

Avances y retos de la legislación en materia de violencia y convivencia escolar en México

Dra. Ursula Zurita Rivera

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Ensenada, BC, 20 de octubre de 2016.

Objetivo principal:

Exponer algunos de los principales avances y retos de la legislación en materia de violencia y convivencia escolar en México.

Para ello, se hará un breve recuento del panorama nacional en torno a la legislación específica que existe al respecto en alrededor de 30 entidades de México y que fue promulgada en la última década.

Asimismo, se plantearán algunos referentes para situar la experiencia mexicana en el contexto de América Latina y el Caribe. De manera especial, la exposición pretende contrastar las similitudes y diferencias entre la legislación con que cuenta Baja California para prevenir y erradicar la violencia escolar así como para impulsar la convivencia libre de violencia.

1. Introducción:

- ▶ El panorama legislativo ha experimentado cambios profundos en la última década en México. Así como el interés por la violencia escolar irrumpió en la opinión pública, la academia, el gobierno, la sociedad en su conjunto, este interés invadió los congresos locales y el congreso de la unión.
- ▶ La legislación en materia de violencia y convivencia escolar ha sido concebida más como un elemento del contexto en la investigación educativa que como un objeto de estudio en sí mismo, aun cuando la gran mayoría de las 32 entidades federativas del país tienen alguna ley específica en torno a seguridad, acoso, violencia y/o convivencia escolar.
- ▶ Aunado a ello, la reforma educativa en curso, así como cambios recientes en las acciones de la SEP en torno a la convivencia escolar, por una parte; y, por otra, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, le han añadido complejidad al entramado normativo en los que se sustenta el funcionamiento de las escuelas mexicanas, especialmente en el nivel de educación básica.
- ▶ Con todo, las acciones legislativas (y normativas en general) viven y comparten desafíos (conceptuales, analíticos, metodológicos, técnicos) que se enfrentan otros actores que tienen un papel y responsabilidad importante en la materia.

ENTIDADES QUE TIENEN LEYES SOBRE SEGURIDAD, ACOSO, VIOLENCIA Y/O CONVIVENCIA ESCOLAR

Leyes de Seguridad Escolar/Seguridad Integral Escolar	Leyes para la Atención, Prevención, Atención, Combate y Erradicación del Acoso y Violencia Escolar	Leyes para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar
1. Chihuahua (2004)	1. Veracruz (2011)	1. Distrito Federal (2012)
2. Tamaulipas (2008)	2. Yucatán (2012)	2. Guanajuato (2013)
3. Sonora (2009)	3. Michoacán (2012)	3. Guerrero (2013)
4. Baja California Sur (2009)	4. Nuevo León (2013)	4. Morelos (2014)
5. Nayarit (2010)	5. Hidalgo (2013)	
6. Puebla (2011)	6. Quintana Roo (2013)	
7. Baja California (2012)	7. Oaxaca (2013)	
8. San Luis Potosí (2012)	8. Aguascalientes (2013)	
9. Campeche (2014)	9. Tabasco (2013)	
10. Colima (2014)	10. Tamaulipas (2013)	
	11. Zacatecas (2014)	
	12. Baja California (2014)	
	13. Baja California Sur (2015)	
	14. Oaxaca (2015)	

Marcos Locales de Convivencia Escolar

- Marco Local de Convivencia Escolar del Estado de Baja California
Publicado: 20 de mayo de 2015
- Marco local de convivencia escolar del Estado de Baja California Sur.
Publicado: 6 mayo 2015.
- Marco Local de Convivencia Escolar. Campeche. Publicado: 2015
- Marco para la Convivencia Incluyente, Democrática y Pacífica en las Escuelas de Educación Básica del Estado de Chiapas. 20 de abril de 2015
- Marco Local de Convivencia Escolar del Estado de Chihuahua.
Publicado: Marzo 2015

