso y consumo de drogas o protocolos; campaña “Nadie nunca más”, educación sin violencia sexual y módulos presentados a padres a través del programa Educando en Familia. En este período se evidencia un incremento de casos, de 34 en el 2014 a 94 en el 2015 y 389 en el 2016.

- **Proceso de selección de directivos de unidades educativas públicas inconclusos, falta de regulación de selección en las instituciones particulares e inexistencia de evaluación psicológica continúa a docentes y personal administrativo.**

Personal directivo en instituciones públicas no respondió a procesos de selección como establece el Art. 108 y 109 de la LOEI.

- **No se activaron protocolos de actuación frente a hechos de violencia sexual detectados en instituciones educativas, ni se vigiló cumplimiento.**

En el año 2013 se expidió los protocolos de actuación frente a hechos de violencia y/o violencia sexual en el sistema educativo; sin embargo, estos no se activaron y aplicaron en su integralidad. Los protocolos no se expidieron mediante Acuerdo Ministerial por lo que no constituyó su obligatoriedad al no contar con esta jerarquía normativa.

- **Falta de implementación de un Sistema Especializado de registro de Casos**

A partir del 2014, se implementa el Módulo de gestión y atención ciudadana más no se establece un sistema especializado como lo establece el Plan Nacional Integral para Erradicar los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo (Acuerdo Ministerial 340 – 2011).

- **Falta de sanciones, seguimiento y conclusión de los procedimientos administrativos en los casos de violencia sexual en unidades educativas conocidos por el Ministerio de Educación.**

En el periodo 2015 – 2016 se denunciaron 382 casos de los cuales se resolvieron el 44%, de estos casos no todos fueron sancionados con destitución, sino que fueron archivados, absueltos o con sanción de suspensión.

- **No se auditó a las instituciones educativas en las cuales se registraron hechos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.**
- **Incumplimiento de los objetivos del Convenio Marco interinstitucional entre la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Educación para la investigación y sanción de los delitos sexuales contra NNA en el ámbito educativo.**

El 3 de diciembre de 2012 se firma el convenio, en el que se realizó la expedición de protocolos y rutas, la campaña “Nadie nunca más”. Pese a su suscripción no se estructuraron instrumentos eficaces de coordinación ni se construyó un registro de casos.

- **Incumplimiento a las observaciones y recomendaciones del Comité de Derechos del Niño**

Gestión ex Ministro Freddy Peñafiel, noviembre 2016 a mayo 2017

Se registró continuidad a los procesos emprendidos por el ex Ministro Augusto Espinosa, del cual fue Viceministro. Se registran acciones como:

- **Nombramiento y capacitación para funcionarios DECE**

Se lanza el concurso de mérito y oposición para que los funcionarios DECE obtengan nombramiento, se aperturan 2132 partidas. Se continuó con el proceso de capacitación al personal y se realizó un levantamiento de información.

- **Capacitación a la comunidad educativa**

Se lleva a cabo el programa Educando en familia en los 140 distritos del país. Este plan abarcó 14 ejes, 2 de los cuales corresponden a violencia y contenido de un protocolo de trabajo.

- **Construcción de un módulo sobre sexualidad**

Se construyó el módulo de educación en la sexualidad y educación en valores en el cual participaron más de 3600 familias en el 2017.

- **Estructuración de los comités y brigadas a de padres y madres para vigilancia de estudiantes.**

Padres de familia apoyaron a la vigilancia en los alrededores de las instituciones educativas. Se activaron más de 38.900 brigadas.

- **Elaboración y difusión de una publicación que contiene los Protocolos de Actuación en caso de violencia y otras publicaciones.**

4500 ejemplares se difundieron en el país en el que se detallan las rutas de actuación que deben seguir las autoridades y actores de la comunidad educativa.

Gestión Ministro Fander Falconí, mayo 2017 hasta la actualidad.

- **Conmoción social generada por las denuncias de abuso sexual en establecimientos educativos.**

El MinEduc expidió un nuevo marco normativo, más completo y que aborde la situación desde diferentes aspectos.

