

## La aplicación cotidiana del manual de convivencia y su relación con la política educativa

**The daily application of the manual of coexistence and its relation to educational policy**

DOI: <https://doi.org/10.51378/eca.v77i771.7742>

**Karla Sofía Molina Araniva<sup>1</sup>**

El Salvador

Correos: [kmolina@uca.edu.sv](mailto:kmolina@uca.edu.sv) y

[sofia.molinaaraniva@icloud.com](mailto:sofia.molinaaraniva@icloud.com)

ORCID: 0009-0006-4424-5052

**Palabras clave:**

manual de convivencia, política educativa, cultura de paz, enfoque punitivo, enfoque formativo

**Keywords:**

manual of coexistence, educational policy, culture of peace, punitive approach, formative approach.



1 Graduada de la Maestría en Política y Evaluación Educativa de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

## Resumen

En El Salvador, el Manual de Convivencia (MC) es introducido en 2007 como parte de una iniciativa internacional para promover educación para la paz y en derechos humanos. En 2018, el 92.66 % de las escuelas públicas ya cuentan con un MC (MINED, 2018, p. 14), el cual, según el Ministerio de Educación (MINED), debe aplicarse como un recurso para construir cultura de paz. Su función es clave en guiar a los actores escolares en la prevención y la resolución de conflictos mediante estrategias formativas, no punitivas.

Sin embargo, algunos estudios académicos en el campo de la política educativa revelan pistas de cómo las escuelas en su cotidianidad enfocan el MC desde estrategias punitivas desvinculadas del enfoque de paz promovido por el MINED. Pues, en los 13 años de existencia del MC, poco se conoce sobre su aplicación en la práctica escolar cotidiana, y menos si hay vinculación con la finalidad propuesta por el MINED. Ante ello, la presente investigación busca comprender la desvinculación entre el enfoque de paz del MC promovido por la política educativa, con respecto a su aplicación cotidiana en las escuelas públicas. Por un lado, la política educativa establece que el MC debe ser formativo, promover valores y respuestas creativas ante los conflictos; y, por otro lado, las escuelas implementan el MC desde un enfoque punitivo. Aunque la política educativa exige a las escuelas desarrollar un MC con enfoque formativo, no hay orientaciones concretas sobre cómo pueden desarrollarse esas estrategias formativas desde el contexto inmediato de cada institución. En consecuencia, las escuelas construyen sus propios protocolos basándose en lo que les ha funcionado antes y en función de proteger la imagen institucional y el trabajo de los docentes. Esta investigación presenta evidencias cualitativas sobre la implementación del MC, vinculando las experiencias cotidianas de las escuelas públicas con la política educativa.

Los resultados exponen que las presiones que los diferentes grupos sociales generan han llevado a que las escuelas elaboren sus propias reglas sobre la aplicación del MC, orientadas a mantener el control de los comportamientos dentro de la institución y hacerles frente a esas presiones.

## Abstract

In El Salvador, the manual of coexistence was introduced in 2007 as part of an international initiative to promote education from the human rights approach. In 2018, 92.66% of public schools already had a MC (MINED, 2018, p. 14), which, according to MINED, should be applied as a resource to build a culture of peace. Its function is key in guiding schools in conflict prevention and resolution through formative strategies. However, scholarship in the field of educational policy reveal how schools in their daily lives uses the MC from a punitive approach that is not linked to the peace approach promoted by the Ministry of Education. However, in the 13 years of existence, little is known about the application of MC in the daily life of schools. Given this, this research seeks to understand the disconnection between the peace approach of the promoted by the education policy and the daily application of MC in public schools. On the one hand, the education policy establishes that the MC should be formative, promote values and creative responses to conflicts; on the other hand, schools implement the MC from a punitive approach. Although the education policy requires schools to develop a MC with a formative approach, there are no concrete guidelines on how these formative strategies can be developed from the immediate context of each institution. As a result, schools build their protocols based on what has worked for them before, with the goal of protecting the institutional image and the work of teachers. This research presents qualitative evidence on the implementation of MC, linking the day-to-day experiences

of public schools with education policy. The results show that the pressures generated by different social groups have led schools to develop their own rules on applying MC, aimed at maintaining control of behaviour within the institution and coping with these pressures.

### **I. Antecedentes: surgimiento de la figura del manual de convivencia en El Salvador**

La Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 59/113 del 10 de diciembre de 2004, proclamó el *Programa Mundial para la educación en derechos humanos*, con el objetivo de impulsar programas educativos en derechos humanos (DD. HH.) en los países miembros. La Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas acuerda desarrollar y ejecutar una serie de políticas educativas con enfoque de derechos, cuyo objetivo sea promover la convivencia pacífica (MINED, 2018).

Para ello, en 2007, el MINED publicó una serie de orientaciones y documentos sobre convivencia escolar, que incluyeron una guía práctica *Paso a Paso para elaborar el Manual de Convivencia Escolar*, dirigido a los centros escolares públicos. El objetivo es orientar en la construcción de “un Manual de Convivencia para la escuela y facilitar el trabajo de educar para la Paz y la solidaridad, en apego a los valores universales de convivencia” (MINED, 2008, p. 6).

