

La Política Nacional de Convivencia Escolar de México y su impacto en la vida en las escuelas de educación básica*

The National Policy on School Coexistence and life in schools in Mexico.

Concepción Chávez Romo¹
Universidad Pedagógica Nacional, México

Antonio Gómez Nashiky²
Universidad de Colima, México

Azucena Ochoa Cervantes³
Universidad Autónoma de Querétaro, México

Úrsula Zurita Rivera⁴
Flasco, México

Resumen. La creciente preocupación social sobre las formas de convivencia escolar en México ha generado diversas investigaciones y programas gubernamentales. El común denominador gira en torno a determinar la presencia o ausencia de comportamientos violentos; sin embargo, el estudio de la convivencia en la escuela implica un análisis más profundo y la consideración e interrelación de varios factores, entre ellos: la política educativa, los diferentes programas derivados de ésta, por ejemplo, el Programa Nacional de Convivencia Escolar, las diversas acciones que se desprenden, tanto a nivel federal como estatal, y desde luego, lo que acontece en la vida cotidiana en las escuelas. La divergencia en enfoques, conceptualizaciones, metodologías y discursos, se ha traducido en que la convivencia escolar quede desdibujada, pues no se parte de un planteamiento integral y articulado de intervención acorde con la complejidad del problema.

Palabras clave: convivencia escolar, política en convivencia escolar, programa nacional de convivencia escolar, educación básica, normas de convivencia.

Abstract. The growing social concern about school coexistence in Mexico has led to several investigations and government programs. The common denominator revolves around the presence or absence of violent behavior. However, the study of living together in school implies a deeper analysis and consideration of different factors including: education policy, the different programs derived from it, for example, the National School Coexistence Program, the various actions that emerge from the federal and state government, and of course, everything that happens in everyday life in schools. The divergence in approaches, conceptualizations, methodologies and discourses, has resulted in a blurry sketch of school life, as it is not part of a comprehensive approach or coordinated intervention commensurate with the complexity of the problem.

Keywords: school coexistence, school coexistence policy, national program of school coexistence, basic education, coexistence rules.

¹Concepción Chavez Romo. Universidad Pedagógica Nacional, México. E-mail: cchavezr@g.upn.mx

²Antonio Gómez Nashiky. Facultad de Pedagogía. Universidad de Colima, México. E-mail: gnashiky2000@yahoo.es

³Azucena Ochoa Cervantes. Observatorio de la Convivencia Escolar. Universidad Autónoma de Querétaro, México. E-mail: azus@uaq.mx

⁴Úrsula Zurita Rivera. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. E-mail: uzurita@flasco.edu.mx

*Presentado en el Simposio: "Políticas públicas en convivencia escolar y su impacto en la vida en las escuelas" marco del XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa, realizado en Chihuahua en noviembre de 2015.

Introducción

Debate en torno a la convivencia escolar

En años recientes, hemos sido testigos de la creciente preocupación que causa el estado de convivencia en las escuelas, sobre todo en la parte de algunas manifestaciones de violencia, específicamente en relación al acoso escolar. Esto ha generado un gran número de investigaciones (Prieto, 2005; Velásquez, 2005; Chagas, 2005; Aguilera, Muñoz y Orozco, 2007; Muñoz, 2008; Castillo y Pacheco, 2008; Silva y Corona, 2010; Furlan y Spitzer, 2013), las cuales generalmente describen el fenómeno en tendencias de presencia o no de ciertos comportamientos.

Sin embargo, el estudio de la convivencia en México es un tema emergente, tal como lo muestran Fierro et al. (2013). Los autores distinguen dos grandes tendencias para su estudio. Por un lado, está lo que se ha denominado como enfoque normativo-prescriptivo; aquí se ubican las investigaciones en donde el análisis de la convivencia se realiza en función de la prevención de la violencia o de ciertos parámetros referidos a la calidad de la educación, a partir de los cuales se toman decisiones para intervenir en las escuelas. Por el otro lado, se encuentran los estudios ubicados en el enfoque analítico, donde el abordaje de la convivencia se hace con la intención de comprender el problema en su complejidad, en tanto incluye procesos históricos, sociales y culturales diversos, así como las relaciones y la experiencia subjetiva de los involucrados.

El primer enfoque parece prevalecer en las acciones del gobierno federal y de los gobiernos locales para responder a las diversas problemáticas presentadas en las escuelas, en particular, la prevención de la violencia para mejorar la convivencia. A partir del año 2014, el Gobierno Federal estableció el Programa Nacional de Con-

vivencia Escolar (PNCE), en el marco de la Política Nacional para una Escuela Libre de Acoso Escolar (SEP, 2015). La mayor parte de los argumentos dados para justificar esta línea de acción aludía al incremento de la violencia entre alumnos:

En los últimos diez años, los acontecimientos relacionados con el acoso que viven cotidianamente los alumnos mexicanos en las escuelas de educación básica han incrementado, impactando con ello en el clima escolar. De ahí la importancia de reconocer y analizar las causas de este fenómeno, e identificar futuras acciones para su atención que permita mejorar las relaciones entre alumnos, docentes, madres y padres de familia (SEP, 2015, p. 3).

