

# LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN TORNO A LA VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS MEXICANAS

Úrsula Zurita Rivera 

## Resumen


Este artículo examina varias iniciativas de creación o de reforma de ley que pretenden legislar la violencia y el acoso escolar en México, las cuales han sido presentadas recientemente en la gran mayoría de los *Congresos Locales*, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y algunas en el *Congreso de la Unión*. Con este análisis se busca 1) identificar y examinar los rasgos jurídicos, políticos y teóricos más relevantes de las diferentes iniciativas de creación o de reforma de ley, ya sea en educación o en salud que buscan legislar la violencia y el acoso escolar; y, 2) contribuir a la discusión en este campo de la investigación educativa.

215

## Introducción

En los últimos años hemos advertido la grave diversificación y extensión de los múltiples actos que son agrupados bajo el término *violencia escolar*. En México, este fenómeno no ha quedado desapercibido ni por los medios de comunicación, los académicos, las autoridades educativas, los integrantes de las comunidades escolares ni por los políticos. De hecho, hoy se puede afirmar que existe una preocupación generalizada de la sociedad hacia los distintos actos violentos en las escuelas, en especial por un determinado tipo de violencia, el llamado *bullying* o acoso entre pares. A la par de esta creciente visibilización de este problema, sin embargo, todavía no hay un consenso mundial en la academia sobre los significados de los conceptos y categorías de análisis así como las metodologías más apropiadas para su estudio (Furlong y Morrison, 1994; Henry, 2000; Brown, 2008; Furlan et., al, 2010); tampoco se sabe mucho en nuestro país qué tan extendida es la violencia en las escuelas, entre quiénes se expresa sistemáticamente, en qué tipos de escuela sucede con mayor frecuencia, qué factores del sistema educativo y del modelo escolar vigente propician su emergencia, qué patrones supone su producción y reproducción en las escuelas, entre otras cuestiones. En buena parte, este desconocimiento se debe a la complejidad que supone la conceptualización, análisis y medición sistemática,

---

 Doctora en Ciencia Política. Profesora–Investigadora de tiempo completo de la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México*. Sus investigaciones y publicaciones son sobre la ciudadanía, la democracia, la sociedad civil, los derechos humanos, la interculturalidad, la participación social, la violencia escolar, la educación para la vida democrática y la relación entre educación y mundo del trabajo. Posee el nivel 1 en el *Sistema Nacional de Investigadores* del CONACYT. Contacto: [uzurita@flacso.edu.mx](mailto:uzurita@flacso.edu.mx) y [uzurita@gmail.com](mailto:uzurita@gmail.com).

objetiva y comparable de las múltiples manifestaciones de la violencia en las escuelas que, hasta ahora, ha impedido conocer con precisión lo que sucede.

No obstante, ello no impide que en el mundo entero se reconozca a la violencia escolar como un fenómeno complejo cuya atención requiere el trabajo de múltiples actores (Naciones Unidas, 2006; Zurita, 2011a). De aquí se entiende la emergencia y puesta en práctica en buena parte de las sociedades contemporáneas de numerosas acciones encaminadas a tratar este fenómeno (Krauskopf y OPS, 2006), aunque, como lo ilustra el caso mexicano y muchos otros más, no siempre de manera coordinada, integral y articulada.

El problema es que, como he señalado en otros trabajos (Zurita, 2009; 2010b; 2011a; 2011b), esta situación a corto, mediano y largo plazo podría generar acciones ineficientes, ineficaces, con resultados insatisfactorios y, lo peor, agudizar el problema y confirmar la idea de que la violencia en las escuelas, como en otros ámbitos, es indestructible.

Ahora bien, la gravedad de esta problemática también ha llamado la atención de los legisladores de los *Congresos Locales*, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y del *Congreso de la Unión*, quienes en los últimos meses han presentado diversas iniciativas legislativas. Este material ha sido a la fecha poco estudiado, a pesar del valor que tiene para conocer cómo es percibido este fenómeno entre los legisladores, cómo es definido en un momento determinado, por qué y cómo se argumenta la necesidad de crear o reformar una ley para su abordaje, qué actores o instancias gubernamentales y no gubernamentales son sugeridos para que participen en las acciones recomendadas y, en función de ello, qué propuestas concretas se hacen para tratarlo en las entidades, el Distrito Federal y el país en su conjunto.

Desde esta perspectiva, este documento analiza las visiones sobre la violencia en las escuelas que tiene un peculiar grupo de actores en nuestro país, a saber: los legisladores integrantes de los *Congresos Locales*, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y el *Congreso de la Unión*. Con ello, se busca contribuir al estado del conocimiento sobre estas temáticas pero desde un tipo de actor que si bien no tiene un papel protagónico en el desarrollo cotidiano de estos problemas en los espacios escolares —a diferencia de los alumnos, los maestros u otras autoridades escolares—, su importancia no es menor ya que sus propuestas, entre otros aspectos, pueden generar transformaciones sustanciales en las dinámicas escolares diarias pero también en las formas legales y jurídicas que podrían llegar a tener la realización de algún acto definido como violencia escolar.

