

La violencia escolar desde los medios de comunicación y el poder legislativo en México

School violence seen from the media and legislative power in Mexico

Ursula Zurita Rivera¹

Resumen

El artículo examina algunas de las principales conceptualizaciones y posturas acerca de la violencia en las escuelas mexicanas propuestas recientemente por parte de dos actores externos al sistema educativo cuya importancia es incuestionable: Se trata de los medios de comunicación y el poder legislativo. Estas miradas se abordan mediante un análisis de contenido de las noticias en la prensa escrita de alcance nacional así como de las leyes existentes en once entidades y una revisión documental de la literatura especializada, tomando en cuenta las conceptualizaciones, propuestas e implicaciones más relevantes para el sistema educativo y las escuelas. Este análisis es esencial dado el alcance profundo de las funciones que estos dos actores cumplen en el país y, sobre todo, por la peculiar manera en que ellos han contribuido a enfocar y, en consecuencia, a impulsar acciones concretas dirigidas a la prevención y erradicación de la violencia escolar en México.

Palabras clave: violencia escolar, medios de comunicación masiva, poder legislativo, sistema educativo, México.

Abstract

The article examines some of the main concepts and attitudes about violence in Mexican schools proposed recently by two actors external to the education system whose importance is indisputable: it's the media and the legislature. These looks are addressed through a content analysis of the news in the newspapers nationwide as well as eleven entities existing laws and a documentary review of literature, taking into account the conceptualizations, proposals and relevant implications for the educational system and schools. This analysis is essential given the deep scope of functions that comply with these two actors in the country and, above all, by the peculiar way they have contributed to focus and, consequently, to promote specific actions aimed to the prevention and eradication of violence in schools in Mexico.

Key words: school violence, mass media, legislature, education system, Mexico.

¹ Doctora en ciencia política (UNAM), profesora e investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México desde 2004, uzurita@flacso.edu.mx

Introducción

Este trabajo examina la violencia escolar a partir de la mirada de dos actores externos al sistema educativo y de las escuelas cuyos discursos y acciones son de gran importancia por su impacto en la formulación de las políticas y programas educativos y, sin duda, en su propio funcionamiento cotidiano. Se trata de los medios de comunicación y del poder legislativo quienes, a pesar de dicha relevancia, hasta ahora han sido poco considerados en la producción académica nacional y latinoamericana desde esta perspectiva.² Basándome en una revisión documental y análisis del contenido de las noticias de la prensa escrita de circulación nacional y estatal así como de las once leyes de convivencia, seguridad y violencia escolar existentes en varias entidades del país, aquí presento algunos resultados de esta investigación cuyas dimensiones analíticas son las concepciones sobre violencia escolar, las propuestas y el alcance de las mismas para el sistema educativo y sus escuelas.

El acercamiento emprendido aquí obedece al propósito de estudiar los múltiples y, a veces, contrapuestos discursos sobre la violencia en las escuelas que intensifican el debate en el escenario público de nuestro país. Las evidentes divergencias entre los actores participantes también responden a los distintos recursos, facultades, responsabilidades y atribuciones que los distinguen, más allá de la experiencia y el conocimiento especializado que cada uno de ellos poseen en los temas correspondientes. Como producto de esto, hay una mayor complejidad que se agudiza porque este conjunto de actores parece estar constantemente en aumento; lo cual aunque a primera vista podría ser un hecho positivo que daría cuenta de una preocupación e interés por este tema; a la vez también podría ser interpretado como negativo ya que revelaría que es consecuencia del incremento y gravedad de los múltiples efectos indeseables que la violencia genera en todos los órdenes del desarrollo individual y social. Desde una perspectiva más amplia, las acciones gubernamentales dirigidas a la convivencia, la seguridad y la violencia reproducen varias de las debilidades y problemas que exhiben el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas públicos de desarrollo social (CONEVAL, 2012), en donde hay confusión conceptual e institucional respecto a

² Es cierto que existe una enorme y vasta literatura sobre los efectos de los medios de comunicación masivos en ciertas expresiones de violencia entre diversos individuos y grupos, como el público infantil y juvenil por los contenidos de ciertos canales y programas. Sin embargo, como se verá adelante, éste no es el objeto de análisis en este trabajo.

los problemas públicos que se desean abatir, resarcir o prevenir a la vez que la hay acerca de sus causas y consecuencias; la formulación de las políticas, programas y acciones respectivas generalmente no está asociada a los derechos humanos. Estos problemas se agudizan por la reproducción desarticulada de acciones a cargo de numerosos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Los caminos por los cuales ha transitado la intervención pública en esa violencia, - especialmente, la acción gubernamental a nivel nacional pero aún dentro de cada entidad- no han sido homogéneos ni unilineales. En el presente existe, en términos generales, la concepción de que la violencia en las escuelas es un problema de primer orden no sólo en este país sino en otros, en otras regiones y continentes (IIDH, 2011; Benbenishty y Astor, 2008; Carra, 2009) pero, a diferencia de otras épocas, en el presente se concibe como un fenómeno que no le compete exclusivamente a las escuelas ni a los sistemas educativos y, en consecuencia, que para su prevención y erradicación son indispensables los esfuerzos de una amplia variedad de actores. Llegar a este acuerdo no ha sido sencillo y, como se verá, es un acuerdo frágil porque los discursos construidos intersubjetivamente por los propios actores involucrados (Berger y Luckmann, 2000), muestran no sólo diferentes concepciones y visiones del problema sino hasta posturas irreconciliables acerca de su definición y, sin duda, en las propuestas de intervención para alcanzar dichos objetivos.