El MINED establece que todos los centros educativos deben tener un reglamento escolar que determine los derechos y las obligaciones de los actores escolares, es decir de los estudiantes, directivos, docentes y familia. Adicionalmente, se debe contar con un manual de convivencia escolar que especifique los derechos, las normas de convivencia y los procedimientos para promover un ambiente escolar con cultura de paz (MINED, 2008).

El manual es un recurso fundamentado en el consenso, pues debe construirse en

conjunto con la comunidad educativa, a través del comité de convivencia conformado por la dirección escolar, representantes de estudiantes, docentes, familias y personal administrativo. Asimismo, se enfatiza los enfoques de derechos y género en su elaboración, desde los cuales deben respetarse las leyes nacionales e internacionales sobre los derechos de la niñez y las personas adultas.

Los datos brindados por el *Observatorio MINED 2018 sobre los centros educativos públicos y privados subvencionados de El Salvador* (MINED, 2018) parecen demostrar que el manual es ampliamente aplicado en las escuelas públicas, que estas lo enfocan desde los derechos humanos y deberes (aunque no en la misma medida y no necesariamente juntos), y que es uno de los aspectos más capacitados a nivel nacional.

Por ejemplo, como consecuencia de los lineamientos institucionales sobre el uso obligatorio del manual, ya para el 2018, el 92.66 % de los centros educativos públicos del país cuentan con un MC, de los cuales —según las autoevaluaciones realizadas por la dirección escolar— el 95.51 % lo divulga y lo sensibiliza con la comunidad educativa (equipo docente, familias, estudiantes, etc.) (MINED, 2018, pp. 14 y 25).

En cuanto al enfoque de derechos, el 78.62 % de las escuelas incorpora únicamente los deberes de la niñez y la adolescencia en el manual; el 67.93 % solo integra los derechos humanos y el 37.41 %, las garantías constitucionales. Aunque el enfoque de género se promueve como un elemento primordial en el manual, menos de la mitad de los centros educativos lo incorpora, específicamente el 43.32 % (MINED, 2018, p. 14).

Finalmente, entre las acciones de capacitación realizadas por la comunidad educativa, el 87.51 % de las escuelas recibe capacitaciones sobre el MC, por encima de otros tipos de formaciones sobre leyes nacionales, como la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) (81.14 %) o la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la

Discriminación contra mujeres (34.80 %), y de políticas educativas como la de inclusión (56.86 %) o primera infancia (33.93 %) (MINED, 2018, p. 15).

Por otro lado, investigaciones académicas en el campo de la política educativa, realizadas por Avelar & Rivera (2020), Savenije & Martin (2020), Pleitez Herrera (2019) y Cabezas Torres *et al.* (2016), presentan evidencias sobre cómo varios centros educativos públicos aplican el manual de maneras muy distintas, que no necesariamente siguen el mismo enfoque de cultura de paz promovido por el MINED.

Cabezas Torres *et al.* (2016) y Avelar & Rivera (2020) muestran que las escuelas ven al MC como una continuación del reglamento escolar, aplicándolo como una normativa de faltas y sanciones. Aunque el manual se promueve como recurso para la paz, en realidad, tiene “un enfoque normativo-prescriptivo con énfasis en desarrollar estrategias de carácter restringido” (Avelar & Rivera, 2020, pp. 86-88).

Pleitez Herrera (2019) explica que la disciplina practicada al interior de la institución es de tipo dictatorial, porque cuando los actores escolares acuden al manual, “las sanciones y procedimientos ante faltas cometidas, eran resueltas de forma punitiva (p. 147). Aunque el MINED (2018) establece que el MC no es lo mismo que el reglamento, en la práctica, parece que algunas escuelas no hacen esta distinción.

Por su parte, Savenije & Martin (2020) explican que, en escuelas públicas con presencia de pandillas e inseguridad en sus alrededores, el manual “podría entenderse como un ‘garrote’ utilizado por los maestros para imponer, de manera autoritaria, disciplina y sanciones a los estudiantes que erran” (p. 3). No obstante, los autores argumentan que la realidad es más compleja y sugieren que existen otros usos del MC más allá de ser aplicado como ‘garrote’.

Los docentes también aplican el MC como un ‘escudo’ para protegerse “frente a las

conductas erráticas o amenazadoras de los alumnos” (Savenije & Martin, 2020, p. 3), especialmente cuando estos son cercanos a las pandillas. El carácter consensuado del MC, es decir, que ha sido aprobado por la comunidad educativa, “justifica la aplicación de sanciones sin que revele la existencia de mala voluntad por parte del profesor contra los estudiantes” (p. 3).

Los estudios revelan nociones sobre un problema poco profundizado: las escuelas aplican el MC de diferente manera a la establecida por el MINED. Ante ello, la presente investigación buscó comprender la desvinculación entre el enfoque de paz del MC promovido por la política educativa con respecto a su aplicación cotidiana en las escuelas públicas.

## **II. Marco teórico: definición de política nacional, política escolar e implementación de la política**

El marco teórico de la presente investigación pertenece al campo de la política educativa, del cual se retoman las reflexiones de Tello (2011), Ball *et al.* (2012), Espinoza (2015) y otros académicos, para aclarar los conceptos clave bajo los cuales se organizan y analizan los resultados de este estudio. En esta sección, se explican las definiciones de política educativa, política escolar e implementación de la política.