Hay, además, otra serie de consecuencias relacionadas con la creación de instituciones o áreas de gobierno, o, bien, de la atribución de nuevas facultades a instancias pre-existentes, dedicadas a estos fenómenos tanto en sus etapas de prevención como de tratamiento y erradicación.

## El análisis

Para alcanzar los dos principales propósitos de ese artículo, el análisis prevé una metodología exploratoria, cualitativa, basada fundamentalmente en una revisión documental de las iniciativas legislativas a nivel nacional y estatal que han sido lanzadas a partir del 2009 para abordar la violencia en las escuelas y otros problemas derivados de ésta.

Para ello, se analizaron 16 iniciativas de ley, 24 reformas a la ley de educación, 10 puntos de acuerdo, 3 reformas a leyes de salud y un exhorto, presentados en 20 Congresos Locales en las entidades de: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, así como en el Distrito Federal.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Es importante señalar que de estas iniciativas, dos ya fueron dictaminadas y el resultado de esta evaluación fue negativo. Se trata de la de Colima del Diputado Nicolás Contreras Cortés y la de Morelos del diputado Othón Sánchez Vela.

Cuadro 1. Casos observados						
Alcance	Creación de ley	Reforma de ley		Punto de Acuerdo	Exhortos	Iniciativas que reforman además otras leyes
	Educación		Salud			
Estatal	15	10	1	9	1	-
Federal	-	11	1	-	-	-
Total	15	21	2	9	1	3

Elaboración propia, 2011

De los legisladores que han presentado este conjunto de iniciativas de ley, 5 son del *Partido de Acción Nacional* (PAN), 4 del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), 1 en Coalición entre diferentes partidos, 1 del *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM), 3 del *Partido Nueva Alianza* (PANAL) y 1 del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD). Respecto a los puntos de acuerdo y exhortos, se cuenta con uno por un legislador del PRI, 2 por legisladores del PAN, uno por un legislador independiente, 3 por legisladores del *Partido del Trabajo* (PT), y 3 presentadas en coalición entre diferentes partidos, el exhorto fue presentado por el PANAL.

En relación a las reformas propuestas a las leyes de educación tanto de algunas entidades federativas, como a la *Ley General de Educación*, el PRI ha presentado en total 6, por su parte el PAN ha presentado 7, el PANAL 3, *Convergencia* una, el PT ha presentado 2, el PRD una, y en coaliciones partidarias se han presentado 2. Algunas iniciativas plantean reformas en materia de salud, como es el caso de tres iniciativas presentadas a nivel federal por el PRI. En el Distrito Federal, el PAN presentó una iniciativa de reforma a la *Ley de Salud del Distrito Federal*, misma que fue aprobada en julio del 2011.

El análisis se enfoca en las dimensiones jurídica, política y teórica. La primera dimensión indaga en diversas características de estas iniciativas que, sin un análisis jurídico en estricto sentido, permite saber qué tipo de iniciativa (reforma o articulación) es, cuál es su alcance (estatal o nacional), en qué sector se ubica (educación, salud o general), cómo se conceptualiza la violencia en las escuelas u otros fenómenos como el *bullying* o el acoso escolar, el maltrato, la intimidación, entre otros; e, incluso, cuáles son las consecuencias legales sugeridas en cada una de las iniciativas en términos de la aplicación de las sanciones propuestas.

Por su parte, la dimensión política profundiza en aquellos aspectos que permiten aproximarse a la contienda política que supone la presentación de una iniciativa en los distintos *Congresos Locales*, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y el *Congreso de la Unión*, las distintas concepciones existentes que, se esperaría, se asumieran de acuerdo con la pertenencia a un partido político y acordes con su programa ideológico; el tipo de argumentación política (en torno a 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), que cobijan a esas iniciativas para obtener el consenso y la aprobación deseada.

Asimismo, se consideran aquellas propuestas concretas que implican modificaciones organizacionales e, incluso, algunas de re-diseño de las instituciones escolares a través de propuestas concretas referentes a la recopilación de información en las escuelas, la aplicación de un reglamento escolar o la implementación de numerosas acciones puntuales para el abordaje de la violencia escolar.

Por último, la dimensión teórica profundiza en las conceptualizaciones sobre violencia escolar, *bullying* o acoso entre pares, seguridad escolar y seguridad pública que contiene una buena parte de las iniciativas estudiadas, la argumentación académica que respaldan esas iniciativas para conseguir el apoyo esperado, así como las referencias teóricas y empíricas, entre otras fuentes, usadas para sustentar tales argumentos.

