

LAS ESCUELAS MEXICANAS Y LA LEGISLACIÓN SOBRE LA CONVIVENCIA, LA SEGURIDAD Y LA VIOLENCIA ESCOLAR

Úrsula Zurita Rivera¹

Recepción: 01-08-2012

Aprobación: 10-10-2012

RESUMEN

El artículo expone los principales resultados preliminares del análisis de Leyes sobre convivencia, seguridad y violencia escolar recientemente publicadas en las entidades de Tamaulipas, Sonora, Nayarit, Puebla, Veracruz y el Distrito Federal en México. Estas seis Leyes se suman a la ola de Leyes promulgadas en esta materia en otros países de América Latina; tales como Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay. En el caso de México, aunque no tiene una Ley General, estas seis Leyes pretenden generar las condiciones indispensables para la construcción y fortalecimiento de una convivencia escolar sin violencia. Su aplicación en las escuelas aspira a transformar su gestión escolar, sus dinámicas y culturas así como el papel que se les asigna frente a este desafío. Si bien este artículo examina, mediante un análisis de contenido y una revisión documental, las implicaciones más relevantes que ellas tienen en las escuelas, su funcionamiento, sus actores y sus normas; lo que desde hoy es innegable es que su creación, por sí misma, ya produce cambios sobre la concepción de la violencia en las escuelas al plantearla como un asunto multisectorial, es decir, que trasciende el sistema educativo; y, en consecuencia, compromete no sólo a integrantes de las comunidades escolares o de las autoridades educativas, sino que exige también la responsabilidad y colaboración de múltiples actores.

Palabras clave: convivencia, seguridad y violencia escolar, leyes locales, implicaciones escolares, México.

¹ Ph.D. en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Correos Electrónicos: urzula@flacso.edu.mx; uzurita@gmail.com

MEXICAN SCHOOLS AND THE LEGISLATION ON COEXISTENCE, SECURITY AND SCHOOL VIOLENCE

ABSTRACT

The article sets out the main preliminary results of the analysis of legislation on coexistence, security and school violence recently published in the States of Tamaulipas, Sonora, Nayarit, Puebla, Veracruz and Mexico City in Mexico. These six laws are added to the wave of laws enacted in this field in other countries of Latin America; such as Bolivia, Chile, Colombia and Peru. In the case of Mexico, although there is still a General Law, these six laws aim to create the conditions indispensable for the construction and strengthening of school coexistence without violence. Its application in schools aims to transform your school management, its dynamics and cultures as well as the role that is assigned to this challenge. Although this article examines, through an analysis of content and a documentary review, the most relevant implications they have in schools, its operation, its actors and its rules; Since today is undeniable is that its creation, in itself, already generates changes on the concept of violence in schools to raise it as a multisectoral issue, i.e., beyond the education system; and, in consequence, not only of members of school communities and education authorities, but under the responsibility and multi-stakeholder collaboration.

Key words: coexistence, security and school violence, local laws, school implications, Mexico

INTRODUCCIÓN

El artículo expone los principales resultados preliminares del análisis de Leyes sobre convivencia, seguridad y violencia escolar recientemente publicadas en las entidades de Tamaulipas, Sonora, Nayarit, Puebla, Veracruz

y el Distrito Federal en México.² Estas seis Leyes se suman a la ola de Leyes promulgadas en esta materia en otros países de América Latina; tales como Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay.³ Con la promulgación de la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar en el Distrito Federal a principios del 2012, junto con la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas (2008), la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora (2009), la Ley de Seguridad Integral para el Estado de Nayarit (2010), la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla (2011), la Ley contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2011), se reiteró el enorme interés que se le ha proporcionado en años recientes a la violencia en las escuelas en México.⁴ Más allá del valor que en sí misma contiene cada una de ellas, estas Leyes también constituyen formas singulares de conceptualizar la convivencia, la seguridad y la violencia escolar y, sobre todo, tienen propuestas específicas para prevenir, atender y eliminar este problema de carácter público.

Desde esta perspectiva, el examen de estas Leyes representa una tarea urgente pues son materiales obligados de estudio que, en principio, proporcionan una aproximación a las formas en que se concibe actualmente la violencia en las escuelas en un país como México por un grupo de actores en quienes reside la atribución constitucional de crear, reformar y derogar leyes. Es cierto que un análisis más minucioso y profundo de estas Leyes permitiría conocer cómo cada una de ellas postula su traducción en políticas, programas, planes así como en un conjunto diverso de actividades puntuales, situadas en diferentes ámbitos y niveles correspondientes: las escuelas, los sistemas educativos y otras áreas gubernamentales. Sin embargo, en estas páginas la atención se centra fundamentalmente en las implicaciones que se espera en dichas Leyes

² Recientemente, en el mes de agosto del 2012, se incrementó el número de estas Leyes, pues fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, la Ley para la Atención de la Violencia Escolar en dicha entidad. Por la fecha en que este artículo fue realizado, esta Ley no estaba considerada en el análisis correspondiente.