Cuando se piensa en el papel de ciertos actores en torno a la violencia en las escuelas mexicanas (como los organismos internacionales, las autoridades gubernamentales, las autoridades educativas, los legisladores, los especialistas, los medios de comunicación, los integrantes de las comunidades escolares, entre otros), es inevitable advertir la compleja tarea que supone la articulación de sus esfuerzos. Por ejemplo, si esas diferencias se ubican en la concepción de la violencia en las escuelas, los retos se incrementan al iniciar un trabajo entre varios actores si unos la conciben como un problema exclusivo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; mientras que otros la piensan como un reflejo de la violencia social que predomina en diferentes ámbitos y que ha alcanzado una influencia determinante en la vida escolar. De igual modo, se imagina difícil si unos la ven como una amenaza a los procesos de enseñanza y aprendizaje y, por ende, circunscrita al aula y sus integrantes; pero otros actores la asumen como la muestra palpable de la delincuencia juvenil, la desintegración familiar y el mal uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, la responsabilidad de la

prevención y reducción de la violencia en las escuelas para algunos actores reside únicamente en las autoridades educativas y escolares; en contraste con aquellos que aseveran que su atención le compete a la sociedad entera, es decir, no sólo al sistema educativo y sus autoridades.

La investigación en estos tópicos ha avanzado en México por momentos de manera titubeante pero más recientemente de forma dinámica a tal grado que hoy se puede afirmar con toda contundencia, la existencia de un campo de investigación educativa en torno a la violencia, seguridad y convivencia escolar (Furlan y Spitzer, 2013). No obstante, sorprende el poco interés que suscita el estudio del papel de los medios de comunicación y del poder legislativo sobre la violencia en las escuelas. La idea que justifica este trabajo es, precisamente, impulsar el análisis sobre la violencia que no se acote al aula y/o la escuela, es decir, *ver este fenómeno contemporáneo en perspectiva* como lo ha estado en agendas investigativas desarrolladas en otras latitudes desde hace décadas (Visser, 2006; IIDH, 2011).

Para conocer los resultados más destacados de la investigación realizada en torno al papel de los dos actores que aquí interesan, los medios de comunicación y el poder legislativo, es necesario situarlos en un contexto un poco más amplio para que sea factible identificar varios elementos que permitan su posterior análisis. Precisamente, el siguiente apartado tiene esta intención.

Contexto

Difícilmente se podría entender y explicar el papel desempeñado tanto por los medios de comunicación como por el poder legislativo en México si no se hace una breve contextualización en la cual se inscribe su actuación. Los últimos años en este país hemos observado la diversificación y expansión de los múltiples actos e incidentes agrupados bajo el término violencia escolar y que suceden en las instituciones educativas o en su entorno inmediato. En consecuencia, este fenómeno no ha quedado desapercibido por una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales, educativos y no educativos, de escala local, estatal, nacional e internacional, expresando la preocupación de la sociedad hacia los distintos actos violentos en las escuelas, la cual se ha cristalizado en numerosas acciones hacia este fenómeno asumiendo que corresponde a una realidad en la cual sí se puede incidir y, en consecuencia, modificarla.

Frente a este desafío es vital la participación de muchos otros actores, además de las autoridades gubernamentales del sector educativo, quienes tienen un papel fundamental en el diseño, formulación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas y programas orientados a la prevención, tratamiento y erradicación de la violencia escolar. No obstante, el estudio de los resultados e impacto de la colaboración de esa amplia gama de actores no gubernamentales, ha sido una línea muy poco explorada según lo muestra la producción académica en el periodo 2002 – 2011 -como libros, capítulos, artículos, ponencias y tesis de posgrado-; pero todavía es más escasa la investigación respecto al papel y alcance de los medios de comunicación y el poder legislativo en la violencia escolar (Zurita, 2013).

En el caso particular de los medios de comunicación, quizás este desinterés obedece al hecho de que “los investigadores generalmente [los] consideran como un enlace pasivo entre los mensajes de la elite y la opinión de las masas” (Stein *et al.*, 2006: 105). En contraste, son los políticos y otros actores -como los legisladores-, quienes les reconocen “la capacidad para utilizar la cobertura informativa a fin de establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmo de las decisiones, cambiar los incentivos para el apoyo a las políticas y aumentar el costo del comportamiento estrecho o en interés propios” (ibid, 106). Pero más allá de la influencia que los medios consiguen en el terreno correspondiente a la formulación de las políticas, programas o acciones gubernamentales dirigidas a la violencia en las escuelas, la participación de los medios no es intrascendente ya que le asignan sentidos y significados que, de acuerdo con sus singulares códigos, posibilitan la (re)construcción de realidades sociales permanentemente. Además, los medios proporcionan estructuras que organizan e interpretan la realidad social así como comunican y actualizan los discursos y posteriormente estas construcciones son las que llegan a esos vastos y heterogéneos públicos con los cuales establecen sus procesos informativos que, a su vez, son retomados por otros actores para construir y modificar sus discursos y acciones en la materia (Killingbeck, 2001).