## Principales resultados

Para este trabajo, la exposición de resultados es meramente descriptiva y fue organizada de acuerdo con las tres dimensiones señaladas arriba:

## Dimensión jurídica

En primer lugar, la gran mayoría de las iniciativas presentadas en los *Congresos Locales* y la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* tienen que ver con reformas de ley en el ámbito educativo y estas iniciativas están dirigidas fundamentalmente a la violencia y al acoso entre pares o *bullying*. En menor grado se ubica el conjunto de iniciativas que proponen la creación de ley. Adicionalmente se han presentado 9 puntos de acuerdo y 1 exhorto.

En segundo lugar, al analizar las diferentes visiones sobre la violencia en las escuelas que expresan los legisladores integrantes de los *Congresos Locales*, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y el *Congreso de la Unión*, se confirma la importancia que asumen estas propuestas, ya que las decisiones que ellos proponen pueden cambiar –además de las dinámicas escolares diarias mediante la incorporación de nuevas prácticas y actores–, las formas legales y jurídicas que podrían llegar a tener la realización de algún acto que sea concebido como violencia escolar y presentado ante determinadas instancias escolares, gubernamentales o no gubernamentales.

También hay otras consecuencias asociadas con la creación de instituciones o áreas de gobierno –como la *Unidad Especializada para la Atención de las o los Estudiantes Menores de Dieciocho años, que sean Víctimas de Delito*, la cual está adscrita a la *Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes*,<sup>2</sup> el Acuerdo entre la *Secretaría de Educación del D.F.*, y el *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal*,<sup>3</sup> o como la *Campaña Escuelas sin Violencia* que forma parte del Programa “*Por una cultura de no-violencia y buen trato en la comunidad educativa*” de la *Dirección de Educación Básica de la Secretaría de Educación del Distrito Federal*– hasta la creación de ciertos actores escolares, como los *Comités de Prevención de la No Violencia Escolar* según la iniciativa del PAN para adicionar el artículo 138 de la *Ley de Educación de Chihuahua*; las *Brigadas de Seguridad Escolar* mencionadas en el artículo 15 de la iniciativa de *Ley de Seguridad Escolar* presentada por el PAN en Coahuila,<sup>5</sup> los *Consejos Escolares, Municipales y Estatal de Seguridad Escolar* en la iniciativa presentada por el PANAL en Coahuila; o, por último, la atribución de nuevas facultades a instancias pre-existentes dedicadas a estos fenómenos en sus etapas de prevención, tratamiento y erradicación que, aunque no fueron creadas expresamente con este propósito, por su naturaleza pueden atender casos que les presenten, como sería la *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, la cual asesora, apoya y canaliza a las instancias adecuadas para atender y/o denunciar posibles actos de abuso y maltrato.

218

Aquí se advierte que varias iniciativas –sobre todo en los puntos de acuerdo y/o exhortaciones–, consideran a la *Secretaría de Educación de los Estados* y la *Secretaría de Educación Pública*, actores importantes para el diseño e implementación de acciones de prevención de la violencia escolar y el acoso entre pares pero simultáneamente se apela a la actuación de otras secretarías y áreas de gobierno. Tal como lo muestran algunas iniciativas presentadas en las entidades, por ejemplo, en el Punto de Acuerdo presentado en Coahuila por el diputado Jesús Contreras Pacheco se habla del *Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres*; o, en la reforma aprobada de los artículos 63 y 74 de *Ley de Salud del Distrito Federal*, donde en el primer artículo se involucra directamente a la *Secretaría de Salud* para la creación de programas de atención médica a la salud mental, incluyendo, entre otros, programas especializados de prevención de los problemas de salud pública relacionados con la violencia e intimidación en el ámbito escolar que incorpore la atención correspondiente a la víctima, agresor y observadores; y,

<sup>2</sup> AcuerdoA/02/2011, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Época, 15 de febrero de 2011.

<sup>3</sup> Dicho Acuerdo tiene el propósito de poner en marcha la línea ciudadana, el 5533-5533, para recibir denuncias de jóvenes y padres que vivan o conozcan de violencia en las escuelas, así como de actos delictivos adentro o alrededor de los planteles escolares.

<sup>4</sup> También tiene líneas telefónicas de atención: 5080 5705, 5080 5706, 5080 5721 ó al correo electrónico: [escuelasinviolencia@educacion.df.gob.mx](mailto:escuelasinviolencia@educacion.df.gob.mx).

<sup>5</sup> Como se verá adelante, hay otras iniciativas presentadas en Puebla, Durango, Morelos y Tamaulipas, donde se alude a la creación de Brigadas.

en el segundo artículo, “...para procurar los objetivos de la promoción de la salud, especialmente en niños y jóvenes, el Gobierno impulsará, de conformidad a las disposiciones legales aplicables en materia educativa, la impartición de una asignatura específica en los planes y programas de estudio, que tenga como propósito la educación para la salud...”<sup>6</sup>

A nivel federal, está, por una parte, la iniciativa de reforma a las leyes generales de Educación, Salud y al *Código Penal Federal*, presentada el 1º de marzo de 2011 por la Senadora Norma Esparza Herrera, en donde se involucra a las autoridades y personal de las instituciones educativas, autoridades judiciales y del sector salud para las tareas respectivas, y por otra la iniciativa que presentó el pasado 6 de septiembre la Diputada del PRI, María de Jesús Aguirre Maldonado, en la que propone modificaciones, tanto a la *Ley General de Educación*, como del *Código Penal Federal*.<sup>7</sup>

## Dimensión política

Respecto a la dimensión política, los principales resultados y hallazgos muestran un escenario interesante porque se trata de iniciativas presentadas por los legisladores de los principales partidos políticos del país, de sus diversos argumentos esgrimidos, así como de las consecuencias previstas para los gobiernos y las administraciones públicas, a nivel estatal o federal, que supone su aprobación.

