

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Gestionar la protección emocional desde la burocracia de la calle: Experiencias de implementación de política de los Especialistas locales del Programa de Convivencia Escolar en las escuelas focalizadas de la región Áncash

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Tristán Valdizán, Gabriel André

Asesora:

Bravo Chacón, Angela María

Lima, 2023


Informe de Similitud

Yo, Bravo Chacón, Angela María, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Gestionar la protección emocional desde la burocracia de la calle: Experiencias de implementación de política de los Especialistas locales del Programa de Convivencia Escolar en las escuelas focalizadas de la región Áncash del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Tristán Valdizán, Gabriel André

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/10/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 23 de octubre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Bravo Chacón, Angela María</u>	
DNI: 45010136	Firma 
ORCID: 0000-0003-1191-5727	



A todos mis estudiantes del colegio Carlos Alberto Izaguirre en Áncash, quienes me inspiraron a seguir en el camino de la educación.

Agradecimientos

Este trabajo de suficiencia profesional fue inspirado y redactado pensando en la organización juvenil que formé con un grupo de mis estudiantes denominada “Los Llachags”. Siempre estaré agradecido por todo el compromiso y entrega que cada uno de ellos brindó para los proyectos de emprendimiento, empoderamiento, trabajo de habilidades blandas y conciencia cultural. Probablemente sin la inspiración que ustedes significaron para mí, nunca me habría animado a redactar este informe.

En segundo lugar, me gustaría mencionar a mi familia. Mi padre Eduardo Tristán por apoyarme económicamente a empezar y terminar la etapa de la universidad. Sin su comprensión, consejos y vibras no habría podido llegar a donde me encuentro hoy. También, me gustaría mencionar a mi madre Dora Valdizán, quién con su amor y palabras de aliento me ayudó a no rendirme en la posibilidad de convertirme en el profesional que podría aspirar a ser.

En tercer lugar, quisiera resaltar el apoyo de los grandes amigos de la vida: Juan, Carla, Alejandra y Hugo. Gracias por estar ahí para una palabra de aliento, para una llamada de atención y por brindarme todo el apoyo que consideraba necesario en los momentos más difíciles de la vida.

En cuarto lugar, quisiera mencionar a la organización Enseña Perú por permitirme encontrar mi vocación con la educación y ayudarme a entender que es posible transformar la educación. De la misma manera agradecer a todo mi equipo de Convivencia Escolar, por quienes estoy haciendo esta investigación y con quienes estoy demasiado agradecido por las experiencias y aprendizajes recibidos en materia socioemocional.

Finalmente, agradecer a mi asesora Angela Bravo, por brindarme parte de su sabiduría para completar este trabajo de suficiencia profesional, así como también por darme la confianza y aliento para no abandonar esta investigación.

Y por si me olvido de alguien más, cómo dijo Cerati: “Gracias totales”.

Resumen

La violencia escolar en nuestro país ha sido un flagelo que ha afectado a estudiantes, padres de familia y docentes en diversas escuelas a lo largo del país. En ese marco, desde el 2018, el Ministerio de Educación mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 04 implementó el programa de Convivencia Escolar. Dicho programa tiene como principal objetivo lograr que las Instituciones Educativas sean el centro de la Prevención, Detección, Atención oportuna y acompañamiento pedagógico y socioemocional en casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

En ese contexto, el presente trabajo de suficiencia profesional propondrá reflexionar sobre el éxito de la implementación del Programa de Convivencia Escolar en la región de Áncash desde la acción y mediación de política oportuna de los Especialistas de Convivencia Escolar locales.

Para ello, se abordará la experiencia comparada en América Latina sobre este problema público, la implicancia de la violencia escolar y la base en la cual se sustentó el Programa de Convivencia Escolar en nuestro país. Más adelante, se analizará la importancia de la labor del Especialista de Convivencia Escolar en Áncash para la adecuada implementación del programa desde la visión de adaptabilidad y autonomía profesional que definen la mediación de políticas de los burócratas de la calle (Lipsky, 1969).

Finalmente, se sustentarán los retos y logros que el programa presentó durante el periodo de análisis y cuáles fueron las acciones y estrategias que tuvo que llevar a cabo el Especialista local para garantizar el cumplimiento de la finalidad de la política de Convivencia Escolar: que las escuelas disminuyan sus índices de violencia psicológica, física y sexual en la educación presencial (2018 y 2019), y en la etapa de cierre de escuelas provocada por la pandemia de la COVID-19 (2020 y 2021).

Palabras clave: Especialista de Convivencia Escolar, violencia escolar, desarrollo de habilidades socioemocionales, burocracia de la calle

Índice

Introducción:	1
1. Un problema público internacional: Escuelas sin violencia y con mejor convivencia.....	4
1.1. Chile:	4
1.2. Colombia:	5
1.3. México:	7
2. El problema público en el Perú: La violencia escolar, un flagelo permanente en nuestras escuelas.....	9
2.1. Definiendo el concepto de violencia escolar:	9
2.2. Contextualizando la violencia escolar en el Perú entre el 2013 y 2018:.....	10
3. Diseño de la política pública: el caso del Programa de Convivencia Escolar en el Perú	14
3.1. Definición y contextualización del programa de Convivencia Escolar	14
3.2. Principales objetivos y responsables del programa de Convivencia Escolar .	16
4. Análisis de la implementación de Convivencia Escolar en Áncash:.....	20
4.1. Datos generales sobre el espacio de implementación de la política: composición y problemática de la región Áncash.....	20
4.2. Mediación y adaptación de la política pública: Aterrizando el programa de Convivencia Escolar en Áncash:	21
5. Marco teórico:	23
6. Especialista en Convivencia Escolar como burócrata de la calle: adaptabilidad y autonomía profesional.	27
6.1. Características principales y problemáticas de la labor del Especialista de Convivencia Escolar	27
6.2. Adaptabilidad y autonomía del especialista de Convivencia Escolar en Áncash.....	29
7. Conclusiones	36
Referencias bibliográficas	38

Índice de gráficos

Gráfico 1: Casos De Violencia Reportados En El Portal Síseve 2013 - 2018	11
Gráfico 2: Porcentaje De Casos Reportados Por Tipo De Violencia	12
Gráfico 3: Casos Reportados Por Tipo De Violencia Y Sexo Del Agredido.	13



Índice de tablas

Tabla 1: Descripción de cada línea de acción del diseño del Programa de Convivencia Escolar peruano.....	17
Tabla 2: Principales responsabilidades de los actores de las instancias de gestión educativa descentralizada.....	18
Tabla 3: Actores y funciones de la estrategia de convivencia Escolar en Áncash	19



Introducción:

La principal motivación para investigar, analizar y evidenciar los avances de la política de Convivencia Escolar en nuestro país a través de este Informe de Suficiencia Profesional nació desde mi experiencia como docente en una escuela rural en Chavín de Huántar, provincia de Huari en la región de Áncash. Cuando inicié mis labores en esa institución educativa, observé los altos índices de violencia que habían normalizado los estudiantes y docentes en la zona. Diversos tipos de violencia eran el pan de cada día y claramente ello significaba un flagelo para los niños, niñas y adolescentes que conformaban la Institución Educativa. Muy dentro de mí, se asomaba la gran pregunta: ¿Cómo podemos aspirar a una educación de calidad si es que nuestros estudiantes no pueden controlar sus emociones?

Meses pasaron y la Especialista de Convivencia Escolar, programa diseñado por el Ministerio Educación del Perú, se acercó a nuestra escuela y brindó charlas, talleres y material para estudiantes, docentes y padres de familia. Con esta información y trabajo realizados de manera coordinada con la mayoría de los tutores de la escuela, observamos un cambio bastante significativo en los estudiantes. Gracias a un desarrollo integral de sesiones de aprendizaje que implican la comunicación asertiva, el desarrollo de habilidades socioemocionales y el autoconocimiento; se consiguió que un gran número de estudiantes se volviera más empático con su entorno. También, el trabajo coordinado que realizaba la Especialista para asesorar a los estudiantes, docentes y padres de familia en cómo abordar los casos de violencia psicológica, física y sexual me hizo darme cuenta de que este era el gran paso hacia la educación de calidad que nuestro país aspiraba alcanzar.

Es en base a esta experiencia, que me motivé a observar el Programa de Convivencia Escolar desde una visión de diseño de política pública y cómo era que funcionaba el organigrama de trabajo hasta llegar al implementador de la política: El especialista de Convivencia local. Luego, postulé y formé parte del Programa de Convivencia Escolar como asistente técnico en la región de Áncash. Es gracias a ello que obtuve una relación y vínculo mucho más cercano con la mayoría de los especialistas locales y logré obtener información que me

permite desarrollar y sistematizar las acciones que ellos realizaban y que los acercaba al concepto que Lipsky (1969) define cómo mediación de los burócratas de la calle.

A partir de esta experiencia laboral es que desarrollé este trabajo de suficiencia profesional que plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se desarrolla y mide la implementación de la política Convivencia Escolar por parte de los Especialistas locales en las escuelas focalizadas en el departamento de Áncash entre el periodo del 2018 al 2021?

Bajo esa pregunta, se busca analizar y discutir cómo estos funcionarios locales lograron sacar adelante el Programa de Convivencia Escolar a pesar de los retos y contextos poco favorable con el que se encontraban en las Instituciones Educativas, UGEL y DRE a las cuáles ellos tenían que visitar y convencer de la importancia del trabajo socioemocional.

En el presente trabajo, se organizan tres niveles de análisis para comprender el éxito de esta política de atención socioemocional en educación.

En primer lugar, determinar cuál fue la justificación de la creación del Programa de Convivencia Escolar en nuestro país. Ello se explicará en base la experiencia comparada que se observa en otros países de América Latina: Chile, Colombia y México, los índices de agresión en los colegios que iban en aumento en diferentes regiones del Perú y la necesidad pública de desarrollar un plan que prevenga y atienda los casos de violencia psicológica, física y sexual que se presentaban en las escuelas.