Al respecto la Subsecretaria de Educación Básica en turno (Mtra. Alba Martínez Olivé) afirmó que la educación básica tiene dos grandes propósitos: que los alumnos aprendan a aprender y aprendan a convivir para que la violencia no se reproduzca. Además, puntualizó que la intención de estas acciones es establecer una sinergia interinstitucional entre docentes, alumnos, padres de familia, autoridades federales y locales, para tener una escuela libre de violencia, con una cultura apegada al respeto de los derechos humanos.

La Subsecretaria afirmó que “los ambientes de los centros escolares están determinados por la calidad de las relaciones entre estudiantes y adultos, el trabajo en equipo, el sentimiento de pertenencia a la escuela y la aplicación de reglas, límites y sanciones acordados por todos” (Secretaría de Educación Pública, s.f.).

En este sentido, el discurso institucional deja ver en la postura de la dependencia, el énfasis puesto en atender la convivencia desde el enfoque normativo-prescriptivo. Con esta perspectiva se reduce el abordaje de la convivencia a prevenir, principalmente, situaciones de maltrato entre escolares. También puede inferirse otra tendencia que destaca la dimensión normativa

(la aplicación de reglas y sanciones) como un componente estratégico para resolver los conflictos escolares.

El Programa Nacional de Convivencia Escolar, incluye cinco componentes entendidos como un conjunto de acciones que puestos en operación “coadyuvan a que las niñas, niños y adolescentes reconozcan su propia valía, aprendan a respetarse a sí mismos y a los demás, a expresar y regular sus emociones, a establecer acuerdos y reglas, así como a manejar y resolver conflictos en forma asertiva” (SEP, 2015, p. 8). Éstos son: primero, los marcos locales de convivencia escolar; segundo, las redes institucionales de apoyo a la escuela; tercero, el Proyecto a favor de la Convivencia Escolar (PACE); cuarto, la educación en artes para la escuela y quinto, el desarrollo de capacidades técnicas, de autoridades, supervisores, directores y maestros, la gestión de la convivencia escolar, a través de los Consejos Técnicos Escolares y el Consejo Escolar de Participación Social. Estas acciones se dirigen a dotar de autonomía a las escuelas apostando que el cambio vendrá de “abajo”, sin embargo:

los estudios sobre política y gestión escolar alertan sobre las grandes dificultades que atraviesan los maestros y directivos escolares para responder a las exigencias y demandas del entorno social y del propio sistema educativo. En este sentido advierte la urgencia de que los gobiernos asuman su responsabilidad en la creación de condiciones institucionales para que los maestros y directivos realicen de la mejor manera la función de educar que les ha sido encomendada. (Ezpeleta, 2004, citada en Zorrilla, 2010).

En relación con el programa citado, resulta preocupante destacar las acciones contrapuestas entre el discurso federal, los programas locales, las leyes específicas en materia de seguridad, acoso, violencia y convivencia escolar, así como la vida cotidiana en las escuelas. Por ello, las reflexiones colectivas que a continuación se expo-

nen tienen el propósito de abonar a la discusión para valorar si las acciones emprendidas en el marco del Programa Nacional de Convivencia Escolar vigente responden a la creación de esas condiciones institucionales.

En ese sentido, el presente documento toma como referencia el análisis de la legislación en materia de seguridad, acoso, violencia y convivencia escolar existente en alrededor de 30 entidades y el Distrito Federal en México. Se contrasta con planteamientos expresados en torno a estos fenómenos tanto en la reforma educativa en curso como en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes promulgada en diciembre del 2014 (Zurita, 2015). Asimismo, se recupera una investigación cualitativa que pone en duda la escasa efectividad que podría tener la pretensión de solucionar el problema si se sobredimensiona la dimensión normativa de la convivencia y no se consideran los acontecimientos y hechos reales que viven maestros y alumnos cotidianamente en las escuelas (Gómez-Nashiki, 2014).

Por último se exponen, a manera de ejemplo de lo anterior, algunas tendencias normativas identificadas en los reglamentos escolares y de aula en los tres niveles de educación básica en México (Landeros y Chávez, 2015). Se observa que en diversos reglamentos predomina un enfoque basado en la obediencia. Destaca la prohibición, el señalamiento de las faltas y comportamientos no aceptados y en menor proporción las normas se centran en promover el sentido de responsabilidad, su comprensión y utilidad para la convivencia.