Así, en primer lugar se advierte que desde el año 2010 y, especialmente en este 2011, se ha registrado un notorio interés por abordar la violencia escolar y, sobre todo, el *bullying*. Prueba de ello, es el número de iniciativas registradas en los últimos doce meses y en constante aumento. Tal como lo señalan en la introducción y presentación de dichas iniciativas, estos fenómenos son concebidos como asuntos de primer orden en las agendas de varios legisladores de los Congresos Locales y de la Unión.

Al revisar las iniciativas, llama la atención el tono y la forma en que se alude a la violencia escolar y al *bullying*. Por ejemplo:

- Exposición de Motivos: “...La conducta conocida coloquialmente como *bullying* no está tipificada, esto es, no ha merecido en nuestro marco jurídico, definición expresa, y en consecuencia no aparece sanción alguna. Así las cosas, al no haber conducta típica definida por la ley penal, no es posible llevar a cabo sanción alguna, por más antijurídica que resulte tal conducta. Así es, las agresiones escolares conocidas bajo la denominación de *bullying* no constituyen delito, sin embargo, los efectos que generan van desde las implicaciones psicológicas en la víctima, hasta hospitalización por fracturas, en el menor de los casos. Este abuso permanente, agresivo, intencional y sin motivo aparente, genera en los niños, niñas y adolescentes, daños que pueden llegar a ser irreversibles...”<sup>8</sup>
- Exposición de Motivos: “...en los últimos años se ha venido dando un fenómeno en las escuelas conocido como acoso escolar o “*bullying*” por su nombre en inglés. Este mal, se ha convertido en un verdadero problema de salud pública, de seguridad y de educación.....”<sup>9</sup>

219

<sup>6</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se reforman los artículos 5, 17, 63 y 74 de la *Ley de Salud para el Distrito Federal*, presentada el 30 de noviembre de 2010.

<sup>7</sup> Ambas iniciativas proponen la tipificación de conductas como delitos y prevén la aplicación de sanciones privativas de la libertad para quien las cometa. En el caso de la iniciativa de la Senadora Esparza llama la atención que se pretende equiparar los conflictos que se presentan dentro de los centros escolares a la violencia familiar, y contempla la aplicación de las penalidades previstas para ese delito tanto para los infractores, como para quienes se abstengan de denunciar este tipo de conductas. En cuanto a la iniciativa de la Diputada Aguirre, la propuesta en materia penal se refiere concretamente a “*Delitos contra la integridad psicológica y moral*”, sin embargo, el alcance de su supuesto no se limita al espacio de un centro escolar, sino que abarca “*el ámbito de cualquier relación laboral, funcional o escolar*”, y considera sanciones que van de uno a tres años de prisión para quien realice de forma reiterada actos de trato degradante.

<sup>8</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XII al artículo 7 de la *Ley General de Educación*; los artículos 344 bis, 344 ter, y 345 bis al *Código Penal Federal*; y se reforma el primer párrafo del artículo 77 de la *Ley General de Salud*, presentada el 1º de marzo de 2011 por la Senadora Norma Esparza Herrera.

<sup>9</sup> Punto de Acuerdo dirigido a la *Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo*, presentada por la Diputada Alondra Maribel Herrera, 20 de mayo de 2011.

Asimismo, en ellas se alude a la participación de diversos actores para la atención de estos problemas. Entre los actores gubernamentales a nivel local, por ejemplo, se halla la *Procuraduría General de Seguridad Pública del Distrito Federal*, quien en este año del 2011 creó la *Unidad Especializada para la Atención de las o los Estudiantes Menores de Dieciocho Años que sean Víctimas de Delito*, de la que antes se habló. Dentro de los actores no gubernamentales, resalta el *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública*, el cual junto con la *Procuración de Justicia del D. F.*, y la *Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI)* firmaron un convenio para construir un esquema de detección y atención del hostigamiento escolar en línea o *ciberbullying*, es decir, la agresión a una persona a través de las redes sociales, según lo explicó el presidente de este Consejo Ciudadano, Luis Wertman. Con esta acción se pretende evitar que esta práctica, entendida como un delito del siglo XXI, se expanda y agudice.<sup>10</sup>

En términos del diseño e implementación de políticas y programas públicos, se aprecia que así como sucede en las acciones derivadas del *Programa Escuela Segura* de la *Secretaría de Educación Pública*,<sup>11</sup> los parámetros de gobernanza de las actividades de legislativos del mismo o de distinto partido así como con otros actores de distinta escala, régimen y sector son relativos (Zurita, 2011a). En especial, destaca la nula o débil conexión de los legisladores con expertos e investigadores de la violencia escolar del ámbito académico nacional y estatal.