El análisis del papel de los medios de comunicación en torno a la violencia escolar permite adentrarse en su desempeño en el contexto de la formulación de los problemas concebidos *públicos* con el fin de que sean incorporados en la agenda de las políticas públicas; también propicia un acercamiento a las distintas formas en que se observa y conceptualiza la violencia en las escuelas mexicanas hoy en día; y, por último, porque

pone al descubierto un subcampo de análisis hasta ahora escasamente examinado en la agenda investigativa y en la de las políticas públicas.

Así como este tema no ha tenido una presencia destacada en el ámbito académico en México, tampoco lo hay acerca de las Leyes específicas en materia de convivencia, seguridad y violencia escolar promulgadas en los últimos años en casi todas las entidades del país.³ Tal parece que no sólo el difícil acceso a esta información o el hecho de que aún se tiende a ver a las leyes como un campo de estudio para expertos en derecho, son razones que explican su limitada presencia en las investigaciones educativas sino, lo más grave, su desconocimiento entre los especialistas y los propios funcionarios de los sistemas educativos de nivel federal y estatal así como entre integrantes de las comunidades escolares.

Para entender el alcance de la legislación existente en materia de convivencia, seguridad y violencia escolar en México, es necesario aludir a, por lo menos, cuatro referencias que si bien cada una tiene un status jurídico específico y una relación singular con la violencia escolar, todas coinciden en que podrían llegar a impactar en su prevención, tratamiento, erradicación, sanción y reparación (Zurita, 2013). La primera comprende el conjunto de Leyes nacionales y estatales dirigidas a la protección y defensa de los derechos de las y los niños, niñas, adolescentes y jóvenes así como todo el sistema de justicia para adolescentes (Vasconcelos, 2009) y que está vinculado con los tratados internacionales para la protección y garantía de los derechos de estas poblaciones, como la Convención sobre los Derechos del Niño. La segunda referencia es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia emitida en el 2007, la cual de manera específica se refiere a las modalidades de la violencia contra las mujeres, entre las cuales incluye la violencia docente, entendida *aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros*. La tercera está ubicada en el ámbito educativo y corresponde a diferentes instrumentos del marco normativo (Ley General de Educación, Ley del Servicio Profesional Docente, Ley General del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa) y de política educativa (Acuerdos Secretariales 535, 716, 717, entre otros) donde se desprenden lineamientos y referencias para la actuación de autoridades educativas e integrantes de las comunidades escolares

³ México está conformado por 31 entidades y un Distrito Federal, sólo en Chiapas, Tlaxcala, Jalisco y Sinaloa no hay leyes aprobadas.

orientada a la prevención de la violencia y el impulso de la convivencia escolar libre de violencia. La cuarta referencia se remonta a la reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada en junio del 2011, la cual es concebida como uno de los últimos esfuerzos más relevantes para la protección efectiva de los derechos fundamentales en México. Esta reforma no contiene ninguna referencia explícita a la violencia escolar, pero su trascendencia está en varios asuntos cruciales, entre los que destacan, por una parte, la incorporación del concepto de derechos humanos como eje de la actuación y articulación de todas las autoridades de diferente nivel; y, por la otra, la inclusión de las disposiciones en materia de derechos humanos del sistema internacional como normas del mayor rango en el ordenamiento jurídico mexicano (Carbonell y Salazar, 2011).

Las Leyes existentes, ya sea de manera individual o en conjunto, enfrentan el desafío de prevenir y eliminar la violencia en las escuelas mexicanas así como de promover en ellas, ambientes escolares basados en la convivencia respetuosa de los derechos humanos. Dada la situación que guarda la violencia en las escuelas en México y América Latina, sobre todo en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay.⁴, estas Leyes proporcionarán en los siguientes años lecciones importantes en múltiples sentidos.

Resultados

El análisis expuesto a continuación está dividido en dos grandes partes según los actores considerados en este trabajo y, como se verá en el análisis, hay resultados comunes entre ambas partes. A continuación se reportan los principales hallazgos relativos a las dimensiones generales que guiaron el análisis: a) conceptualizaciones de la violencia en las escuelas; b) acciones y estrategias planteadas; y, por último, c) implicaciones más destacadas para las políticas educativas, el sistema educativo y sus escuelas.

⁴ Entre los casos que conforman la ola actual de Leyes promulgadas en esta materia, se hallan: la Ley núm. 20.536 sobre Violencia Escolar en Chile (2011); la Ley 29719 que Promueve la Convivencia Sin Violencia en las Instituciones Educativas en Perú (2012); la LEY No.-1620 "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 en Colombia (2013); la Ley Núm. 4633 Contra el Acoso Escolar en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas en Paraguay (2012), el Decreto Supremo 1302 de Erradicación de la Violencia en las Escuelas en Bolivia (2012) y Ley Nacional N° 26.892 Ley sobre la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad en la Escuela (2012).