³ Por ejemplo, en Chile la Ley núm. 20.536 sobre Violencia Escolar (septiembre 2011); en Perú la Ley 29719 Ley que Promueve la Convivencia Sin Violencia en las Instituciones Educativas (junio 2012); en Colombia el Proyecto de Ley 201 de 2012 por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar (mayo 2012); en Paraguay la Ley Núm. 4633 Contra el Acoso Escolar en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas (mayo 2012) y en Bolivia el Decreto Supremo 1302 de Erradicación de la Violencia en las Escuelas (agosto 2012).

⁴ Existe cierto antecedente en México en el Artículo 42 de la Ley General de Educación, el cual menciona que la protección de la integridad física, psicológica y social de los alumnos y estudiantes menores de edad deben estar por encima de cualquier medida de disciplina.

alcancen en las escuelas, su funcionamiento, sus actores y normas. Si bien en este documento el énfasis está puesto en la dimensión escolar, que fue utilizada en otros dos trabajos anteriores;⁵ este análisis es más amplio porque toma por primera vez las seis Leyes; y, a la vez, más profundo, porque el estudio se enfoca únicamente en las escuelas.⁶

En el contexto de la literatura especializada sobre la violencia en las escuelas en México, el análisis de la legislación desde una perspectiva de la sociología de la educación y del enfoque de las políticas públicas es todavía incipiente, lo cual obedece al carácter reciente de las iniciativas y la legislación en esta materia. Hasta ahora se cuenta con un estudio de derecho comparado sobre el *bullying* o acoso escolar en este país, pero es importante señalar que se trata de un trabajo eminentemente jurídico.⁷

Aunado a ello, en el terreno de la investigación académica este artículo confirma la apremiante necesidad que implica incrementar el análisis de la legislación sobre la convivencia, la seguridad y la violencia escolar. Así, con el fin de evitar las dificultades enfrentadas en esta investigación para tener acceso a los materiales actualizados pero, en general, como una estrategia de difusión de las Leyes, será necesario promover la sistematización de los complejos procesos legislativos y la información permanente del estado que guarda dicha legislación, no sólo para los académicos sino para todos los interesados en estos temas.

⁵ Véase: Úrsula Zurita Rivera, “Concepciones e implicaciones de tres Leyes *Antibullying* en México”. *Revista Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*. Departamento de Estudios en Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 4 (2012): 21. y de la misma autora “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, núm. 5, (2012): 215–225.

⁶ El primer artículo estuvo concentrado en el análisis de las dimensiones jurídica, política y teórica de diversas iniciativas legislativas de Ley y de reforma de Ley presentadas en los Congresos Locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión en los últimos años. Mientras que el segundo trabajo se abocó a la indagación de las dos primeras dimensiones pero la teórica fue reemplazada por la escolar y; por otra parte, el examen tomó en cuenta las Leyes de Puebla, Veracruz y el Distrito Federal.

⁷ Véase: Claudia Gamboa Montejano. *El bullying o acoso escolar”. Estudio teórico, conceptual de derecho comparado e iniciativas presentadas en el tema.* (México, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Análisis de Política Interior, 2012) 114.

Para desarrollar la exposición, este artículo está organizado básicamente en cuatro apartados. El primero es metodológico y en él se enuncian las técnicas de investigación utilizadas así como las características de la dimensión escolar que guían el análisis. El segundo apartado da cuenta de algunos de los hallazgos más sobresalientes hasta ahora y tiene el propósito de identificar y reflexionar sobre algunas de las principales implicaciones que se prevén en las seis Leyes sobre la gestión escolar, específicamente en lo concerniente a sus actores, su funcionamiento y sus normas así como al papel de la escuela en torno a este fenómeno. El penúltimo apartado aborda la discusión derivada de los resultados y hallazgos obtenidos. Finalmente, en el quinto apartado se presentan brevemente las principales conclusiones.

METODOLOGÍA

El análisis en este trabajo exploratorio se basa en la aplicación de dos técnicas cualitativas: la revisión documental y el análisis de contenido aplicadas al material de trabajo: la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas, la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora, la Ley de Seguridad Integral para el Estado de Nayarit, 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 en el Distrito Federal. Para ello, se utiliza aquí la dimensión escolar, a través de la cual se examina el impacto de estas Leyes en la gestión escolar, especialmente en lo concerniente a las diversas implicaciones que éstas tendrían en las escuelas, su funcionamiento, sus actores y sus normas.

Estas Leyes, al pretender garantizar la seguridad y convivencia libre de violencia, hacen referencia a un ámbito complejo: la escuela. Dicha institución se halla conformada por elementos de distinta naturaleza, objetivos y recursos que, en su totalidad, se erigen como ingredientes imprescindibles para los procesos de enseñanza y aprendizaje que allí ocurren cotidianamente.