- **Incumplimiento de la normativa existente para la atención a NNA víctimas de la violencia sexual.**

Se expidió el Acuerdo 052A que contiene el instructivo de actuación frente a este tipo de hechos.

- **Falta de denuncia por parte de las víctimas de violencia sexual.**

Remisión a la Fiscalía de resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos. Ejecución de campañas comunicacionales y capacitación a la comunidad educativa.

- **Falta de selección, control y evaluación integral de los docentes.**

Se establece la normativa del proceso para la obtención de la calidad de elegible para ocupar una vacante de docente en establecimientos educativos públicos, se incorporan procesos más rigurosos, pruebas psicométricas de razonamiento y personalidad.

Una vez emitido y aprobado el informe de la Comisión Especializada Aampetra, el Ministerio de Educación incorpora al Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz: Más unidos, más protegidos nuevas estrategias como son: fortalecimiento de capacidades en los profesionales de consejería estudiantil y personal administrativo, padres de familia; actoría estudiantil con la participación de los estudiantes y construcción de agendas de prevención; comunicación eficiente por medios de la campañas edu comunicacionales emprendidas; inclusión curricular con la incorporación de contenidos relacionados con prevención en los textos escolares que se entregarán a partir del inicio a clases en régimen Sierra-Amazonía 2018-2019; desarrollo investigativo con el despliegue de algunas herramientas investigativas,

como la articulación y ajuste de la Encuesta de Factores Asociados aplicada por Ineval y el desarrollo de la línea de investigación sobre acoso escolar.

Todas estas acciones son replicadas en las 9 zonas del país y a su vez se incorporan iniciativas ciudadanas que permiten mayor apropiación de la defensa de los derechos. Ejemplo de ello es la Coordinación Zonal 1 de Educación, a la que corresponden las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, donde se estableció una hoja de ruta para fortalecer “Más Unidos, más protegidas”. Dentro de las actividades se generaron debates sobre la importancia de la educación sexual, siendo sus principales protagonistas estudiantes de las instituciones educativas y quienes establecieron de forma clara su posición y exigencias para la construcción de espacios educativos seguros. De la misma manera se realizaron tomas simbólicas de espacios públicos, que permitieron ampliar el conocimiento de la problemática a la ciudadanía en general y socializar de esta manera los protocolos de actuación a fin de generar responsabilidad y respuestas inmediatas en caso de presentarse este tipo de delitos.

DISCUSIÓN

Con los antecedentes expuestos se ha considerado en el desarrollo del presente trabajo, el análisis de la formulación de soluciones, entendida como un acto de voluntad donde intervienen una pluralidad de actores al que Dente y Subirats lo definen como “los procesos de selección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuáles éste es afrontado” (2014, p.40).

Formulación de soluciones en torno a la política cero tolerancia a casos de violencia sexual en el sistema educativo.

La investigación emplea elementos metodológicos relacionados a la formulación de soluciones considerando diferentes momentos o hitos de la política pública. Si este proceso se genera luego de que se ha definido el problema y el mismo ha sido inscrito en la agenda pública, podemos señalar como hitos previos a la formulación de soluciones: la sentencia que condenó al docente José Negrete a dieciséis años de cárcel por violación, acoso sexual y atentado al pudor de 41 niñas y niños; y la posterior ola de denuncias a nivel nacional llegando a contabilizar 1260 entre el 2014 y el 2016. Inmediatamente el problema ingreso a la agenda pública diferentes instituciones públicas buscaron soluciones a este problema.

Habiéndose identificado el problema, varias soluciones administrativas se presentaron a través del Ministerio de Educación, entre ellas: se regula la contratación de docentes por medio de una política que establece la calificación profesional y de personalidad, generación de diferentes programas orientados a la sensibilización y participación de la comunidad, entre otros. A partir de estos elementos se puede analizar la formulación de soluciones identificando las metas y objetivos de la política pública.