### **a. La política educativa**

La política educativa hace referencia a una línea de acción definida por una autoridad estatal, que busca solucionar problemas educativos públicos. En su proceso de elaboración, se involucra a varios actores y se establece como obligatoria para toda la sociedad. Además, busca impactar la realidad socioeducativa a través de programas y productos concretos. El gran propósito de la política educativa es incidir en la práctica educativa (Espinoza, 2015; Tello, 2011).

Para ello, la política educativa integra tres elementos: 1) la justificación del problema educativo que pretende solucionar, 2) el propósito que se espera alcanzar en el sistema educativo y 3) una teoría de la educación que explica cómo se alcanzará dicho propósito. También, esta teoría brinda fundamento a la toma de decisiones. Generalmente, el propósito está en consonancia con los fines de la educación procedentes de una teoría (Espinoza, 2015, p. 146).

Una política puede ser creada por organizaciones internacionales, privadas y no gubernamentales, por gobiernos locales o nacionales a través de una normativa legal (Espinoza, 2015, p. 147). Los donantes internacionales también pueden influir en las prioridades de una política a través de programas y proyectos fundamentados en evidencia obtenida de investigaciones científicas (Adams *et al.*, 2001, pp. 227-228).

Una misma política educativa puede dimensionarse desde tres perspectivas distintas:

- La retórica de la política, que hace referencia a los enunciados oficiales sobre los propósitos educativos emitidos en los discursos nacionales, ya sea por los líderes políticos, o autoridades del MINED.
- La política legal reflejada en las leyes, los decretos nacionales o normativas, los cuales establecen orientaciones, responsabilidades y obligaciones para el sector educativo.
- La política implementada, es decir, la política legal traducida a acciones concretas en el sector de educación donde se encuentra el problema a solucionar (Adams *et al.*, 2001, p. 222; Espinoza, 2015, pp. 146-147).

En el presente estudio, se entenderá la política educativa en su dimensión legal, reflejada en las distintas leyes, decretos y normativas oficiales del MINED. En estos documentos legales, se puede encontrar el

propósito del MC y las orientaciones sobre cómo las escuelas pueden elaborar su propio manual. Esto será relacionado con la política local sobre el MC desarrollada por la escuela.

### **b. La política escolar local**

La política escolar es desarrollada por los actores locales que forman parte de la escuela, generalmente incluye al equipo directivo, al docente y, en algunas ocasiones, también a las familias de los estudiantes. En la política escolar, estos actores intentan representar los compromisos y las orientaciones establecidas en la política nacional; al mismo tiempo, buscan incluir las prioridades e intereses locales (Ball *et al.*, 2012, p. 44).

La política escolar es la versión local de la política educativa, reflejada en los documentos oficiales de la institución. Dentro de la escuela, la política tiene fuerza legal, en el sentido de que establece responsabilidades para todos los actores, intentando encaminar la actividad escolar hacia ciertos fines (Ball *et al.*, 2012). La escuela elabora su MC tomando como referencia las orientaciones de la política educativa, pero desarrollando su propia interpretación y contextualización.

### **c. Implementación de la política local**

La implementación de la política es la traducción de la política local a acciones concretas en la práctica cotidiana. Es decir, las orientaciones de la política se convierten en actividades, actuaciones y tareas concretas realizadas por los directores, docentes, estudiantes, etc., dentro del contexto de la escuela y en las aulas. Estas acciones pueden ser eventos educativos, producción de manuales, materiales, carteles, etc. (Mainardes, 2015, p. 28).

Así, por ejemplo, las orientaciones elaboradas en el manual de convivencia se pueden traducir en actividades deportivas para la convivencia, creación de carteles con las normas de convivencia, estrategias para resolver conflictos, etc. La implementación de

la política depende —como mínimo— de la organización y la comunicación entre la comunidad escolar, de los factores contextuales y también de los intereses y las experiencias personales de los actores escolares.

Por un lado, el equipo directivo debe comunicar claramente los objetivos de la política a los demás actores para que entre todos puedan decidir qué debe y puede hacerse para cumplirlos (Ball *et al.*, 2006). “Los directores son conscientes de que tienen que esforzarse por convencer a su personal del valor de las ideas políticas y, de hecho, a veces ellos mismos no están convencidos” (Ball *et al.*, 2012, p. 50). Si en este proceso no hay claridad de la política, la práctica se vuelve ambigua.

En cuanto a los factores contextuales, la implementación de la política se realiza con base en los recursos que se tienen a la mano, incluyendo el tiempo y las energías de los actores. Además, la implementación de una política se relaciona con otros tipos de prioridades y políticas que también deben ser implementadas en la escuela. Estas políticas con múltiples actividades se mezclan en la práctica y crean un “bricolaje” de actividades educativas (Ball *et al.*, 2012, p. 46).

Por otro lado, los intereses personales y experiencias de los actores pueden llevarlos a asumir distintas posturas en torno a la política escolar, incluyendo posturas de crítica e indiferencia. Algunos pueden adoptar un rol activo en la producción de materiales, crear eventos con base en las orientaciones de la política, otros pueden dedicarse al monitoreo de la política o mantenerse alejados de esas actividades (Ball *et al.*, 2012, p. 49).