Respecto a las consecuencias organizacionales y rediseño institucional en las escuelas, sobresalen algunas iniciativas que hacen propuestas muy concretas y que, de ser aprobadas, podrían transformar el funcionamiento cotidiano de dichos centros escolares. Como es la iniciativa de *Ley para la prevención de la violencia y acoso escolar en las instituciones educativas de Baja California*, presentada en 2009 por el Diputado Gilberto Antonio Hirata del PRI; en la cual se hacen dos sugerencias concretas: la primera en el artículo 6° con el propósito de prevenir actos violentos y de acoso escolar, sostiene que la *Secretaría de Educación* del Estado mediante los directivos de las escuelas, “*aplicará una encuesta en cada plantel educativo para identificar aquellas que tengan mayor incidencia de violencia y acoso escolar.*”

220

Según el artículo siguiente, esta encuesta deberá ser contestada por estudiantes, docentes, directivos, empleados y padres de familia y según sus resultados, se diseñarán e implementarán programas de prevención dirigidos hacia estos integrantes de las comunidades escolares; la segunda propuesta consiste en el diseño de procedimientos o protocolos, cuya observancia será en todos los grados escolares y cuyo contenido no deberá contravenir ninguna ley o reglamento, que sean necesarios para la prevención de la violencia y el acoso escolar entre distintos actores escolares y educativos. Estos procedimientos o protocolos incluyen acciones puntuales como la denuncia de un acto de acoso, hostigamiento o intimidación; la respuesta de la institución educativa a dicha denuncia; la investigación del acto denunciado; la investigación para determinar si el acto de haberse cometido, puede ser atendido en la misma institución o en otra con la jurisdicción apropiada; la canalización a víctimas y autores a tratamientos psicológicos y consejerías especializadas; la información periódica a los padres de los involucrados sobre los hechos sucedidos y las medidas tomadas hasta la documentación del caso que será incluida en un informe anual sobre violencia escolar que cada institución deberá presentar al final del ciclo escolar.

Otro ejemplo es la iniciativa de *Ley contra la violencia y el acoso escolar del estado de Jalisco*, presentada por la diputada Rocío Corona Nakamura del PRI, en cuyo capítulo VI se establece la creación de un reglamento único de conducta escolar, un buzón y una línea telefónica de denuncia. En dicho reglamento quedarán

<sup>10</sup> Este acuerdo señala, además, la construcción de una plataforma interactiva de apoyo a profesores, padres y estudiantes para disminuir el fenómeno del *bullying*. Para mayor información véase: Periódico *El Universal*, Nota periodística publicada 2 de julio de 2011. <http://www.eluniversaldf.mx/otrasdelegaciones/nota27194.html>.

<sup>11</sup> Desde el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, se mostró interés por aminorar y prevenir la violencia en las escuelas, el cual poco después orientó el diseño del primer programa federal orientado a esta problemática, a saber el *Programa Escuela Segura* y otros programas, proyectos y acciones lanzadas por la *Secretaría de Educación Pública* y sus pares en las entidades y el Distrito Federal (Zurita, 2009; 2010a; 2011a, 2011b).

establecidas las medidas correctivas, formas de reparación del daño o sanciones que ameriten cada una de las manifestaciones físicas, verbales, psicológicas, de exclusión social y cibernéticas del acoso escolar. Este reglamento aunque deberá ser conocido desde el inicio del año lectivo, una versión impresa se entregará a cada estudiante y, además, será colocado en distintos lugares visibles en las escuelas. Dentro de las medidas disciplinarias contra el acoso y la violencia escolar se consideran la amonestación privada, la retención, la suspensión de actividades recreativas, la suspensión de clases y la reubicación en otro centro escolar.

### Dimensión teórica

En cuanto a los conceptos, autores y literatura empleados para respaldar las diferentes iniciativas de ley se encontró, primero, que casi la totalidad tiene la idea de la violencia en las escuelas como un problema de niñas, niños, adolescentes y jóvenes y fundamentalmente éste se halla circunscrito al *bullying* en la educación básica. En algunos casos la concepción es un poco más amplia y se reconoce la influencia del contexto social, pero ésta se limita al narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común y poco se mencionan otros problemas como la discriminación, la pobreza, la exclusión, la desigualdad o la migración; los cuales también pueden ser causas de la violencia en las escuelas contra las niñas, niños y adolescentes pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables (Zurita, 2011b).

