

Concepciones e implicaciones de tres Leyes *antibullying* en México

Úrsula Zurita Rivera¹

Resumen. El artículo analiza las llamadas Leyes *antibullying* recientemente publicadas en Puebla, Veracruz y el Distrito Federal, colocando la atención en tres dimensiones: jurídica, política y escolar, a partir de las cuales se examinan las principales concepciones e implicaciones que se derivan de ellas en términos de los discursos, conceptos, actores y acciones. Por medio de un análisis de contenido y una revisión documental, se encontró que el poder legislativo ha asumido un papel destacado en las acciones múltiples que de un par de años a la fecha se han emprendido en México con el objetivo de prevenir, atender y erradicar la violencia en las escuelas. Las tres Leyes contienen ciertos principios y lineamientos que, sin duda, podrían llegar a transformar el funcionamiento cotidiano de las escuelas y la propia institución escolar, sus dinámicas y culturas, puesto que los principios de orden, disciplina y, por ende, de autoridad y poder, se pueden trastocar profundamente al crear instrumentos normativos que buscan generar las condiciones indispensables para la construcción y fortalecimiento de una convivencia escolar sin violencia. Aunado a ello, las Leyes también podrían generar cambios profundos en la propia concepción de este fenómeno en nuestra sociedad como un asunto multisectorial y bajo la responsabilidad y colaboración de múltiples áreas de gobierno así como de actores no gubernamentales. **Palabras clave:** violencia escolar, convivencia escolar, leyes, poder legislativo, México

Abstract. The article analyzes the three so-called laws antibullying recently published in Puebla, Veracruz and the Federal District, by placing attention on three school, political and legal dimensions from which considers the main concepts and implications arising from them in terms of discourses, concepts, actors and actions. Through an analysis of content and a literature review, we found that the legislature has assumed a leading role in the multiple actions of a couple of years to date undertaken in Mexico in order to prevent, address and eradicate violence in schools. The three laws contain certain principles and guidelines which, without a doubt, could transform the day-to-day operation of schools and the school institution, its dynamics and cultures since the principles of order, discipline, and hence of authority and power can profoundly disrupt to create instruments that seek to generate the necessary conditions for the construction and strengthening of school interaction without violence. Furthermore, laws also could generate deep changes in the conception of this phenomenon in our society as a multisectorial issue itself and under the responsibility and collaboration of multiple areas of Government as well as non-governmental actors. **Key Words:** School Violence, School Interaction, Laws, Legislature, Mexico

Introducción

La publicación en el Distrito Federal de la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar confirma la creciente visibilización y atención otorgada al tema de la violencia en las escuelas en México. La Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de

¹ Profesora Investigadora de FLACSO México. Dirigir correspondencia a: <uzurita@flacso.edu.mx>.

Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal tienen una relevancia indiscutible ya que constituyen, no sólo tres Leyes llamadas *Antibullying* en nuestro país abocadas a estos fenómenos, sino también diferentes formas de conceptualizar la violencia escolar y, por ende, implican distintas maneras de prevenirla, atenderla y erradicarla.²

El examen de estas Leyes representa una tarea urgente pues son materiales privilegiados de estudio que, en principio, proporcionan una aproximación a las formas en que se concibe hoy en día la violencia escolar en México por un grupo de actores en quienes, además, reside la atribución constitucional “de dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles una interpretación auténtica” (Dávila y Caballero, 2005:9). A partir de este trabajo será posible ver de qué manera estas Leyes prevén su traducción en políticas, programas, planes, así como en un conjunto diverso de acciones situadas en diferentes ámbitos, desde las escuelas hasta el sistema educativo y el gobierno.³

En este contexto, este documento tiene el propósito de analizar las nociones de violencia que han sido plasmadas en estos instrumentos jurídicos, los ejes rectores de la argumentación en términos de sus objetivos y las principales acciones que de ellas se derivan. Sin tener la intención de emprender una detallada revisión jurídica, estas Leyes son examinadas haciendo énfasis en tres dimensiones analíticas, que fueron empleadas en un trabajo anterior centrado en las iniciativas legislativas en la misma materia (Zurita, 2012).⁴

Al indagar sobre la intervención del poder legislativo en la violencia en las escuelas mexicanas, se iluminan las formas en que los Congresos Locales de Puebla y Veracruz así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal han decidido incidir en este problema acuciante en los sistemas educativos, según la literatura especializada, de la gran mayoría de las sociedades contemporáneas; de los cuales las instituciones escolares de nuestro país no son la excepción. Las Leyes también contienen ciertos principios y lineamientos que, sin duda, podrían llegar a transformar no sólo el funcionamiento cotidiano de las escuelas, sino la propia institución escolar, sus dinámicas y culturas, puesto que los principios de orden, disciplina y, por ende, de autoridad y poder, se pueden trastocar profundamente al crear

² Es cierto que el artículo 42 de la Ley General de Educación hace referencia a que la protección de la integridad física, psicológica y social de los alumnos y estudiantes menores de edad debe estar por encima de cualquier medida de disciplina. No obstante, nunca se había creado en México ninguna Ley local dirigida a la seguridad y convivencia escolar.

³ Por criterios asociados a la fecha en que las Leyes fueron aprobadas, en este análisis no se consideran la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas, la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora y la Ley de Seguridad Integral para el Estado de Nayarit, publicadas en el 2008, 2009 y 2010 respectivamente.

⁴ En aquel artículo se construyeron las dimensiones jurídica, política y teórica. En esta ocasión, la teórica ha sido sustituida por la escolar ya que en las Leyes, dadas sus características, no hay mención de autores, investigaciones, datos o instrumentos jurídicos específicos como sí se encuentran en las iniciativas. Por otro lado, aquí consideré fundamental incluir una dimensión escolar, ya que las tres Leyes dirigen varias de sus propuestas más importantes a las escuelas y sus actores.

instrumentos normativos que buscan generar las condiciones indispensables para la construcción y fortalecimiento de una convivencia escolar sin violencia.

Para desarrollar la exposición, este artículo está organizado básicamente en tres apartados. El primero de ellos es metodológico y no sólo hace referencia a ciertas características generales de las Leyes estudiadas, sino que también se enuncian las técnicas de investigación utilizadas y se describen las dimensiones que guían el análisis emprendido. El segundo apartado contiene, primero, una pequeña exposición de los aspectos más distintivos de cada una de las Leyes respecto a las concepciones, objetivos, acciones y actores que éstas ponen de relieve para, posteriormente, dar cuenta de algunos de los resultados más sobresalientes del análisis. Finalmente, el tercer apartado hace referencia a la discusión derivada de los resultados y hallazgos obtenidos.