### III. El objetivo y la metodología de la investigación

El objetivo de la presente investigación es comprender la aplicación cotidiana del MC en los centros educativos públicos y analizar cómo se relaciona dicha aplicación, con el propósito del MC definido en la política educativa. Para ello, fue necesario desarrollar

un abordaje metodológico cualitativo capaz de profundizar en las experiencias cotidianas de actores escolares, en los procesos y las conceptualizaciones en torno al MC.

Además, la metodología fue *online* multimodal, es decir, se aplicaron varios métodos de recolección de datos a través de las tecnologías de la información. De esta manera, fue posible responder a las preguntas de investigación en medio de un contexto complejo de pandemia por COVID-19. Por un lado, la virtualidad fue una oportunidad para acercarse a las escuelas sin infringir las medidas de salud; y, por otro lado, lo multimodal permitió usar varias herramientas y técnicas *online* para recabar la mayor cantidad de datos posible.

De esta manera, fue posible contactar a varios participantes, independientemente de su ubicación geográfica, y se facilitó el acercamiento a escuelas de distintos territorios del país, sin poner en riesgo la salud de los participantes y de la investigadora. Además, se contó con una variedad de herramientas para acceder a datos de diferentes tipos. Por ejemplo, se tuvo acceso a fotos tomadas a los carteles que exponen las normas de convivencia en los muros de la institución.

Las técnicas de recolección de datos incluyeron revisión de documentos digitales, entrevistas sincrónicas y asincrónicas, y revisión de redes sociales. Además, se empleó como diseño metodológico el estudio de casos múltiples para comparar las diferencias o similitudes en las formas de aplicar el MC de varias escuelas para luego vincular dichas aplicaciones con la política educativa.

En total, se estudiaron tres casos (tres escuelas), en los cuales se realizaron entrevistas con docentes, directores y subdirectores. Asimismo, se revisaron los MC, redes sociales y sitio web de cada institución. Los datos fueron codificados en el *software* Nvivo y, para el análisis, se comparó la política educativa con los MC de las escuelas y, en un segundo momento, se comparó la información

de los MC con las experiencias de los directores y docentes.

#### **IV. Resultados de la investigación: desvinculación entre la política educativa y la implementación del MC**

##### **1. El propósito del manual de convivencia en la política escolar**

En las tres escuelas del estudio, el MC tiene el propósito formal de controlar los comportamientos de los estudiantes dentro del territorio escolar, desde su presentación personal (vestimenta, corte de cabello), hasta los conflictos que pueden generarse entre pares o con los profesores. El MC describe un listado de reglas, acciones prohibidas clasificadas en faltas leves, graves, muy graves y casos especiales. Además, según el tipo de falta, se especifican las sanciones a aplicar.

El MC sustituye al reglamento interno, porque su contenido es mayoritariamente reglas que buscan controlar el accionar de los estudiantes y están fundamentadas en la LEPINA<sup>2</sup>. Incluso, los términos “reglamento” y “manual de convivencia” son utilizados como sinónimos. La clasificación de faltas y sanciones es considerada una estrategia para promover convivencia en la institución, porque el hecho de no cometer faltas asegura el respeto entre los actores escolares.

El reglamento interno del centro escolar es un manual de convivencia. [...] En la escuela no tenemos un reglamento. Aplicamos el mismo manual de convivencia (Docente 1 Escuela 2, 2021).

Las reglas son elaboradas exclusivamente por el consejo de maestros, quienes deciden qué faltas incluir y qué protocolos deben seguirse para el manejo de conflictos. En la medida que la escuela construye sus propias reglas, sin intervención de terceros, logra controlar lo que sucede diariamente. La

2 Ya que este estudio se realizó en 2021, la LEPINA, en ese momento, representaba un elemento importante a considerar en los MC.

efectividad de este manual se fundamenta en el empleo de un enfoque punitivo y se posiciona como un recurso legítimo para imponer disciplina.

El propósito del manual de convivencia, pues básicamente, es como de control de estudiantes, o sea, mantener a los estudiantes bajo un control, bajo lineamientos de los cuales ellos, por así decirlo, no se porten mal, pues porque si ellos saben que se cometen tres faltas, ellos van para afuera un par de días (Docente 1 Escuela 1, 2021).

Como nosotros ya tenemos tipificadas las situaciones. Porque la mayoría de situaciones son las mismas [...] nosotros ya tenemos tipificada las faltas, entonces nosotros les leemos a ellos [a los estudiantes] (Coordinadora Escuela 3, 2021).

Al mismo tiempo, el MC cumple una función informal, no escrita de manera explícita en la política escolar, pero ampliamente aceptada entre el equipo directivo y docente: proteger la imagen institucional y defender los intereses de la escuela frente a otros grupos sociales, como el MINED, la comunidad educativa (incluyendo, las familias de los estudiantes) y los grupos pandilleriles, que también buscan ejercer el predominio de sus normas e intereses y que, por tanto, generan presión sobre la escuela.

Porque primero que esto [el manual] es una herramienta legal. Y usted, ¿a dónde se va a amparar ante cualquier situación?, ¿cómo la va a manejar? [...] Tiene que estar bien establecido, los protocolos para cada cosa (Docente exsubdirectora Escuela 3, 2021).