La legislación sobre seguridad, acoso, violencia y convivencia escolar en México

Una de las expresiones más visibles del creciente interés público suscitado por la violencia escolar en México es los múltiples cambios im-

pulsados desde dentro y fuera del sistema educativo, a fin de contar con un marco normativo que propicie la prevención y eliminación de la violencia escolar o, para otros, que impulse la convivencia libre de violencia en los centros educativos, especialmente de aquellos de educación básica. En este contexto, no sorprende la existencia de leyes en materia de seguridad, acoso, violencia y convivencia escolar, aprobadas en casi todas las 32 entidades que conforman a nuestra República Federal (Zurita, 2016, 2015). Además de esas leyes, el sistema educativo mismo ha sido objeto de transformaciones importantes impulsadas por las autoridades educativas del país mediante, por ejemplo, la creación de programas educativos –como el Programa Escuela Segura o el Programa Nacional de Convivencia Escolar– y la publicación de marcos de convivencia escolar que buscan responder a este problema público, entre otras acciones.

Esta tendencia no es exclusiva de México, pues también en la gran mayoría de los países de nuestra región se advierte una oleada de leyes nacionales, federales y estatales dirigidas a la prevención del acoso, la violencia o el impulso de la convivencia escolar libre de violencia. No obstante, si se contrastan la experiencia mexicana con otras similares a lo largo de América Latina y el Caribe (Zurita, 2013; 2016), hay dos cuestiones que la vuelven inédita. La primera está relacionada con la reforma educativa impulsada desde 2013, la cual propugna por el derecho a la educación de calidad y con equidad. La segunda es la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada en diciembre del 2014, donde se establecen aspectos centrales dirigidos a la prevención, atención y eliminación del acoso entre pares y de la violencia escolar.

La atención concentrada en las múltiples normas que regulan al sistema educativo responde a una idea bastante extendida: considerar que es-

tas representan un elemento indispensable para asegurar la prevención efectiva de la violencia escolar. En este sentido, se da por hecho que las normas existentes no sirven o no son suficientes para alcanzar dicho propósito y, por otro lado, se asume que no bastan políticas, programas o estrategias de intervención para enfrentar los desafíos que plantea la violencia escolar en las escuelas mexicanas de educación básica. Desde esta perspectiva, se valora la sensibilidad y el interés de aquellos individuos que, por sus funciones tienen en sus manos fuera y dentro del sistema educativo, la toma de decisiones sobre estas cuestiones.

No obstante, desde otra mirada, también se advierten en ellas vacíos, limitaciones, contradicciones e, incluso, desde ahora se percibe que su aplicación podría llegar a tener resultados adversos a los objetivos planteados. Esta situación es grave porque estos rasgos se confirman si se hace un análisis tanto de normas que comparten el mismo estatus jurídico –leyes específicas con leyes específicas; leyes generales con leyes generales o de estatus diverso tales como leyes generales con leyes estatales, leyes estatales con acuerdos secretariales, reglas de operación con lineamientos, por ejemplo.

Si nos ocupamos únicamente de las leyes estatales dirigidas a las materias específicas de nuestro interés, encontramos un primer grupo conformado por aquellas que se abocaron a la promoción de la seguridad escolar y que surgieron en los últimos años de la década del 2000 en el marco de la implementación del Programa Escuela Segura, el cual formaba parte de la estrategia *Limpiemos México* impulsada por el Gobierno Federal encabezado por Felipe Calderón (2006-2012). Después, se halla un segundo grupo de leyes dirigidas a la prevención, atención y eliminación del acoso y/o violencia escolar. Esto expresó el abandono de la perspectiva de

la seguridad escolar y la incorporación del *acoso escolar* en la agenda pública e, incluso, en el vocabulario cotidiano, especialmente con el término en inglés *bullying*. Finalmente, en años más recientes, emergió un tercer tipo de leyes encaminadas a impulsar la convivencia libre de violencia escolar.

Los cambios en los objetivos y contenidos de las leyes, visibles desde sus nombres, parecen indicar cierta transición entre aquellas primeras aproximaciones donde se asociaba la seguridad escolar a la seguridad pública, a las últimas concentradas en la convivencia libre de violencia con un lenguaje más cercano a los principios democráticos y, en consecuencia, al respeto a los derechos humanos (Zurita, 2013). Sin embargo, esta es una lectura errónea porque el análisis de estas leyes muestra que no hubo una transformación real en la concepción de los fenómenos asociados a la violencia en las escuelas mexicanas ni en los mecanismos y vías propuestas para su atención, prevención y erradicación.

Respecto a las graves deficiencias identificadas en las leyes específicas promulgadas en casi todas las entidades, destaca el desconocimiento del diseño organizacional y funcionamiento del sistema educativo en su conjunto y, en particular, de las escuelas de nivel básico así como la ignorancia de la existencia y las responsabilidades de las múltiples figuras individuales que son autoridades educativas y escolares, además de los actores colectivos -como los Consejos de Participación Social o los Consejos Técnicos Escolares- frente a la violencia escolar. Lo más grave que revelan estas leyes es el desconocimiento de la propia violencia en las escuelas mexicanas, cuyos rasgos, patrones, dinámicas, dispositivos y lógicas varían por numerosas razones más allá de las consabidas como el nivel educativo, el tipo de sostenimiento escolar, de la población escolar o por el lugar geográfico donde éstas se ubican.