- Lineamientos Generales por los que se establece un Marco para la Convivencia Escolar en las Escuelas de Educación básica del Distrito Federal (2011)
- Marco para la Convivencia Escolar en las Escuelas de Educación Primaria y Secundaria del Distrito Federal. Administración Federal de Servicios Educativos. 2011.
- Acuerdo por el que se establece el Marco de Convivencia para las Escuelas de Educación Básica del Estado de México. 31 marzo 2015.
- Orientaciones generales para la Construcción del Acuerdo Escolar de Convivencia. Estado de México. Secretaría de Educación del Estado de México.
- Marco Local para la Convivencia Escolar. Secretaría de Educación del Estado de Guerrero. 15 abril 2015
- Marco de Convivencia Escolar para la Educación Básica del Estado de Sinaloa. 21 de abril de 2015

- Marco Local de la Convivencia Escolar. Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora.
- Marco Local de Convivencia Escolar del Estado de Tabasco. Acuerdo de deberes y derechos. Tabasco
- Lineamientos para la gestión de la convivencia en las escuelas de educación básica del Estado de Veracruz. Secretaría de Educación del Estado de Veracruz. 30 Marzo 2015
- Marco Local de Convivencia Escolar del Estado de Zacatecas. Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas. 2015.
- Lineamientos Generales para el Establecimiento de Ambientes de Convivencia Escolar Democrática, Inclusiva y Pacífica. Diario Oficial. 27 abril 2015.

Protocolos de actuación identificados

- **Aguascalientes**

[Protocolo para prevenir, atender y erradicar la violencia escolar en el Estado de Aguascalientes.](#) Publicado: 3 noviembre 2014.

- **Chihuahua**

[Protocolo de actuación en supuestos de acoso escolar.](#)

Publicado: Febrero 2015

- **Coahuila**

[Protocolo de Actuación para la para la atención del acoso escolar, publicado en junio de 2014 en el Periódico Oficial del Estado.](#)

Decreto que establece el protocolo de actuación para la atención del acoso escolar en escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos del Estado de Coahuila de Zaragoza

- **Distrito Federal**

[Protocolo único de identificación, canalización y atención de la violencia escolar en la Ciudad de México](#)

Publicado: 14 DE JULIO 2016

[Protocolo para la atención integral de niñas y niños menores a 12 años de edad, Referidos por la procuraduría para su asistencia social](#)

Publicado: 8 DE ABRIL DE 2014

- En la legislación a nivel federal encontramos principios normativos que se pueden vincular con la prevención, tratamiento y en su caso sanción de acciones, omisiones o situaciones que se presuman como constitutivas de violencia escolar.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Educación
- Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres
- Ley General de Atención a Víctimas
- Ley General de Salud
- Código Civil Federal
- Código Penal Federal

2. Ola de promulgación de leyes, acuerdos, reglamentos en materia de violencia y convivencia escolar en México y América Latina

La ola de leyes en la última década no ha sido exclusiva de México. En América Latina y el Caribe también se observa en otros países, tales como Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, España y Uruguay, entre otros.

Asimismo, con el fin de conformar ambientes escolares seguros y saludables que generen procesos de enseñanza-aprendizaje efectivos, la mayor parte de los países de América Latina han creado diversos mecanismos que buscan prevenir o atender problemáticas de violencia o indisciplina en las escuelas.

Esta tendencia está encaminada a introducir la noción de convivencia como una cuestión positiva, democrática, sustentada en principios de los DDHH, ya que abarca las relaciones y vivencias que se dan en el entorno y dentro de los espacios de los centros escolares.