Metodología

El análisis en este trabajo exploratorio se basa en la aplicación de dos técnicas cualitativas: la revisión documental y el análisis de contenido. Para ello, se conformaron tres dimensiones analíticas, a saber: jurídica, política y escolar, a partir de las cuales son examinadas las tres Leyes llamadas *Antibullying*. La dimensión jurídica profundiza en algunas características de las Leyes que permiten saber en qué sector se ubica (educación, salud o general), cómo se conceptualiza la violencia en las escuelas o algunas de sus modalidades frecuentes como el acoso escolar, el maltrato, la intimidación, la seguridad escolar, entre otras; e, incluso, cuáles son las consecuencias legales establecidas en cada una de las Leyes en términos de la aplicación de las sanciones propuestas; o, por ejemplo, cuáles son los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales aludidos para justificar su existencia.

Por su parte, la dimensión política profundiza en aquellos aspectos que permiten aproximarse al tipo de argumentación empleada y que puede estar sustentada en discursos basados en el aprendizaje, la salud, el bienestar, el derecho a la educación, la protección de la niñez, adolescencia y juventud y/o el fortalecimiento de la democracia; los cuales cobijan a estas Leyes para obtener el consenso, la legitimidad y la aprobación deseada. Asimismo, se consideran aquellas acciones concretas, además de programas y planes, que implican modificaciones organizacionales e, incluso, algunas de re-diseño del sistema educativo a través de propuestas concretas referentes a la coordinación intergubernamental, la articulación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, educativos y no educativos; la implementación de políticas y programas, la institucionalización respecto a la creación y recopilación de datos para la construcción de indicadores, entre otros aspectos. Adicionalmente se considera el papel del poder legislativo frente a otros actores, básicamente las autoridades educativas y las organizaciones de la sociedad civil, como un referente esencial en las múltiples acciones encaminadas a la seguridad y convivencia escolar.

Por último, la dimensión escolar recupera los elementos que están referidos a las escuelas, sus actores, su funcionamiento y sus normas. Por ejemplo, aquí se incluyen las indicaciones respecto a la realización de diversas acciones en las escuelas como la aplicación de encuestas, la recopilación de información, la aplicación de un reglamento escolar, la implementación de muchas otras actividades cotidianas para la atención, prevención y eliminación de la violencia escolar; relacionadas no solo con la denuncia, investigación, canalización y seguimiento de casos sino, inclusive, con la capacitación, difusión, sensibilización y colaboración de diferentes actores e instancias de participación social.

Antes de exponer los resultados obtenidos, es necesario proporcionar algunos datos concretos de las tres Leyes analizadas en estas páginas. Como dije antes, éstas son:⁵

1. *La Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla*, la cual fue expedida el 4 de febrero del 2011, aunque algunos de sus artículos y/o fracciones fueron reformados el 12 de diciembre del 2011.

Esta Ley tiene como antecedente principal la iniciativa presentada por el Diputado Gabriel Gustavo Espinosa Vázquez, Coordinador del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, quien sometió a la consideración del Pleno del Honorable Congreso del Estado, la Iniciativa de Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla el 11 de noviembre del 2010.

2. *La Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz* de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Legislativa el 11 de octubre del 2011.

Esta Ley tiene como antecedente principal la iniciativa presentada por la Diputada Ainara Rementería Coello, integrante del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado, quien con fundamento en los artículos 34 fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 48 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 8 fracción I, 102 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, sometió a la consideración de la Honorable Asamblea la Iniciativa de Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentada y publicada en la Gaceta Legislativa de dicha entidad el veintiún día del mes de Julio de 2011.

3. *La Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2012.

⁵ El orden de la exposición es cronológico.

Esta Ley tiene como antecedente principal, la iniciativa presentada por la Diputada Mariana Gómez del Campo, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Resultados

Dados los lineamientos en torno a la extensión de este artículo, en este apartado se presenta una selección de los resultados más relevantes de acuerdo con el propósito central, a saber: identificar y discutir los diferentes discursos, conceptos, actores y acciones sobre la violencia escolar que se están creando y proponiendo en nuestro país, especialmente a propósito de las Leyes en Puebla, Veracruz y el Distrito Federal dirigidas a este asunto. Para empezar se hará una descripción general de algunos de los aspectos más sobresalientes de cada una de las Leyes. Posteriormente se expondrán algunos aspectos vinculados con los hallazgos a partir de las dimensiones analíticas empleadas.

Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla

Para la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla, el principal reto de la seguridad en las instituciones educativas del Estado es, como lo dice desde sus primeras líneas, la prevención. Es por ello, que insta a la participación de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales en las diferentes acciones que de aquí se desprenden. Esto es así porque esta Ley se propone, entre otros objetivos:

Procurar la creación de vínculos permanentes entre los diversos elementos que interactúan en el ámbito de la comunidad escolar y la propia sociedad...

Establecer las bases para el funcionamiento de los organismos encargados de diseñar y aplicar las políticas que surjan sobre la base de dicha comunicación.

Esta Ley posee varios aspectos singulares, entre los cuales destaco a continuación algunos de los más importantes: primero, la Ley de Puebla establece la creación de figuras como la Brigada Escolar de Seguridad, el Consejo Municipal de Seguridad Escolar y el Consejo Estatal de Seguridad Escolar. A cada uno de estos, la Ley le asigna un conjunto de atribuciones específicas así como también puntualiza los criterios que guiarán su conformación y funcionamiento. Si bien estas nuevas figuras reproducen de algún modo la estructura de los Consejos Escolares, Municipales y Estatales de Participación Social (Zurita, 2008; 2009a; 2010a; 2011), aquí se prevé la vinculación que habrán de tener las Brigadas, los Consejos Municipales y Estatales de Seguridad Escolar entre sí, y sobre todo se precisan las responsabilidades que tendrán todos ellos a propósito de los objetivos que esta Ley persigue y que están relacionados, por ejemplo, con el conocimiento, realización, sensibilización y difusión de las tareas en materia de seguridad emprendidas en las escuelas, los municipios y la

entidad. Vale la pena señalar que esta Ley prevé la creación del Programa de Seguridad Integral Escolar, a cargo del Consejo Estatal de Seguridad Escolar y cuyo contenido incluirá las medidas y acciones que contribuyan a cuidar la seguridad en las escuelas (artículo 18).

Otro elemento distintivo es que la Secretaría de Educación del Estado diseñará un *Manual de Convivencia Escolar* que contendrá

los lineamientos necesarios para prevenir la violencia, el hostigamiento y el acoso escolar, los cuales serán de observancia general en todas las instituciones del Sistema Educativo del Estado” (artículo 34).

Dichos lineamientos, según lo establece el artículo 35, en apego a las leyes y reglamentos vigentes, abordarán desde las definiciones de los principales términos (acoso, intimidación, violencia, etc.) hasta los procedimientos para la prevención, la denuncia, el abordaje, la investigación, la canalización, la documentación y la sanción.