Como se ha documentado, la configuración de las diversas expresiones que conforman la violencia escolar se nutre de los dispositivos institucionales, la normatividad escolar, las culturas, prácticas e identidades que distinguen a cada escuela y que, además, también son factores que determinan la producción y reproducción de la propia violencia escolar.

El panorama respecto a los posibles resultados e impacto de los cambios en la normatividad impulsados fuera y dentro del sistema educativo y de sus escuelas, inevitablemente se ha visto afectado por el proceso de implementación de la reforma educativa en curso y especialmente por la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Esta aseveración se sustenta en que, por un lado, por la reforma educativa es apremiante continuar con los esfuerzos integrales y articulados para garantizar y materializar el derecho a la educación de calidad a través de las políticas, programas y proyectos emprendidos por el sistema educativo. Además, como sabemos, la violencia escolar vulnera todo intento por asegurar el derecho a la educación. Por otro lado, la promulgación de la LGDNNA ha desencadenado un proceso de armonización de la Ley General de Educación con esta, para asegurar la sintonía entre ambas leyes en torno a los principios y espíritu de la nueva ley y, a la par, impulsar este proceso de armonización dentro del propio sistema educativo.

En este contexto, es urgente emprender acciones dirigidas a una articulación legislativa y, en un sentido amplio, una articulación normativa tanto dentro como fuera del sistema educativo donde se toman decisiones relevantes dirigidas a la violencia en las escuelas mexicanas. Porque, porque por primera vez en México, hay una Ley General que, de entrada, reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos titulares de sus derechos y que, dentro de la gama de derechos

que establece, se encuentran tres cruciales en el marco de este artículo, a saber: el Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal (artículos 46 al 49), el Derecho a la Educación (artículos 57 al 59) y el Derecho a la Participación (artículos 71 al 74). Esta articulación deberá ser construida a través de una colaboración incluyente, pública y democrática sobre bases firmes y documentadas, con diagnósticos, investigación e información confiable, con la recuperación crítica del conocimiento y experiencias acumuladas en los últimos años en nuestro país y nuestra región.

En otras palabras, el principal reto en la actualidad consiste en que el derecho a la educación sea el referente esencial para la construcción de nuevas leyes o para la reformulación de leyes existentes y, en general, para cualquier tipo de normatividad dirigida a las escuelas que tenga, entre otros fines, el de impulsar la convivencia libre de violencia. A la par, en virtud de la complejidad de la violencia escolar, queda clara la relevancia de una gestión intersectorial e interinstitucional en el proceso de articulación normativa de la Ley General de Educación con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y todo lo que de esto se deriva.

La ley y la vida escolar

Tradicionalmente a la violencia en la escuela se le ha tratado de ocultar o, en su defecto, de minimizar pues su utilización, si bien rechazada discursivamente, como forma de control mantiene plena vigencia en el espacio escolar. Hasta hace pocos años, la violencia escolar no figuraba como tema en los programas gubernamentales, por lo regular, se privilegió mostrar la imagen de una institución ideal que afrontaba problemas de disciplina, desorden, incluso se hablaba de conflictos, pero con una reticencia explícita a señalar a la violencia por su nombre, y reconocerla como parte constitutiva del

espacio y de las relaciones escolares. Las prácticas promovidas en las escuelas refuerzan o crean de alguna manera importantes disposiciones socio-culturales, a través de valores y comportamientos que son alentados o desalentados por medio de definiciones culturales de identidad de grupos (niños contra niñas). Además, mediante acciones culturalmente aceptadas y promovidas como algo cotidiano, en donde la discriminación, el maltrato y desde luego la violencia, tienen un lugar relevante y reiterativo, al grado de ser considerado por varios de los integrantes de la institución como algo normal, inherente e inevitable en la socialización de los niños.

Actualmente, destaca la atención puesta en la participación de los maestros encaminada a mejorar y revertir la violencia escolar a través de su intervención, pues son los docentes quienes mejor conocen lo que sucede en la institución. Sin embargo, en muchas de las escuelas de nuestro país la violencia todavía está muy lejos de ser un tema que pueda ser abordado ampliamente: sigue siendo un tabú. Hablar de violencia resulta incómodo no solo para la víctima, sino también para quien la ejerce. Por esta razón, es que en ocasiones es difícil detectarla a tiempo, pues se oculta hasta que ya es muy intensa o de plano los efectos son muy notorios e irreversibles.

Buena parte de esta situación se debe a que las escuelas de educación básica se mantienen muy herméticas y con ello, es muy difícil saber qué acontece en realidad entre sus muros. La reflexión sobre la cultura escolar y la violencia se plantea desde la perspectiva de un determinado orden educativo legal, el cual es o se transforma en violento, enmascarándose en una pretendida racionalidad educativa. La esencia y funcionamiento de las instituciones educativas están apoyadas en la legitimidad que otorga la legalidad; no obstante, puede esconder formas de violencia de distinta índole y hacerlas parte de su fun-

cionamiento cotidiano. Por ejemplo, la lista de abusos como: robos, extorsión, golpes y maltrato sobre escolares y docentes es larga; además, se presenta de manera cotidiana en las escuelas. El tema es por demás preocupante, pues parece una historia que se repite, en donde los protagonistas cambian con cada generación, a veces con mayor o menor intensidad, pero no deja de presentarse, derivado de los patrones de cultura escolar que tiene la institución, los cuales ayudan y favorecen este tipo de conductas.