En las iniciativas, segundo, está la alusión recurrente a cuatro conceptos que estructuran dichas propuestas. Estos conceptos son: violencia escolar, *bullying* o acoso, seguridad escolar y seguridad pública. Para la definición de los dos primeros conceptos se cita varias veces a D. Olweus y su libro *Bullying at school: What we know and what we can do* publicado en 1993. Por ejemplo, en la iniciativa de *Ley para la prevención de la violencia y acoso escolar en las instituciones educativas de Baja California*, presentada en 2009 por el Diputado Gilberto Antonio Hirata del PRI se limita la violencia escolar al *bullying* o acoso escolar se dice que éste “*puede ser físico o verbal y se manifiesta en ocho modalidades: bloqueo social, hostigamiento, manipulación, coacción, exclusión social, intimidación, agresiones y amenazas*”.

221

Por seguridad escolar, en la iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la *Ley de Seguridad Escolar para el estado de Coahuila de Zaragoza*, presentada por el Diputado Mario Alberto Dávila del PAN el 25 de marzo de este año, se define en el artículo 4 numeral VII como “*la condición referida al resguardo de la integridad física, afectiva y social de los integrantes de la comunidad escolar, al interior y en el entorno que rodea el plantel educativo, derivada del conjunto de acciones preventivas y de atención, coordinadas por la autoridad competente en la materia*”. Mientras que por seguridad pública se establece en la iniciativa de *Seguridad Escolar para el Estado de Durango*, que es “*una de las funciones primordiales de todo Estado, porque de ella se deriva la salvaguarda de la integridad física de las personas, la protección patrimonial, así como el orden y la paz pública*”.

Tercero, ante el incremento de la violencia en las escuelas mexicanas, se sugiere aumentar las medidas de control, disciplina y seguridad. Pero, lejos de conseguir cierto orden, se sabe por otras experiencias nacionales que esto recrudece la desconfianza y la violencia, así como agudiza los estigmas y los estereotipos. En este sentido, aquellas voces en diferentes ámbitos que proponen “tipificar” el *bullying* como un delito, forman parte de estas corrientes que muestran un profundo desconocimiento de la violencia en las escuelas y, en lugar de entender su lógica, causas e implicaciones, pretende equipararla con cierto tipo de comportamientos concebidos como delitos según varios códigos penales.

No obstante, al revisar estas iniciativas, las propuestas provocan contradicciones con el sistema jurídico de protección de la niñez y la adolescencia vigente en nuestro país. Entre las contradicciones más sobresalientes, destacan la condición legal singular de niñas, niños y adolescentes que impide que sean considerados como delincuentes, la inexistencia de un marco jurídico que posibilite que éstos sean procesados y acusados para cumplir *sentencias* (Vasconcelos, 2009).

Cuarto, el funcionamiento de la institución escolar está basado en la aplicación de cierta violencia legítima basada en medidas de control y disciplina escolar (Gómez,

2005). No obstante, el comportamiento violento por parte de algunos miembros de las escuelas puede ser resultado 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, por ejemplo, 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, 2011b).

En este sentido, aquellas iniciativas y estrategias que se adscriben a estas corrientes más conservadoras y autoritarias, ponen en riesgo la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Pero, por otro lado, reiteran la necesidad apremiante de conocer a fondo la violencia escolar, su lógica, causas e implicaciones puesto que en este marco, sería más útil entender a través de qué mecanismos la violencia en las escuelas se incrusta y se vuelve funcional a las complejas dinámicas escolares cotidianas que (re)producir argumentaciones discriminatorias basadas en estigmas y estereotipos sociales.

Quinto, la utilización de fuentes para sustentar los argumentos esgrimidos es limitada y fundamentalmente son cuatro grupos o tipos de referencias. Un primer grupo está conformado por documentos de los cuales se extraen datos precisos sobre la violencia escolar. Entre éstas se encuentran el estudio *Disciplina, violencia, consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México* elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007), el documento *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Nacionales Unidas* (2006), la *Encuesta Nacional Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior* realizada en 2008 por la Subsecretaría respectiva; o, bien, estudios realizados por instituciones públicas, como los *Institutos Nacional y Estatales de Salud Mental*, o por organizaciones no gubernamentales y grupos de expertos de universidades e instituciones de educación superior, como la *Universidad Nacional Autónoma de México*.

222

El segundo grupo está compuesto por documentos nacionales normativos de la función educativa –como la *Ley General de la Educación*, las *Leyes Estatales de Educación*– y jurídicos –como la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, las *Constituciones Políticas de los Estados Soberanos*, las *Leyes Estatales de Protección de Niñas y Niños*– e instrumentos internacionales dirigidos a la protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes –como la *Convención sobre los Derechos del Niño* o la *Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*–. El tercer grupo está integrado por libros extranjeros más conceptuales y teóricos, como *Bullying at school: What we know and what we can do* de D. Olweus (1993), *Mobbing escolar: violencia y acoso psicológico contra niños* de I. Piñuel y A. Oñate (2007). Por último, el cuarto grupo comprende manuales y guías que recomiendan acciones concretas para la realización de intervenciones específicas en la violencia escolar, cuyos autores son organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales (*Estrategia de Protección a la Infancia* del UNICEF, 2008; *Seminario sobre Reducción y Prevención de los Riesgos de Desastres en la Enseñanza* de la UNESCO, 2009), dependencias gubernamentales (*Boletín de Prevención de Accidentes del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes*, CONAPRA, 2001), entre otros.