A propósito de la violencia, un aspecto esencial para las instituciones escolares es la capacitación. En esta Ley también se encuentran varios artículos (39 al 41) donde se asigna esa responsabilidad a cada institución educativa y a su director, quienes aplicarán los lineamientos para la prevención del acoso, hostigamiento e intimidación escolar, y los impartirán a los trabajadores, docentes, directivos escolares, estudiantes, voluntarios y padres de familia.

Finalmente, otro aspecto sobresaliente, es la creación de un Certificado de Calidad de Convivencia Escolar (artículo 54), el cual será otorgado a las instituciones escolares, después de que la Secretaría de Educación del Estado realice una evaluación anual en función de los informes sobre las denuncias recibidas y las acciones emprendidas, que cada seis meses las escuelas le entregarán.⁶ El criterio fundamental a partir del cual se guiará la Secretaría para certificar será precisamente el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley así como el contenido de esos informes.

Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

La Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz establece como objeto

prevenir y erradicar el acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas del Estado, sobre la base de que un ambiente libre de violencia es fundamental para respetar los derechos humanos, consolidar la democracia y garantizar los principios de equidad y no discriminación, la dignidad humana y la paz entre los educandos (artículo 1).

⁶ Una experiencia estatal cercana a este Certificado, por ejemplo, la llevan a cabo las autoridades sanitarias del estado de Guanajuato quienes, para apoyar las acciones de “Prevención y Fomento de la Salud” de la Secretaría de Salud del Estado, han certificado un total de 538 planteles, esto es más de 80 mil alumnos -de 45 municipios- como “Escuela Saludable y Segura” de los niveles de educación básica de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

Entre las principales acciones que se derivan de los objetivos planteados por esta Ley está la creación del Registro Estatal para el Control del Acoso Escolar (artículo 3, objetivo VII), el Plan de Prevención del Acoso Escolar (artículos 16-21) y el Plan de Intervención en Casos de Acoso Escolar (artículos 22-37). Al respecto, conviene señalar que las tres acciones están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación de la entidad. Aunque en el segundo artículo transitorio de la Ley se establece que la Secretaría de Educación de Veracruz, en coordinación con las secretarías de Salud y de Seguridad Pública y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, implementará el Registro Estatal para el Control del Acoso Escolar.

Llama la atención que en esta Ley de Veracruz, a diferencia de la del Distrito Federal como se verá adelante, son definidos los principales involucrados en la realización de algún acto o manifestación de violencia escolar en los términos empleados tradicionalmente en la literatura especializada, es decir, de autor, víctima y cómplice (artículo 4, fracciones IV-VI); los cuales han sido cuestionados en los últimos años debido a que propician los estigmas y los estereotipos.

En los artículos 44-48, se enumera un conjunto de sanciones o medidas disciplinarias para los autores, cómplices y personal escolar. En el caso de los dos primeros se considera la amonestación privada, el tratamiento, la suspensión y la transferencia a otra escuela. En cuanto al tercero, se menciona el reporte en su expediente personal, la suspensión en el ejercicio de sus labores docentes o administrativas y la inhabilitación para desempeñarse en cualquier cargo como personal escolar por un año o más, o de manera definitiva.

Por último, un asunto que también es distintivo de la Ley de Veracruz es que considera explícitamente dentro del acoso escolar a las modalidades cibernéticas y también a la exclusión social, además de las que generalmente son incluidas como el acoso físico, el verbal, el psicológico y el sexual.

Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal

A diferencia de las Leyes de Puebla y Veracruz que se dirigen a todas las instituciones educativas de dichas entidades, la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal tiene por objeto especialmente al maltrato escolar existente en los niveles básicos y medio superior en el Distrito Federal. Para ello, se reclama el diseño e implementación de políticas públicas que ayuden a reconocer, atender, erradicar y prevenir la violencia en el entorno escolar (artículo 1).

En esta tercera Ley es muy visible la amplia argumentación que acompaña su creación y que hace referencia a las perspectivas de cultura de paz, enfoque de género y de derechos humanos de la infancia y juventud. La Ley establece como principios rectores de toda acción

emprendida a futuro por las autoridades y que esté encaminada a la planeación, la creación, ejecución, seguimiento y evaluación:

el interés superior a la infancia; el respeto a la dignidad humana; la prevención de la violencia; la no discriminación; la cultura de paz; la perspectiva de género; la resolución no violenta de conflictos; la cohesión comunitaria; la interdependencia; la integralidad; la coordinación interinstitucional; el pluriculturalismo y reconocimiento de la diversidad; la resiliencia y el enfoque de derechos humanos (artículo 3).

Un rasgo notorio de la Ley del Distrito Federal, en contraste con la de Veracruz, reside en las definiciones que contiene respecto a las personas que cometen y reciben (directa o indirectamente) algún tipo de violencia o de maltrato en el espacio escolar (artículo 2) así como los derechos que tienen tanto *las personas receptoras* de cualquier tipo y modalidad de violencia (artículo 4) como de *aquellas que son generadoras* de la violencia (artículo 5). Es decir, aquí no se habla de víctimas ni de agresores o autores.

En este contexto una diferencia más respecto a las otras dos Leyes, es la incorporación explícita de una de las cuestiones que suscitan mayor debate y que tiene que ver con la reparación moral y, en su caso, con la indemnización o pago por los daños y perjuicios ocasionados, que puede reclamar la persona que haya sido receptora de algún tipo y modalidad de violencia.⁷

Como en las otras Leyes, en varios de los artículos de esta Ley (artículos 14-21) se enumeran las atribuciones que diferentes instancias gubernamentales tienen en las acciones que buscan asegurar la Convivencia en el Entorno Escolar como, por ejemplo, la Secretaría de Salud, de Educación, de Desarrollo Social, de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, las Jefaturas Delegacionales y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal.

Adicionalmente, una figura que esta Ley crea y que podría ser equiparable a los Consejos Municipales de Seguridad Escolar establecidos en la Ley de Puebla o, incluso, a los Consejos Delegacionales de Participación Social según fueron establecidos en el artículo 14 del Acuerdo Secretarial 280 (Gobierno de México, SEP, 2000) y que nunca se han instalado en el Distrito Federal, son los Consejos Delegacionales para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar, aunque no se les asignan tareas específicas.

⁷ Es importante tomar en consideración que los padres de familia o tutores, en primer lugar, tienen la obligación de vigilar y estar al tanto de las acciones de sus hijos menores de edad. Existe en el Código Civil del Distrito Federal, por ejemplo, la disposición expresa para responsabilizar a los padres o tutores de los actos cometidos por los menores a su cargo. También existe la responsabilidad civil de los directores de escuelas. A nivel mundial, a pesar de los múltiples programas y leyes sobre violencia escolar, todavía son pocos los casos en que se logra algún tipo de remuneración económica por los daños y perjuicios ocasionados por haber experimentado algún tipo de violencia escolar.