Otro aspecto por considerar de la violencia es que se tiene una visión de ella como un problema de procedimiento técnico y que está sometida a las reglas de la racionalidad instrumental. Quizá en esto, el enfoque jurídico sobre la institución escolar ha querido solucionar el problema en términos normativos, pero que poco considera los acontecimientos y hechos reales que viven docentes y alumnos. La violencia desde esta perspectiva deviene como un efecto del proceso educativo, como una consecuencia no deseada, mas indispensable en las estrategias que el docente utiliza. En la medida en que la violencia se ve personificada en sujetos, en grupos y en sectores sociales particulares es posible generar un efecto de diferenciación con el resto de la sociedad viéndola como una transgresión a un sistema legal de orden social.

En las últimas fechas, el fenómeno de la violencia escolar se ha tratado de enfrentar de manera importante a través de la legislación y la promulgación de distintos reglamentos y normas, sin embargo, muchas de estas iniciativas no se difunden oportunamente y se conocen de manera parcial entre padres, directivos, docentes y alumnos de las escuelas en los distintos niveles educativos. Pese a la insistencia de legislar en contra de la violencia -aspecto que es necesario pero limitado-, muchos docentes, padres de familia y alumnos no saben qué hacer cuan-

do se presenta un problema de violencia (física, verbal, psicológica, sexuada), ya sea entre los alumnos, de docentes a alumnos o de alumnos hacia los docentes. De tal suerte que el conocimiento sobre los derechos y obligaciones no es muy claro en las escuelas; por ello, buena parte de los conflictos se resuelven de manera azarosa y poco reflexiva. Quizá el ejemplo más representativo es el caso de los *Protocolos de actuación* para atender problemas de violencia escolar recientemente implementados, pues son pocos los docentes y directivos que los conocen y aplican oportunamente.

En torno a los comportamientos violentos de la escuela y los actos delictivos que ahí se desarrollan es necesario seguir un tipo de análisis que busque desde las contradicciones que generadas en su interior, develándolas para tratar de entender lo que sucede con los sujetos involucrados. La violencia como elemento cultural ha acompañado este proceso de socialización vivenciado en las escuelas; por esta razón es preciso investigar sobre los contextos, ambientes, tradiciones, ritos y tipos de problemáticas generadas en cada institución para poder intervenir adecuadamente.

Un aspecto novedoso por considerar es que algunos aspectos de la cotidianeidad se han difundido masivamente, a través de algunos de sus integrantes (vía teléfonos celulares) que han subido a las distintas redes sociales, en las cuales se muestran diferentes facetas de la violencia. Por ejemplo, el caso de los docentes que se enfrentan a un nuevo contexto en donde la violencia hacia ellos repercute negativamente en su práctica, al sentirse cuestionados e intimidados por algunos alumnos; esto se traduce en una tensión en el aula que impide desarrollar su trabajo plenamente (Gómez-Nashiki, 2014).

Muchos docentes prefieren callar a intentar buscar alguna alternativa de solución de tipo le-

gal, porque desconocen que tienen derechos y por tanto no los ejercen. La presión a la que se encuentran sometidos se convierte en un aspecto muy negativo en el desarrollo de su trabajo, un cuestionamiento a la vocación y trayectoria. Esto provoca un malestar que llega –en algunos casos–, a convertirse en un constante sufrimiento en la escuela, pero que lo viven de manera solitaria, pues la institución no los apoya. Por este motivo, es importante promover acciones y políticas educativas que, más allá de los tradicionales castigos, generen alternativas de solución, puesto que son escasos los espacios de apoyo para alumnos y docentes en donde se les ayuden a resolver conflictos, agresiones o para atender situaciones emocionales derivadas de la práctica.

El reto está en que las distintas iniciativas legales se formulen tomando como referente la vida en las escuelas, los problemas de los docentes, los conflictos que se producen a diario. No solamente tratar de ajustar la realidad a la ley y legislar para un modalidad de la violencia, como es el caso del bullying. Es necesaria esta contextualización para que tanto los términos de las leyes como los reglamentos sean reconocidos y apropiados para quienes van dirigidos: alumnos, padres, docentes pues, de otra manera, el camino de la ley y de lo que pasa en la escuela correrán por veredas paralelas para nunca encontrarse.

Tendencias normativas identificadas en reglamentos escolares y en marcos de convivencia

En este diálogo colectivo es relevante referirse a algunos hallazgos de un estudio realizado en el año 2013 (publicado en 2015) sobre las características y los contenidos de reglamentos escolares (269) y de aula (684) pertenecientes a 413 escuelas de educación básica de México. Es relevante porque brinda un panorama general sobre los asuntos que son motivo de regulación en varias escuelas, la

diversidad de estilos empleados para formular las normas, los principales destinatarios de los reglamentos y las tendencias normativas identificadas.