Algunas características comunes de la legislación ALyC

- La preocupación por la violencia escolar está presente en los Congresos. Este fenómeno ha dejado de ser concebido exclusivamente como un problema escolar/educativo y se asume como un problema de carácter público, presente en la agenda de diversos actores de distinta escala.
- La legislación conserva tintes punitivos y de tolerancia cero, expresa la confusión y equivocación conceptual y empírico en el abordaje de la violencia escolar por parte de los poderes legislativos.
- Sin embargo, se advierten múltiples esfuerzos por transitar de los tradicionales reglamentos escolares a los verdaderos pactos de convivencia escolar (Eljach, 2011).
- La legislación manifiesta tensiones y paradojas entre la prevención, atención y eliminación de la violencia escolar y el impulso de la convivencia escolar libre de violencia.

- La legislación existente, en su gran mayoría, es percibida por las comunidades escolares como decisiones que les llegan “de afuera y de arriba”.
- Las comunidades escolares y sus integrantes asumen diferentes posturas respecto a la legislación, buscando y aprovechando, de acuerdo con sus distintas capacidades, los *resquicios o espacios* que les permiten cierto margen en la toma de decisiones relativas a la prevención, atención y eliminación de la violencia así como para el impulso de la convivencia escolar.
- La legislación enfrenta además de los “típicos” retos acerca de lograr procesos de armonización legislativa y, en general, de armonización normativa dentro y fuera de los sistemas educativos; enfrenta desafíos en torno a su instrumentación en políticas, programas, proyectos y otras acciones consistentes y congruentes con sus principios.
- La legislación expresa los desafíos pendientes en torno a la incorporación del enfoque de DDHH en las materias a las que se aboca –VE y CE-, al abordaje de otras formas de violencia (ciberbullying), la introducción e implementación de esquemas de justicia restaurativa, entre otros.

La legislación en México desde la perspectiva regional

- La complejidad que le añaden diversas características de México, tales como políticas (federalismo, violencia social), sociales (desigualdad, pobreza), culturales (cultura de la legalidad, cultura de los DDHH) y no sólo educativas –sistema educativo, reforma vigente-, a la legislación en materia de violencia y convivencia escolar.
- Las leyes fueron realizadas en su gran mayoría al margen de actores educativos estratégicos: autoridades, comunidades escolares, organizaciones gremiales, entre otros.
- Las leyes expresaron en su contenido el desconocimiento del sistema educativo, del fenómeno y del conocimiento producido por la investigación nacional.
- Las leyes son textos demasiado complejos y extensos. En ellas además de asignar múltiples responsabilidades a numerosos actores no sólo dentro de los sistemas educativos sino a otros actores gubernamentales; también se crean figuras dentro de los sistemas educativos. Además, se atienden distintos niveles de la gestión educativa y gestión escolar así como se pretenden abordar y atender distintas cuestiones que están en la agenda.

- La legislación está dedicada a establecer extensas listas de responsabilidades y menores en cantidad derechos para ciertos integrantes de las comunidades escolares.
- La comunicación de los congresos a la sociedad, las autoridades educativas, las autoridades escolares, los medios de comunicación, los académicos, los organismos civiles, entre otros actores, es inexistente, parcial, confusa y está generando resultados no solo diferentes a los esperados sino contrapuestos.
- Las comunidades escolares requieren numerosos conocimientos, habilidades y destrezas para utilizar la normatividad en torno a la violencia y la convivencia escolar en un contexto educativo, político, social y cultural muy complejo.
- La legislación genera cuestionamientos sobre el papel y responsabilidades de los docentes y directores que afectan su autoridad.
- En general, la legislación y otros instrumentos normativos presentan distintas conceptualizaciones, visiones del fenómeno, propuestas de prevención, atención y erradicación.

3. Distintas realidades en un solo país en torno a legislación en violencia y convivencia en las escuelas mexicanas

- La legislación, su conocimiento y aplicación en las escuelas situadas en las entidades federativas es heterogénea por múltiples razones que rebasan las de carácter propiamente educativo.
- En algunas entidades, se cuenta con distintas leyes específicas (seguridad escolar vs. acoso/violencia/convivencia) que tienen contradicciones importantes entre sí.
- En algunas entidades, las leyes establecieron sanciones relativas a la suspensión y expulsión de alumnos
- En algunas entidades, las leyes desconocieron (o ignoraron) la existencia de figuras –tales como los CEPS, los CTE- que pueden tener un papel importante en las acciones relativas a la prevención de la violencia o del impulso de la convivencia libre de violencia.