En segundo lugar, se buscará mostrar la relevancia del Especialista de Convivencia Escolar local en la implementación exitosa del programa en la región de Áncash. Para ello, se empleará como referente de teoría la propuesta de Lipsky (1969) para el rol de mediación clave para la implementación y calidad de los servicios de aquellos los funcionarios que él denomina “Burócratas de la calle”, conocidos también en literatura posterior como “Burocracia de primera línea”. El ejercicio de medicación que desarrollan los burócratas de la calle para asegurar la implementación real de las políticas se basa en su día a día y cercanía con la realidad de cada problemática individual a atender, las que

exceden siempre los supuestos y diseños de política (Lipsky, 1969). Este rol de mediación se ejerce desde una perspectiva de adaptabilidad y negociación que tenía que ejercer el funcionario público para lograr cumplir las metas que le planteaba la coordinación central de Convivencia Escolar en el Ministerio de Educación.

Finalmente, en la tercera sección y bajo el marco de la sección anterior analizaré el accionar del Especialista de Convivencia en los cuatro años de implementación que abarca este trabajo de suficiencia profesional. Por un lado, los desafíos y logros que se consiguieron en la primera etapa de implementación en la presencialidad. Por otro lado – y con mayor énfasis – el desarrollo de las acciones desde la virtualidad en los dos años de trabajo remoto.

Esta investigación resulta relevante, pues se enfoca en un tema muy importante para la Ciencia Política, que es la mediación a las políticas de parte de los burócratas de primera línea que es totalmente fundamental para el éxito de la implementación de una política pública con servicio directo a los usuarios como es la Política de Convivencia Escolar. En ese sentido, gracias a la visibilización de ese rol observamos los retos, logros y limitaciones que nos permiten entender la implementación real, negociada y adaptada de políticas de talla única que además están fuertemente inspiradas por modelos internacionales.

Por último, se busca poner en agenda la importancia del trabajo socioemocional desde una visión de política de Estado. Si bien esta investigación solo abordará el accionar del Especialista en las Instituciones Educativas, considero que ello podría servir como una primera piedra para que futuros escritos puedan mostrar cómo vamos desarrollando las habilidades blandas y el cuidado de nuestra salud mental en otras instancias del país como municipalidades, gobiernos regionales y, por supuesto, el Ministerio de Educación.

1. Un problema público internacional: Escuelas sin violencia y con mejor convivencia.

La violencia psicológica, física y sexual en las escuelas continúa siendo un flagelo en el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes en Instituciones Educativas públicas y privadas en América Latina. Según el informe de UNICEF por los 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina, “el 66% de niños o adolescentes menores de 15 años, es decir, dos de cada tres, experimentan regularmente algún tipo de disciplina violenta en el hogar y/o escuela (agresión psicológica o física)” (UNICEF: 2018, 60). Es en esa línea, que algunos países de América Latina comenzaron a interesarse en desarrollar políticas públicas para prevenir y atender los casos de violencia ocurridos en las escuelas y hogares, así como promover hábitos y actitudes que mejoren la convivencia en el aula.

En los siguientes subcapítulos observaremos brevemente el proceso normativo acontecido en países que establecieron políticas de prevención, promoción y atención de la violencia escolar en Latinoamérica y que sirvieron de influencia e inspiración para el Perú. Para los casos establecidos se tomarán en cuenta los países de Chile, Colombia y México dado que cuentan con una realidad social, económica y política similar a nuestro país.

1.1. Chile:

En Chile, identificaron la necesidad de trabajar un marco normativo en el que se incluya la Convivencia Escolar desde la Ley general de Educación promulgada en el 2009. En la misma se declaraba que la finalidad de la educación era: “alcanzar el desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico de los estudiantes, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas” (MINEDUC: 2017, 9). Tomando como base este primer avance, para el 2011 se aprobó por mayoría la Ley sobre violencia escolar que establecía la necesidad de contar con un responsable de Convivencia Escolar dentro del aula. Esta persona sería la encargada de implementar el plan de gestión de la convivencia con protocolos contextualizados y también formaría

al consejo escolar que se encargaría de velar por una sana convivencia y libre de violencia en las aulas. Finalmente, para el 2015 se aprobó de manera complementaria la Ley de inclusión que brindaba una oportunidad de observar, analizar y llevar a la acción los enfoques y mecanismos que se estaban aplicando a la política de Convivencia Escolar.

De acuerdo con la aprobación de esta serie de Leyes, se consiguió que todos/as los estudiantes tengan derecho a una educación inclusiva y libre de discriminación social, económica, racial o de género; se establecieron programas contextualizados de apoyo académico y socioemocional para una mejor convivencia en el aula; y se reconoció el derecho de padres, estudiantes y docentes para formar parte de la toma de decisiones sobre los acuerdos de convivencia en la escuela.

Estos cambios propuestos y modificaciones se convirtieron en pilares de cómo las comunidades educativas chilenas debían asumir y expresar su normativa desde el sentido de la inclusión, el respeto a la dignidad de todos, el rechazo a toda forma de discriminación arbitraria, así como la aplicación de criterios pedagógicos y formativos para alcanzar una política Nacional de Convivencia Escolar. (MINEDUC: 2017, 10).

1.2. Colombia:

En el caso colombiano, ante la necesidad de comenzar a trabajar las problemáticas que afectaban a los estudiantes en materia de violencia escolar, el ministerio de educación de ese país decidió promulgar la Ley 1620 (Ley de Convivencia Escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos) en el 2013. Esta Ley se establecía dentro de un momento de gran relevancia histórica para Colombia, dado que se encontraban en pleno proceso de negociación y establecimiento de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC. En ese sentido, el establecer una base normativa para comenzar a trabajar la cultura de paz y reconciliación en las escuelas no solo buscaba mejorar el ambiente dentro de las aulas, sino también formar y empoderar a los niños, niñas y adolescentes que habían padecido las consecuencias del conflicto

armado. Para así, cómo objetivo final, brindar una atención integral a sus necesidades básicas insatisfechas y restablecer sus derechos vulnerados (Martínez: 2017, 147).

En efectos prácticos, con la promulgación de esta Ley se consiguió que los niños, niñas y adolescentes de los diferentes niveles del espectro escolar (inicial, básica y media) pudieran verse beneficiados por la puesta en marcha de estos cuatro aspectos:

- La articulación de los programas y actividades escolares que fortalezcan las líneas de prevención de violencia y promoción de entornos seguros.
- La implementación de rutas de atención para casos de violencia escolar, definidos en procesos estructurados por las entidades que conforman el sistema de Convivencia Escolar.
- Contextualización y ajuste de los proyectos educativos institucionales, así como el ajuste de los manuales de convivencia para incluir las rutas de atención integral y sus respectivos protocolos (con periodos de evaluación determinados cada 2 años).
- Adopción de un sistema de información unificado que permite un registro, sistematización, seguimiento y atención de los casos de vulneración de los derechos sexuales y reproductivos, violencia y acoso escolar que afecten a los estudiantes en los establecimientos educativos (Martínez 2017: 149).

En complemento a esta Ley, el gobierno colombiano promulgó el Decreto 1965 en el mismo año 2013. Con dicho Decreto se establecieron espacios de participación escolar donde eran los mismos estudiantes quienes se encargaban de promover y proponer alternativas para presentar acuerdos y normas de Convivencia Escolar que habían sido eficaces en sus escuelas y que podrían ser replicables en otros contextos locales, regionales o nacionales. Por otro lado, se “estipularon diferentes sanciones disciplinarias y amonestaciones públicas frente

al retraso o incumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 1620 a las Instituciones Educativas, a los docentes y a los directivos” (Martínez 2017: 150). Con ambas acciones, el gobierno colombiano buscó promover que los estudiantes tuvieran voz en el reconocimiento de sus derechos, así como brindar un marco normativo que regule y comprometa a las autoridades educativas que no cumplieren con su labor de prevenir y atender casos de violencia escolar en las escuelas o jurisdicciones a cargo.

1.3. México:

En México, el reconocimiento del impacto de la violencia psicológica, física y sexual se evidenció en la Ley General de los derechos de niñas, niños y Adolescentes aprobada en diciembre del 2014. En la misma se reconocía a los niños, niñas y adolescentes cómo sujetos de derecho y, por lo tanto, “establecía las obligaciones al Estado de garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos y prevenir su vulneración” (Programa Nacional de Convivencia Escolar [Gobierno de México]: 2016, 9).

Con la aprobación de esta Ley, el principal objetivo era brindar a los tutores, docentes, padres de familia y personal administrativo la información del proceso a seguir en casos de maltrato escolar, acoso en la escuela y abuso sexual infantil en los planteles de educación básica. Para ello, el Gobierno de México se centró en dos objetivos específicos que le permitieran cumplir dicha meta.

- Por un lado, el objetivo principal fue estandarizar los procedimientos que se aplicaban para prevenir, detectar y actuar en los casos de maltrato físico en la escuela, acoso escolar (bullying) y abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes. Para conseguir dicha estandarización, se comenzaron a expedir protocolos que permitieran guiar a la comunidad educativa de la manera más clara y concisa posible.
- Por otro lado, se planteó la necesidad de sensibilizar a la comunidad educativa sobre la necesidad de crear redes de colaboración entre Instituciones Educativas para el fortalecimiento de

los canales y plataformas de atención de niñas, niños y adolescentes que sean sujetos de las problemáticas señaladas anteriormente (Gobierno de México: 13).