El estudio no tiene pretensiones de generalización, sin embargo, el conocimiento de algunos de sus resultados puede servir como referente para reflexionar sobre el sentido de las normas en las escuelas. A propósito de la encomienda que actualmente tiene la comunidad escolar (personal con funciones de supervisión y dirección, docentes, alumnos, personal de apoyo a la labor escolar y familias) de construir sus marcos de convivencia desde una perspectiva democrática y con estricto apego a los derechos humanos para ofrecer a los niños, niñas y adolescentes un ambiente seguro y protector de sus derechos.

El objetivo central del estudio, realizado por encargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, consistió en conocer las características y los contenidos principales de un conjunto de reglamentos provenientes de tres estados de la República (Estado de México, Chiapas y Sonora). Específicamente se analizó si la normatividad establecida respeta la dignidad humana, protege las libertades fundamentales y el interés superior del niño. Todos ellos criterios fundamentales exigibles a una educación democrática y congruente con lo establecido recientemente en el *Marco de Referencia sobre la Gestión de la Convivencia Escolar desde la Escuela Pública* (SEB, 2015).

A continuación se exponen algunas características de la estructura de los reglamentos, la formulación de las normas y el enfoque disciplinario predominante. Al respecto conviene destacar lo siguiente:

i) *Las diversas denominaciones asignadas a los documentos normativos.* La forma en la cual las escuelas nombran a este documento cambia. En la revisión se identificaron las siguientes enunciaciones: Reglamento, Compromisos dentro del

salón, Reglas de oro, Normas de convivencia, Proyecto de disciplina. Resulta relevante detenerse a revisar la diversidad de denominaciones porque conlleva modos de apropiación y significación de lo normativo instalados en las escuelas. Se deberá observar si esta diversidad se conserva, desaparece o se transforma, a partir del mandato nacional de construir Acuerdos de convivencia en las escuelas⁵.

ii) *Los tipos de reglamentos o documentos normativos*. Por su estructura y la formulación de las normas, es posible clasificarlos en cuatro tipos:

- *Reglamentos que enfatizan la prohibición de conductas*. La enunciación es en un sentido abiertamente negativo ('No comer en clase', 'No golpear a mis compañeros'); aunque, en algunos casos se sustituye el uso de la palabra 'no' por 'evitar...', 'está prohibido...'
- *Reglamentos que enfatizan conductas, actitudes o formas de ser esperadas*. Predomina un lenguaje en sentido positivo. Esto se expresa a modo de un 'deber' por atender. También se encuentran afirmaciones muy precisas sobre las conductas deseables o exhortaciones a ser o actuar de una cierta manera.
- *Reglamentos que enfatizan el equilibrio entre lo prohibido y lo esperado*. Estos, combinan reglas de los estilos anteriores señalando lo que no se debe hacer y lo que es deseable hacer. De esta manera establecen con toda claridad ambos escenarios.
- *Reglamentos que enfatizan derechos y obligaciones*. Cabe llamar la atención sobre estos

pues, una enunciación de este tipo pone de relieve el lugar de la escuela como un espacio público para ejercer facultades y gozar de libertades fundamentales; esto es para descubrir que la existencia de un orden normativo contribuye al ejercicio de derechos. Por ejemplo: "recibir un trato justo, respetuoso, digno y decoroso de sus compañeros y del personal de la escuela".

A pesar de lo señalado, la mayoría de los reglamentos se ubican en los tipos 1 y 2, los cuales están más vinculados con un enfoque tradicional, como se explicará más adelante.

iii) *Acerca de la ambigüedad de la norma*. Se trata de dos problemas que afectan tanto la interpretación de algunas normas como las sanciones establecidas para quienes las infringen. La ambigüedad se refiere a que una palabra puede tener varios significados, incluso contradictorios. En el caso de la vaguedad, esta se caracteriza por ser tan general en su contenido que da lugar a una diversidad de supuestos. En ambos casos, la deficiencia radica en que su imprecisión origina distintas interpretaciones. Este rasgo del ámbito normativo ha sido ampliamente abordado por los juristas; ellos lo definen como vacíos, lagunas u oscuridad de la norma (García Máynez; 2002) que deben evitarse para no caer en situaciones de abuso o en un ejercicio arbitrario del poder.

