

Proyecto de ley sobre violencia escolar: tramas, nudos y consecuencias posibles

Gonzalo Gallardo,
Psicólogo Educacional, Académico Facultad Filosofía y Humanidades UAH.
Junio de 2011

Desde el año 2006 se han presentado en el congreso distintas iniciativas preocupadas de atender el fenómeno de la violencia escolar y garantizar una convivencia pacífica en los colegios. En mayo de este año se aprobó una de éstas en la Cámara de Diputados, la llamada ley sobre violencia escolar (difundida mediática y gubernamentalmente como “ley contra el bullying”). Fuera del parlamento, en la última década la temática ha acaparado portadas en prensa, promovido campañas ministeriales y alentado la difusión de nuevos términos (“bullying”, “acoso escolar”, “hostigamiento”). Su presencia y gravedad demanda acciones y caminos de solución, sin embargo, la necesidad de intervención no debe nublar el norte de la actividad educativa: la formación integral de todos los niños y adolescentes.

Considerando la relevancia del proyecto -que ha ingresado al Senado para su ratificación final- el presente documento ofrecerá un breve análisis respecto a su entramado conceptual, describirá sus principales nudos operativos y anticipará posibles consecuencias de su implementación.

El proyecto de Ley sobre Violencia Escolar

El proyecto surgió en el Senado el año 2010. Sufrió modificaciones en la Cámara de Diputados, conservando líneas generales del texto original. Propone cinco grandes puntos:

- 1. Todos son responsables:** el proyecto incorpora explícitamente en la Ley General de Educación (LGE) el deber de los miembros de la comunidad escolar de promover la buena convivencia escolar y evitar toda forma de violencia (física o psicológica), directa o indirecta y por cualquier medio (incluyendo el ámbito virtual).
- 2. Reglamento interno:** toda escuela debe elaborar un reglamento que incorpore políticas de prevención de la violencia escolar, medidas pedagógicas a implementar, protocolos de actuación y debido proceso, descripción de conductas que constituirían faltas a la convivencia y medidas disciplinarias (incluyendo la cancelación de la matrícula).
- 3. Consejos escolares a cargo:** será función de los consejos escolares promover una buena convivencia y prevenir la violencia en las escuelas. En el caso de escuelas que no posean consejos escolares, deberán crear un Consejo de la Buena Convivencia.
- 4. Encargados específicos:** Cada escuela tendrá la obligación de nombrar un encargado de convivencia, responsable de implementar las definiciones del Consejo Escolar.
- 5. Multas a las escuelas:** aquellos establecimientos que no ejecuten las medidas establecidas en su reglamento interno al enfrentar situaciones de violencia, podrán ser sancionadas con el pago de 50 UTM (2 millones de pesos). En caso de reincidencia (sic), estas multas podrán ser duplicadas.

Paradigmas al interior del proyecto

Una pregunta básica para iniciar el recorrido de análisis: ¿cuál es el problema a intervenir asumido por el proyecto de ley? La forma en la que se comprende un problema es relevante, en función de ello se construyen las posibles soluciones y se asumen los costos sociales de su puesta en acción.

En este caso, más allá del nombre del proyecto y su difusión (*proyecto "contra el bullying"*), la respuesta no es simple. El espíritu inicial de la iniciativa enviada por los senadores asumía a la violencia escolar como el problema a regular, haciendo uso marcado de palabras como "prohibir", "faltas", "expulsión", "obligación" o "denuncia". Tras su paso por la cámara de diputados, la moción amplió su mirada y comprensión sobre la temática, agregando palabras como "convivencia", "debido proceso", "protocolos de actuación" y "medidas pedagógicas". El resultado de la discusión y el entramado final del proyecto hacen difusa la definición del problema asumida.

Postulemos una respuesta: dos miradas o formas de comprender el fenómeno de la violencia escolar cohabitan en el proyecto. Una la asume como un problema de carácter binario (agresor v/s víctima), la otra como síntoma de un problema en los modos de convivir aprendidos en la comunidad escolar.

De ambas comprensiones derivan las formas de acción del proyecto. Al mismo tiempo que se propone regular procedimientos y sanciones frente a casos de violencia -llegando a la cancelación de la matrícula del alumno identificado como agresor y a la aplicación de multas a la escuela que no actúe-, la iniciativa impulsa la promoción activa de una buena convivencia como tarea colectiva de las unidades educativas.