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno mexicano estableció la figura de Supervisor de Convivencia Escolar. Dicho rol tenía el encargo de capacitar, guiar, coordinar y monitorear con los docentes, tutores y padres de familia para promover, prevenir y atender los casos de violencia psicológica, física y sexual que pudieran ocurrir en la escuela. Esta articulación entre los actores dentro de la escuela y el Supervisor de Convivencia Escolar permitieron que la estandarización de procesos y sensibilización de la comunidad educativa en reconocimiento de las situaciones de violencia fueran un proceso paulatino y de avance constante para las escuelas mexicanas.



2. El problema público en el Perú: La violencia escolar, un flagelo permanente en nuestras escuelas.

Habiendo observado la justificación y el proceso de creación de los programas de Convivencia Escolar en países de la región como Chile, Colombia y México, se procederá a identificar qué es lo que implica la violencia escolar en contexto peruano. Para ello, se definirá la implicancia de violencia y su correspondiente variable escolar dentro de los tres subtipos identificados por UNICEF (2016): psicológica, física y sexual. Además, se usará información extraída por el portal SíseVe perteneciente al Ministerio de Educación (el cuál reporta los casos y tipos de violencia que sufren los escolares) y el informe sobre Convivencia Escolar realizado por el Ministerio de Educación del Perú para contextualizar los sucesos de violencia escolar en nuestro país.

2.1. Definiendo el concepto de violencia escolar:

Para comprender el problema público de la violencia escolar, es preciso definirla de manera adecuada y concisa. La Convención de los Derechos del Niño (2011) de las Naciones Unidas definió la violencia escolar como todas las formas de daño o agresión al niño, entre ellas la violencia mental o física, lesiones o abuso, trato negligente, maltrato o explotación, incluido el abuso sexual que podría sufrir en la escuela. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) la violencia se define de la siguiente manera: “Uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho, o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS: 2003, 5).

En el caso peruano, el Ministerio de educación define la violencia escolar de la siguiente manera:

“Toda forma de violencia física o psicológica, lesiones y abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual que ocurre entre escolares, entre adultos y escolares y contra la propiedad, tanto dentro de la

escuela como también en sus inmediaciones, entre la escuela y el hogar y a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación". (MINEDU: 2016, 8).

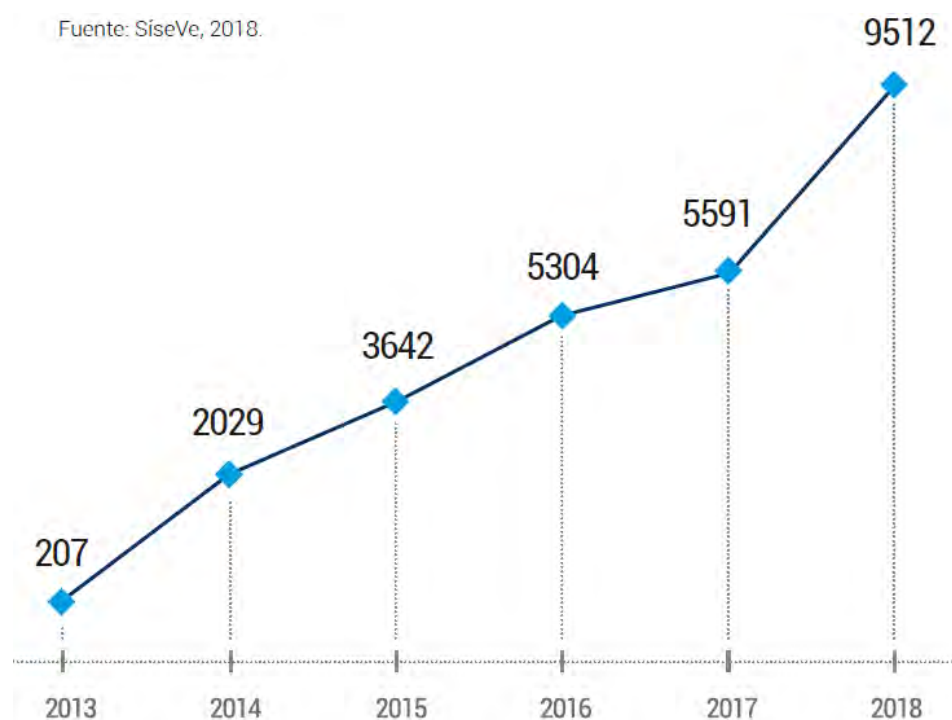
Ahora bien, dentro de la categorización de violencia escolar, podemos encontrar tres subtipos de violencia que distingue UNICEF (2014):

- **Violencia física:** Es todo tipo de castigo físico, forma de tortura, así como lesiones provocadas por acciones voluntarias o involuntarias realizadas por un niño, adolescente o adulto (UNICEF, 2014).
- **Violencia psicológica:** Se define cómo cualquier conducta e interacción dañina que tienen un efecto adverso en la salud emocional del niño/a. Este tipo de violencia abarca amenazas, intimidación, humillación y/o ridiculización llevada a cabo por un adulto u otro niño/a (UNICEF, 2014).
- **Violencia sexual:** Comprende la participación del estudiante en una actividad sexual impuesta, que él o ella no comprende, para la que no está preparado/a y/o no puede dar su consentimiento. Incluye hostigamiento verbal o físico de índole sexual, comentarios obscenos, tocamientos indebidos, violación y/o explotación sexual (UNICEF, 2014).

2.2. Contextualizando la violencia escolar en el Perú entre el 2013 y 2018:

Según cifras del portal SíseVe, desde setiembre del 2013 hasta diciembre del 2018 se llegaron a reportar más 26 mil casos de violencia psicológica, física y sexual en las escuelas de nuestro país. La sistematización de estas ha ido incrementando paulatinamente cada año, lo cual antes de mostrar un incremento real en la cantidad de casos muestra que el reconocimiento, identificación y denuncia de casos de violencia escolar se ha ido visibilizando en la comunidad educativa a lo largo de estos años.

Gráfico 1: Casos de violencia reportados en el portal del SíseVe 2013 – 2018



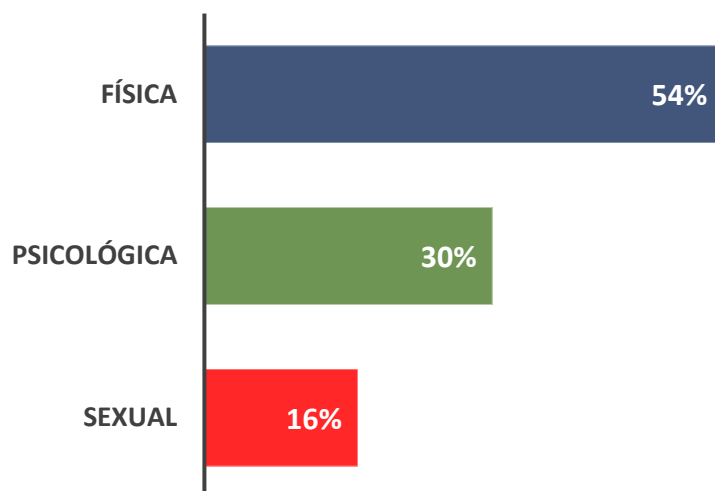
Fuente: Portal SíseVe. Ministerio de Educación

Dentro de las situaciones de violencia escolar, es importante entender que la violencia no solo proviene de un adulto (docente, personal administrativo, padre de familia o externo), sino también de los mismos estudiantes dentro de la institución educativa (compañeros del mismo grado o de grados superiores). Según cifras del portal SíseVe, el 54% de los casos de violencia escolar reportados fueron entre estudiantes, mientras que el 46% de los casos reportados fueron realizados por un adulto relacionado a la institución educativa.

En los casos de violencia entre escolares, el portal SíseVe identificó que el 57% de los estudiantes agredidos corresponde al sexo masculino, mientras que el 43% de los casos sería una estudiante femenina. Por otro lado, en los casos de violencia de personas de la escuela y/o externos hacia escolares, se identificó que el 55% de estudiantes agredidas eran mujeres y el 45% de estudiantes víctimas de violencia eran varones (SíseVe: 2018, 8).

Entre los tipos de violencia identificados durante este periodo de tiempo en la plataforma de SíseVe, se ha procedido a agruparlos en los tres subgrupos identificados por UNICEF: Violencia psicológica, física y sexual. Quedando el porcentaje de esta manera:

Gráfico 2: Porcentaje de casos reportados por tipo de violencia



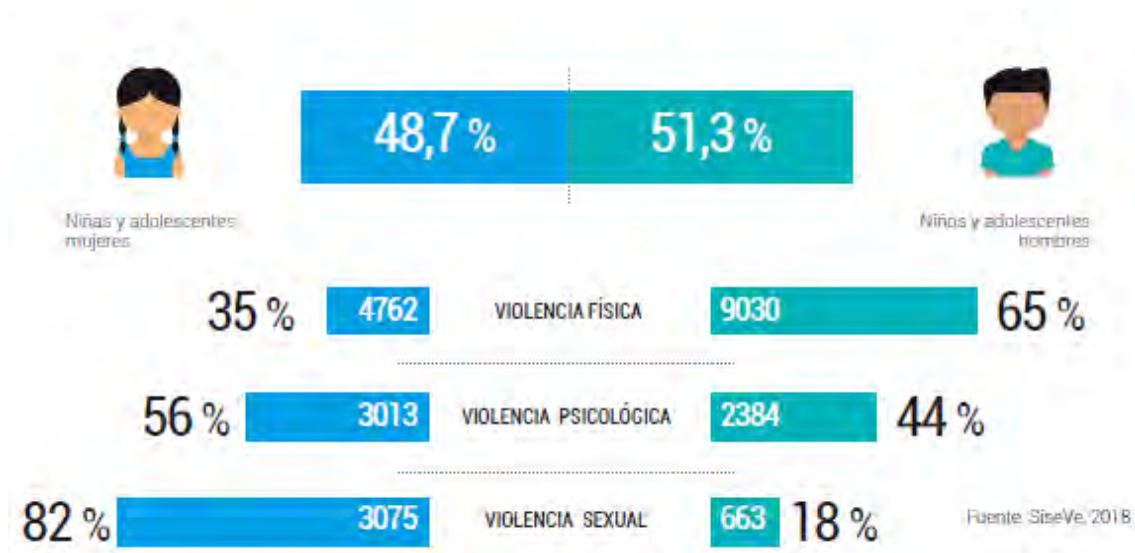
Fuente: Elaboración propia en base a la data de la Plataforma SíseVe.