En el caso de los reglamentos analizados se encontró un conjunto de reglas imprecisas las cuales impiden que los sujetos tengan certeza, por un lado, de las conductas específicas que se espera de ellos y, por el otro, de las sanciones concretas a las que se hacen acreedores en caso de no respetar ciertas normas. De esta manera, entre los varios efectos adversos que conviene destacar se encuentran:

- La imposibilidad para el destinatario de saber qué se espera de él. Véase por ejemplo la regla 'prohibido ser malo': ¿qué significa

⁵De acuerdo con el Programa Nacional de Convivencia Escolar. El componente referido a Marcos locales de convivencia escolar incluye tres niveles de especificidad: 1) Marco Normativo Escolar para la Convivencia Escolar, su objetivo es proporcionar criterios a las entidades federativas para que elaboren sus marcos locales desde un enfoque de convivencia inclusiva, democrática y pacífica; 2) Marcos locales de convivencia escolar afines a la legislación educativa nacional con orientaciones más específicas para que las escuelas de educación básica elaboren sus Acuerdos de convivencia, y 3) Acuerdos de convivencia en las escuelas. Se trata del último nivel de concreción del orden normativo para las escuelas y salones de clases.

ser malo?, ¿qué habría que hacer para 'no ser malo'?

- La posibilidad de sustentar prácticas del tipo más diverso, antagónico, e incluso contrario al derecho a la educación. Un ejemplo son las reglas: "Causará mi baja definitiva cualquier hábito inconveniente como agresividad y/o faltas a la moral" u "Obedecer y acatar cualquier indicación que le hagan sus mayores".
- La dificultad de aplicarla a situaciones concretas. Mientras menos clara la norma, más complejo se vuelve reconocer en qué situaciones debe ser aplicada para evitar situaciones de injusticia (Landeros y Chávez, 2015, p. 51).

Estos elementos podrían convertirse en indicadores para explorar si los nuevos marcos de convivencia recientemente construidos o en proceso de elaboración están considerando esta problemática.

iv) Sobre el enfoque normativo. Conviene distinguir al menos dos enfoques normativos que ilustran en dónde es necesario colocar las prioridades al pensar la dimensión normativa de la convivencia y sus implicaciones educativas. Al respecto, Bugueño y Mena (2008) señalan una perspectiva tradicional que aparece de modo recurrente en los espacios escolares, al cual denominan enfoque heterónimo. Se centra en que los destinatarios sean capaces de obedecer a la autoridad, acatar órdenes e identificar lo permitido y prohibido, en cambio, existe otro modelo de disciplina nombrado como enfoque autónomo, donde se explicita la conducta esperada y las razones para promover el sentido de responsabilidad, la comprensión de la norma y su utilidad para la convivencia.

En el caso de los reglamentos escolares y de aula de México, si bien no son uniformes, podría afirmarse que la mayoría de los revisados, funda-

mentan su utilidad para la convivencia aludiendo, principalmente, a todo aquello que está prohibido. De esta manera, su redacción enfatiza el control de la conducta y escasamente se incluyen elementos para producir condiciones favorables a los derechos humanos y la educación. En este sentido, prevalece un enfoque tradicional.

Desde una perspectiva democrática es indispensable que los sujetos comprendan el sentido de las normas para que se las apropien. Por ello sería recomendable que en su formulación aludieran a conductas positivas y deseables para una convivencia armónica, a fin de promover un enfoque centrado en la responsabilidad.

Las tendencias identificadas en el estudio aquí comentado muestran la necesidad de modificar la forma de concebir a la norma exclusivamente en su sentido "restrictivo (normar = prohibir = controlar), para transitar hacia una idea de ésta como recurso de apoyo para construir entornos favorables para el aprendizaje y la convivencia (normar = regular = generar condiciones deseables)" (Landeros y Chávez, 2015, p. 128). Conocer las normas escolares y de aula existentes en varias escuelas, sus formas, contenidos y destinatarios tiene relevancia en México si existe la pretensión de apoyar verdaderamente a los colectivos escolares para fortalecer las acciones que vienen desarrollando o bien, para generar procesos de revisión crítica de lo que es necesario mejorar o dejar de hacer.

Conclusiones

A partir de las exposiciones realizadas, enseguida se apuntan a manera de conclusión algunas ideas fuerza compartidas que dieron lugar al diálogo colectivo. Los conceptos de violencia y convivencia deben ser fundamentados tanto teórica como empíricamente, para evitar caer en generalizaciones que poco ayudan a entender

los problemas y dinámicas desarrolladas en las instituciones educativas. La convivencia escolar no es sinónimo de prevención de la violencia, ni tiene como propósito principal disciplinar.

La investigación educativa, así como las políticas y acciones que se deriven, deben partir de una mirada integral de la convivencia escolar. Si bien es necesario atender las situaciones de violencia, promover la convivencia implicaría atender otras variables y no centrarse en la presencia, ausencia o magnitud de las situaciones de violencia.

Continúa presente una mirada de la escuela (y los docentes) como la principal responsable de resolver problemas que se gestan, principalmente, en otros ámbitos sociales.

A pesar de que algunos documentos normativos muestran una perspectiva amplia e integral del tema, se evidencia que las intervenciones educativas se centran en la presencia o ausencia de comportamientos violentos y, de modo preferente, en la violencia entre estudiantes.

Existen múltiples instrumentos normativos de diferente estatus jurídico -desde Leyes Generales, Leyes Estatales hasta Marcos Locales de Convivencia Escolar-, los cuales conforman un panorama complejo de esfuerzos por parte de numerosos actores interesados en construir normas para impulsar la seguridad y convivencia escolar no violenta.