Miradas, voces y acciones de los medios de comunicación mexicanos hacia la violencia escolar en México

Para realizar este análisis, se hizo un seguimiento de la prensa escrita de presencia nacional a través de internet en el periodo que abarcan los meses de junio 2011 a septiembre del 2014. Dicho seguimiento mostró lo siguiente:

- Hay una presencia importante del tema en torno a la violencia en las escuelas mexicanas en la prensa escrita nacional. Este hecho denota el interés sobre este fenómeno que conforme pasa el tiempo tiene mayor visibilidad en diferentes terrenos de la vida pública, más allá de los educativos y escolares. Las respuestas dirigidas a este problema, cuyo carácter público es cada vez más incuestionable, son expresadas por múltiples actores de distinta escala y de acuerdo con las formas en que este fenómeno es concebido desde diversos discursos.
- Existe un notorio incremento de las noticias sobre la violencia escolar asociado a hechos muy concretos. Entre ellos destacan la aprobación de alguna ley estatal en la materia; el debate iniciado en torno a la publicación por parte de alguna entidad de gobierno, de la sociedad civil o de un organismo internacional o regional de cifras de casos, especialmente cuando se trata de casos de *bullying* y hasta algunos (supuestos y reales) casos de suicidio y homicidio;; la presentación de algún informe institucional internacional, federal o estatal, la realización de algún evento en el sistema educativo federal o en los estatales; entre otros sucesos. También se identificaron hechos ajenos al sistema educativo como el estreno de algún filme nacional o extranjero donde se aborda dicha temática; la declaración de algún personaje popular (espectáculos, deportes, etc.) respecto su experiencia personal en la materia, por ejemplo.
- Una clasificación tradicional de las noticias señala que éstas pueden ser informativas o de entretenimiento. Es obvio que cuando los medios escritos dan noticias de la violencia en las escuelas, en principio no se clasificarían en el rubro del entretenimiento. No obstante, por las formas en que se abordaje se ha extendido en años recientes, se ha visto que dichas, no se circunscriben necesariamente al espacio de lo informativo. De este modo, hay noticias vinculadas a la violencia escolar (telenovelas, series, películas, campañas

publicitarias, experiencias personales figuras populares) pero donde se destaca esta dimensión de entretenimiento.

- Los discursos expresados en el contenido de las noticias muestran, en su gran mayoría, una marcada inclinación hacia el abordaje con tintes sensacionalistas, escandalosos, amarillistas y banales que refuerzan estereotipos, prejuicios y también la desigualdad, la exclusión, la discriminación y el racismo tanto en el espacio escolar y educativo como en el social-
- El abordaje del tema por parte de artistas y estrellas de la televisión, el radio o los deportes así como en películas nacionales e internacionales, ha contribuido, sin duda, a visibilizar la existencia y gravedad de la violencia escolar en México; pero también, paradójicamente, ha contribuido a su trivialización y superficialidad e incluso a un conocimiento erróneo sobre este fenómeno.
- El contenido de las noticias destaca por el escaso conocimiento y empleo de los resultados y hallazgos derivados de las investigaciones académicas de origen nacional.
- La prensa escrita impulsa la visibilización de ciertos actores (estudiantes, docentes y padres de familia) y también favorece el ocultamiento y desconocimiento de otros (los académicos, las autoridades gubernamentales, la iniciativa privada) que, en conjunto, tienen varias responsabilidades al respecto según se establece desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los recursos usados por la prensa escrita nacional y estatal están directamente vinculados con las formas en que los medios construyen *el escenario* donde sitúan las notas sobre la violencia escolar; es decir, expresan el tratamiento periodístico del tema abordado. Entre los recursos tradicionales, el empleo de las fotografías muestran contextos que no necesariamente se corresponden con el contenido: Por ejemplo, hablan de contextos rurales y las fotografías aluden a espacios urbanos; hablan de escuelas primarias, y las fotografías son de adolescentes y jóvenes de cuyas edades corresponderían a otros niveles educativos. También es común encontrar fotos donde sin explicitar si los hechos ocurren en escuelas públicas o privadas, pero las fotografías corresponden a instituciones públicas. Además en ellas es común ver a niñas, niños, adolescentes y/o jóvenes de fenotipos mestizos o indígenas, se golpean ante la mirada indiferente de otras personas.

Respecto a otros recursos, como los datos, hay notas que proporcionan cifras que no respaldan las situaciones de violencia escolar descritas, haciendo aseveraciones contundentes que no son consistentes ni congruentes con los argumentos esgrimidos en la cobertura correspondiente.

- Un recurso esencial son los títulos de las notas. Aquí no se puede profundizar demasiado en ellos pero, sin duda, merecerían un estudio específico porque es usual constatar que son absurdos, muestran ignorancia, amarillismo, imprecisión o simplemente son desafortunados.
- Las propuestas de la prensa tienden a respaldar ciertas iniciativas de numerosos actores gubernamentales y no gubernamentales, educativos y no educativos, nacionales e internacionales. De manera notoria se advierte tendencias que son proclives a respaldar iniciativas de mano dura, abogando por la penalización de aquellos actos de violencia escolar, que amenazan el respeto y garantía de los derechos de las niñas, niños, adolescentes como también amenazan el derecho a la educación establecido constitucionalmente y hacen caso omiso de la obligación también constitucional que tienen las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1º).