Tal cómo se observa en la tabla 2, se identifica que el tipo de violencia más recurrente es la violencia física con un 54% de los casos reportados. Dentro de este tipo de violencia se incluyen los golpes, humillaciones físicas, vejaciones, hurtos y cualquier acción que implique un daño físico en la o el estudiante víctima. En segundo lugar, observamos la violencia psicológica con 30% de los casos reportados. Para este tipo de violencia, identificamos insultos, apelativos hirientes, vejaciones verbales e intimidación que genera daño emocional en el estudiante. Finalmente, la violencia con carácter sexual esboza el 16% de los casos reportados. En ella se encuentran los tocamientos indebidos, piropos con carácter sexual, violación, envíos y/o recepción de material de contenido inapropiado que genere un daño sexual (físico o psicológico) al estudiante.

Respecto a la violencia escolar relacionada al género, se encuentran datos que nos permiten tener claridad en varios aspectos. En los casos donde la violencia es física, la mayor cantidad de víctimas suelen ser estudiantes varones con un 66% de los casos reportados. Por otro lado, las estudiantes mujeres suelen ser víctimas de más casos de violencia psicológica y sexual con un 57% y 82% respectivamente (SíseVe: 2018, 10). En ese contexto, podemos afirmar que el

estado de violencia en las escuelas afecta en diferentes matices a hombres y mujeres. Lo cual se ve mejor ejemplificado en el siguiente cuadro.

Gráfico 3: Casos reportados por tipo de violencia y sexo del agredido



La información estadística que evidenciaba en cifras la problemática de la violencia en las escuelas presentada líneas arriba sirvió para que, en el 2018, mediante Resolución Ministerial, se diseñe y cree el Programa de Convivencia Escolar.

3. Diseño de la política pública: el caso del Programa de Convivencia Escolar en el Perú

Debido a los datos e información recolectada por el aplicativo SíseVe, se consiguió cuantificar el panorama general del problema público de la violencia en las escuelas. La situación crítica de afectación y las magnitudes claras que demuestran el alcance del problema público ofrecieron una ventana de oportunidad para el diseño de una política pública especializada.

Es por ello, que el 13 de mayo del 2018, mediante el Decreto Supremo N° 004-2018-MINEDU, se aprobaron los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes. Dichos lineamientos tuvieron como finalidad: *“establecer las orientaciones para la promoción de la Convivencia Escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, a fin de aportar en su desarrollo integral en entornos escolares seguros y libres de violencia, y para consolidar una comunidad educativa que ejerza sus derechos y responsabilidades con plenitud”* (MINEDU: 2016, 5).

Este Decreto Supremo se estableció como una herramienta fundamental en la consolidación de una política educativa para afrontar el problema público de la violencia en las escuelas, promover una convivencia adecuada en las escuelas y garantizar un entorno educativo seguro para los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

3.1. Definición y contextualización del programa de Convivencia Escolar

La Convivencia Escolar es “el conjunto de relaciones humanas que se dan en una escuela, se construyen de manera colectiva, cotidiana y es una responsabilidad compartida por toda la comunidad educativa” (MINEDU: 8, 2016). En ese sentido, se establece que la Convivencia Escolar está determinada por las relaciones e interacciones que tienen los miembros de una institución educativa. También, a las diferencias entre ellos bajo la promoción de

los derechos y bienestar de sus integrantes y de la coexistencia pacífica que promueva el aprendizaje integral de los estudiantes. Una adecuada Convivencia Escolar previene, atiende y repara los casos de violencia que puedan presentarse en el contexto de la comunidad educativa.

En conformidad con el Currículo Nacional de la Educación Básica (2016), la Convivencia es una de las competencias que deben desarrollar las y los estudiantes, definida de la siguiente manera:

“El estudiante actúa en la sociedad relacionándose con los demás de manera justa y equitativa, reconociendo que todas las personas tienen los mismos derechos y deberes. Muestra disposición por conocer, comprender y enriquecerse con los aportes de las diversas culturas, respetando las diferencias. De igual forma, toma posición frente a aquellos asuntos que lo involucran como ciudadano y contribuye en la construcción del bienestar general, en la consolidación de los procesos democráticos y en la promoción de los derechos humanos” (MINEDU, 2016: 11).

En ese aspecto, la política de Convivencia Escolar promueve que esta sea comprendida de la siguiente manera:

- *Es un elemento irremplazable en la formación de una ciudadanía integral y libre de violencia.*
- *Una acción concertada que requiere de la participación, acción y visión colectiva de todos los integrantes de la comunidad educativa (docentes, estudiantes, familias, personal administrativo, organizaciones con impacto en la escuela, etc.).*
- *Un marco intencional de acción que se basa en el desarrollo de acciones positivas e integradoras que sean generadas de manera planificada y espontánea por todos los miembros de la comunidad educativa de manera constante y consciente.* (MINEDU, 2016: 11).

3.2. Principales objetivos y responsables del programa de Convivencia Escolar

Tomando en consideración los tres pilares mencionados en líneas arriba, la política pública planteada en el programa de Convivencia Escolar tiene como principales objetivos el desarrollo de las siguientes acciones:

- *Convertir las escuelas en espacios democráticos en donde se garanticen los derechos humanos de toda la comunidad educativa, se promueva la participación real de niñas, niños, adolescentes y adultos, y se respeten las diferencias.*
- *Transformar las Instituciones Educativas en espacios seguros donde las y los estudiantes puedan desarrollarse libres de todo tipo de violencia y/o discriminación que afecte su integridad y sus aprendizajes.*
- *Generar que todo el personal en la escuela se convierta en referentes profesionales y humanos para sus estudiantes, fomentando relaciones de respeto y colaboración continua (MINEDU: 2016).*

Para conseguir el funcionamiento correcto del programa de Convivencia en la escuela, este debía implementarse a través de tres líneas de acción: En primer lugar, la promoción de la Convivencia Escolar. En segundo lugar, la prevención de la violencia hacia niñas, niños y adolescentes. Finalmente, la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Para ejemplificar mejor la gestión del programa, se detalla el diseño de política desde la propuesta de marco de objetivos y finalidades en el siguiente cuadro.

Tabla 1: Descripción de cada línea de acción del diseño del Programa de Convivencia Escolar peruano

Línea de acción	Objetivo	Alcance	Público objetivo
Promoción de la Convivencia Escolar	Fomentar relaciones de buen trato, saludables y democráticas entre todas las personas en una escuela.	Universal	A todos los actores de la escuela. Requiere del compromiso de toda la comunidad educativa.
Prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes	Intervenir de forma anticipada para abordar incidentes o situaciones que puedan desencadenar hechos de violencia al interior o fuera de la escuela.	Focalizado	A todos, con énfasis en quienes se encuentran frente a un mayor riesgo de sufrir o causar violencia.
Atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes	Intervenir de forma oportuna, efectiva y reparadora sobre los hechos de violencia detectados en el ámbito escolar entre estudiantes, de docentes hacia estudiantes y de familiares hacia estudiantes.	Específico	A las niñas, niños o adolescentes involucrados en una situación de violencia. Se activa en el momento en que la situación de violencia ocurre o es detectada.

Fuente: Elaboración propia, basado en la Resolución Ministerial N° 027-2020-MINEDU.

Como se observa en el cuadro anterior, cada una de las líneas de acción contaba con un objetivo, alcance y público objetivo definido en los lineamientos de gestión del Programa de Convivencia Escolar. Ahora bien, para conseguir aplicarlos y llevarlos a la acción pasando del diseño de políticas a su implementación, era necesario un diseño de gobernanza de gestión basado en los niveles de gestión descentralizada que rigen el sector educación, así como también desarrollar capacidades logísticas y de capital humano para implementar adecuadamente estas acciones en beneficio de las y los estudiantes. Es por ello que desde el programa de Convivencia Escolar se establecieron responsabilidades basadas de acuerdo con el tipo de injerencia que cada actor mantenía en la estrategia.

Los roles de acuerdo con los niveles de gestión descentralizada se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Principales responsabilidades de los actores de las instancias de gestión educativa descentralizada

MINISTERIO DE EDUCACIÓN	DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN (O QUIEN ASUMA ESTA FUNCIÓN)	UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL
<p>Establece las orientaciones a los DRE, UGEL e instituciones educativas.</p> <p>Brinda asistencia técnica a las DRE, o quien asuma su función, y a las UGEL.</p> <p>Elabora y difunde material educativo sobre la gestión de la convivencia escolar.</p> <p>Coordina y promueve el trabajo intersectorial a nivel nacional.</p> <p>Desarrolla campañas nacionales de comunicación sobre la promoción de la convivencia y la prevención de la violencia.</p>	<p>Brinda asistencia técnica a las UGEL.</p> <p>Coordina y promueve el trabajo articulado con los servicios e instituciones regionales para la prevención y atención de casos de violencia.</p> <p>Difunde materiales relacionados con la gestión de la convivencia escolar.</p>	<p>Brinda asistencia técnica a las instituciones educativas.</p> <p>Establece alianzas estratégicas con instituciones locales para la prevención y atención de la violencia.</p> <p>Orienta el manejo adecuado del Portal SíseVe.</p> <p>Tramita oportunamente los casos de violencia ejercida por personal de las instituciones educativas de su jurisdicción.</p> <p>Supervisa que los casos de violencia se atiendan de acuerdo a los protocolos vigentes.</p>

Fuente: MINEDU: 2020

Además del diseño de funciones para cada nivel de gobierno, se hará un breve recuento de cada uno de los actores involucrados en los tres niveles de gestión descentralizada y las funciones que tenían asignadas. Esta información se presentará tomando como base la Resolución Ministerial N° 027-2020-MINEDU. Que delimita claramente cada uno de los perfiles asignados para todos los actores de la intervención.