- En algunas entidades, se habla de la convivencia escolar sin adjetivos.
- En algunas entidades, los MLCE no están en “sintonía” con los principios de la reforma educativa, tales como la ruta de mejora, la responsabilidades de las autoridades escolares, las orientaciones en torno a la participación social, entre otros; ni con los principios establecidos en la LGDNNA, aun cuando ya cuentan con las Leyes estatales correspondientes.
- Uno de los temas que causa mayor preocupación es la participación de las y los NNA en la creación de leyes y otras normatividades vinculadas a los temas de interés. Es paradójico el impulso a la denuncia a través de buzones y otros medios, pero en las escuelas y aulas la participación de NNA es reducida.
- Algunos MLCE muestran avances en torno a la defensa y promoción de los NNA, otros por sus fechas de expedición quedaron desfasados de los principios de la LGDNNA.

4. Avances y retos: algunas reflexiones finales

- ▶ Los congresos han sido sensibles ante la gravedad y relevancia de la violencia escolar en México y, en general, en ALyC.
- ▶ La legislación ha comenzado a dejar de ser concebida únicamente como un elemento de contexto en los estudios sobre convivencia, disciplina, seguridad o violencia escolar.
- ▶ Se advierten esfuerzos alcanzados por transitar de perspectivas punitivas y sancionadoras a otras sustentadas en principios democráticos, de los DDHH y, en consecuencia, en el derecho a la educación.
- ▶ Se observan intentos por crear un marco normativo (no sólo legislativo) que retome principios democráticos aplicados a las escuelas y a la diversidad de sus integrantes.

Retos

- La legislación puede cambiar la realidad pero se requiere mucho más que las buenas intenciones....
- La legislación puede ser una variable estratégica en el impulso de la convivencia escolar como también puede ser una causa en la producción y reproducción de la violencia en las escuelas. Puede generar o acentuar el rechazo, el miedo, el conflicto, la simulación e, incluso, la violencia.
- La complejidad de los distintos instrumentos legislativos y, en general, normativos requieren ser objeto de adecuadas estrategias de comunicación, basada en respuestas a preguntas tales como: ¿para qué comunicar?, ¿a quién comunicar?, ¿cómo comunicar?, ¿cuándo comunicar? Y ¿dónde comunicar? Con el fin de que la legislación se convierta en un instrumento eficiente, eficaz, pertinente, oportuno para la prevención, atención y eliminación de la violencia y, especialmente, el impulso de la convivencia escolar inclusiva, democrática y participativa.

- Se requieren sistemas de información eficaces y eficientes que proporcionen datos e información objetiva, sistemática, comparable. Estos insumos son vitales para saber cuáles son los resultados de la legislación y su impacto en los fenómenos a los cuales se dirige y, de este modo, tomar mejores decisiones de política en la materia.
- Si bien la legislación y la normatividad, en general, tienen un papel sustancial en la prevención, atención y erradicación de la violencia, se puede estar generando una sobre-regulación de la convivencia que podría tener consecuencias negativas.
- Se requiere una mayor colaboración y trabajo realmente conjunto entre la academia, las autoridades educativas, los congresos, los gobiernos, la sociedad civil, entre otros.
- En México, como en toda nuestra región, es necesario fomentar el estudio de la legislación desde diferentes disciplinas, marcos analíticos, metodologías y técnicas para conocer sus resultados e impacto en la prevención, atención y eliminación de la violencia así como en el impulso de la convivencia escolar inclusiva, democrática y participativa.

iii Muchas gracias por su
atención!!!

uzurita@flacso.edu.mx