[...] viera que uno a veces en estas posiciones, como el alumno tiene las de ganar, hasta puede inventar que uno lo ha maltratado,

aunque [con el manual] queda todo registrado (Subdirector Escuela 3, 2021).

El hecho de que el MC esté fundamentado en la LEPINA evidencia que se siguen los lineamientos de la política educativa. Por otro lado, el MC se vincula con los procesos de matriculación y la nota de conducta, aspectos que las familias deben aceptar si quieren que sus hijos estudien en la escuela. En algunas políticas escolares, el MC excluye el manejo de conflictos con estudiantes cercanos a las pandillas. Incluso, algunos sugieren referir los delitos a las autoridades policiales.

En conclusión, en la política escolar, el MC cumple un propósito formal y una función implícita, pero ampliamente aceptada por los actores escolares: lograr el control del territorio escolar a través de la imposición de sus propias reglas (así aseguran la convivencia) y proteger los intereses institucionales frente a otros grupos sociales que ejercen presión (como el MINED y la comunidad educativa).

## **2. Experiencias del equipo directivo y docente aplicando el manual de convivencia**

A las escuelas del estudio, les interesa mostrar una imagen de disciplina y respeto frente a la comunidad educativa, para lo cual se asegura que los estudiantes se comporten de una manera específica dentro de las instalaciones educativas, desde portar una vestimenta adecuada y actuar de manera respetuosa, hasta cuidar los bienes materiales. De esta manera, la escuela se posiciona como un territorio de aprendizaje donde predominan el respeto y la disciplina.

Para proteger esta imagen, las escuelas construyen sus propias reglas y se aseguran de que sean aceptadas por los estudiantes, sus familias y otros grupos de la comunidad aledaña. Cada año, el consejo de maestros se reúne para actualizar el MC, ya que su efectividad depende de lograr incluir la mayor cantidad de faltas que ocurren en la cotidianidad. Este proceso se hace únicamente

entre dirección y docentes, no se involucran a estudiantes ni a familias, solamente se les socializa y se les exige que, si quieren matricularse, firmen un acuerdo aceptando la reglamentación.

En la medida que la escuela construye sus propias reglas, sin intervención de terceros —por ejemplo, las familias—, tiene mayor control sobre los comportamientos “aceptables” dentro de su territorio. Además, el MC protege su imagen institucional y sirve como recurso para defender los intereses institucionales. Sin embargo, el equipo directivo utiliza el manual de una manera distinta que el cuerpo docente.

Por un lado, el equipo directivo recurre al MC para controlar los comportamientos de los estudiantes al interior de las instalaciones educativas, a través de un enfoque punitivo de aplicación de sanciones, cuando se cometen faltas o hay conflictos. Además, se ampara en el MC para proteger la imagen institucional de disciplina y respeto que a la escuela le interesa mostrar frente al MINED, las familias, y demás grupos alrededor de la institución.

De esta manera, el equipo directivo demuestra al MINED que está implementando un recurso derivado de la política educativa, aunque bajo sus propios términos y reglas. Además, se recurre a los procedimientos del MC y se registran las sanciones aplicadas, para legitimar y evidenciar su buena gestión frente a futuros reclamos o demandas legales que los estudiantes y sus familias podrían hacer.

En situaciones conflictivas de estudiantes cercanos a las pandillas, el equipo directivo apela a la autoridad del MC y su legitimidad frente a la comunidad educativa para negociar con ellos sobre la importancia de respetar las reglas. Cuando se cometen delitos, refieren los casos a las autoridades policiales, para que los resuelvan bajo sus protocolos. El equipo directivo se asegura de registrar los hechos como evidencia ante futuros problemas legales.

Por otro lado, a los docentes les interesa mantener la disciplina en el aula mientras desarrollan los contenidos académicos de su asignatura según la planificación didáctica. Ellos deben rendir cuentas ante el equipo directivo y ante los encargados de los estudiantes sobre su trabajo en el aula, específicamente sobre los avances académicos, las notas y los comportamientos de los estudiantes.

En el aula, los docentes se enfrentan a una serie de acciones conflictivas y desafiantes que cometen los estudiantes y arriesgan su labor. Para manejar esas situaciones, recurren a las normas, a los protocolos del MC —entre otros— para aplicar fichas, disminuir la nota de conducta o referir a subdirección cuando las faltas son graves. Además, se asegura de dejar todo por escrito, como evidencia, por si en algún momento le piden explicaciones por las sanciones aplicadas.

Los docentes se apegan a la parte formal de la normativa con el objetivo de proteger su estabilidad laboral. Es decir, la escuela delega al docente la responsabilidad de aplicar las reglas en el territorio de salón de clases que le ha sido asignado. Cuando una falta se comete durante las clases, el profesor debe explicar y demostrar lo sucedido ante el equipo directivo y, si es necesario, también ante los encargados de los estudiantes.

El uso del MC y llevar la bitácora de fichas le permite al docente justificar las sanciones aplicadas. Si alguien viene después a reclamarle, él tiene “un respaldo” para justificar las normas aplicadas. Sirve como recurso para aplicar disciplina y castigos, pero como respaldo para proteger su trabajo y su vida (Docente 2 Escuela 1, 2021).