En virtud de que, una buena parte de las acciones indicadas en estas Leyes están vinculadas con las escuelas, su funcionamiento, sus actores y normas, para entender el alcance y magnitud de dichas propuestas en la gestión escolar conviene recordar que aquéllas están conformadas por diversos aspectos que van desde el espacio en que se ubican; la infraestructura y los materiales con los cuentan o por los alumnos, docentes y directores que a ellas acuden diariamente en un horario establecido. Las escuelas también están constituidas por las reglas que las norman, las políticas y programas que hacia ellas se dirigen, los planes y programas de estudio que estructuran la enseñanza, el

currículo que orienta el aprendizaje pero también por las múltiples modalidades institucionales y no institucionales de participación que tienen lugar en las escuelas por parte de un abanico de sus integrantes.⁸ En este sentido, las escuelas tienen dinámicas institucionales y culturas propias que reflejan esos complejos procesos de (re)producción incesante de percepciones, prácticas, comportamientos, identidades, valores y representaciones que se manifiestan en discursos y acciones concretas.

A partir de una investigación colectiva emprendida con anterioridad,⁹ se advirtió que hasta hace algunos años en el país, no existían ni a nivel nacional, estatal o local lineamientos precisos y uniformes respecto a la violencia en las escuelas, abocados al registro, documentación, atención, seguimiento y, en su caso, canalización que estuviesen de manera sistemática y organizada incorporados en la gestión escolar y basados *ex profeso* en alguna normatividad en la materia tales como protocolos de actuación, planes, programas, reglamentos, leyes. En este sentido, la relevancia de las seis Leyes es indiscutible ya que cada una de ellas, en mayor o menor medida, define lineamientos que cumplen con esta función y que, por ahora, es factible analizar algunas de las implicaciones más destacadas que las seis Leyes tendrán en gestión escolar referida a la seguridad y la convivencia. Desde esta óptica, enseguida se procede con la exposición de estos resultados.

Las Leyes son, en sí mismas, discursos en torno a varios aspectos constitutivos de la esencia de toda institución educativa, tales como el orden, la disciplina, el control, el poder y la autoridad. Se verá adelante que estos discursos se materializan en un conjunto de actores, disposiciones, comportamientos, valoraciones, actividades así como normas que (re)orientarán la gestión de las escuelas, pretendiendo con ello asegurar su funcionamiento en los términos esperados.

⁸ Úrsula Zurita, “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, núm. 2, (2010): 171-194. Úrsula Zurita “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, núm. 48, (2011): 131-158.

⁹ Antonio Gómez N., Úrsula Zurita y Sergio López. *Perspectivas Teórico-Metodológicas de la Violencia Escolar y Estrategias de Intervención para Erradicarla*. Curso en línea para docentes de nivel básico y medio superior. México (2011) 221 (MIMEO).

RESULTADOS

El primer conjunto de resultados tiene que ver con las implicaciones en las escuelas. El primer supuesto que de manera explícita está en las Leyes es que ellas parten de la concepción de la escuela conectada estrechamente con su entorno inmediato y con la sociedad en su conjunto.¹⁰ A partir de este enfoque, como lo han señalado otros autores, la escuela es una institución que ya no se le concibe como un espacio *distante* de su contexto geográfico más inmediato como tampoco se le ve aislada del contexto político, social, cultural y económico más amplio en que se halla. Tal como lo señala Emilio Tenti: “Todo lo que sucede en la sociedad “se siente” en la escuela. En otras palabras, todos los cambios estructurales que se registran en las principales dimensiones de nuestras sociedades tienen su manifestación en las instituciones y prácticas escolares...Esta “invasión” de la sociedad en la vida escolar es una de las novedades...de la agenda actual y está poniendo en tela de juicio muchos dispositivos y modos de hacer las cosas en las instituciones escolares: el currículo, los métodos y tiempos pedagógicos, las relaciones de autoridad, etcétera.”¹¹.

A la par, esta concepción se encuentra asociada estrechamente a los discursos predominantes que se han conformado en los últimos años sobre la convivencia, la seguridad y la violencia escolar. Existen dos discursos que representan polos opuestos dentro de los cuales se encuentran otros que tienen planteamientos menos radicales o, bien, que recogen y combinan de modos singulares planteamientos de ambos. El primer discurso tiene que ver con el régimen internacional de los derechos humanos, el cual desde mediados del siglo XX constituye el fundamento para la exigencia del cumplimiento de los múltiples compromisos que los Estados contemporáneos han asumido en torno a los derechos humanos y la democracia. Aquí la violencia en las escuelas se concibe como un problema que amenaza la vigencia y respeto de los derechos humanos, interesa a diferentes actores ocupados no sólo en la educación sino

¹⁰ Con ello, estas Leyes se asemejan al Programa Escuela Segura, el cual fue creado por decreto presidencial en el 2007 y es uno de los principales programas federales estratégicos en el sector educativo. Forma parte de la Estrategia Nacional de Seguridad *Limpiemos México*, que es el eje rector de la política de seguridad pública de la administración federal de Felipe Calderón que está por concluir a fines del 2012. Uno de los postulados distintivos del Programa Escuela Segura es que la escuela “no es una entidad ajena a la vida social, antes bien, es un reflejo de lo que acontece en el entorno más amplio de la comunidad y la sociedad en la que se encuentra ubicada.” Margarita Zorrilla, (coord.). *Informe final Evaluación del Diseño del Programa Nacional Escuela Segura*, (México: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2008) 3.