Hay procesos nacionales y estatales de armonización legislativa y, en un sentido más amplio, normativo que buscan ordenar esa gama heterogénea de referentes. Este es un desafío de gran envergadura debido a que, primero, se observan numerosas incongruencias, inconsistencias, contradicciones y vacíos entre la legislación internacional, nacional y estatal relativas directa

e indirectamente a la seguridad, la violencia y la convivencia escolar; segundo, dichos rasgos tienen múltiples consecuencias negativas en la construcción, difusión, utilización y aplicación de las normas escritas y no escritas en las aulas y escuelas mexicanas de educación básica, que están por conocerse y cuyo análisis en el campo de la investigación educativa es apremiante. Por último, los programas públicos y las autoridades educativas “están o se mantienen” lejos de los espacios legislativos a nivel federal y estatal, lo cual agudiza la tradición nacional de emprender acciones de distinta escala que son desarticuladas, inconexas, discontinuas, contradictorias e improvisadas que lejos de atender, resolver y prevenir problemas públicos -como la violencia escolar-, los perpetúan, incrementan y hasta los agudizan.

La reflexión y el debate de la legislación en torno a la prevención, atención y erradicación de la violencia o, desde otra perspectiva, la promoción de la convivencia libre de violencia escolar no pueden ser considerados como tareas exclusivas de legisladores, senadores, asambleístas o abogados; así como tampoco lo son de las autoridades educativas.

La normatividad (leyes generales, leyes específicas, políticas, programas, acuerdos secretariales, lineamientos, reglamentos, entre otros) abocada a la prevención, atención y eliminación de la violencia escolar constituye un objeto de estudio relevante, oportuno y pertinente en el campo de la investigación educativa. Es decir, no solo es un elemento contextual por considerar en el análisis sobre convivencia, disciplina y violencia escolar en México.

Se requiere realizar una evaluación acerca del funcionamiento de las políticas y programas existentes en materia de convivencia y violencia escolar, así como un análisis cuidadoso de

la oferta de formación docente que promueva la construcción de estrategias de intervención situadas, que atienda las necesidades específicas de cada escuela.

Referencias

- Aguilera, A.; Muñoz, G.; Orozco, A. (2007), *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en primarias y secundarias*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Castillo, C.; Pacheco, M. (2008). Perfil del maltrato (Bullying) entre estudiantes de secundaria en la ciudad de Mérida, Yucatán. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (38), 825- 842.
- Chagas, R. (2005). Los maestros frente a la violencia de sus alumnos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10 (27), 1071-1082.
- García, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. (54 ed.). México: Editorial Porrúa.
- Fierro, C.; Lizardi, A.; Tapia, G. y Juárez, M. (2013). Convivencia Escolar. Un tema emergente de investigación educativa en México. En Furlán, A. y Spitzer, T. (Coords.). *Violencia en las escuelas. Problemas de Convivencia y Disciplina*. México, D.F.: COMIE/ ANUIES.
- Furlan, A.; Spitzer, T. (Coords.) (2013). *Violencia en las escuelas. Problemas de Convivencia y Disciplina*. Colección Estados del Conocimiento. México: COMIE/ ANUIES.
- Gómez-Nashiki, A. (2014). La violencia de alumnos hacia maestros en escuelas secundarias de Colima, México, Pensamiento Educativo. *Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(2), 19-34.
- Landeros, L.; Chávez, C. (2015). *Convivencia y disciplina en la escuela. Análisis de reglamentos escolares de México*. México: INEE. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/232/P1C232.pdf>
- Muñoz, G. (2008). Violencia escolar en México y en otros países. Comparaciones a partir de los resultados del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (39), 1195-1228.
- Secretaría de Educación Pública (s.f.) Política Nacional de Convivencia Escolar. Disponible en: <http://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/politica-nacional-de-convivencia-escolar>
- Silva, J. y Corona, A. (2010). Violencia en las escuelas del Distrito Federal. La experiencia de la Unidad para la Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil, 2001-2007. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15 (46), 739-770.
- Subsecretaría de Educación Básica (2015). *Marco de Referencia sobre la Gestión de la Convivencia Escolar desde la Escuela Pública*. México: SEP-SEB.
- Zorrilla, M. (2010). Repensar la escuela como escenario el cambio educativo. En Marchesi, A.; Tedesco, J. y Coll, C. (Coords.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Buenos Aires: Santillana.
- Zurita, U. (2013) Políticas, programas, legislación, proyectos y acciones gubernamentales y no gubernamentales. En: Furlan, A y Spitzer, C. (Coord.) *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002 – 2011*, pp. 457 - 520. México: COMIE – ANUIES.

Zurita, U. (2015) La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la participación en la construcción de normas para la

convivencia en las escuelas mexicanas. *XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa*. México: COMIE.

Recibido: 15 de abril de 2016

Aceptado: 16 de mayo de 2016