Miradas, voces y acciones del poder legislativo hacia la violencia escolar en México

Entre 2008 y 2014 fueron promulgadas: 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, la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar en el Distrito Federal, la Ley para la Prevención, Combate y Erradicación de la Violencia en el Entorno Escolar del Estado de Yucatán y la Ley para la Atención de la Violencia Escolar en Michoacán, 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, la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar en el Distrito Federal, la Ley para la Prevención, Combate y Erradicación de la Violencia en el Entorno Escolar del Estado de Yucatán, la Ley para la Atención de la Violencia Escolar en Michoacán, la Ley de Prevención Escolar del Estado y Municipios en San Luis Potosí, la Ley para la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, la Ley para la Prevención, Protección, Atención y Erradicación de la Violencia Escolar en Hidalgo, la Ley Para Prevenir, Atender Y Erradicar La Violencia Entre Estudiantes del Estado de Quintana Roo, la Ley número 1256 para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del estado de Guerrero, la Ley para la Prevención y Tratamiento del Acoso Escolar en las Instituciones Educativas del estado de Oaxaca, la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Escolar en el estado de Aguascalientes, la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia en Planteles Escolares y su Entorno Social en el Estado de Tabasco, la Ley para la Prevención de la Violencia en el Entorno Escolar en el Estado de Tamaulipas, la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Campeche, la Ley de Seguridad Integral Escolar para Colima, la Ley Estatal para la Convivencia y Seguridad de la Comunidad Escolar de Morelos, la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar el Acoso Escolar en Zacatecas, la Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar en el Estado de Baja California. Además hay adiciones y reformas en las Leyes Estatales de Educación en Chiapas, Jalisco, Sinaloa, Querétaro para prevenir, atender y erradicar la violencia y/o acoso escolar. Hay iniciativas de Ley o de reforma de las leyes educativas sobre el acoso, la convivencia, la seguridad y la violencia así como propuestas en ámbitos correspondientes a leyes de otras áreas (salud, por ejemplo) en los Congresos Locales de Oaxaca, Tlaxcala, Querétaro, entre otras entidades

Los resultados más importantes del análisis de contenido y de la revisión documental realizados, son los siguientes:

- Las Leyes conciben a la escuela como una institución conectada estrechamente con su entorno inmediato y con la sociedad en su conjunto. Esta aproximación es enmarcada por dos discursos extendidos no sólo en México sino en buena parte de los países del mundo y que están ubicados en polos opuestos, dentro de los cuales se encuentran otros que retoman y combinan en mayor o menor medida, planteamientos de ambos El primer discurso está relacionado con el régimen

internacional de los derechos humanos y los procesos de democratización de los noventa, en donde la violencia escolar -dado que afecta todas las áreas que aseguran el bienestar y desarrollo integral de la niñez, la adolescencia y la juventud- es concebida como una amenaza para los derechos humanos e interesa a diferentes actores porque trasciende a la educación, las instituciones educativas y sus autoridades. El segundo discurso reconoce 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. De este discurso se han inspirado programas y proyectos enmarcados por las políticas de seguridad pública nacional, derivándose iniciativas específicas dirigidas a la violencia escolar (Zurita, 2013).

- Las Leyes retoman y, en cierto sentido, reproducen dichos discursos pero de formas singulares. De éstas, la del Distrito Federal tiene, desde su nombre, mayor cercanía con el primero. 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 de la escuela tales como la portación de armas o de sustancias nocivas para la salud. Sin embargo, en general todas las Leyes citan la Convención sobre los Derechos del Niño para argumentar su pertinencia y para situarlas en el marco jurídico internacional y nacional de defensa y protección de los derechos de las y los niños y adolescentes (Zurita, 2012a; 2012b).
- Las Leyes reflejan visiones singulares de la violencia en las escuelas donde algunas insisten (Veracruz, Yucatán), en considerarla como un problema fundamentalmente entre niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Haciendo caso omiso de la complejidad que encierra este fenómeno y que trasciende la concepción tradicional de la indisciplina estudiantil o del uso excesivo del poder y la autoridad docente, se desconoce que la violencia también la viven de distintas formas los integrantes restantes de las comunidades escolares, que emerge y se nutre de las relaciones jerárquicas y autoritarias basadas en arraigados patrones de desigualdad, inequidad, discriminación, racismo, homofobia y exclusión (Zurita, 2012a; 2012b).

- De las Leyes, dos se concentran en la seguridad escolar (Tamaulipas, Sonora), dos en violencia escolar (Yucatán, Michoacán), dos en la seguridad escolar integral (Nayarit, Puebla), una en acoso (Veracruz) y otra en la convivencia libre de violencia (Distrito Federal) y de manera especial las últimas tres leyes se abocan a la prevención de la violencia escolar (San Luis Potosí, Guanajuato e Hidalgo).
- Las Leyes indican diversas cuestiones del funcionamiento escolar y que tienen que ver con las numerosas formas en que abordan la violencia escolar. El grado en que se pormenorizan los detalles varía. Algunas desmenuzan las fases que incluye 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, la reparación del daño y el seguimiento de los casos (Zurita, 2012a; 2012b).
- Las Leyes impulsan la participación de diversos actores previamente existentes (como los Consejos Escolares) o deliberadamente creados para desempeñar tareas especiales (por ejemplo, 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 de manera individual (directores) o colectivamente (Brigadas, Consejos, Asociaciones de Padres de Familia). El control, coordinación o supervisión descansa generalmente en las autoridades escolares. No obstante, algunas leyes establecen acciones puntuales para otros miembros de las comunidades escolares, como sucede en el caso de las Leyes de Nayarit, de Tamaulipas y Sonora que aluden explícitamente a la participación activa del alumnado en la seguridad escolar concibiéndola como parte de su proceso formativo (Zurita, 2012a; 2012b).
- Las Leyes asignan diversas responsabilidades a los directores y docentes de investigación de la violencia escolar que deben reportan periódicamente a diversas autoridades. Algunas puntualizan la aplicación de encuestas y sistematización de datos (Veracruz); en otras establecen que con la información se evaluará la gestión escolar sobre la violencia para premiarlas con un Certificado de Calidad de Convivencia Escolar a las que demuestren esfuerzos y resultados importantes (Puebla) .