Resulta necesario problematizar y tomar posición frente al intento de responder a dos miradas asumidas por el proyecto a través de sus propuestas centrales. En este caso no suman. Ambas perspectivas no se enriquecen entre sí, más bien se anudan en tensión. La combinación no ofrece una solución más completa al fenómeno, como pudiera pensarse. Interpretar el fenómeno de la violencia escolar de un modo u otro genera efectos que se oponen entre sí, en el marco de un sistema que aspira a garantizar el derecho a la educación para todos.

La primera mirada entrega una solución reactiva al fenómeno de la violencia en el corto plazo por medio de mecanismos de exclusión, derivando en última instancia a un estudiante identificado con el rol de "agresor" (por los otros y finalmente por sí mismo) a otra unidad educativa o a la calle (¿qué escuela querría recibir a un alumno que potencialmente podría significar una multa?).

La segunda mirada aspira a la atención del fenómeno de la violencia de forma proactiva, apuntando a largo plazo a la inclusión, a entender la escuela como un espacio que enseña a convivir, donde todos tienen cabida y derecho a la formación, incluso aquellos etiquetados como agresores.

Considerando las consecuencias de ofrecer al sistema escolar nuevas herramientas de exclusión, segregación y penalización -en un marco ya altamente segmentado-, sostenemos que el proyecto debiera orientarse a asumir la convivencia como un ámbito formativo del cual la comunidad escolar es responsable, descartando las orientaciones reactivas que hacen de un fenómeno en esencia social, un asunto privado: toda la comunidad escolar es responsable de la violencia escolar y no sólo aquel que es identificado como agresor en un momento determinado.

Si bien la violencia escolar -en todas sus formas- resulta un fenómeno de preocupación global, que atenta contra el derecho a la educación y afecta de manera importante las trayectorias educativas

de todos los que se ven expuestos a ella (agresor, víctima y también observadores –estudiantes y docentes-), es importante enfatizar que la violencia no es el problema en sí, sino el síntoma de dificultades mayores a nivel de la convivencia en las escuelas y de las propuestas ofrecidas a nivel de sociedad en cada contexto para resolver conflictos y diferencias. El problema del matonaje o “bullying” -foco particular seleccionado por el proyecto- no radica en la “maldad intrínseca” del matón o el grupo ni en la “falta de asertividad” de la víctima. Surge gracias a que hay un contexto social (dentro y fuera de la escuela) que lo permite, lo tolera o lo ha vuelto invisible, y no necesariamente por gusto o indiferencia, sino más bien por falta de competencias y recursos para su abordaje efectivo.

En otras palabras, el problema no son los incendios, con todos los costos que estos implican; el problema son las condiciones que facilitan que estos surjan, que en ocasiones se propaguen y que por más recursos que se usen en su extinción, vuelvan a emerger.

Si entendemos la violencia como síntoma de un problema mayor de convivencia social, se asume que tanto o más importante que contar con herramientas para “apagar incendios” (regular, controlar y sancionar casos de violencia), es necesario ofrecer a las escuelas apoyo para el desarrollo de competencias y procesos proactivos que apunten a su prevención formativa, al punto que de ser necesarias las intervenciones, éstas sean educativas.

La expulsión y cancelación de matrícula (respuestas propias del mundo particular y subvencionado) o el traslado de un niño de una escuela a otra (reacción propia del sistema municipal), son acciones reactivas frente a la violencia. Actúan frente al caso a caso pero no previenen nuevos focos. Sancionan pero no educan. Ni el agresor, ni la víctima, ni los observadores aprenden de ello algo útil para enfrentar situaciones similares en el futuro. Sólo aprenden que en la escuela (y en la sociedad) hay algunos que no tienen cabida, que es su responsabilidad ser así y es mejor quitarlos del sistema.

Estas acciones reactivas entienden a la violencia como el problema, no consideran que el alumno etiquetado como agresor también ha sido agredido (en su hogar, barrio o en la misma escuela) ni que el aprendizaje de la violencia y su mantención en el tiempo fue favorecida por la ausencia de conductas alternativas disponibles desde el mundo escolar y familiar.