¹¹ Emilio Tenti Fanfani (coord.) *Nuevos temas en la agenda de política educativa* (Argentina: Siglo XXI Editores, 2008)14.

también en la salud, la cultura, la democracia, el desarrollo social, entre otros asuntos. Desde un enfoque de derechos humanos, este problema trasciende a la educación, las instituciones educativas y sus autoridades pues está conectado íntimamente con otras áreas y actores dedicados al aseguramiento del bienestar y desarrollo integral de la niñez, la adolescencia y la juventud.

El segundo discurso está asociado al agudo incremento del crimen, narcotráfico, delincuencia común e inseguridad que ha experimentado una parte importante de los países de nuestro continente, como Brasil, Colombia, Estados Unidos y, sin duda México. Frente a este panorama, es cada vez más recurrente encontrar,¹² programas y proyectos enmarcados por las políticas de seguridad nacional,¹³ de los cuales se derivan iniciativas específicas, como el programa *Tolerancia Cero*, dirigidas a la violencia en las escuelas. Por ello, el abordaje de este problema es singular porque descansa en la idea de la influencia perniciosa del contexto -ocasionada por la creciente inseguridad, consumo y venta de drogas, pandillerismo, delitos, uso ilegal de armas- en las escuelas y sus integrantes.

El auge de estos discursos corresponde a momentos políticos específicos: el primero tuvo una mayor presencia en los años noventa en el marco de los procesos de transformación democrática en México como en buena parte de América Latina; mientras que el segundo ha tenido mayor auge en los últimos años ante el notorio y agudo incremento de la violencia social ocasionada por, como se dijo arriba, el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común. En contextos como estos, se han configurado y reconfigurado los discursos que diversos actores han construido en torno a la violencia en las escuelas, como sucede con los discursos que expresan las Leyes que aquí se analizan.

Al respecto, lo interesante es que las seis Leyes retoman y, en cierto sentido, reproducen dichos discursos pero de formas singulares. De éstas, la del Distrito Federal tiene, según se aprecia desde su nombre, mayor cercanía con el primer discurso. En contraste, las de Tamaulipas, Sonora y Nayarit incluyen planteamientos acordes con el segundo; por ejemplo, cuando establecen responsabilidades para el Director y las Brigadas de Seguridad referentes a la denuncia de actos cometidos en las inmediaciones de las escuelas o dentro

¹² Dina Krauskopf y Organización Panamericana de la Salud. (OPS). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares* (Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud, 2006)

¹³ Organización de los Estados Americanos. (OEA). *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades*. (Washington DC: OEA documentos oficiales, 2008).

de la escuela tales como la portación de armas o de sustancias nocivas para la salud. Sin embargo, también estas tres Leyes citan la Convención sobre los Derechos del Niño como un recurso no sólo para argumentar la pertinencia de la Ley sino como para situarla en el marco jurídico internacional abocado a la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Con esto se pone de relieve que, primero, en tanto construcciones sociales complejas, ninguna de las seis Leyes incorporan y reproducen de forma absoluta dichos discursos. Segundo, independientemente de la cercanía de cada una de las Leyes respecto a esos discursos, en el fondo está lo que se piensa (o se propone) acerca del papel que las escuelas deben tener frente a la violencia. Aquí, conviene citar el X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en donde se hace énfasis en 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.”¹⁴

En cuanto a las implicaciones de las Leyes analizadas sobre el funcionamiento de las escuelas, se encontró que las diferencias y similitudes entre ellas fundamentalmente tienen que ver con las diversas formas previstas en que se aborda la violencia en las escuelas. El grado en que se pormenorizan los detalles varía. Algunas desmenuzan las fases que incluyen la incorporación de tareas relacionadas con la prevención, la sensibilización, la difusión, la atención, la denuncia, la sanción, el registro sistematizado de datos, la evaluación de las acciones hasta la canalización a otras instancias, la articulación con otros actores y el seguimiento.

Otro aspecto esencial de las implicaciones en torno al funcionamiento escolar es que, en mayor o menor grado, las seis Leyes impulsan la participación social de diversos actores previamente existentes (como los Consejos Escolares) o, como se verá en el siguiente rubro, creados deliberadamente para desempeñar tareas especiales (como las Brigadas de Seguridad Escolar). En la gran mayoría de las Leyes se alude a tareas desempeñadas por los distintos integrantes de las comunidades escolares, quienes de manera individual (como los directores) o colectiva (como las Brigadas, los Consejos, las Asociaciones de Padres de Familia) las realicen. No obstante, en general, el control, coordinación o

¹⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *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, 2011) 37.

supervisión descansa en las autoridades escolares. En el caso de los alumnos, en los Artículos 14 en la Ley de Nayarit y en el 18 de las Leyes de Tamaulipas y Sonora, se alude a la participación activa de los alumnos en las tareas de seguridad escolar (e integral para Nayarit) como parte de su proceso formativo.