- Las Leyes crean figuras que encarnan un tipo de participación y que se abocará únicamente a la seguridad: las Brigadas de Seguridad Escolar (Tamaulipas, Sonora, Puebla), las Brigadas de Seguridad Integral Escolar (Nayarit); las Brigadas y los Consejos Municipales y Estatal de Seguridad Escolar (Puebla), el Consejo para la Prevención, Combate y Erradicación de la Violencia en el Entorno Escolar del Estado de Yucatán, los Consejos Delegacionales para la Prevención y Atención de la Violencia en el Entorno Escolar y el Observatorio sobre Convivencia en el Entorno Escolar (Distrito Federal).
- Las Leyes establecen algunos cambios en las normas escolares: Sobre los reglamentos, las Leyes estipulan la necesidad de que en ellos se defina la violencia, sus manifestaciones, los derechos y obligaciones de sus integrantes así como las sanciones que se adjudicarán a quienes cometan alguna falta. Algunas Leyes recomiendan explícitamente la incorporación de los derechos de los alumnos en los reglamentos; mientras que otras enumeran las sanciones para los diferentes integrantes escolares que cometan alguna falta. Cuando se trata del alumnado, dentro de las sanciones se incluyen la amonestación privada, el tratamiento, la suspensión y la transferencia a otra escuela (Veracruz, Yucatán) (Zurita, 2012a; 2012b).

Discusión

Una vez mostrados algunos de los resultados más relevantes, se puede decir que en México, como en muchos otros países, los medios de comunicación constituyen un actor central para la atención otorgada a la violencia escolar que se materializa en la generación de una opinión y debate públicos y en la formulación de políticas y programas dirigidos a la prevención, tratamiento y eliminación de este problema (IIDH, 2011; Visser, 2006). Si bien la atracción que le suscita la violencia a los medios de comunicación es inevitable, es esencial exigirles a éstos un abordaje pero *con* es decir como un acontecimiento ubicado en un contexto escolar, educativo, geográfico determinado *perspectiva* (Visser, 2006). Así, en lugar de presentar a las escuelas como si se hallasen en un caos permanente, la prensa debería incluir información objetiva, sistemática y confiable del fenómeno y su magnitud en un horizonte temporal y espacial más amplio; partiendo de sus responsabilidades en ejercicio de la libertad de prensa en un país que se

asume democrático. De hacerlo, se disminuiría el escaso, parcial y, hasta, erróneo conocimiento que de modo frecuente aparece débil o nulamente fundamentado; lo cual contribuye no sólo a la desinformación entre su público sino a la formulación, diseño e implementación de acciones erróneas.

El abordaje noticioso de la violencia escolar, especialmente del acoso entre las y los estudiantes, con información poco confiable, acompañado con un tono amarillista y sensacionalista, exhibe el interés por impulsar el pánico social entre numerosos actores gubernamentales y no gubernamentales, como se ha documentado ampliamente en otras latitudes (Killingbeck, 2001). Con ello, convocan a emprender acciones punitivas, sancionadoras, autoritarias y verticales que amenazan los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En contraste las opiniones vertidas por algunos actores comprometidos y responsables con la defensa y garantía de los derechos humanos, como las autoridades gubernamentales, no logran revertir los efectos negativos de esas campañas libradas en los espacios mediáticos aun cuando sus argumentos son sólidos. Tal como lo muestra la siguiente cita: “El Instituto Interamericano de Derechos Humanos considera que es importante recuperar [la violencia escolar] como una cuestión de dignidad y derechos y arrojar luz sobre sus diversas aristas con un claro enfoque de derechos humanos, que prejuicios y estereotipos, hipótesis apocalípticas arbitrarias, opiniones sin base cierta y propuestas represivas de `mano dura´. Estas últimas son particularmente peligrosas, no sólo porque la investigación especializada ha demostrado que son ineficaces, sino porque tienen a condonar o promover la violación de otros tantos derechos humanos en nombre de un `orden´ o una `paz´ definidos de manera unilateral por quienes detentan posiciones de poder” (IIDH, 2011: 36-37).