En donde también se advierten elementos relevantes en esta Ley es en la constitución de la Red Interinstitucional sobre Convivencia en el Entorno Escolar, la cual en el artículo 22 se concibe como:

un órgano especializado de consulta, análisis, asesoría y evaluación de los planes, programas y acciones que en materia de conocimiento, atención y prevención de la violencia en el entorno escolar y de maltrato escolar realice el gobierno del Distrito Federal para promover espacios educativos libres de violencia.

Otro elemento también novedoso de esta Ley es que, al contrario de las otras dos, prevé la creación del Observatorio sobre Convivencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal (artículos 26-27), el cual se concibe como:

un órgano plural especializado, multidisciplinario en temas de convivencia entre escolares, al que le corresponde realizar diagnósticos en materia de violencia en el entorno escolar y de maltrato escolar, elaborar estadísticas, indicadores e informes que formulen propuestas y recomendaciones de actuación, que contribuyan a mejorar la eficacia de las acciones encaminadas a prevenir, atender y erradicar el fenómeno objeto de la presente Ley” (artículo 26).

Tanto la Red Interinstitucional sobre Convivencia en el Entorno Escolar como el Observatorio representan los pilares fundamentales del Programa General para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal, previsto en los artículos 30-31.⁸

Para atender de manera efectiva el maltrato entre escolares, esta Ley establece la creación de un Modelo Único de Atención Integral (artículos 39-42), cuya elaboración estará a cargo de la Secretaría de Educación y será sometido a la aprobación de la Red. La intención es que el Modelo Único

garantice las intervenciones que en cada ámbito del maltrato que correspondan, con base en una unidad conceptual y un conjunto de lineamientos de coordinación que impidan la fragmentación de la acción de las dependencias y entidades y la revictimización que sufren las personas receptoras de violencia o de maltrato escolar al acudir a servicios de atención sin coordinación

⁸ Este Observatorio viene a sumarse a una lista de Observatorios en el país cuyo número se ha incrementado notoriamente en los últimos años y que han sido creados por organizaciones de la sociedad civil, por instituciones de educación, por agencias gubernamentales o, bien, en coalición entre dos o más actores. Entre ellos se hallan el Observatorio Ciudadano contra la Violencia hacia las Mujeres, el Observatorio Zona Libre de Violencia Escolar en Instituciones de Educación Superior, el Observatorio de Violencia Social, Género y Juventud, el Observatorio de Violencia en Educación Media Superior, el Observatorio de la Convivencia Escolar de Querétaro, por mencionar algunos.

Para ello la Ley prevé que el Modelo comprenda diversas etapas –como la identificación del problema, la determinación de prioridades, la orientación y canalización, el acompañamiento, el seguimiento y la intervención educativa- que, basándose en una coordinación interinstitucional a través de la Red, logren otorgar ordenada e integralmente la atención social, psicológica, jurídica y médica a cargo de las diferentes instancias gubernamentales involucradas.

Ahora bien, una vez expuestas algunas de las características más notorias de cada una de las tres Leyes, se procede enseguida con la presentación de varios aspectos vinculados con los hallazgos a partir de las tres dimensiones analíticas empleadas.

Dimensión jurídica

Dentro de los hallazgos más destacados, vale la pena decir que si bien las tres Leyes analizadas se dirigen al sector educativo, se advierte un esfuerzo por parte de los legisladores por colocar el tema de la prevención, tratamiento y eliminación de la violencia escolar como un asunto de primer orden en una agenda multisectorial. Por ello, se observa que una parte importante de los actores a quienes se asigna la responsabilidad de tareas diversas fundamentales, va más allá de las autoridades educativas y de los integrantes de las comunidades escolares.

Relacionado con el anterior aspecto, a pesar de que los medios de comunicación califican a las tres Leyes como *Leyes Antibullying*, en realidad estas Leyes consideran otros tipos manifestaciones de la violencia escolar ya que parten de visiones amplias y hasta singulares respecto a este fenómeno. Por ejemplo, en la Ley del Distrito Federal además del maltrato entre escolares, se puntualiza que éste también puede ser provocado por otros como los docentes, directivos, personal administrativo, padres, madres o tutores que:

...individual o conjuntamente, infligen algún tipo de maltrato en cualquiera de sus tipos o modalidades contra otro integrante o integrantes de la comunidad educativa (artículo 2, Fracción VIII).

De hecho, desde el nombre de las Leyes se advierte que su preocupación central no gira ni se agota en el *bullying* ya que se considera la seguridad integral escolar (Ley de Puebla) así como la convivencia libre de violencia en el entorno escolar (Ley del Distrito Federal). Así, las tres Leyes rompen con la tendencia observada en el análisis de las iniciativas de Ley y/o de reforma de Ley, donde casi la totalidad se caracterizaba por concebir la violencia en las escuelas como un problema de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, fundamentalmente circunscrito al *bullying* y a las escuelas del nivel básico (Zurita, 2012).

Por cierto, las posturas de la Ley de Puebla y la Ley del Distrito Federal recuerdan una discusión que está presente en el X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). En ella se enfatiza

que “no se trata de que el sistema educativo se plantee como objetivo ‘combatir la violencia’ *per se* (función propia de las fuerzas policiales y el sistema judicial) sino que se plantee construir y sostener las condiciones que aseguren la buena convivencia y seguridad en los centros y comunidades educativas” (2011: 37).

Adicionalmente estas Leyes tienen acotaciones singulares nunca antes vistas ni siquiera en investigaciones que documentan experiencias en otros países, regiones y continentes del mundo. En la Ley de Puebla, por ejemplo, después de definir lo que en ciertas corrientes de la literatura especializada se denomina *ciberbullying*,⁹ se considera que para que exista este tipo de acoso escolar es necesario que se utilicen programas, equipo o software propiedad de la escuela. A la letra, el artículo 33, Fracción IV dice que:

el acoso escolar será considerado como tal cuando [.....] se utilicen programas informáticos que sean procesados mediante una computadora, un sistema computacional o una red informática *propiedad de una institución educativa*. [Subrayado personal]

Un elemento más a destacar es que estas Leyes parece que coinciden, en lo general, con aquella postura presente tanto en la investigación académica, en las políticas públicas como en las acciones colectivas emprendidas por diversas organizaciones de la sociedad civil; para la cual cualquier acto de violencia en las escuelas, independientemente de su origen, grado o expresión, constituye una violación de derechos humanos de uno o varios actores educativos contra otro u otros. Este hecho merece la pena ser objeto de una consideración especial ya que en tiempos recientes, hemos visto que el discurso que respalda y orienta las propuestas en las tres Leyes examinadas aquí, parte del reconocimiento de que la creación y fortalecimiento de ambientes escolares seguros es un requisito crucial para el aprendizaje satisfactorio de niñas, niños y jóvenes y un derecho humano que debe ser protegido por la sociedad entera.