Tabla 3: Actores y funciones de la estrategia de convivencia Escolar en Áncash

Actor	Nivel de acción	Funciones
Equipo Temático (ET)	Nacional	* Diseñar y desarrollar los contenidos temáticos a impartirse en las escuelas * Brindar soporte técnico a los actores regionales en casos de violencia identificados por ellos.
Sectorista (SEC)	Macrorregional	* Revisión y monitoreo de las acciones realizadas por los Equipos Regionales a cargo. * Seguimiento de la atención de los casos de violencia reportados en el SíseVe
Asistente técnico (ATCE)	Regional	* Brindar asistencia técnica a los equipos de las intervenciones para la implementación de los componentes financiados según orientaciones de la Coordinación de Convivencia Escolar. *Apoyar en la articulación sectorial y organización de Talleres de fortalecimiento de capacidades según orientaciones de esta Coordinación.
Especialista Regional (ECER)	Regional	*Liderar la formulación, ejecución, monitoreo y balance del Plan Regional de CE. *Brindar asistencia técnica a las UGEL para asegurar la adecuada implementación de las líneas de acción de la gestión de la Convivencia Escolar de acuerdo con la normativa vigente. *Seguimiento a atención de casos de violencia escolar reportados en su jurisdicción.
Especialista local (ECEU)	Local	*Supervisar intervenciones de promoción de la CE y prevención y atención de la violencia escolar *Desarrollar competencias en personal directivo, docentes u otros integrantes de la comunidad educativa. *Garantizar la atención de casos de violencia contra NNA *Brindar apoyo técnico en la ejecución local de las acciones en el Plan Regional de su jurisdicción.
Equipo Itinerante (EICE)	Local	* Fortalecer capacidades de la comunidad educativa en las IIEE focalizadas * Establecer alianzas y redes de protección entre las IIEE y servicios locales
Soporte Psicológico (SP)	Institución Educativa	* Integrar el Comité de TOE y participar en el Plan de TOE y CE. * Participar en la elaboración de las Normas de convivencia de la IE. * Detección de factores de riesgo y protección de NNA en la IE

Fuente: Elaboración propia. Basado en la Resolución Ministerial N° 027-2020-MINEDU

4. Análisis de la implementación de Convivencia Escolar en Áncash:

Para contextualizar el caso de estudio de manera adecuada, es necesario presentarles la región de Áncash. Para ello, se hará una breve presentación de la composición geográfica, social y educativa de Áncash, seleccionada para este informe debido a que en esta región he desempeñado el mayor tiempo de mi experiencia profesional en políticas educativas. Para ello, se hará una breve presentación de la composición geográfica, social y educativa de Áncash. Además, se analizará de manera concisa cuál es la labor y función que ejercen los Especialistas de Convivencia Escolar de manera específica en cada una de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) de esta región.

4.1. Datos generales sobre el espacio de implementación de la política: composición y problemática de la región Áncash

La región de Áncash se encuentra ubicada en la zona andina norte de nuestro país. Sus fronteras geográficas las comparte con Lima, Huánuco y La Libertad y cuenta con una población que supera el millón de habitantes. En su geografía, encontramos tres zonas ampliamente definidas, 2 en la zona sierra y 1 en la zona costa: Por parte del bloque sierra, encontramos el callejón de Conchucos. En esta zona se encuentran las provincias más rurales y es donde se desarrollan la mayor cantidad de conflictos sociales por la minería. Por otro lado, encontramos el callejón de Huaylas. En esta zona se encuentra la capital política de la región y tienen funcionamiento todas las entidades estatales como el Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación. Finalmente, en la zona costa encontramos las provincias más pobladas y con acceso al mar gracias al puerto de Chimbote (SINEACE: 2020). Estas características generan alta diversidad en cada espacio territorial lo que reta la implementación de políticas.

En el aspecto económico, identificamos que sus principales fuentes de ingreso económico se encuentran la agricultura, la ganadería, la venta de telares, el turismo y, sobre todo, la extracción minera. Geográficamente, Áncash presenta una división territorial en veinte provincias (la más grande a nivel nacional). Es importante resaltar que tanto el aspecto económico y geográfico han tenido un

fuerte impacto en el aspecto político. Esto ocurre debido a que muchos de los conflictos sociales o problemática política se han originado por la disparidad con la que se ha hecho uso del canon minero en cada una de las provincias. Esta problemática ha derivado en luchas de poder, vacancias a alcaldes y gobernadores locales/regionales y violencia física entre personas de diferentes provincias (SINEACE: 2020). Este contexto institucional reta la implementación sostenida de reformas de política, así como el acuerdo social de prioridades de políticas educativas en las que se prioriza la inversión en infraestructura sobre componentes menos concretos como lo es la Convivencia Escolar.

En el aspecto social, se observa que muchos de los problemas que afectan otras partes del país, también están presentes dentro de Áncash. En primer lugar, se identifica la violencia familiar y de género como uno de los principales retos que se encuentran dentro de esta región. Según el portal estadístico AURORA: “Áncash ocupa el quinto lugar con más casos de violencia psicológica, física y sexual contra las mujeres e integrantes del grupo familiar a nivel nacional. Con un promedio de 4050 casos reportados anualmente” (Huaraz en Línea: 2022). Respecto a la violencia en las escuelas, según los casos reportados entre el 2013 al 2018 en el portal SíseVe, se observa que Áncash se encuentra en el sexto puesto con más casos de violencia física, psicológica y sexual a nivel nacional con un total de 1065 casos reportados (Informe SíseVe: 2018, 31).

4.2. Mediación y adaptación de la política pública: Aterrizando el programa de Convivencia Escolar en Áncash:

Tomando en cuenta las problemáticas de violencia general y violencia escolar identificadas en la región, el programa de Convivencia Escolar contaba con una clara problemática: Disminuir los índices de violencia que eran transversales y normalizados en la sociedad. En ese aspecto, el principal reto era articular a todos los niveles de gestión descentralizada que formaban parte de la estrategia de Convivencia Escolar (MINEDU, Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local) para que impactaran adecuadamente dentro las comunidades educativas que comprenden las 20 provincias en

Áncash. Adecuando la atención de los servicios definidos en el diseño de política a la realidad de diversidad e institucionalidad de la región.



5. Marco teórico:

En esta sección analizaremos el proceso de implementación del Programa de Convivencia Escolar en la región Áncash empleando como marco teórico la teoría de la burocracia de la calle.

La forma en la cual muchas de las personas entienden el Estado, es directamente proporcional a la experiencia que estas puedan haber tenido en manera de servicios o visitas realizadas a las diversas dependencias que su gobierno de turno presenta. En ese sentido, “la forma como el funcionario interactúa con el usuario es un punto de referencia cardinal para la imagen que el último se hace del aparato estatal” (Cerna et al, 2017:27). Con ello, es factible afirmar que la opinión del ciudadano o beneficiario de un servicio no se va a ver reflejada por la política “formal”, sino por la interacción que este pueda tener en la escala micro (el trato directo) de la implementación de los servicios definidos en los diseños de política.

Michael Lipsky (1969), denominó este fenómeno como “mediación de la burocracia de la calle”. Para el autor, esta se define como toda interacción directa y constante realizada por un funcionario o servidor público, que presenta cierto grado de independencia y discrecionalidad a las funciones o proceso “formales” que debería seguir y que impacta de manera significativa en los ciudadanos objetivo (Lipsky, 1969; Lipsky, 2010). Es importante señalar que, siguiendo la lógica de Lipsky, la acción de mediación que ejercen estos servidores burócratas de la calle se suele dar bajo tres retadoras circunstancias. En primer lugar, por la falta de recursos (económicos, humanos o de tiempo) para llevar a cabo adecuadamente sus labores. En segundo lugar, por verse amenazados física o psicológicamente por la población objetivo del servicio (dado que la autoridad es cuestionada constantemente). Y finalmente, porque las expectativas y/o mandatos recibidos por parte del sector de mando son ambiguas, contradictorias o irrealizables en base a los recursos y dimensión de trabajo con la que cuenta el funcionario público (Lipsky, 1969).

Ahora bien, una vez que los burócratas de la calle identifican este tipo de circunstancias en la implementación realizada, ellos establecen parámetros que les permiten sobreponerse a estas problemáticas e incertidumbre. Para ello,

generan algunas rutinas eficientes con su población objetivo, dinámicas de trabajo que les permitan adaptarse al tipo de población objetivo y generan interacciones (inventadas por ellos y que reemplazan, sobreponen o complementan los diseños formales de políticas) para satisfacer la necesidad que observan a primera mano. De esta manera, el burócrata de la calle se queda con la satisfacción de que está realizando la mejor acción posible, dentro de los límites de sus recursos y la normativa que el sistema les brinda o impone (Lipsky, 1969).

Un punto muy relevante que es importante tomar en cuenta dentro de la narrativa de Lipsky, es la forma en que interactúan y/o se relacionan los burócratas de la calle y los ciudadanos. Aquí se establece un nivel de complejidad muy interesante basado en la inmediatez, empatía y control. El autor señala que la complejidad encuadra “la provisión de servicios o el control social en un plano inmediato que implica un espacio importante para la demanda por empatía” (Cerna et al, 2017:29). En ese sentido, encontramos una paradoja interesante, según Lipsky, entre el burócrata y el ciudadano. Por un lado, la labor que ejercen los servidores públicos tiene una estructura que les permite conseguir objetivos que han sido estipulados en un proceso técnico (o político), la población beneficiaria o ciudadanos van a demandar que se pueda improvisar algún servicio específico frente a casos individuales o a alguna excepción que pueda eventualmente presentarse.