Asimismo, se encontró que las seis Leyes asignan diversas responsabilidades a los directores y docentes relativas a la investigación del estado que guarda la violencia en las escuelas que deben reportar periódicamente a diversas autoridades. Algunas de ellas son muy puntuales como la aplicación de encuestas y sistematización de datos, tal como lo indica, por ejemplo, la Ley en Veracruz. En otras Leyes, como la de Puebla, la información servirá para evaluar la gestión de las escuelas sobre la violencia y, de acuerdo con sus resultados, se establece la creación de un Certificado de Calidad de Convivencia Escolar, para premiar a aquellas que demuestren esfuerzos y resultados importantes.

En cuanto a los actores, las seis Leyes muestran implicaciones relevantes como la creación de figuras que encarnan un tipo de participación social en las escuelas pero que a diferencia de los Consejos Escolares, están abocadas únicamente a la seguridad escolar.¹⁵ Estas figuras son las Brigadas de Seguridad Escolar en las Leyes de Tamaulipas, Sonora y Puebla y las Brigadas de Seguridad Integral Escolar en la de Nayarit.¹⁶ Esta propuesta genera confusión por las razones que justifican la creación de estas Brigadas aunque es entendible en las Leyes de Tamaulipas y Nayarit, cuya promulgación fue previa al Acuerdo Secretarial 535 publicado en junio del 2010 por la SEP el cual establece, entre otras cuestiones, que en cada Consejo se deberán conformar varios Comités. De ellos, dos -el Comité de Protección Civil y Seguridad Escolar y el Comité de Desaliento de la Violencia de Género entre Pares- están vinculados con la violencia escolar. En este sentido, quizás lo más lógico hubiese sido emprender medidas eficientes y eficaces para impulsar y consolidar el funcionamiento de

¹⁵ Debido a que este artículo examina principalmente las implicaciones de las Leyes no se incorpora en este rubro la creación de otras figuras en otros espacios como las Brigadas y los Consejos Municipales y Estatal de Seguridad Escolar en la Ley de Puebla, los Consejos Delegacionales para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar o el Observatorio sobre Convivencia en el Entorno Escolar en el Distrito Federal. Para mayor información véase: Úrsula Zurita. “Concepciones...”

¹⁶ Como en la gran mayoría de los países latinoamericanos, los Consejos Escolares de Participación Social son resultado de las reformas educativas de los años noventa. En México, como en otros países, estos Consejos, según el Artículo 2 del Acuerdo Secretarial 280 publicado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el 2000, *son instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que tendrán por objeto promover la participación de la sociedad en acciones que permitan elevar la calidad de la educación básica y ampliar la cobertura de estos servicios educativos.*

tales Comités dentro de los Consejos Escolares. Conviene decir que de las seis Leyes, únicamente en el Reglamento de la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora, se especifican en los Artículos 12 y 13 la coordinación fundamentalmente entre ambas figuras.

Por último, de las implicaciones de las Leyes en las normas de las escuelas hay dos asuntos centrales en los que se pueden examinar dichas consecuencias. El primero tiene que ver con los reglamentos escolares. Las Leyes estipulan la necesidad de contar con reglamentos en los cuales se definan la violencia en las escuelas, sus manifestaciones, los derechos y obligaciones de sus integrantes así como las sanciones que se adjudicarán a quienes cometan alguna falta. Las seis Leyes consideran la incorporación explícita de los derechos de los alumnos, mientras que otras hacen indicaciones puntuales acerca de las sanciones que recibirán los diferentes integrantes de las comunidades escolares que cometan alguna falta. Así, por ejemplo, en la Ley de Veracruz se establece un conjunto de sanciones a aquellos que cometieron algún tipo de violencia -en especial cuando se trata de los alumnos- y que van desde la amonestación privada, el tratamiento, la suspensión hasta la transferencia a otra escuela.

DISCUSIÓN

En el caso de aplicarse las seis Leyes analizadas en estas páginas, habrá consecuencias que, indiscutiblemente, serán definitivas en lo concerniente a los arreglos institucionales y la capacidad institucional de las escuelas frente a los diferentes desafíos que plantea la violencia en las escuelas. Pero, para que estos cambios en la gestión escolar ocurran es fundamental transformar los sistemas educativos y las aulas, es decir los niveles macro y micro de la estructura educativa.¹⁷ Por la temática en cuestión, estas transformaciones suponen, además, cambios más allá del sector educativo que posean, según las Leyes, alguna responsabilidad para afrontar este problema. Ahí también se pondrá a prueba la capacidad institucional para asumir nuevas o renovadas responsabilidades frente a un problema que tradicionalmente había quedado oculto dentro de los muros escolares.