Pero, paradójicamente, a la par también hemos atestiguado en México y otros países como Brasil, Colombia y Estados Unidos —que viven el permanente incremento y agudización de la violencia social, asociada al crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia común—, el surgimiento y generalización de políticas, programas y proyectos que buscan conjuntar la acción por parte de diversos actores ya sea gubernamentales, no gubernamentales, educativos, no educativos, locales, nacionales e internacionales para prevenir y erradicar la violencia (Krauskopf y OPS, 2006; IIDH, 2011). Así, un rasgo distintivo de nuestros tiempos es que desde la perspectiva de las políticas de seguridad nacional (OEA, 2008), se ubica el abordaje de la violencia escolar a través de iniciativas y propuestas de “delincuencia

⁹ Bill Besley empleó por primera vez el término *cyberbullying* en el año 2005 para señalar “el uso de tecnología como base para una conducta intencional, repetida y hostil desarrollada por un individuo o grupo para hacer daño a otros” [Traducción personal] (2005: 3).

ceros” y otras medidas duras que más que proteger los derechos humanos, en realidad pueden llegar a ponerlos en riesgo.

En este contexto, constituye una exigencia permanente intervenir en la violencia en las escuelas desde un enfoque de derechos humanos y del fortalecimiento democrático ya que, además de ser un paso importante para las luchas sociales que lo han demandado, proporciona un sólido sustento para evitar

prejuicios y estereotipos, hipótesis apocalípticas arbitrarias, opiniones sin base cierta y propuestas represivas de “mano dura”. Estas últimas son particularmente peligrosas, no sólo porque la investigación especializada ha demostrado que son ineficaces, sino porque tienden a condonar o promover la violación de otros tantos derechos humanos en nombre de un “orden” o una “paz” definidos de manera unilateral por quienes detentan posiciones de poder (IIDH, 2011: 36 y 37).

Sin embargo, la complejidad de la realidad social es tal que un hecho preocupante, que el X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos destaca, es que hay propuestas que, aunque parten de un discurso a favor de la defensa de los derechos humanos, proponen acciones y medidas duras para la atención de la violencia escolar (Zurita, 2009b). Por ello, conviene encomiar las Leyes de Puebla, Veracruz y del Distrito Federal que plantean e insisten a lo largo de sus respectivos textos, en que cualquier propuesta o acción se debe sustentar en la defensa y protección de los derechos humanos. Aunque también es indispensable poner la atención en aquellas acciones puntuales que, por momentos, podrían acercarse peligrosamente a las propuestas de corte represivo.¹⁰ Por ejemplo, cuando se alienta la cultura de la denuncia y se enumeran un conjunto de sanciones que, en ocasiones, más que solucionar los diversos problemas ocasionados para los principales involucrados, las escuelas y los sistemas educativos en su conjunto, se propone amonestar, suspender, cambiar de turno o de escuela a quien cometió la falta. En términos jurídicos, habría que ver si estas medidas podrían contravenir el sistema de protección nacional vigente para la niñez y la adolescencia (Vasconcelos, 2009) y amenazar su derecho a la educación (Zurita, 2011).

Finalmente, como la cita del IIDH mencionó, lo más grave es que los programas, proyectos y acciones puntuales de mano dura, según lo indican de manera reiterada múltiples experiencias nacionales (Krauskopf y OPS, 2006; IIDH, 2011), difícilmente llegan a alcanzar resultados satisfactorios en torno a la prevención, disminución y erradicación de la violencia escolar.

¹⁰ A diferencia de las iniciativas analizadas en un trabajo anterior (Zurita, 2012) aquí no se encontró ningún interés en tipificar el acoso escolar u otra manifestación de violencia escolar, como un delito.

Dimensión política

Los legisladores que presentaron las Leyes de Puebla, Veracruz y del Distrito Federal en materia de violencia en las escuelas mexicanas pertenecen a diferentes partidos políticos;¹¹ pero, como sucedió en el análisis de las iniciativas (Zurita, 2012), ello no introdujo ninguna diferencia importante en el contenido de las Leyes objeto de interés de este trabajo.

Respecto a las consecuencias organizacionales y de rediseño institucional, el alcance de la actuación del poder legislativo es indiscutiblemente definitivo, no sólo por lo que significa una Ley *per se*, sino porque cada una de las Leyes estudiadas aquí toma como punto de partida una concepción compleja de la violencia escolar y, por ende, de las intervenciones que propone por medio de un conjunto de diversas propuestas donde destacan: la creación de figuras —como las Brigadas y los Consejos Municipales y Estatal de Seguridad Escolar en la Ley de Puebla o los Consejos Delegacionales para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar y el Observatorio sobre Convivencia en el Entorno Escolar en el Distrito Federal—, el planteamiento base para el diseño de futuras políticas, programas y planes —como el Plan de Prevención del Acoso Escolar y el Plan de Intervención en Casos de Acoso Escolar en la Ley de Veracruz— de instancias vinculadas a la realización de una actividad como el registro de información —como el Registro Estatal para el Control del Acoso Escolar en la Ley de Veracruz—¹² o de la atención al maltrato escolar —como el Modelo Único de Atención Integral en la Ley del Distrito Federal—.

De igual modo, cada una de las Leyes apela a un abanico heterogéneo de actores gubernamentales donde se reitera la multidimensionalidad y complejidad de la violencia escolar ya que se consideran actores que no son sólo educativos ni tampoco exclusivamente escolares. Esta cuestión, conviene resaltar, es un rasgo común en buena parte de los países del mundo; tal como lo muestran numerosas investigaciones académicas, gubernamentales y de organismos internacionales, atender la violencia en las escuelas representa una tarea que concita la colaboración de múltiples actores de diferente escala, con diversas atribuciones e, inevitablemente, con distintas formas de concebir la violencia escolar y, por ende, de intervenir en ella. Así, tal como lo he señalado previamente (Zurita, 2010b; 2011), la violencia alude a un problema cuya atención demanda otras formas de gobierno, como la gobernanza, pensada como una nueva forma de intervención pública que requiere la activa y propo-

¹¹ A saber: una del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza (La Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla); una del Partido Revolucionario Institucional (La Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) y otra del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal).

¹² El Registro no es un asunto menor ya que, como lo plantea el X Informe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el diseño e implementación eficiente y eficaz de políticas, programas y acciones, requiere necesariamente de datos sistemáticos, objetivos que permitan no sólo conocer con certeza la situación real de los tipos y modalidades de la violencia en las escuelas, sino también tomar decisiones informadas en materia de convivencia, seguridad y prevención de la violencia (IIDH, 2011: 72 y ss.).

sitiva participación de un amplio conglomerado de actores que colectivamente establezcan las metas, la elaboración y puesta en práctica de políticas, programas y otras acciones a cuestiones que, dada su complejidad, están basadas en el consenso, la negociación y la cooperación.