Esta situación de complejidad podría generar una problemática de acción o un estado de parálisis absoluta; sin embargo, lo común es que “los funcionarios inventen o hereden modos de procesamiento masivo y eficiente para lidiar con estas dificultades, aun haciendo uso de reglas no escritas” (Cerna et al, 2017:30). Por el lado de los ciudadanos o beneficiarios, deben encontrar un punto de equilibrio entre el reclamo, acatamiento y comprensión. En esos contextos, los ciudadanos más pobres o con mayor necesidad del servicio suelen verse “atrapados” en las orientaciones, percepciones e intereses de la red de burócratas que ahí se encuentran. En paráfrasis a Lipsky, parte del problema de ser problema radica en que se moldean sus expectativas y necesidades en base a la identidad e interacción del sistema político de turno (Lipsky, 2010:6).

Relacionando lo antes mencionado, O'Donnell (2007:120) nos refuerza indicando que la mayor muestra de claridad en la que se muestra la relación Estado-sociedad se encuentra entre la interacción entre los sectores pobres y los funcionarios locales. Sobre todo, en la manera de obtener servicios, favores y/o una oportunidad laboral. Este nivel de acercamiento genera que estos burócratas terminen en situaciones comprometedoras y/o muy particulares, en las que deben reportar su accionar según la normativa (mandato oficial), pero también brindar atención a los intereses del público objetivo al que se dirige la política social, la presión de la comunidad y líderes locales y, también, a sus propios intereses (Grindle, 1980: 197, citado en Migdal, 2004: 107).

Siguiendo la mirada de otros autores acerca de los burócratas de la calle, Jewell y Glaser (2006) nos presentan seis aspectos influyentes acerca del comportamiento de estos funcionarios: Nivel de conocimientos sobre la labor a realizar, las expectativas del rol hacia el trabajo realizado con el público objetivo, la autoridad del burócrata de la calle para influir en los ciudadanos, la carga laboral que le implica su accionar, el nivel de contacto con el ciudadano (calidad, tiempo, regularidad y frecuencia) y, finalmente, los incentivos que presenta para realizar esta función. Con los seis factores antes mencionados, se puede identificar que el comportamiento de los burócratas de la calle presenta similitudes importantes desde diversas perspectivas teóricas.

Aterrizando al caso peruano, encontramos la idea de burocracia de la calle plantea que este tipo de funcionarios suelen ejercer un rol de liderazgo que atiende directamente a las y los ciudadanos de zonas rurales, periurbanas e indígenas donde suelen concentrarse los núcleos de pobreza y extrema pobreza. En ese sentido, los autores de la literatura revisada coinciden en que la labor realizada es fundamental para el funcionamiento y éxito de los programas sociales, pero que usualmente no gozan de identificación ni reconocimiento por parte del Estado. (Rey, 2017, Vera, 2017).

En las siguientes líneas, emplearemos este marco teórico para analizar la labor realizada por el Especialista en Convivencia Escolar tomando su función como burócrata de la calle para la mediación, adaptación y resolución de limitaciones

del diseño del Programa de convivencia, logrando a través de dichas acciones sostener la implementación del Programa.



6. Especialista en Convivencia Escolar como burócrata de la calle: adaptabilidad y autonomía profesional.

6.1. Características principales y problemáticas de la labor del Especialista de Convivencia Escolar

En líneas anteriores, hemos observado todo lo que implica ser un burócrata de la calle desde diversas perspectivas y aproximaciones teóricas. Para entender de manera más clara cómo se desarrolla este rol de mediación en el caso de los Especialistas de Convivencia Escolar, es necesario entender cuáles eran las funciones que este servidor público realizaba. Para ello se usará la Resolución Ministerial N° 027-2020-MINEDU como marco guía de estas funciones.

En primer lugar, el Especialista de Convivencia Escolar, tiene como responsabilidad supervisar las intervenciones de promoción de la Convivencia Escolar y prevención y atención de la violencia escolar en su ámbito de implementación. En segundo lugar, desarrollar competencias en personal directivo, docentes u otros integrantes de la comunidad educativa. En tercer lugar, garantizar la atención de casos de violencia contra NNA. En cuarto lugar, brindar apoyo técnico en la ejecución local de las acciones en el Plan Regional de su jurisdicción. En quinto lugar, supervisar el desarrollo de las intervenciones vinculadas a la Convivencia Escolar que se promueven desde el sector u otras instituciones. Finalmente, coordinar la articulación intersectorial a nivel local.

Si bien estas eran las funciones que presentaban formalmente los Especialistas de Convivencia Escolar, la función principal que ellos debían garantizar se encontraba en reducir sustancialmente los casos de violencia psicológica, física y sexual en las escuelas mediante herramientas (SiseVe), talleres y acompañamiento a las comunidades educativas que comprenden su UGEL. Esta demanda era solicitada explícitamente por el diseño de política que tiene como finalidad la reducción de casos de violencia para sustentar los indicadores de fin público del presupuesto asignado a este Programa. En ese sentido, contaban con la responsabilidad de hacer intervenciones directas en las comunidades educativas (compuestas por docentes, padres de familia y estudiantes) para

empoderarlos en diversas competencias de liderazgo, igualdad de género, emprendimiento y desarrollo de habilidades socioemocionales.

Ahora bien, es importante mencionar que estas funciones se buscaban focalizar en 12 Instituciones Educativas en las cuáles se buscaba medir el impacto del programa en un mediano plazo (5 años). Sin embargo, cualquier director de escuela o el jefe directo del Especialista podía indicarle que atendiese una necesidad y/o problemática que estuviera ocurriendo en materia de prevención, promoción y atención de violencia escolar en cualquier otra escuela (lo cual implicaría uso de recursos económicos y temporales que no estaban contemplados dentro de sus funciones directas o en el ámbito real de intervención pensado en la focalización de escuelas desde el diseño de política).

Cómo se observa en las funciones antes mencionadas, muchas de las acciones a realizar por parte caen dentro de esta ambigüedad y “línea gris” que Lipsky había identificado para oportunidad y necesidad de la mediación del burócrata de la calle.

En primer lugar, solicitar que una sola persona se haga cargo del cambio de la situación y/o percepción de violencia en toda una provincia conlleva a una falta de recursos (de tiempo, económicos y humanos).

En segundo lugar, el intervenir directamente en casos de violencia presentados en las escuelas, generaría que muchos de los docentes o padres de familia que habían normalizado la violencia o la disciplina basada en el castigo, amenazasen a dichos Especialistas si es que estos fuesen a elevar los casos encontrados a una plataforma cómo el SíseVe o si lo fuesen a llevar a instancias policiales o judiciales en caso la situación de violencia así lo ameritase.

Finalmente, dentro de la línea de mando a la que reportaban, muchos de los jefes de la UGEL les solicitaban metas irreales (cómo la reducción al 100% de los casos de violencia en su jurisdicción) o que se pudiera capacitar en materia socioemocional a todas las escuelas que comprendiesen a la UGEL.

Sumado a esta situación, es importante realizar una contextualización para Áncash. Tal cual se reseñó en la sección anterior, dentro de esta región presentamos algunas dificultades en la implementación del servicio debido a su

geografía particular, sus relaciones de poder y las problemáticas en los sistemas de comunicación (transporte, conectividad y conocimiento sobre uso de herramientas tecnológicas). En ese aspecto, el Especialista de Áncash tenía que sortear todas estas problemáticas antes mencionadas para conseguir el objetivo final que se planteaba dentro de sus funciones y en el plan anual en el que se sustentaba el programa de Convivencia Escolar.

6.2. Adaptabilidad y autonomía del especialista de Convivencia Escolar en Áncash

Habiendo identificado las funciones y problemáticas generadas por el contexto real de implementación para el rol del Especialista de Convivencia Escolar en Áncash, procederemos a analizar las principales acciones que estos realizaban para vincularse con las comunidades educativas y llegar a conseguir las metas que les habían planteado por parte de los jefes directos en la implementación.

Para ello, es clave mencionar que el trabajo de habilidades socioemocionales, la prevención y atención de la violencia escolar y la búsqueda de igualdad de género en las UGEL, eran temas que no se habían abordado de manera seria y sistemática previamente. En ese sentido, el esperar que un Especialista de Convivencia pueda conseguir transformar la visión común de priorizar los resultados académicos o la obtención de premios regionales y/o nacionales sobre los aspectos de bienestar socioemocional menos tangibles se veía cómo algo a largo plazo o que iba a costar trabajo en conseguir pero que resultaba un cambio clave para poder implementar el programa contando para ello con la voluntad y acuerdo de los actores de la autoridad local que representa la UGEL.

En este aspecto, era necesario definir una estrategia consistente para que los directores de las UGEL y demás Especialistas tomarán en cuenta la importancia del trabajo de Convivencia Escolar cómo un pilar transversal en cada una de sus acciones. Para ello, la primera función con la que contaba el Especialista de Convivencia Escolar de UGEL (de ahora en adelante ECEU) era la de establecer un vínculo y sentido de pertenencia dentro de la gestión local. Si bien existían

lineamientos y apoyo por parte de los sectoristas en MINEDU, esta estrategia de sensibilización, conexión y difusión recaía casi en su totalidad en el ECEU.