En este sentido, el MC es una herramienta que le permite mantener el control sostenible en el aula y aplicar los debidos correctivos ante situaciones de conflicto y frente a las distintas presiones que ejercen los estudiantes, las familias e incluso la dirección de la escuela. El salón de clases conforma el espacio propio

del docente dentro del territorio escolar y, por ello, busca el control de su espacio.

Cuando quieren parar o sancionar conductas no deseadas de los estudiantes, los docentes recurren al MC para demostrar que aplicar correctivos no es resultado de su mala voluntad, sino que hay una normativa institucional, aceptada por la comunidad educativa, cuya aplicación es obligatoria y no depende del docente. Así, buscan transferir la responsabilidad de sancionar al MC para que los estudiantes no tengan sentimientos de venganza y amenacen la labor docente.

Los docentes enfatizan que el MC es quien impone las faltas y sanciones, no es que sea para fastidiar y generar malestar al estudiante. Al contrario, los docentes explican a los jóvenes que aprender a seguir reglas es importante para desenvolverse en la sociedad. Así, el MC les permite aplicar las sanciones cuando hay conflictos en las aulas, asegurando que estos no tomen personales las sanciones y no tomen venganza contra el docente.

Sin embargo, cuando los conflictos entre estudiantes surgen por la cercanía a las pandillas, los docentes, para mantener el control, muchas veces recurren a otras estrategias; es decir, deciden salirse de la normativa y utilizar estrategias alternativas no indicadas en el MC, como el diálogo, la negociación y la mediación. Esto lo hacen porque temen que, en un estallido del conflicto, estos jóvenes o sus familiares puedan amenazar sus vidas cuanto están fuera de la institución.

Nosotros aquí tenemos alumnos de pandilla. [...] Yo siempre, cuando tenía este tipo de alumno, yo era muy clara, les decía: “Ustedes hablan de territorio. Este es un territorio que tiene su reglamento. Yo les voy a suplicar que lo respeten. Y no van a tener problemas, porque hay un reglamento que se va a cumplir” (Docente exsubdirectora Escuela 3, 2021).

[...] yo le puedo aplicar el manual o no, porque como él tiene una autoridad superior que apela a la..., a la delincuencia, entonces yo tengo que

platicar, decirle, mira el manual y iba a pasar esto y esto, y esto y negociar y buscar que Dios me dé sabiduría para negociar. Se imagina yo negociando: “Mira, te voy a castigar, pero no me vayas a matar”. ¿Entonces? (Docente 2 Escuela 1, 2021).

Cuando los conflictos son delitos, los docentes prefieren transferir la responsabilidad de aplicar medidas sancionatorias al equipo directivo, para que ellos resuelvan, lo resuelvan juntos o soliciten apoyos externos, como la policía. Esto lo hacen porque esas situaciones salen de su control individual y no quieren cargar con la responsabilidad de aplicar sanciones que puedan comprometer su vida y su trabajo en la institución.

En general, tanto el equipo directivo como los docentes suelen apegarse a la normativa escrita en el MC para mantener la disciplina y manejar los conflictos, ya que este les sirve para legitimar y proteger su trabajo individual e institucional. Este esfuerzo por seguir al pie de la letra la normativa tiene el objetivo de impersonalizar el control y las sanciones que el equipo directivo y docente aplican, y trasladar la responsabilidad de sancionar al MC.

No obstante, hay situaciones donde el MC ya no puede ejercer control por varias razones: suceden conflictos que no están identificados en el listado de faltas, surgen problemas por estudiantes cercanos a las pandillas o se dan delitos graves que ameritan apoyo de la policía. En esas circunstancias, el equipo directivo y docente prefieren salirse de la normativa, improvisar y aplicar estrategias alternativas no contempladas en el MC.

No se aplica el manual de convivencia. No se aplica, no se puede [...] cuando los identificamos, tratamos de hacerles ver que donde está metido es un problema. Y entonces tratar de llevarlos y hacerles comprender eso, pero casualmente no entienden. No entienden. Ese

es su mundo y salen de la escuela y siguen en su mundo y al final terminan en otra parte (Docente 1 Escuela 2, 2021).

Esas estrategias les permiten resolver los conflictos sin arriesgar la imagen institucional de la escuela ni la estabilidad laboral ni la seguridad personal de los docentes. Por ejemplo, el diálogo, la negociación y la mediación permiten a los actores escolares convencer a los estudiantes de respetar las reglas, pero sin generarles un malestar que pueda convertirse en venganza. Cuando hay delitos, tienden a buscar apoyo en las autoridades policiales de la comunidad.

En general, el equipo directivo y docente aplican el MC casi al pie de la letra, exceptuando aquellas circunstancias donde los conflictos o transgresiones no son identificados en el MC o en situaciones más delicadas que involucran a estudiantes relacionados con las pandillas.

### **3. La desvinculación del propósito del manual de convivencia en la política educativa y la política escolar**

La política educativa visualiza al MC como un recurso para construir cultura de paz en las instituciones, afirmando que esta es la clave para disminuir la violencia escolar. Para ello, enfatiza el desarrollo de un enfoque formativo, que promueva alternativas pacíficas y democráticas para resolver conflictos, dejando la sanción como último recurso. Además, insiste en separar el MC del reglamento interno, pues son dos documentos distintos, con enfoques diferentes.