En cuanto a las leyes sobre convivencia, seguridad y violencia escolar existentes en casi todo el país, de ser aplicadas, son esperables las consecuencias de corto, mediano y largo plazo en lo concerniente a los arreglos y la capacidad institucional de las escuelas y del sistema educativo frente a los desafíos que plantea la prevención, la identificación, la sanción por la violencia escolar. Para que estos cambios ocurran en la gestión de las escuelas, es fundamental transformar desde el nivel macro (sistema) hasta el micro (aulas) de la estructura educativa (Aguerrondo, 2012; Zurita, 2012a, 2012b). Estas transformaciones suponen otros cambios más allá del sector educativo y, propiamente del sistema educativo ya que hacen referencia a múltiples actores gubernamentales a quienes se les asignan varias responsabilidades para atender estos fenómenos escolares.

Estas circunstancias pondrán a prueba la capacidad institucional para asumir nuevas o renovadas obligaciones frente a problemas que históricamente había estado circunscritos a las decisiones y acciones de las escuelas y sus autoridades (Zurita, 2012a, 2012b). Adicionalmente, está pendiente la armonización de estas Leyes con otros instrumentos normativos de alcance internacional, nacional y local, vinculados a cuestiones cercanas como la erradicación de la discriminación, el acceso de las mujeres a una vida sin violencia, la igualdad entre mujeres y hombres, la prevención social de la violencia y la delincuencia en México. Por ejemplo, con leyes promulgadas en México recientemente como 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), la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012) o con la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños Adolescentes (2014).

Frente a este escenario, es urgente emprender más investigaciones para, por un lado, comprender la complejidad inherente a este problema de orden público y, por otro, identificar el peso de los medios de comunicación y del poder legislativo en las decisiones tomadas.

Conclusiones

La actuación de los medios de comunicación y el poder legislativo se suma a la de otros agentes desde aquellos que piensan a la violencia escolar como un problema de salud, seguridad pública y/o educativo, hasta aquellos que lo ven como una amenaza a la defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (PLAN, 2008). La cuestión es que los discursos suponen además de concepciones divergentes, rutas distintas de atención y frecuentemente poco complementarias. De ello, se ha derivado un conjunto de acciones que abarcan las múltiples estrategias de intervención de naturaleza y alcance muy diversos entre sí ya que, en principio, incluyen desde proyectos emprendidos en un aula o en una escuela hasta políticas aplicadas en todas las escuelas de un país determinado, de cierto nivel, modalidad o con alguna característica peculiar.⁵ En México la multiplicidad y heterogeneidad de las acciones indican dos cuestiones positivas que vale la pena subrayar: La primera es que los asuntos asociados a la

⁵ De hecho, la literatura internacional también muestra la diversidad que predomina en esta amplia gama de acciones. Para mayor información véase: UNESCO, 2001; PREAL 2006a, 2007a, 2007b, 2007c; Krauskopf y OPS, 2006; IIDH, 2011.

violencia escolar y, especialmente el acoso entre las y los niños niñas, adolescentes y jóvenes, están presentes en las agendas de numerosos y distintos actores. La segunda cuestión es que sus propuestas, en su gran mayoría, están sustentadas en el reconocimiento explícito -en la mayoría de los casos- de que la violencia escolar se puede prevenir y evitar.

No obstante, desde otra perspectiva la emergencia y puesta en práctica de numerosos programas, proyectos y acciones encaminadas a tratar la violencia escolar que, como bien lo ilustra la experiencia varios países de nuestro continente según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011), no siempre lo hacen de manera coordinada, integral y articulada. El problema es que esta situación a corto, mediano y largo plazo podría crear y generalizar acciones ineficientes, ineficaces, con resultados insatisfactorios y, lo peor, asumiendo e inclusive reiterando la idea de que la violencia en las escuelas es invencible, como también lo es en otros ámbitos.

Un punto adicional que importa subrayar es que los discursos y acciones derivadas del papel desempeñado por los medios de comunicación y el poder legislativo constituyen materia de análisis por sí mismos; en lugar de pensarlas como propuestas y acciones lejanas y al margen del sistema educativo y de las escuelas o, bien, que son asumidos como elementos para contextualizar las investigaciones. Hasta la fecha, en la investigación académica hay desconocimiento acerca de qué tanto inciden las formas, contenidos, mensajes y campañas de los medios de comunicación en torno a la violencia escolar en la construcción de iniciativas de Ley y/o de reformas de Ley donde se abordan este fenómeno como tampoco se sabe con precisión qué tanto influyen en las políticas, programas y proyectos públicos en la materia.

Las razones que justifican a las leyes sobre convivencia, seguridad y violencia escolar como un objeto de estudio pertinente y relevante se debe a que tienen buscan y de ser aplicadas incidirán sin lugar a dudas en los ambientes escolares influyendo en la gestión diaria de los sistemas educativos. Aunque este impacto no es lineal, inmediato, homogéneo ni mecánico pues es previsible que como en otras leyes y reformas educativas, no logren modificar o alterar el núcleo básico de lo que sucede en los salones de clases en los términos esperados. Esto se debe a que la traducción de marcos normativos en políticas y programas públicos así como su posterior implementación alude a procesos institucionales e intersubjetivos complejos que están mediados por una serie de aspectos vinculados con la estructura educativa, la cultura de sus integrantes, las

reglas y normas pre-existentes, las valoraciones y prácticas que se desarrollan día a día dentro de las escuelas. Tal como lo han señalado expertos en reformas educativas e implementación de las políticas educativas (Aguilar, 1993; Ezpeleta, 2004; Lahera, 2006; Rincón Gallardo y Elmore, 2012; Rockwell, 2012), conforme las leyes son *traducidas* en políticas, programas, acciones puntuales así como reglamentos, lineamientos, normas técnicas, reglas de operación que se dirigen a la gestión escolar, los procesos por los cuales transcurre su implementación no son unidireccionales ni directos. Por el contrario, estos procesos se nutren de los contextos educativo, organizacional e institucional en los que se sitúan, llegando a resultados indeterminados y en constante re-significación dada la intervención de un diversificado conjunto de autoridades educativas, funcionarios del sistema e integrantes de las comunidades escolares.