En ese contexto, el ECEU tenía que diseñar y conducir otras actividades, más allá de sus funciones formales, para ganarse la venia de sus jefes directos (el jefe de gestión pedagógica y el director de UGEL) para poder asegurar la voluntad política necesaria para implementar los objetivos previstos en el diseño. Como primera acción adicional los ECEU agregaron a sus funciones el dictado de talleres para el resto de Especialistas de la UGEL en materia de habilidades blandas (autoconocimiento, comunicación asertiva, manejo efectivo del tiempo, etc.). En segundo lugar, los ECEU fungían como “jueces” frente a las disputas que podían ocurrir entre los Especialistas (debido a que los identificaban como los “psicólogos” de la UGEL). Finalmente, los veían como parte del soporte emocional que brindaban consejos ante un problema laboral y/o personal.

Si bien las acciones antes detalladas les generaban una carga laboral extra a la que ya tenían por las funciones formales que tenían asignadas, también les generaba una autoridad informal dentro de la UGEL, que les permitía contar con una visión más amplia sobre la problemática, necesidades y oportunidades de visibilización frente a sus superiores. Es en ese sentido, que muchos de los ECEU aprovechaban estas actividades “extra” realizadas para conseguir favores que les permitieran realizar su trabajo en las escuelas focalizadas de manera más sencilla y eficaz. Estas “ventajas” que podían conseguir iban desde la convocatoria a las sesiones que ellos debían realizar con una llamada directa del director de UGEL o el Especialista de gestión pedagógica hacia las escuelas focalizadas asegurando la participación de los directivos y docentes, el uso de vehículos de la UGEL para la movilización que ellos tenían que realizar hacia las escuelas en zonas más alejadas y el otorgamiento de un espacio de trabajo dentro de las oficinas de la UGEL para que el ECEU pueda realizar los informes o sistematización de sus evidencias de manera más idónea haciendo uso de servicios con electricidad o internet.

El ECEU debía de planificar, implementar y monitorear sesiones de promoción de una buena Convivencia Escolar, así como la prevención y atención de casos de violencia psicológica, física y sexual que pudieran ocurrir en las escuelas. Con

esta segunda función, se encontraba la misma problemática que habíamos identificado que ocurría con los directores y Especialistas de UGEL: El trabajo de sesiones de habilidades socioemocionales y de prevención de la violencia en la escuela no eran vistas cómo algo prioritario dentro de las escuelas focalizadas. Debido a la normalización de la violencia y el que pensaban en el trabajo de habilidades blandas cómo algo de segundo orden. En ese aspecto, inicialmente muchos directores y docentes preferían mantenerse al margen de las sesiones y/o trabajo realizado por el ECEU en estos temas. Esta voluntad de participación de los actores escolares se asume como un supuesto en el diseño de política dada la afectación real que genera la violencia escolar en los estudiantes y sus entornos.

Frente a ello, los Especialistas tuvieron que idear estrategias que les permitieran posicionarse en las escuelas de tal manera que sus acciones fueran visualizadas por los directores y docentes de las escuelas. En ese sentido, para el trabajo en escuelas, los ECEU comenzaron a recoger las necesidades con las que contaban en las escuelas focalizadas y procedieron a adaptar las sesiones que venían previamente establecidas del MINEDU al contexto local en el cual se encontraban. Los espacios que ellos dedicaban al trabajo en la escuela no solamente eran usados para las sesiones de habilidades socioemocionales o prevención de la violencia, sino también para la gestión de proyectos, comunicación asertiva y orientación vocacional. Acciones vinculadas a su función pero que escapaban el diseño original de su rol en esta política.

Para ello, además gestionan alianzas con entidades locales para dar soporte a sus acciones y abordar las demandas de las Instituciones Educativas.

En primer lugar, la mayor cantidad de ECEU establecieron contacto con organizaciones estatales que veían temas de violencia o que trabajaban con población joven. Es así, que las primeras alianzas se llevaron a cabo con el Centro de Emergencia Mujer (CEM) y las defensorías municipales del niño, niña y adolescente (DEMUNAs). Con estas organizaciones, los temas que principalmente se abordaron estuvieron relacionados con la prevención y atención de la violencia psicológica, física y sexual en las escuelas. Esto se trabajaba desde la violencia entre estudiantes, la violencia provocada por parte

de los docentes hacia los estudiantes y la violencia que los estudiantes sufrían en sus entornos familiares. En estos espacios, también se tenía como objetivo abordar la importancia del uso del portal SíseVe para denunciar casos de violencia identificados (por estudiantes o docentes), así como el seguimiento y atención de los casos de violencia ya existentes (labor realizada por los directores).

Asimismo, los ECEU debieron gestionar alianzas interinstitucionales con los centros de salud, comisarías y fiscalías de los distritos y centros poblados de las escuelas focalizadas. Aquí los objetivos estuvieron divididos en dos grandes grupos. Por el lado de los centros de salud, se llevaron a cabo las charlas de prevención del embarazo adolescente, así como de concientización para el uso de preservativos para la protección de enfermedades de transmisión sexual (ETS). Por el lado de las comisarías y fiscalías, el objetivo estuvo enfocado en brindarles a los padres de familia y docentes de las II.EE. en zonas más rurales o periurbanas, la ruta específica a realizar en caso de que ellos quisieran denunciar algún caso de violencia física o sexual que hubiera sufrido alguno de sus hijos por parte de un compañero, docente o algún miembro de la familia. Teniendo en cuenta que el abordaje de estos temas era fundamental para concientizar a la comunidad educativa, esta primera alianza significó un primer paso para que los Especialistas de Convivencia Escolar pudieran consolidar otros espacios con demás organizaciones.

Es en esa línea que los ECEU, con el soporte de coordinación de parte de MINEDU, fueron capaces de generar vínculos significativos con organizaciones como World Vision, Enseña Perú y CARE Perú. Aquí el enfoque estuvo en que estas organizaciones pudieran usar el conocimiento que ya tenían sobre la zona para activar espacios de trabajo focalizados con los actores que ya se encontraban en la zona. Además, se tuvo como objetivo utilizar la influencia estatal que representaban los equipos de Convivencia Escolar en la región, para que a estos espacios pudieran acceder la mayor cantidad de escuelas en las diversas localidades en las que se encontraban impactando. Aquí también se consiguieron oportunidades de ganancias para ambas partes. Por el lado de las ONG, obtuvieron mayor visibilización y penetración de sus estrategias en más escuelas a las que podían haber llegado en meses antes de la pandemia. Por el

lado de los equipos de Convivencia Escolar, se obtuvo una mayor cantidad de personas y estrategias para seguir movilizando el trabajo de habilidades socioemocionales en sus localidades de impacto.

Por otro lado, los ECEU también consiguieron visibilizarse mediante la generación de ferias de carreras universitarias, la creación de eventos locales para el trabajo de habilidades blandas y el liderazgo de voluntariados con psicólogos de otras intervenciones como por ejemplo los de Jornada Escolar Completa.

De esta manera, lograron ganar liderazgo frente a los docentes y directores que veían en ellos a aliados frente a sus necesidades reales y cotidianas y no solamente a un Especialista más de la UGEL que los venía a monitorear. Gracias a ello, un porcentaje importante de directores y docentes comenzaron a asistir de manera voluntaria a los espacios de capacitación, generando que este ánimo de ser partícipes en las sesiones organizadas por los ECEU contase con mayor aforo del que se tenía planificado y prospectado tanto de manera presencial, cómo virtual.

Cómo última función, los ECEU tenían cómo tarea el conseguir que la comunidad educativa en general pudiera reportar cualquier caso de violencia psicológica, física y sexual de la cuál tuvieran conocimiento. Si bien, una de las principales dificultades era que la mayoría de los miembros de la comunidad educativa todavía normalizaban la violencia en la escuela. El otro gran reto se encontraba en el mostrar, ayudar y convencer a la comunidad educativa para que haga uso de la plataforma del SíseVe para reportar estas situaciones de violencia evidenciada.

Estas situaciones eran dos problemas estructurales en nuestra sociedad: Normalización de la violencia y el bajo uso de herramientas tecnológicas debido a la brecha tecnológica en las escuelas públicas. Ante ello, es que los ECEU – cómo buenos representantes de la burocracia de la calle – decidieron hacer uso de ese liderazgo informal que ya habían generado anteriormente en la etapa de la facilitación de sesiones para llegar de manera más efectiva a la comunidad educativa.

Por un lado, aprovecharon los espacios de talleres y capacitación que tenían con las escuelas para conseguir deconstruir ciertos patrones de violencia estructural con el que contaban muchas de las autoridades dentro de las escuelas. Además, procuraron hacer claro que el reporte de los casos de violencia evidenciados ayudaría a una mejora holística en el clima laboral y estudiantil dentro de la escuela. También, rompieron el mito entre los directores y docentes que el reportar un caso de violencia en sus escuelas iba a generar repercusiones negativas en su evaluación como director o docente nombrado. Ello generó que algunos miembros de la comunidad visualizaron la necesidad de trabajar en disminuir los casos de violencia más evidentes (como la violencia física y sexual) que ya habían identificado en sus aulas.

Por otro lado, respecto a la brecha digital, se estableció una estrategia de bola de nieve para conseguir capacitar a la mayor cantidad de directivos y docentes en el uso de la plataforma de SíseVe. En ese aspecto, se identificó a los docentes y directivos con mayores competencias tecnológicas para capacitarlos de manera individual y/o colectiva de la mano del ECEU. En esta capacitación se observaba todos los campos que debían llenarse para reportar un caso de violencia (capacitación hacia toda la comunidad educativa), así como todas las acciones que debían realizarse una vez este caso estuviera abierto, para conseguir cerrarlo de manera satisfactoria en el tiempo adecuado (capacitación exclusiva hacia los directores de escuela).

Con estos espacios primeros espacios de trabajo completados, se motivaba y se monitoreaba que pudiera haber una réplica por parte de este primer grupo de directores y docentes hacia sus propios colegas en la misma institución educativa, así como en otras escuelas que se encontrasen cerca a la suya.