En algunos casos se mencionan resultados de estudios realizados en las entidades, el Distrito Federal o en el país, pero generalmente no tienen representatividad estadística, ya sea por régimen de institución educativa (pública vs. privada), modalidad del servicio educativo (general, técnico, indígena, comunitario, etc.), nivel escolar (preescolar, primaria, secundaria, educación media superior, superior), grado o población (por sexo, edad, nivel educativo, estatus socioeconómico, localización geográfica). Por esta razón, las iniciativas basadas en datos como esos, pueden ser fácilmente cuestionadas.<sup>12</sup> En este contexto, urge vincular a los grupos

<sup>12</sup> Este hecho ilustra la carencia de investigaciones, pero éstas no se limitan a la realización de en-



de expertos y los legisladores no sólo para ampliar el estudio de la violencia en nuestras escuelas sino para articular a los numerosos actores que tienen diferentes responsabilidades políticas, legislativas, comunicativas, preventivas y académicas en su atención. Esta articulación contribuiría significativamente al conocimiento sobre la violencia en las escuelas mexicanas, sus principales expresiones, dimensiones y consecuencias más importantes, lo cual ayudaría a la creación de leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos para su atención.

## Conclusiones

Este documento confirma la relevancia que tiene el conjunto de iniciativas presentado por numerosos legisladores de los Congresos Locales, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y del *Congreso de la Unión* como un material invaluable para conocer cómo este grupo de actores concibe y propone acciones legislativas concretas para su abordaje en México. La riqueza de este material es tal que, aun circunscribiendo su análisis a tres dimensiones como la teórica, la jurídica y la política como se hizo aquí, fue posible encontrar elementos valiosos para ampliar su discusión académica y política en nuestro contexto. Si bien varios de esos elementos han sido presentados y debatidos en el apartado precedente, conviene retomar algunos de ellos para concluir.

Los asuntos relacionados con la violencia en las escuelas y, especialmente, con el *bullying* están en las agendas de los Congresos Locales, la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* y el *Congreso de la Unión*. De este modo, los legisladores como otros actores importantes (los tomadores de decisiones, las autoridades educativas, los medios de comunicación, los líderes de organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, los académicos y los integrantes de las comunidades escolares), están interesados en la violencia en las escuelas y en los graves efectos que ésta genera en el desarrollo individual y social. Otro punto encomiable es que una parte importante de las iniciativas está concentrada en la prevención de la violencia en las escuelas. Con ello, estas iniciativas se unen a aquellas corrientes que reconocen que la violencia escolar es un complejo y acuciante problema contemporáneo, pero también sostienen que es un fenómeno que, aun en las condiciones más adversas, se puede prevenir y evitar.

223


No obstante, hay otros aspectos que no son del todo encomiables. Por ejemplo, el contenido de una parte importante de las iniciativas se concentra en cierto tipo de violencia, especialmente el acoso entre pares, lo cual reduce este fenómeno a un problema de niñas, niños, adolescentes y jóvenes y se omite la posible responsabilidad del sistema educativo o del modelo vigente de escuela mexicana que pudiesen ser causantes de determinadas formas de violencia escolar. Esta percepción si bien justifica las iniciativas de ley respectivas, podría llegar a generar la persistencia y agudización de estos problemas en nuestra sociedad. En términos legales, también se vio que las iniciativas tienen algunas propuestas que podrían contravenir el sistema de protección nacional vigente para la niñez y la adolescencia (Vasconcelos, 2009). Otra debilidad más es que se proponen algunos programas, proyectos y acciones puntuales –réplicas de estrategias como la estadounidense de *Tolerancias cero*– que, ante el incremento de la violencia escolar y la concepción de ésta como un reflejo de la inseguridad pública, por evidencias de otras experiencias nacionales (Krauskopf y OPS, 2006), difícilmente llegarían a alcanzar los resultados deseados en torno a su prevención, disminución y erradicación.

Adicionalmente, hay que señalar que antes de crear nuevos actores en las escuelas, como las *Brigadas de Seguridad Escolar* o los *Consejos Escolares, Municipales y Estatal de Seguridad Escolar*, sería más pertinente recurrir a figuras ya existentes como los *Consejos Escolares de Participación Social*, más aun cuando a partir del *Acuerdo Secretarial 535* (junio 2010) deberían conformar varios comités; de los cuales dos de ellos están

---

cuestas pues también se requiere conocer las dinámicas institucionales que provocan la emergencia de estos fenómenos en las escuelas mexicanas, las formas en que sus manifestaciones se producen, reproducen, significan e incorporan en la vida y cultura escolar cotidianas, entre otras cuestiones.

dirigidos a cuestiones vinculadas 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*. Asimismo, en lugar de asignar nuevas responsabilidades y atribuciones a múltiples actores, habría que pensar en las pre-existentes, sobre todo cuando son responsabilidades, como las de los padres de familia y las autoridades escolares respecto de los niños, previstas ya en diferentes instrumentos jurídicos nacionales y estatales.