Ahora bien, si se compara la actuación de los legisladores dirigida hacia la violencia escolar con la de las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil, sin duda, las tres Leyes aunadas a las iniciativas de Ley y de reforma de Ley presentadas en más de veinte Congresos Locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión (Zurita, 2012), constituyen un notorio esfuerzo por incidir en esta situación. Este hecho llama la atención porque la acción de mayor envergadura por parte de las propias autoridades educativas federales y estatales ha sido, hasta ahora, el Programa Escuela Segura y sus múltiples versiones estatales.¹³ Concebido como uno de los principales programas estratégicos en el sector educativo de esta administración federal y uno de los cuatro programas que estructuran la *Estrategia Limpiemos México*, en su eje dedicado a la prevención.¹⁴ Escuela Segura expresa un notorio cambio respecto a otras experiencias federales, estatales, gubernamentales y no gubernamentales;¹⁵ ya que esta tarea no está restringida al área de educación, su creación no emanó de la Secretaría de Educación Pública, no se orientó exclusivamente a los integrantes de las comunidades escolares ni se limitó a la educación básica (Zurita, 2009b).

Desde otro ángulo, si se compara la trascendencia de la actuación y, en especial, de las decisiones emanadas del poder legislativo a través de Leyes con el papel que desempeña la sociedad civil, no sorprenderá a nadie decir que, de traducirse en las acciones concretas que cada una de ellas plantea, dichas Leyes provocarán consecuencias que seguramente rebasarán los cambios impulsados en torno a la violencia escolar por las organizaciones de la sociedad civil quienes para el caso de México han tenido en su gran mayoría, salvo contadas excepciones, un desempeño atomizado, con poca visibilidad en el ámbito público y con pocas posibilidades de generar intervenciones de largo alcance.

¹³ Por ejemplo, entre los Programas Estatales se hallan: *Escuela Segura con Mantenimiento Preventivo* (Baja California), *Plan Integral de Seguridad* (Chiapas), *Programa Escuela Segura Guerrero* (Guerrero), *Mi escuela segura* (Estado de México), *Programa Integral Veracruzano de Escuela Segura* (Veracruz), entre otros.

¹⁴ Los otros programas son *Comunidades Seguras*, *Salud sólo sin drogas* —o también identificado como *Al frente sin drogas*— y el Programa *Recuperación de Espacios Públicos* a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, la de Salud y la de Desarrollo Social, respectivamente. La parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye *Limpiemos México* reside en la Procuraduría General de la República.

¹⁵ Por ejemplo, las siguientes experiencias: Programa *Comunidades Seguras* (Secretaría de Educación Pública-Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México), *Contra la violencia, eduquemos para la paz. Por ti, por mí, por todo el mundo* (Universidad Pedagógica Nacional y Grupo de Educación Popular con Mujeres), *Valores para vivir* (Guerrero), *Prevención de la violencia* (Hidalgo), *Programa por una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa* (Distrito Federal) entre otros.

Dimensión escolar

Las Leyes como las de Puebla, Veracruz y el Distrito Federal, al pretender garantizar la seguridad y convivencia escolar, en el fondo están haciendo referencia a un ámbito complejo: la escuela. Esta institución se halla conformada por elementos de distinta naturaleza, objetivos y recursos que, en su conjunto, se erigen como elementos necesarios y relevantes para los procesos de enseñanza y aprendizaje que ahí ocurren cotidianamente. Así pues, la gran mayoría de las acciones propuestas en estas Leyes, tienen que ver con la escuela y no se debe olvidar que ésta:

... incluye dimensiones y factores tan variados como la normativa y las políticas públicas educacionales; el currículo, en sus diferentes manifestaciones; las herramientas pedagógicas que utilizan los actores educativos; la acción docente directa; los espacios extracurriculares de acción estudiantil y las estructuras de participación de otros agentes de la comunidad educativa, como los padres y la comunidad (IIDH, 2011: 35 y 36).

Cuando desde esta óptica se leen los contenidos de las tres Leyes, entonces las consecuencias en el funcionamiento escolar pero también en sus dinámicas, cultura y normas, pueden ser absolutas. En este contexto, vale la pena reflexionar sobre tres cuestiones esenciales. La primera tiene que ver con la creación de las Brigadas de Seguridad Escolar en Puebla. Al respecto, quizás antes de crear nuevos actores como éstos, especialmente en lo concerniente a las Brigadas, hubiese sido más pertinente recurrir a figuras ya existentes como los Consejos Escolares de Participación Social, más aún cuando a partir del Acuerdo Secretarial 535 expedido apenas en junio del 2010, en cada Consejo se deberán conformar varios Comités; de los cuales dos de ellos están vinculados con la violencia escolar. Uno es el *Comité de Protección Civil y Seguridad Escolar* y el otro es el *Comité de Desaliento de la Violencia de Género entre Pares* (Gobierno de México, SEP, 2010). En este sentido, no queda claro por qué se prefirió crear otra instancia, cuando lo más lógico hubiese sido, primero, a partir de una investigación sobre el impacto del Acuerdo 535 en torno a la construcción y fortalecimiento de la seguridad escolar y el desaliento del acoso entre pares, emprender medidas eficientes y eficaces para impulsar y consolidar el funcionamiento de tales Comités.

La segunda cuestión es la asignación de diversas responsabilidades a los directores y docentes en torno a la denuncia, investigación, verificación, atención, canalización, seguimiento de casos así como la aplicación de encuestas y sistematización de datos tal como lo establece la Ley en Veracruz. Aquí es importante saber cuántas posibilidades reales, en términos de tiempo, capacitación y recursos tienen las escuelas, sus directivos y docentes de educación básica, por ejemplo, para asumir estas nuevas responsabilidades y tareas. Cuando, precisamente, numerosas investigaciones recientes han destacado que en las escuelas pú-

blicas de nivel básico en México se lleva a cabo tal multiplicidad de programas que se vuelve imposible agregar más tareas y responsabilidades.¹⁶