Con la explicación y evidencia de estas tres funciones principales realizadas por los ECEU, podemos evidenciar su importancia como burócratas de la calle en la implementación de la estrategia de Convivencia Escolar y cómo usaron recursos que iban más allá de sus funciones formales para conectar y generar un liderazgo informal con sus autoridades en la UGEL, así como su público objetivo dentro de las comunidades educativas focalizadas con las que trabajaban. Logrando a través de esta mediación que la implementación del diseño del

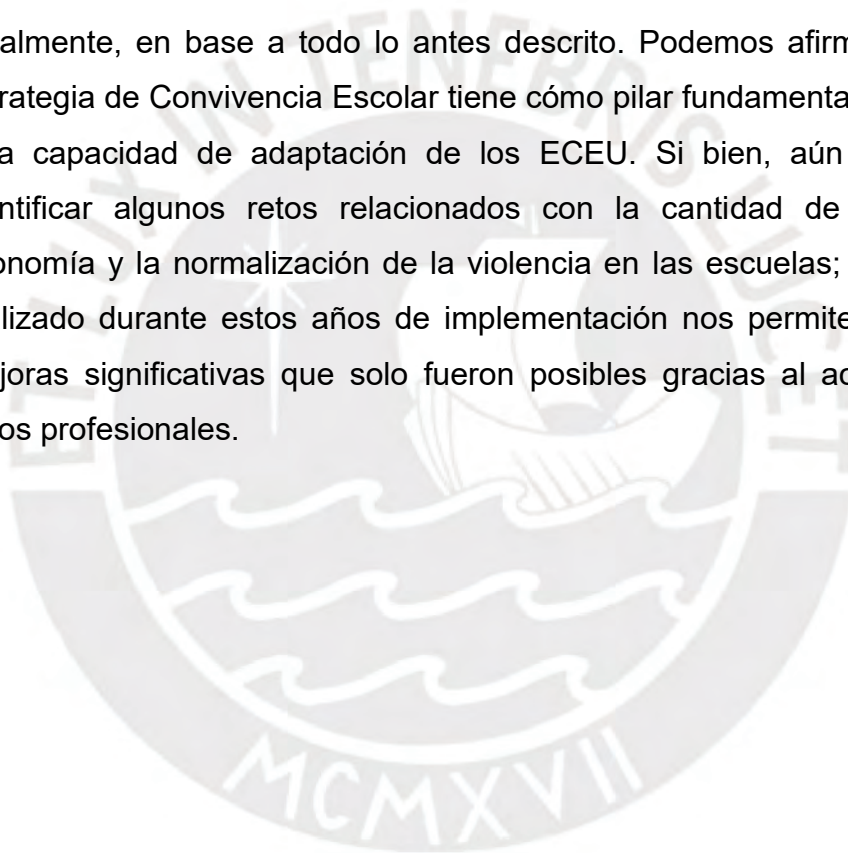
programa de Convivencia Escolar hiciera frente a supuestos incorrectos, retos de institucionalidad y voluntades y sobre todo adaptando la estrategia a las necesidades reales de los usuarios, liderando acciones concertadas con otros actores locales e intersectoriales



7. Conclusiones

- En primer lugar, este informe nos permite afirmar que el Programa de Convivencia Escolar en el Perú pudo encontrar una ventana de oportunidad para su diseño y aprobación gracias a una adaptación efectiva de las políticas en beneficio de la Convivencia Escolar que ya había desarrollado previamente en otros países de la región. En ese sentido, la “tropicalización” de gran parte de las políticas y aciertos de Chile, Colombia y México consiguieron que el desarrollo del programa en nuestro país tuviera una menor cantidad de errores y mayores oportunidades para expandirse rápidamente, sustentando además el problema público en la data generada por la plataforma SíseVe construyendo una política ambiciosa en la base de iniciativas previas del sector educación vinculadas a la prevención y atención de la violencia escolar.
- En segundo lugar, los ECEU ejercieron su mediación y autonomía de burócratas de la calle para adaptarse al contexto, consiguieron conectar y establecer vínculos rápidos con otros Especialistas, docentes y padres de familia de las Instituciones Educativas focalizadas. La importancia de estos vínculos y atención a los problemas reales de los usuarios de la política refleja la importancia medular de estos actores en la implementación del programa.
- En tercer lugar, se identifica que el trabajo que realizan los Especialistas locales ha sido complejo y desafiante porque no han contado con los recursos económicos, humanos y temporales para realizar todas las funciones que les encomendaba el MINEDU. Sin embargo, esto también ha servido para identificar la gran capacidad de adaptabilidad y alto nivel de resiliencia para sortear estas dificultades y negociar con otros Especialistas en la UGEL y diversos actores aliados con el objetivo de establecer metas comunes que les permitan cumplir con todas las funciones que tenían a su cargo.

- En cuarto lugar, se puede afirmar que el éxito del Programa de Convivencia Escolar en la región de Áncash se consiguió gracias a una acción conjunta y coordinada de varios Especialistas locales en torno a un objetivo común: visibilizar las actividades y logros del Programa de Convivencia Escolar. En ese sentido, se corroboró que varios de estos especialistas realizaron labores conjuntas que les permitieron llegar a un público más amplio y coordinar acciones de mayor impacto social.
- Finalmente, en base a todo lo antes descrito. Podemos afirmar que la estrategia de Convivencia Escolar tiene cómo pilar fundamental la acción y la capacidad de adaptación de los ECEU. Si bien, aún podemos identificar algunos retos relacionados con la cantidad de personal, economía y la normalización de la violencia en las escuelas; el avance realizado durante estos años de implementación nos permite observar mejoras significativas que solo fueron posibles gracias al accionar de estos profesionales.



Referencias bibliográficas

Cerna, D. García, L. Puémape, F. Sosa, P. 2017. *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales (IEP)*.

Gilson, L. 2015. Lipsky's Street Level Bureaucracy. Cap. en Page E., Lodge M y Balla S (eds) Oxford Handbook of the Classics of Public Policy. Oxford Handbook of the Classics of Public Policy. Oxford University Press

Grindle, M. 1980. *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press

Gobierno de México 2016. *Manual de Convivencia Escolar del Estado de México*.

Huaraz en línea 2022. *Áncash ocupa quinto lugar con más casos de violencia familiar a nivel nacional*. [En línea] <https://www.huarazenlinea.com/noticias/regional/05/08/2022/ancash-ocupa-quinto-lugar-con-mas-casos-de-violencia-familiar-nivel>

Instituto Peruano de Economía 2021. *Áncash: retos de la educación remota durante la pandemia*. [En línea] <https://www.ipe.org.pe/portal/ancash-retos-de-la-educacion-remota-durante-la-pandemia/>

Jewell, C. y Glaser, B. 2006. *Toward a General Analytic Framework. Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behavior*.

Lipsky, M. 1969a. *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. University of Wisconsin, Madison, Wisconsin.

Lipsky, M. 1980b. *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero*, en SHAFRITZ J. y HYDE, A. (1999). Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, pp. 780-794.

Lipsky, M. 2010c. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Loyens, K. y Jeroen M. 2010. *Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered*. Administration & Society 42(1) 66–100. SAGE Publications

Martínez, L. 2017. *Análisis del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos desde la perspectiva de la eficacia simbólica*. Artículo en la revista pensamiento jurídico.

Maynard-Moody, S. y Michael, M. 2000. *State agent or citizen agent: Two narratives of discretion*. Journal of Public Administration Research and Theory; ABI/INFORM Global

Meyers, M. y Susan, V. 2007. *Street-level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*. En: Peters y Pierre, Handbook of Public Administration. Sage

Ministerio de Educación del Perú. 2013a. *Paz Escolar. Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar*. Lima: Minedu. Documento de Política

Ministerio de Educación del Perú. 2018b. *Lineamientos para la gestión de la Convivencia Escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes*. Documento de Política

Ministerio de Educación del Perú. 2018c. *Minedu capacita a 237 Especialistas para enfrentar la violencia en escuelas*. Gobierno del Perú [En línea] <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/17711-minedu-capacita-a-237-Especialistas-para-enfrentar-la-violencia-en-escuelas>

Ministerio de Educación del Perú. 2020d. *Norma Técnica Disposiciones para la aplicación de las intervenciones y acciones pedagógicas del Ministerio de Educación en los Gobiernos Regionales y Lima Metropolitana en el Año Fiscal 2020*. Documento de Política

Ministerio de Educación de Chile. 2017. *Orientaciones para la conformación y funcionamiento de los Equipos de Convivencia Escolar en la Escuela/Liceo*. Documento de Política

Montes, S. 2017. *La burocracia de la calle en la política social un estudio de los gestores locales del programa juntos en Cajamarca*. Tesis de Licenciatura en PUCP.

O'Donnell, G. 1993. *Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias poscomunistas*. En desarrollo económico, vol. XXXIII (130).

Organización Mundial de la Salud. 2003. *Informe Mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

Rey, V. 2017. *De Wawa Wasi a Cuna Más: Los desafíos de ser más que una guardería. Estudio de caso en Jicamarca, Huarochirí*.

Rothstein, B. y Dietlind, S. 2001. *Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Prepared for the "Trust in Government Conference" at the Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University.

Ministerio de Educación del Perú- SINEACE. 2020. *Caracterización de la región Áncash. Un informe sobre la realidad social, política, económica y educativa antes de la pandemia*.

Ministerio de Educación del Perú- SíseVe (2019) *Sistema Especializado en reporte de casos sobre Violencia Escolar – SíseVe Informe 2013- 2018*

UNESCO (2016). *Habilidades para el progreso social El poder de las habilidades sociales y emocionales*.

UNICEF (2018). *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*

Vera, C. (2017). *Burócratas de la Calle y Comunidades Nativas: brechas entre el diseño y la implementación de la política de identificación y registro en la Amazonía Peruana*. Documento preparado para LASA 2017. Lima