Por ahora, se puede señalar que las Leyes reflejan, en su gran mayoría, visiones singulares de la violencia en las escuelas donde insisten en considerarla como

¹⁷ Inés Aguerrondo. “La Gestión Educativa. “Del Mejoramiento del Aula al Mejoramiento del Sistema Educativo.” Carolina Guedes de Rezende, Valeria Machado y Laura Rodríguez (comps.) *La gestión desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*. (Uruguay: Ministerio de Educación y Cultura, Consejo de Formación en Educación, por la Universidad Católica del Uruguay y por la Universidad ORT Uruguay, Editorial Losa Hnos, 2012) 10-39.

un problema fundamentalmente entre niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En este sentido, es necesario dar cuenta de la complejidad que encierra este fenómeno y que rebasa por mucho a la concepción tradicional de la indisciplina de los alumnos o al uso excesivo del poder y la autoridad por parte de los adultos. Así, la violencia también la viven de distintas formas los demás integrantes de las comunidades escolares y, en un sentido amplio, como lo han reiterado numerosos estudios, la violencia igualmente emerge y se nutre de las relaciones jerárquicas y autoritarias basadas en arraigados patrones de discriminación, racismo, homofobia y exclusión; acrecentados, a su vez, por la desigualdad y la pobreza.

De las seis, la mayoría está concentrada en la seguridad escolar (Tamaulipas, Sonora), una sobre la seguridad escolar integral (Nayarit y Puebla) y una más sobre la convivencia libre de violencia (Distrito Federal).¹⁸ Estas cuestiones no son menores pues, de entrada, expresan ciertas tensiones y problemas que podrían surgir cuando las leyes y programas en la materia no se desprenden de políticas educativas -dirigidas a la mejora de la calidad de la educación o al impulso del derecho a la educación- o de políticas de protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; sino de la política de seguridad pública y buscan disminuir la violencia social.

Acerca de los cambios que las Leyes dirigen al funcionamiento de las escuelas, inmediatamente surgen preguntas concretas respecto a cuántas posibilidades reales tienen las escuelas, sus directivos y docentes en términos de tiempo, capacitación y recursos para hacerse cargo de estas nuevas responsabilidades y tareas. Este cuestionamiento no es inocuo puesto que diversas investigaciones han puesto de relieve que el tiempo es una variable fundamental en la gestión escolar¹⁹ y, en especial, en las escuelas públicas de nivel básico en México se llevan a cabo tal cantidad de programas, proyectos y acciones e impulsada por un espectro amplio de actores que es poco pertinente y, sobre todo, sensato agregar más tareas y responsabilidades que inclusive, no sólo los distraen de su responsabilidad fundamental -la enseñanza-, sino que no corresponden con su perfil profesional.

¹⁸ Vale la pena mencionar que, en opinión de algunos expertos, los tres términos han estado presentes en las recientes discusiones en la materia. Por ejemplo, la seguridad escolar tiene que ver con las “medidas y actividades dirigidas a la protección de la integridad física, psíquica y social de los usuarios de los centros educativos.” Joaquín Gairín Sallán (Coord). *La seguridad integral en los centros de enseñanza obligatoria en España*. (Barcelona: Fundación MAPRE, 2012) 11. Mientras que la seguridad integral alude a una “concepción globalizadora de la seguridad, que tiene en cuenta los aspectos legales, humanos, sociales y técnicos de todos los riesgos que pueden afectar a las personas que participan en una organización.”

¹⁹ Inés Aguerrondo. “La gestión educativa”.

De las normas, las principales cuestiones polémicas tienen que ver con los reglamentos y las sanciones. Según se deja ver, las formas en que las Leyes abordan estos puntos no recogen buena parte de los hallazgos que en diferentes países de nuestra región y de otras en el mundo han identificado como factores asociados a la consecución de buenos resultados en torno a la prevención y disminución de la violencia en las escuelas.

Así, por ejemplo, en un reciente estudio Sonia Eljach concluye que “Los reglamentos escolares actuales [en América Latina] no están concebidos como pactos de convivencia y las sanciones no atienden al principio elemental del debido proceso.”²⁰ Entre las debilidades más relevantes de los reglamentos escolares de Chile, Paraguay, Honduras y Bolivia, esta autora identificó la falta de participación de distintos actores escolares en su elaboración, su reducida o inexistente divulgación, su poca consistencia con las normas constitucionales y legales vigentes, su deficiente adecuación a los principios establecidos en la Convención de Derechos sobre el Niño, la aplicación excesiva de sanciones y la carencia de los elementos centrales del debido proceso al aplicar las sanciones. El problema es que experiencias como éstas, lejos de fortalecer el objetivo de fortalecer la seguridad y la convivencia libre de violencia, propician la perpetuación de la violencia institucional de las escuelas sobre sus integrantes.²¹

En tal sentido, resulta oportuno señalar algunas recomendaciones que hacen propuestas más acordes con los principios internacionales relativos a los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, se ha identificado como una vía exitosa para prevenir la violencia en las escuelas, impulsar y consolidar la participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes mediante numerosas iniciativas desde el gobierno estudiantil hasta su colaboración en actividades cotidianas.²² Román y Murillo, por su parte, proponen evitar programas donde se reglamente lo que es aceptable o deseable en cuanto a la conducta de los alumnos.²³ En su opinión, lo que se tendría que hacer es crear estrategias desde las miradas, experiencias, intereses y motivaciones de

²⁰ Sonia Eljach. *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo*. (Panamá, PLAN INTERNACIONAL Y UNICEF, 2011)110.