Siguiendo a Roth (2014) se puede señalar que las metas y fines de la política pública pueden identificarse en los principios constitucionales. Así el artículo 46 de la Constitución de 2008 determinó como obligación del Estado: asegurar la vida de niñas, niños y adolescentes, y específicamente en su numeral 4, donde dispone: "la protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones". Posterior a ello con la reforma a la Constitución del 4 de febrero de 2018 y con los antecedentes descritos, se incorporó al numeral 4 antes citado: "las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles". En cuanto a sus objetivos se puede destacar las disposiciones contempladas en la ley orgánica intercultural bilingüe y posteriormente en el código integral penal.

En este contexto se tendrá lo siguiente:

Previo a la reforma del 4 de febrero de 2018

Meta: ¿Por qué?

Artículo 46 numeral 4: Asegurar la vida de niñas, niños y adolescentes, su protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

Objetivo ¿Cómo?

Ley orgánica intercultural bilingüe en su literal h señala:

Art. 5.- La educación como obligación de Estado. Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de los integrantes de las instituciones educativas, con particular énfasis en las y los estudiantes;

Ante ello, la comisión Aampetra, tras el análisis de los hechos de violencia determina:

“Reducir los índices de violencia en sus diferentes tipos y modalidades que se suscitan o se conocen en el sistema educativo nacional, a través de acciones de detección, protección, investigación, sanción, fortalecimiento de capacidades preventivas, derivación, restitución de derechos, seguimiento, y evaluación de los programas establecidos para este fin”.

Por otra parte, luego de reforma constitucional el artículo 46 de la Constitución modificó el numeral 4 y reformó además el código integral penal:

Meta: ¿Por qué?

Constitución 2008, Art 4: Asegurar la vida de niñas, niños y adolescentes en especial la protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones. "Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles".

Objetivo ¿Cómo?

Código Integral Penal, inciso final:

No prescriben las penas determinadas en las infracciones de agresión, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un estado, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, daños ambientales y, contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto y considerando los instrumentos descritos, se puede evidenciar diferentes cambios en los objetivos de la política pública, cambios que como se verá a continuación obedecen a la presencia de nuevas ideas y nuevos actores.

Respecto a los actores y las ideas entorno al ex Ministro de Educación Augusto Espinoza y la política de prevención de la vulneración de violencia sexual en niñas, niños y adolescentes en el sistema escolar, según el informe Aampetra, se puede señalar lo siguiente: baja cobertura de los profesionales de consejería estudiantil y sin seguimiento; falta de regulación de los protocolos de actuación frente a casos de violencia; no se consideró de manera particular la violencia sexual; inadecuado proceso de selección del personal docente; no se impulsó y dio seguimiento a las denuncias por violaciones sexuales en el sistema educativo; no se protegió a la víctima; no se incorporó en los diferentes instrumentos de la política a la familia y a la comunidad.

Por otra parte el actual Ministro Fander Falconí, y la política pública cero tolerancia se destaca: regulación de los proceso de selección docente; la inclusión y regulación de los protocolos frente a casos de violencia sexual; coordinación y articulación de la problemática con las dependencias judiciales, es decir se impulsaron los procesos legales por estos temas e incluso reabierturan casos registrados en años anterior; capacitación y fortalecimiento de los departamentos de consejería estudiantil; coordinación con organismos internacionales; y finalmente los programas de la política pública, incluyen a padres de familia y comunidad.

Por lo indiciado se puede sostener que existe un cambio en los objetivos de la política pública, que se evidencia en diferentes aspectos, destacando la modificación a la Constitución y la imprescriptibilidad de los delitos, además de la implementación de programas que incluyen a la comunidad educativa, que generó un proceso de sensibilización y una cultura de denuncia sobre estos temas.

Respecto a las opciones que se tiene en la formulación de soluciones de la política pública, se revisó en la investigación, la relación que tienen en la misma, la presencia de nuevos o viejos actores, respecto a la existencia de nuevas o viejas ideas, que en el caso de la política de seguridad ciudadana se puede considerar tres momentos: el primero, donde actores como el alcalde Paco Moncayo y las ideas de requerir un quiebre en la política de seguridad, donde se considere la participación ciudadana y un enfoque local e integral, según los esquemas que se revisaron, estas variable generaría cambios en los objetivos de la política pública.