En cuanto a la tercera cuestión, ésta tiene que ver con la confusión o cerrazón respecto a la violencia escolar que es producida por la propia institución educativa que, por momentos, se deja ver en algunas partes de las Leyes. Tal parece que se olvida o se ignora que el funcionamiento de la institución escolar se sustenta en la aplicación de cierta *violencia legítima* basada en medidas de control y disciplina escolar, en virtud de que al Estado le compete asegurar el orden, la convivencia y la integridad psicológica, física y social en las sociedades y, a su vez, sólo él puede autorizar el uso de la violencia a otros actores. Si se consideran estos planteamientos para reflexionar sobre las instituciones educativas, se deriva que las autoridades escolares tienen la facultad, otorgada por el Estado, de establecer el orden y asegurar la convivencia pacífica entre todos. De manera tal que toda violencia ejercida por actores que no poseen dicha facultad, es una violencia ilegítima. Ahora bien, el comportamiento violento por parte de algunos miembros de las escuelas puede, paradójicamente, resultar de aquellas medidas de control y disciplina, del clima escolar que éstas configuran, de las formas en que los alumnos, docentes y las autoridades escolares son tratados, así como de los criterios de injusticia/justicia, parcialidad/imparcialidad, subjetividad/objetividad predominantes en la aplicación de esas disposiciones. Paradójicamente este tipo de violencia, no se concibe como producto del diseño de las instituciones escolares sino se atribuye a la rebeldía de las alumnas y alumnos *propia* de la edad, el sexo, la identidad sexual, el estatus socioeconómico familiar, el tipo de familia, la etnia; o, bien del carácter conflictivo e inconforme de otro tipo de personajes escolares, como algunos docentes (Gómez, 2005; Zurita, 2011).

En este sentido, es preocupante que la Ley de Veracruz establezca un conjunto de sanciones a aquellos que cometieron algún tipo de violencia y que van desde la amonestación privada, el tratamiento, la suspensión hasta la transferencia a otra escuela. Debido a que, en realidad lo que se hace, y así se ha documentado en múltiples estudios nacionales e internacionales (Krauskopf y OPS, 2006) no es solucionar el problema, atendiendo sus causas y la lógica que lo determina, sino trasladarlo a otro centro escolar. Esta medida contrasta, por ejemplo, con lo que recomienda la literatura especializada en torno a impulsar, facilitar y consolidar la participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes como una vía exitosa para prevenir la violencia en las escuelas, a través de múltiples iniciativas desde el gobierno estudiantil hasta su colaboración en actividades cotidianas (Krauskopf y OPS, 2006; IIDH, 2011). Adicionalmente Román y Murillo (2011), una vez realizado un análisis sobre la

¹⁶ Este asunto no es menor puesto que las tres Leyes agregan una cantidad considerable de actividades cotidianas a las escuelas y a sus actores; tales como la recolección de datos y la aplicación de un reglamento escolar; a la par de diversas actividades dirigidas a la atención, prevención y eliminación de la violencia escolar, relacionadas no solo con la denuncia, investigación, canalización y seguimiento de casos sino, inclusive, con la difusión, sensibilización y articulación de diferentes actores e instancias de participación social.

violencia entre estudiantes y el desempeño escolar, recomiendan no dirigir programas a las instituciones educativas donde se reglamente lo que es aceptable o deseable en cuanto a la conducta de los alumnos sino, por el contrario, crear estrategias construidas desde las miradas, experiencias, intereses y motivaciones de los propios alumnos y estudiantes y que, en función, del nivel educativo, el género y el contexto escolar puedan resultar más efectivas.

Discusión

Las tres Leyes analizadas tienen consecuencias que, sin duda alguna, pueden ser definitivas en torno a los arreglos institucionales y la capacidad institucional de las escuelas, de los sistemas educativos y de los propios gobiernos para responder a los diferentes desafíos que plantea la violencia escolar. Para empezar, si bien Santibáñez (2008) consideraba que hasta hace unos años el poder legislativo no había tenido una participación destacada en la promoción de reformas jurídicas, en el caso de las tres Leyes y las numerosas iniciativas de Ley o de reforma de Ley dirigidas a la violencia escolar y presentadas desde el 2010 en gran parte de los Congresos Locales, el de la Unión y en la Asamblea Legislativa del D. F. (Zurita, 2012), se advierte lo contrario. Lo que es más, la creación de Leyes como éstas, en segundo lugar, son acordes con las prioridades establecidas en dos documentos rectores de la administración federal que está por concluir: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁷ y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.¹⁸

Lo anterior demuestra que estas Leyes también son una expresión de la inserción en las agendas legislativas de temas considerados relevantes en un contexto espacial y temporal determinados (Santibáñez, 2008); y que, por ello, el poder legislativo cumple con su función primordial “al impulsar leyes que propicien adecuar el ordenamiento jurídico a cada periodo de la historia” (Dávila y Caballero, 2005: 9).

Con todo, quedan como dudas para futuros trabajos conocer, por ejemplo, las razones que originaron el interés de diversos legisladores sobre la violencia en las escuelas mexicanas y no sobre otras cuestiones que también están en la agenda educativa; tales como la formación, actualización y capacitación docente, la evaluación educativa, el financiamiento o la descentralización educativa (Cárdenas y Cárdenas, 2010). Es decir, no sería irrelevante preguntarse si la aprobación de las tres Leyes es una respuesta apresurada por las circuns-

¹⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 se plasmó en la Estrategia 12.5 lo siguiente: “Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran de violencia” (Gobierno de México, Presidencia de la República, 2007: 192).

¹⁸ En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el tema de la seguridad escolar quedó contenido en el objetivo 6: “Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas” (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2007: 14).

tancias políticas, el amarillismo y el escándalo con que los medios de comunicación difunden noticias respecto a la violencia escolar.¹⁹ Este planteamiento, conviene subrayar, no implica de ninguna manera negar la gravedad de la violencia escolar. Por el contrario, se trata de reflexionar si existen otras formas, otros tipos de leyes u otras propuestas concretas que los legisladores pudiesen dirigir a las escuelas y los sistemas educativos e, incluso, si no hay otras cuestiones más urgentes en donde los legisladores pudiesen intervenir para mejorar el aprendizaje, incrementar la calidad educativa y, desde luego, proteger y defender los derechos de las niñas, niños y jóvenes.

Estas preguntas no son ociosas ya que hasta ahora, a pesar de los estudios, informes y encuestas elaborados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Mexicano de la Juventud, la Secretaría de Educación Pública o las Naciones Unidas,²⁰ hay pocos datos confiables, sistemáticos y objetivos para saber con certeza cuál es la situación nacional, regional y por entidad, de la violencia en las escuelas mexicanas tanto públicas como privadas así como en sus diversos niveles, modalidades y tipos de servicio.

Por otro lado, también queda por investigar qué tanto las capacidades y los arreglos institucionales derivados de las Leyes corresponden con las posibilidades pero también con las prioridades previstas por las propias autoridades educativas en el marco de las necesidades, problemas y desafíos que enfrenta la educación en nuestro país. En este sentido, todavía no hay información disponible respecto a las consultas, acuerdos y negociaciones que los legisladores creadores e impulsores de estas Leyes pudieron haber hecho o no con actores clave del sistema educativo, las representaciones sindicales, los gobiernos locales y los expertos en esta materia.²¹

¹⁹ La enorme influencia que tienen los medios de comunicación en este tema no es una cualidad única de nuestro país. El X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos “observa que en la actualidad los medios parecen ‘fijar la agenda’ en esta materia, con los riesgos que ello implica. Por un lado, que las autoridades educativas actúen de forma reactiva frente a los casos más publicitados, concretando políticas y acciones poco maduras o inconsultas. Por otro, que no hagan conocer su propia perspectiva fundamentada sobre los problemas con la misma fuerza con que se oye la voz de los medios y de los intereses privados que se expresan a través de ellos, incluyendo los intereses económicos de las empresas que venden seguridad” (IIDH, 2011: 86).