²¹ En este sentido, según Krauskopf y la OPS, sanciones como las propuestas en la Ley de Veracruz no desalientan la violencia ni desactivan la lógica que la determina, tampoco el modo en que está incrustada en las dinámicas institucionales y culturas escolares. Lo único que se hace es trasladar el problema a otra escuela y, en ocasiones, provocar que éste empeore.

²² Dina Krauskopf y OPS. IIDH.

²³ Marcela Román y Francisco Javier Murillo. “América Latina: Violencia entre Estudiantes y Desempeño Escolar.” *Revista CEPAL*, 104 (2011):37-54.

los propios alumnos y estudiantes; lo cual, en función del nivel educativo, el género y el contexto escolar, podrán ser iniciativas más efectivas que las primeras. Otros investigadores recomiendan que cuando se trate de violencia en las escuelas es importante distinguir entre, por una parte, el acto que hace referencia a una manifestación de dicha violencia; y, por la otra, el individuo que lo cometió. De manera tal, que con ello se eviten sanciones que, lejos de prevenir y erradicar este problema, (re)produzcan estereotipos y los estigmas originados, inclusive, desde la manera en que se nombran a los que intervienen en este problema.²⁴

En general, sobre los reglamentos las Leyes tendrían tal vez que reformularse para hacer de ellos “pactos de convivencia que sean construidos desde procesos locales, considerando que Latinoamérica y el Caribe se caracterizan por la diversidad de sus pueblos indígenas, originarios y campesinos. Los procesos locales, bajo una mirada de Derechos Humanos, auguran mayor práctica y ejercicio del cumplimiento de los instrumentos normativos, los que no solo deben centrarse en mecanismos de control, sanciones y castigos sino también en la promoción de relaciones seguras y protectoras y en el ejercicio pleno de los derechos.”²⁵

El poder legislativo en México y, especialmente en las cinco entidades y el Distrito Federal, ha tenido una participación activa en torno a la convivencia, la seguridad y la violencia escolar. De hecho, la promulgación de las seis Leyes está en concordancia con las prioridades establecidas en documentos rectores de política pública de la administración federal y de los gobiernos locales así como de cada una de las entidades y del Distrito Federal cuyos Congresos y Asamblea Legislativa, respectivamente, las aprobaron en estos años. Esto confirma, la inserción en las agendas legislativas de temas considerados como problemas públicos relevantes 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.”²⁶

²⁴ En este sentido, la Ley del Distrito Federal es un caso singular pues utiliza denominaciones distintas a las que tradicionalmente se usan. Así, en esta Ley se habla de las *personas que cometen y reciben* (directa o indirectamente) algún tipo de violencia o de maltrato en el espacio escolar (Art. 2) así como los derechos que tienen tanto *las personas receptoras* de cualquier tipo y modalidad de violencia (Art. 4) como de *aquellas que son generadoras* de la violencia (Art. 5).

²⁵ Sonia Elchaj, *op. cit.*, pág. 114.

²⁶ David Dávila Estéfan, y Lila Caballero Sosa. *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano* (México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2005) 9.

Finalmente, el análisis de las seis Leyes confirmó la necesidad de investigar más a fondo la violencia en las escuelas porque es frecuente hallar en estudios con otros enfoques disciplinarios, analíticos y metodológicos, la demanda explícita de contar con marcos jurídicos más integrales y acordes con la legislación nacional e internacional. Pero, paradójicamente, son todavía escasos los estudios en México que realicen propuestas concretas en este terreno o que se enfoquen en el examen de la legislación existente mediante estudios de caso o de análisis comparados a nivel estatal, nacional y/o regional.²⁷ Sin embargo, dado el debate, el notorio incremento de Leyes, decretos presidenciales, políticas y programas que están en curso en nuestra región y nuestro país, es urgente promover este campo de análisis.

CONCLUSIÓN

Este artículo se ha concentrado en el análisis de las implicaciones que se espera alcancen las Leyes de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas, de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora, de Seguridad Integral para el Estado de Nayarit, de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla, contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz y la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal en las escuelas, su funcionamiento, sus actores y normas. Sin duda, éstas no serán las únicas implicaciones ni las más importantes que produzcan estas Leyes, pues es esperable que tengan muchas otras en diversas dimensiones -como en la de las políticas y los programas educativos- así como en numerosos temas específicos -como la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, el aprendizaje, la diversidad, la participación social y pluralidad-. Es tal la riqueza en sí misma del material legislativo así como de las consecuencias que puede provocar su aplicación en las escuelas, sus integrantes, los sistemas educativos, el desempeño gubernamental, así como la convivencia, seguridad y violencia escolar, que son múltiples las posibilidades para emprender investigaciones desde otras disciplinas, perspectivas analíticas y con la utilización de distintas metodologías y técnicas de investigación.