Finalmente, la revisión de las iniciativas legislativas confirma la necesidad de ampliar la reflexión y el estudio de la violencia en nuestras escuelas partiendo de su reconceptualización así como del análisis de los distintos tipos de violencia, de sus lógicas y efectos en el aprendizaje, la convivencia escolar, la salud, el desarrollo social, la democracia, el derecho a la educación así como el bienestar individual y la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. 

## REFERENCIAS

BROWN, J. and P. Munn. (2008). *School violence' as a social problem: charting the rise of the problem and the emerging specialist field.*, in: International Studies in Sociology of Education. Vol. 18. Núm. 3–4. September–December., pp. 219–230.

FURLAN, A.; M. A. Pasillas; T. Spitzer y A. Nashiki. (comps.) (2010). *Violencia en los centros educativos. Conceptos, diagnósticos e intervenciones*. Buenos Aires, Argentina. NOVEDUC.

FURLONG, M. J., and G. M. Morrison. (1994). *Introduction to mini-series: School violence and safety in perspective.*, in: School Psychology Review, 23. No. 2. June.139.

GOBIERNO de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007–2012*.

GÓMEZ, A. (2005). *Violencia escolar e institución educativa.*, en: Revista Mexicana de Investigación Educativa. México. COMIE. Núm.26.

HENRY, S. (2000). *What is school violence? An integrated definition.*, in: The annals of the American Academy of Political and Social Science. January., pp. 16–29.

224

INSTITUTO Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2007). *Disciplina, violencia, consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*. México: INEE. 204 p.

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

NACIONES Unidas (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*.

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

SECRETARÍA de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Media Superior. (2008). *Encuesta Nacional Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior*. México. SEP–SEMS.

THOMPSON, D. E. (2000). *School violence: gangs and a culture of fear.*, in: The annals of the American Academy of Political and Social Science. January., pp. 54–71.

VASCONCELOS M., R. (2009). *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*. México. IJ/ UNAM, UNICEF.

ZURITA Rivera, Ursula. (2009). *La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México.*, en: Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, LXI Legislatura Cámara de Diputados – Centro de Estudios y de Opinión Pública. Vol. 2. Núm. 4., pp. 43–72.

ZURITA Rivera, U. (2010a). *Los desafíos del Programa Escuela Segura en el Vigésimo Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño*, en: Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Infancia y Juventud en Lucha por sus Derechos. México. Ednica IAP. Año 1. Núm. 2., pp. 118–124.

ZURITA Rivera, U. (2010b). *Propuestas de intervención sobre violencia escolar. Experiencias de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura en México.*, en: A. Furlan, M. A. Pasillas; T. Spitzer y A. Nashiki (comps.). *Violencia en los centros educativos. Conceptos, diagnósticos e intervenciones*. Buenos Aires. NOVEDUC., pp. 189–239.

ZURITA Rivera, U. (2011a). *Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar.*, en: Revista Mexicana de Investigación Educativa, COMIE. Núm. 48., enero–marzo., pp. 131–158.

ZURITA Rivera, U. (2011b). *La diversidad y la violencia en las escuelas: limitaciones actuales en las políticas educativas mexicanas.*, en: *Revista Novedades Educativas*. Argentina. NOVEDUC. Núm. 247., pp. 23–27.

# ¡SEAMOS AMIGOS POR LA PAZ!

*Porque un Amigo por la Paz contribuye a la construcción de una **Cultura de Paz** en su entorno y opta por la no violencia como un estilo de vida, fundamental hoy en día.*

## Apóyanos con \$175.00 mensuales

*De esta manera contribuyes a que más niñas y niños adquieran habilidades sociales que contrarresten el Bullying y fortalezcan la convivencia libre de violencia dentro de escuelas y comunidades en Monterrey.*

225

**BANORTE**  
Cuenta No. 120-04231-9



### CREESER ABP

Somos una organización civil nacida hace diez años que promueve el desarrollo atendiendo la violencia en comunidades desfavorecidas, mediante la construcción de una Cultura de Paz a través de proyectos educativos que nos impulsen a **SER MAS PERSONAS SIN VIOLENCIA EN MEXICO.**



[www.creeser.org.mx](http://www.creeser.org.mx)

Ricardo Covarrubias 3303, Col. Primavera, Monterrey, N.L. | Tel: (81) 1234-2929

*Tu participación es muy importante para que CreeSer tenga mayor alcance en escuelas que necesitan nuestros programas formativos.*

**Di que sí y envíanos tu nombre, teléfono y correo electrónico:**  
Por e-mail a [info@creeser.org.mx](mailto:info@creeser.org.mx) o por fax al (81) 1234-2929