²⁰ Entre los datos más confiables se hallan aquellos proporcionados por el INEE (la Encuesta Disciplina, Violencia y consumo de Sustancias Nocivas a la Salud en Escuelas Primarias y Secundarias de México, 2009, la SEP (como la Primera Encuesta Nacional sobre Exclusión, Intolerancia y Violencia en las Escuelas Públicas de Educación Media Superior SEP-SEMS, 2007), la SEP con instituciones académicas (el Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México, México: SEP, UNICEF, CIESAS, 2009) u otras dependencias estatales (la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2010 o la Encuesta Nacional de Violencia en las Relaciones de Noviazgo, del Instituto Mexicano de la Juventud, 2007).

²¹ Por lo pronto, en cuanto al contacto posible con académicos en el estudio de la violencia en las escuelas, tampoco hay información. Sin embargo, el análisis de las iniciativas legislativas presentadas, indica que podría ser limitado ya que pocas citaron trabajos académicos locales y/o nacionales (Zurita, 2012).

Lo cierto es que el análisis de las tres Leyes confirmó la necesidad de conocer más a fondo la violencia en las escuelas. Como muestra de ello, baste decir que este trabajo encontró que, a pesar de que en las investigaciones e intervenciones en México, comúnmente se suele apelar a la construcción de marcos jurídicos que permitan abordar la violencia en las escuelas desde una perspectiva más integral y acorde con una serie de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, son todavía escasos los estudios que presenten propuestas concretas en este terreno y, menos aún, que examinen la legislación en este rubro. Sin embargo, en virtud de que es de esperar que en los próximos años se reformen y se aprueben otras Leyes, es posible que esta situación se transforme notoriamente y, de ser así, posiblemente el análisis legislativo se podría convertir en un subcampo del estudio de la violencia en las escuelas.

Con todo, cada vez hay mayor evidencia de que las preocupaciones de los principales actores que tienen una capacidad real para tomar decisiones en materia de políticas y legislación en el sector educativo, como las autoridades gubernamentales y los legisladores, tal vez transitan por caminos distantes pero, lo peor, es que con puntos de partida y de llegada paralelos. Las tres Leyes aquí examinadas, dadas sus características, podrían poner a prueba la capacidad institucional del sistema educativo y de las escuelas para atender el problema de la violencia escolar y, lo peor, es que podrían provocar situaciones poco deseables en ellos. De manera tal que lejos de favorecer la intervención ordenada, integral y coordinada entre múltiples actores respecto a la violencia en las escuelas, se podría acentuar la ineficacia, la ineficiencia, la descoordinación, entre otros problemas. Así, el trabajo legislativo que se resume en la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal, además de sumarse a la larga y cada vez más heterogénea lista de acciones orientadas a este fenómeno a cargo de numerosos y heterogéneos actores de distinta escala, enfrenta desde ahora el desafío de prevenir y reducir la violencia en las escuelas mexicanas. De lograrlo, dado el estado de la violencia existente en otros ámbitos, para nuestro país podría ser, sin duda, una lección muy reconfortante.

Referencias citadas

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2012). Ley para la promoción de la convivencia libre de violencia en el entorno escolar del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de enero de 2012, 3–19. En: <www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/4f277518c1680.pdf>.
- Belsey, Bill (2005). *Cyberbullying: an emerging threat to the “always on” generation*. En: <www.cyberbullying.ca/pdf/Cyberbullying_Article_by_Bill_Belsey.pdf>.
- Cárdenas, Sergio y Maximiliano Cárdenas (2010). *La participación del poder legislativo en la política educativa en México*. México: CIDE (núm. 253).

- Congreso del Estado de Puebla, LVII Legislatura (2011). Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla. *Gaceta Legislativa*, 4 de febrero del 2011.
- Congreso del Estado de Veracruz, LXII Legislatura (2011). Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Legislativa*, año 1, núm. 59, 11 de octubre del 2011, 37–46. En <www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXII/GACETA59E.pdf>.
- Dávila Estéfan, David y Lila Caballero Sosa (2005). *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública (2000). *Acuerdo Secretarial Número 280 por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la Constitución y el Funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. México: SEP.
- Gobierno de México. Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012*. México: Presidencia de la República.
- Gobierno de México. Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP.
- Gobierno de México. Secretaría de Educación Pública (2010). *Acuerdo Secretarial número 535 por el que se emiten los Lineamientos para la Operación de los Consejos Escolares de Participación Social, publicado el 10 de junio en el Diario Oficial de la Federación*. México: SEP.
- Gómez, A. (2005). Violencia escolar e institución educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10 (26), 693–718.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). *X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Un estudio en 19 países. Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos*. San José: IIDH.
- Krauskopft, D. y Organización Panamericana de la Salud (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Washington, D.C.: OPS.
- Organización de los Estados Americanos (2008). *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*. Washington D.C.: OEA.
- Román, Marcela y Francisco Javier Murillo (2011). América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar. *Revista CEPAL*, (104), 37 – 54.
- Santibáñez, Lucrecia (2008). Reforma educativa: El papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII (37), 419 – 443.
- Vasconcelos M., R. (2009). *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*. México: IIJ/UNAM, UNICEF.
- Zurita Rivera, Úrsula (2008). “Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000–2006”. *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*. (63–79), México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- (2009a). La participación social y las reformas educativas en América Latina. La discusión pendiente. En: Goetschel, Ana María (coord.). *Perspectivas de la educación en América Latina*. (233–256), Quito, FLACSO Ecuador-Ministerio de Cultura.
- (2009b). La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México, 2(4), 43–72.

- (2010a). La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia. *Revista Interamericana de Educación para la democracia*, 3 (2), 171–194.
- (2010b). Los dilemas de la gobernanza frente a la seguridad y la violencia escolar: reflexión sobre la experiencia mexicana actual. *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, III (5), 94–129.
- (2011). Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (48), 131–158.
- (2012). Las propuestas legislativas en torno a la violencia en las escuelas mexicanas. *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Infancia y Juventud en Lucha por sus Derechos*, 1 (5), 215–225.

Artículo recibido: 6 de marzo de 2012

Dictaminado: 14 de mayo de 2012

Correcciones: 22 de junio de 2012

Aceptado: 10 de julio de 2012