Por razones como éstas, este trabajo reitera la necesidad apremiante de investigar la intervención de otros actores más allá del sistema educativo y de las escuelas que inciden en las múltiples acciones para atender la violencia escolar. Ahora constituye un subcampo poco explorado pero podría ser ampliado disciplinaria e interdisciplinariamente en un futuro próximo mediante estudios de caso o de análisis comparados en diferentes niveles, periodos y contextos.

Referencias citadas

- Aguerrondo, I. (2012). La gestión educativa. Del mejoramiento del aula al mejoramiento del sistema educativo. En: C. Guedes de Rezende, V. Machado y L. 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.
- Aguilar, Luis F. (1993). Estudio introductorio. La implementación de las políticas, México: FCE. pp. 15 - 92.
- Benbenishty, I. (2008). School violence in an international context. A call for global collaboration in research and prevention. *International Journal of violence and school*, 7, 59-80.
- Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas. (2000). *La construcción social de la realidad*. España, Amorrortu editores,
- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar. (coords.). (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Carra, Cecile. (2009). European trends in research into violence and deviance in schools. Achievements, problems and outlook. *International Journal on Violence and Schools*, núm. 10, December, pp. 97 – 110.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México DF. CONEVAL.
- Ezpeleta, Justa. (2004). Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. Emilio Tenti Fanfani (org.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UESCO, pp. 163 – 177.
- Furlan, A. y T. Sptizer (coords.) *Convivencia, Disciplina y Violencia en las Escuelas. Estado del conocimiento del área 17*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) – Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Killingbeck, D. (2001). The role of television news in the construction of school violence as a “moral panic”. *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*, 8(3): 186-202.
- 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.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (IIDH). (2011). *X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Un estudio en 19 países. Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos*. San José: IIDH.
- Lahera P., Eugenio. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela Junio, no. 36, pp. 45 – 62.
- PLAN. (2008). *Aprender sin miedo: La campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*. Working: PLAN, 84 p.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL). (2007a). *Brigadas educativas. Herramientas para la prevención de la violencia escolar*. Santiago de Chile: PREAL – Editorial San Marino.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (PREAL). (2007b). *Planificar para integrar escuela y comunidad. Herramientas para la prevención de la violencia escolar*. Santiago de Chile: PREAL – Editorial San Marino.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (PREAL). (2007c). *Prevención de la violencia en escuelas de nivel básico en Ecuador: Iraq y Sisa. Herramientas para la prevención de la violencia escolar*, Santiago de Chile: PREAL – Editorial San Marino.

- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (PREAL). (2006a). *Conversando en la escuela. Herramientas para la prevención de la violencia escolar*, Santiago de Chile: PREAL – Editorial San Marino.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (PREAL). (2006b). *Cultura de paz. Herramientas para la prevención de la violencia escolar*, Santiago de Chile: PREAL – Editorial San Marino.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (PREAL). (2003). *Estrategias para la prevención de la violencia y promoción de una cultura de paz en las escuelas. Serie Prevención de la Violencia Escolar*. Octubre, Año1, no. 1, Santiago de Chile: PREAL – Editorial San Marino, 4 p.
- Rincón-Gallardo, S. y R. Elmore. (2012). Transforming teaching and learning through social movement in mexican public middle schools. *Harvard Educational Review*. Vol. 82, no. 4, winter, pp. 471 – 490
- Rockwell, Elsie. (2012). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. En: Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.) *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, pp. 77 – 109.
- Stein, Ernesto *et al* (coords.). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social*. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO. (2001). *Cultura de la Paz en la Escuela. Mejores Prácticas en la Prevención y Tratamiento de la Violencia Escolar. Resultados del Concurso Regional de la Red de las Escuelas Asociadas de la UNESCO en América Latina y el Caribe*. Chile: UNESCO – OREALC, 39 p.
- Vasconcelos M., R. (2009). *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*. México, UNAM, UNICEF.
- Visser, John. (2006). Keeping violence in perspective. *International Journal on Violence and Schools*. No. 1, May.
- Zurita Rivera, U. (2012a). Concepciones e implicaciones de las primeras 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, 7, julio-diciembre.
- Zurita Rivera, U. (2012b). Las escuelas mexicanas y la legislación sobre convivencia, seguridad y violencia. *Revista Educación y Territorio*. Colombia. Fundación Universitaria Juan D Castellanos, 1 (2), 19–36.
- Zurita Rivera, U. (2013). Políticas, programas, legislación y acciones gubernamentales y no gubernamentales en: A. Furlan y T. Sptizer (coords.) *Convivencia, Disciplina y Violencia en las Escuelas. Estado del conocimiento del área 17*. México: Consejo Mexicano de

Investigación Educativa (COMIE) – Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).