Como segunda variante podemos citar el momento de Augusto Barrera, donde se puede señalar que, si bien existen nuevos actores, las ideas son viejas, por los que existiría un cambio en los instrumentos de la política.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional. (2017). Conformación de la Comisión ocasional Aampetra. 17 de agosto de 2017. Obtenido de: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/liuba-cuesta/50984-conformacion-de-la-comision-ocasional>
- Benavente, M.; Valdés, A. (2014). *Políticas Públicas para la Igualdad de Género de María. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Chile: Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, E.; Franco, R. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México D.F: CEPAL - Siglo XXI editores.
- CNE. (2018). Consejo Nacional Electoral. 19 de abril de 2018. Obtenido de: <https://spark.adobe.com/page/IVEJiFXHmIKsj/>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008) Registro Oficial N° 449. 20 de octubre de 2008
- Código Orgánico Integral Penal. (2014) Registro Oficial, Suplemento N° 180. 10 de febrero de 2014.
- Comisión Aampetra. (2018). *Informe sobre control político realizado al Ministerio de Educación respecto a su actuación para combatir la violencia sexual a niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo*. Quito: Asamblea Nacional.
- Dente, B.; Subirats, J. (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. España: Book print digital.
- El Telégrafo. (25 de Junio de 2017). *Las 41 víctimas del caso Traversari ya superaron el miedo*. El Telégrafo, pág. Justicia. Obtenido de El Telégrafo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/septimo-dia/51/los-41-ninos-del-caso-traversari-ya-superaron-el-miedo>
- Falconí, F. (2017). *Carta del Ministro de Educación*. Ministerio de Educación. 22 de junio de 2017. Recuperado el 6 de abril de 2018, de: <https://educacion.gob.ec/carta-del-ministro-de-educacion-a-las-autoridades-institucionales/>
- Fiscalía General del Estado. (2017). *Entidades estatales se unen para liberar los espacios educativos de violencia*. 3 de octubre de 2017. Obtenido de <https://www.fiscalia.gob.ec/entidades-estatales-se-unen-para-liberar-los-espacios-educativos-de-violencia/entidades-estatales-se-unen-para-liberar-los-espacios-educativos-de-violencia-2/>

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studing Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Osford University Press.
- Ministerio De Educación. (2017). *Plan para erradicar los delitos sexuales en el ámbito educativo*. Acuerdo Ministerial 340. 22 de noviembre 2011.
- Ministerio De Educación. (2017). *Protocolos De Actuación Frente A Situaciones De Violencia Detectadas O Cometidas En El Sistema Educativo*. Quito: Mineduc. Primera Edición.
- Ministerio De Educación. (2017). *Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz "Más unidos, más protegidos"*
- Morales, T., Pimienta, I., Machado, L., & Quesada, A. (2018). *Hábitos, habilidades y valores éticos en la educación superior*. Otavalo: Sarance (41). 66 - 76.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural.(2011). Registro Oficial N° 417. 31 de Marzo del 2011.
- Rodríguez, R. (2017). *Vulnerabilidad y derechos de la niñez en América Latina*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simón Cañas.
- Roth, A.-N. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Unicef. (2017). *ONU Ecuador firma convenio con Ministerio de Educación para prevenir la violencia contra los niños*. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. 22 de agosto de 2017.
- Obtenido de:
https://www.unicef.org/ecuador/20170822_Comunicado_de_Prensa_Convenio_MINEDUC.pdf
- Zarowsky, C.; Delgado H.; Nguyen, V. (2013). *Más allá de "grupos vulnerables": contextos y dinámicas de la vulnerabilidad*. Union for Health Promotion and Education. UHPE. Global Health Promotion. Sage Publications. 20 (1). 92-99.