Por lo pronto, es innegable que estas seis Leyes tendrán implicaciones relevantes en la gestión de las escuelas mexicanas sobre la seguridad y la convivencia libre de violencia. Con ello, pondrán a prueba la capacidad institucional del sistema educativo en sus diferentes niveles de educación básica, media superior y superior, así como de las propias escuelas en términos

²⁷ Por ejemplo, en lo que va del 2012 en Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay hubo una intensa actividad legislativa al respecto.

de las maneras en que las Leyes y los futuros programas y planes que de ellas se desprenderán, se traducirán en acciones concretas para atender el problema de la violencia escolar.

Otros aspectos fundamentales serán, indiscutiblemente, las formas de colaboración conjunta tanto con aquellos otros actores y áreas de gobierno que adopten este reto; como la articulación con otros instrumentos normativos vinculados a cuestiones cercanas. Por ejemplo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) o con la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012).

Por último, cabe reiterar que, además de agregarse a la extensa lista de acciones orientadas a este fenómeno en los últimos años, cada Ley de modo particular y todas en su totalidad, enfrentan el desafío de prevenir y reducir la violencia en las escuelas mexicanas así como de promover en ellas, la seguridad, la convivencia pacífica y respetuosa de los derechos humanos. Dado el estado que guarda la violencia en las escuelas en México y América Latina, estas Leyes proporcionarán lecciones importantes en múltiples sentidos.

REFERENCIAS

Aguerrondo, Inés. La gestión educativa. Del mejoramiento del aula al mejoramiento del sistema educativo. Carolina Guedes de Rezende, Valeria Machado y Laura Rodríguez (comps.) *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*. Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura. Consejo de Formación en Educación, por la Universidad Católica del Uruguay y por la Universidad ORT Uruguay, Editorial Losa Hnos. 2012, pp. 10-39.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 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: <http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/4f277518c1680.pdf> (Página electrónica consultada en mayo del 2012)

Congreso del Estado de Nayarit. XXIX Legislatura. Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado de Nayarit. *Periódico Oficial*. 20 de enero del 2010. En: http://www.sgnay.gob.mx/periodico_oficial/ (Página electrónica consultada en mayo del 2012)

Congreso del Estado de Puebla. LVII Legislatura. Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla. *Gaceta Legislativa*. 4 de febrero del 2011.

Congreso del Estado de Sonora. Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora. Publicada el 15 de enero de 2009. En: http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_217.pdf (Página electrónica consultada en mayo del 2012)

Congreso del Estado de Tamaulipas. Ley de Seguridad Escolar del Estado de Tamaulipas. *Periódico Oficial*, número 39. Publicada el 27 de marzo de 2008. En: http://po.tamaulipas.gob.mx/leyes/Leyes_Estado/Ley_Seguridad_Escolar.pdf (Página electrónica consultada en mayo de 2012)

Congreso del Estado de Veracruz. LXII Legislatura. Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Legislativa*. Año 1, número 59, 11 de octubre del 2011, 37 – 46. En: <http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXII/GACETA59E.pdf>

Dávila Estéfan, David. y Lila Caballero Sosa. *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2005.

Eljach, Sonia. *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo*. Panamá, PLAN INTERNACIONAL Y UNICEF, 2011, 119 p.

Gairín Sallán, Joaquín (coord). *La seguridad integral en los centros de enseñanza obligatoria en España*. Barcelona, España, Fundación MAPRE, 2012, 390 p.

Gamboa Montejano, Claudia “*El bullying o acoso escolar*”. *Estudio teórico, conceptual de derecho comparado e iniciativas presentadas en el tema*. México, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, 2012, 114 p.

Gómez Nashiki, Antonio, Úrsula Zurita y Sergio López. *Perspectivas teórico-metodológicas de la violencia escolar y estrategias de intervención para erradicarla*. Curso en línea para docentes de nivel básico y medio superior. México, 2011, 221 p. (MIMEO).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (IIDH). *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, 2011, 95 p.

Krauskopf, Dina y Organización Panamericana de la Salud. (OPS). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud, 2006.

Organización de los Estados Americanos. (OEA). *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades*. Washington D. C.: OEA documentos oficiales, 2008.

Román, Marcela y Francisco Javier Murillo. “América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar.” *Revista CEPAL*, 104 (2011): 37 – 54.

Tenti Fanfani, Emilio (coord.) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Argentina: Siglo XXI Editores, 2008, 240 p.

Zorrilla, Margarita (coord.). *Informe final Evaluación del Diseño del Programa Nacional Escuela Segura*, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2008.

Zurita Rivera, Úrsula. “Concepciones e implicaciones de tres Leyes Antibullying en México.” *Revista Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*. 4 (2012): 21 p.

Zurita Rivera, Úrsula. “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), (2012): 215 – 225.

Zurita Rivera, Úrsula. “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), (2011): 131 - 158.

Zurita Rivera, Úrsula. “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), (2010): 171 – 194.