La política escolar es desarrollada por los actores locales que forman parte de la escuela, quienes intentan representar los compromisos y las orientaciones establecidas en la política nacional; al mismo tiempo, buscan incluir las prioridades e intereses locales. Dentro de la escuela, esta política tiene fuerza legal, en el sentido de que esta-

blece responsabilidades y disposiciones para todos los actores, intentando encaminar la actividad escolar hacia ciertos fines.

En la política escolar, se posiciona al MC como un recurso para imponer disciplina y poder controlar los comportamientos de los estudiantes dentro del territorio escolar. Para lograr esto, se promueve un enfoque punitivo, de identificación de faltas y aplicación de sanciones. Dependiendo de la gravedad de los conflictos, así dependen los tipos de sanciones a aplicar. En la política escolar, no suele haber un reglamento interno separado del MC, sino que el MC lo sustituye.

Mientras que la política educativa habla de cultura de paz y de enfoque formativo, la política escolar se centra en la disciplina y en el enfoque punitivo. Entre ambas hay una desvinculación en los enfoques y las maneras de manejar los conflictos. Esto sucede porque, por un lado, a la escuela no le interesa aplicar el enfoque formativo porque no pretende arriesgar el control que ya ejerce; además, el enfoque punitivo le ha funcionado antes en la imposición de disciplina. Por otro lado, la política educativa no provee las condiciones ni el acompañamiento para la implementación del MC y la promoción de cultura de paz en escuelas donde asisten estudiantes cercanos a las pandillas. Por ello, la escuela busca crear sus propias estrategias, basándose en el enfoque que les ha funcionado antes. Adicionalmente, los docentes en sus aulas también improvisan sus propias estrategias con el objetivo de cuidar su seguridad personal.

Los lineamientos de la política educativa no se han implementado al pie de la letra en la cotidianidad escolar, porque no se consideran las limitantes que las escuelas públicas deben enfrentar. Además, la escuela tampoco está dispuesta a abandonar el enfoque punitivo que les ha permitido controlar su espacio frente a las presiones de otros grupos sociales, sobre todo si no tienen claridad sobre los beneficios o riesgos del enfoque formativo de la política educativa.

#### **4. Conclusión: la desvinculación del manual de convivencia en la política educativa y en la aplicación cotidiana**

El teórico Joel S. Migdal (2004) explica que un Estado fuerte logra el control de las organizaciones sociales si alcanza niveles altos en los siguientes indicadores: a) compromiso, cuando hay un grado de conformidad de la sociedad con sus exigencias; b) participación, cuando la población realiza tareas en los componentes estatales; y c) legitimidad, cuando las organizaciones sociales aceptan y asumen las reglas del Estado.

En la sociedad, el Estado busca imponer una única forma de comportamiento mediante la implementación de políticas públicas, lo cual requiere movilizar recursos estatales hacia las organizaciones y establecer subagencias (Migdal, 2004). Cuando las políticas provienen de iniciativas internacionales y su implementación es un requisito para recibir apoyos, el Estado delega a sus subagencias e implementadores la puesta en marcha de los programas.

En El Salvador, la figura del MC es introducida en 2007 como parte de una iniciativa internacional para promover educación para la paz y en derechos humanos. La implementación fue delegada desde el MINED hacia las escuelas públicas a nivel nacional, ya que para el Estado esto supone un compromiso frente a la comunidad internacional. Desde entonces, las escuelas han sido las principales implementadoras del MC.

Para Migdal (2004), los implementadores cuentan con la discreción para tomar sus decisiones cuando algo no está dentro de sus tareas formales, porque suelen estar lejos de la vista de los líderes estatales. Este es el caso de las escuelas de este estudio que —como implementadoras del MC— han elaborado sus propias reglas y, a su discreción, aplican el MC desde una perspectiva distinta a la promovida en la política educativa.

Para las escuelas, las presiones que los diferentes grupos sociales generan (familia, estudiantes, comunidad, grupos delictivos) han llevado a que la institución educativa sopesa y evalúe el posible impacto en su imagen institucional y el trabajo docente; por ello, han desarrollado una política de protección de la institución y del trabajo de los profesores, mediante un enfoque punitivo, de faltas y sanciones dirigidas al estudiantado y aceptado por las familias.

Aunque la política educativa establece que el enfoque del MC debe ser formativo y promover los valores y el desarrollo de respuestas creativas ante los conflictos, dejando la sanción como último recurso, las escuelas del estudio imponen un enfoque punitivo que les ha funcionado para ejercer y mantener el control de los comportamientos dentro su espacio. No se arriesgarán a perder su control por aplicar un enfoque cuyos efectos desconocen.

En este sentido, la política educativa carece de los medios para separar a las escuelas de su enfoque, aunque sea contrario al promovido desde el MINED. Migdal (2004) explica que las organizaciones pueden utilizar partes de los lineamientos estatales para legitimar la predominancia de reglas locales. En el caso de las escuelas, la figura del MC proviene de la política educativa y, aunque sigue un enfoque distinto, ayuda a legitimarlo ante la comunidad.

La política educativa ha logrado únicamente el compromiso de parte de la escuela, de construir un MC que respeta la LEPINA, pero no ha logrado alcanzar cultura de paz, participación de los diferentes actores de la comunidad en la elaboración del MC, ni tampoco legitimidad del enfoque formativo propuesto. Más bien, la escuela ha legitimado sus reglas para mantener el control dentro de su territorio y para justificar su funcionamiento ante la comunidad educativa.

## V. Recomendaciones para la política educativa

1. La política educativa debe proveer las condiciones de tiempo y recursos específicos para la implementación del MC.

Las escuelas se enfrentan con las limitantes de escasez de recursos para imprimir y distribuir ejemplares del MC y falta de tiempo para actualizarlo. Es necesario que, desde el MINED, se destinen recursos y se organicen tiempos del año exclusivamente para que las escuelas puedan actualizar y socializar su MC. De lo contrario, se priorizan los recursos para obras consideradas más elementales y se improvisan formas de implementar contrarias a la política educativa.

2. Destinar personal técnico del MINED especializado en los lineamientos de la política educativa que brinden acompañamiento y orientación a los centros educativos en la implementación del MC.

La política educativa exige a las escuelas desarrollar MC con enfoques formativos, incorporando estrategias de convivencia y respuestas creativas ante los conflictos. No obstante, no hay orientaciones concretas sobre cómo pueden desarrollarse esas estrategias desde el contexto inmediato de cada institución y frente a la presión que generan los distintos grupos sociales alrededor de la escuela.

En consecuencia, las escuelas construyen sus propios protocolos basándose en lo que les ha funcionado antes, y en función de proteger la imagen institucional y el trabajo de los docentes. A pesar de ello, las instituciones expresan sentirse solas en la implementación del MC y suelen buscar apoyo de la policía frente a circunstancias específicas. Si los centros educativos contaran con apoyo del MINED, podrían en conjunto solventar algunas situaciones que enfrentan.

3. Incluir en la política educativa protocolos sobre la implementación del MC en contextos con presencia de pandillas en los alrededores de los centros educativos.

La presencia de estudiantes cercanos a las pandillas suele afectar la aplicación del MC a nivel de escuela y del salón de clases. Muchas veces, la escuela decide utilizar estrategias alternativas no contempladas en el MC para manejar los conflictos con esos jóvenes, porque los directivos y docentes temen arriesgar su seguridad personal. Es necesario que se les brinden herramientas concretas desde la política educativa para orientarles en estas situaciones.

### Referencias bibliográficas

- Adams, D., Kee, G. & Lin, L. (2001). Linking research, policy, and strategic planning to education development in Lao People's Democratic Republic. *Comparative Education Review*, 45(2), 220-241. <https://doi.org/10.1086/447662>
- Avelar, C. E. & Rivera, T.C. (2020). *Gestión escolar para ella convivencia inclusiva: Estudio de caso en el complejo educativo distrito Italia del municipio de Tonacatepeque*. [Tesis de maestría, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas]. <https://www.uca.edu.sv/mpe/tesis/68-avelar-c-y-rivera-t-2020-gestion-escolar-para-la-convivencia-inclusiva/>
- Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class*. Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M. & Braun, A. (2012). *How schools do policy. Policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Cabezas Torres, R. N., Cortez, J. I., Godoy Arévalo, C. L. & Salazar Portillo, B. E. (2016). *Estrategias educativas de prevención de la violencia social dentro de los centros escolares del municipio de Santa Ana, en el año lectivo 2015*. [Tesis de grado, Universidad de El Salvador]. <https://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13230/>
- Espinoza, O. (2015). "Política", Políticas Públicas y Política Educativa: Reflexiones y Enfoques Alternativos. En C. Tello (Comp.), *Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico* (pp. 143-160). ReLePe. <https://www.researchgate.net/publication/286935406>
- Mainardes, J. (2015). Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. En C. Tello (Comp.), *Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico* (pp. 25-42). ReLePe. <https://www.researchgate.net/publication/286935406>
- Ministerio de Educación (MINED). (2018). *Observatorio MINED 2018, sobre los centros educativos públicos y subvencionados de El Salvador*. OBSERVATORIO\_MINED\_NACIONAL.pdf
- Ministerio de Educación (MINED). (2008). *Normativa de funcionamiento. Documento 5*. <https://es.slideshare.net/LorenadeCrespin/normativa-defuncionamiento-5>
- Migdal, J. S. (2004). *State in society*. Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (ONU). (2005). *Proyecto revisado del plan de acción para la primera etapa (2005-2007) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/253/77/PDF/N0525377.pdf?OpenElement>
- Tello, C. (2011). Epistemologías de la Política Educativa y justicia social en América Latina. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 112. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/111203>
- Pleitez Herrera, M. A. (2019). La justicia restaurativa como estrategia disciplinaria en el Centro Escolar Urbanización Bella Vista en el Departamento de Santa Ana en El Salvador. *Revista de Investigación Miradas*, 1(2), 146-162. <https://doi.org/10.22517/25393812.22041>

Savenije, W. & Martin, P. (2020). *La integración social desde la educación en contextos de inseguridad: repensar el papel de la comunidad educativa. Resumen ejecutivo*. <https://www.uca.edu.sv/mpe/wp-content/uploads/2020/07/Integración-social-español-FINAL.pdf>

Valencia Murcia, F. & Mazuera, V. (2006). La figura del manual de convivencia en la vida escolar. Elementos para su comprensión. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 4(1), 119-131. [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105316847007\\_93](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105316847007_93)