El problema de ofrecer a las escuelas un proyecto con dos miradas es que se entrega un mensaje híbrido a todos sus miembros: al mismo tiempo que se les estimula a atender la convivencia y asumirla como un deber de construcción colectiva (deber a cumplir bajo amenaza de multa), se les indica que en ocasiones hay alumnos que deben quedar fuera por el bien mayor de la comunidad.

Aspectos operativo/técnicos a considerar en la propuesta

Ahora bien, supongamos que el proyecto se aprueba tal como ha quedado redactado tras su paso por la Cámara de Diputados, con sus dos miradas enlazadas en cada párrafo. En ese escenario posible, surgen dudas relacionadas con su puesta en acción, con aspectos operativos poco claros y omisiones importantes presentes en la propuesta.

El proyecto indica a las escuelas que todos en la comunidad escolar son responsables de promover una buena convivencia y evitar toda forma de violencia. Asumir aquello demanda la habilitación y actualización de estructuras y procesos escolares que deben estar a la altura del desafío. Para ello, se iluminan dos ámbitos en específico: reglamentos internos y consejos escolares.

Los reglamentos deben ser más que una descripción de conductas a regular acompañadas de sanciones. El proyecto de ley bien propone la creación de instrumentos más complejos, en donde se instalen políticas de prevención, se regule el debido proceso, se gradúen las sanciones con las faltas, se ofrezcan protocolos de actuación y se incluyan medidas pedagógicas. Por su parte, los consejos escolares deberán velar por la promoción de una buena convivencia y prevenir la violencia, delegando en un responsable específico el rol de llevar cuenta de esto.

Ambas opciones son un avance en términos de orientación política. Es necesario actualizar la forma en que se comprenden los reglamentos y valorizar el rol de los consejos escolares en función de avanzar hacia mejores formas de convivencia en las escuelas.

Las dudas que surgen en función de estos ámbitos tienen relación tanto con los soportes necesarios para su desarrollo como con las competencias requeridas para su diseño y gestión.

Se requieren soportes simbólicos para el cambio que no se perciben en la propuesta. Las escuelas deben estar motivadas a invertir tiempo y esfuerzo en la habilitación de los consejos escolares y la mejora de sus reglamentos. La sola amenaza de multa no incentiva ni convence al desarrollo de estos avances de manera apropiada. Se deben favorecer condiciones que estimulen la ejecución de la iniciativa más allá de sus formalidades (que la construcción de reglamentos y las sesiones de los consejos escolares vayan más allá de actos rituales, representados sólo porque así lo indica la ley y refrendados en *medios de verificación* archivados para exhibir a la autoridad respectiva).

La propuesta sólo castiga a las escuelas que no se regulen de la manera indicada, sin distinguir por dependencia o complejidad de contexto para sancionar. A ojos de la política todas las escuelas tienen iguales condiciones de partida por las cuales ser juzgadas y sancionadas si corresponde. Además, no se establecen incentivos por buena gestión ni se abren espacios al desarrollo de formas innovadoras de alcanzar el desafío de convivencia que propone la política, maneras que en cada escuela doten de sentido el cambio a realizar.

Por otro lado, se requieren soportes materiales específicos para la gestión del cambio propuesto. Además de querer invertir tiempo y esfuerzo en la mejora, las escuelas deben contar con tiempos adecuados y recursos específicos que destinar en las nuevas tareas a desarrollar. No basta con las buenas intenciones, el entusiasmo o el temor como impulso para sostener nuevos procesos.

Un reglamento participativo, por ejemplo, que logre ser apropiado y difundido en la comunidad escolar, no se construye en dos meses ni en una reunión de profesores. Su construcción colectiva es en sí un proceso de aprendizaje.

No se indica en la propuesta si las escuelas tendrán a su disposición nuevos recursos (humanos y materiales) para desarrollar esta tarea (junto con todas las otras que la actual contingencia les exige y demanda). El proyecto de La ley tampoco redistribuye financiamientos para contextos difíciles -no discrimina positivamente- ni hace mención al rol que en esta tarea le correspondería al Estado a través del MINEDUC (¿se incluirá la convivencia escolar entre los aspectos a supervisar por la Agencia de Calidad?).

Respecto a las competencias profesionales requeridas para gestionar la convivencia en las escuelas, vale la pena preguntarse si éstas se encuentran instaladas en el sistema escolar, en sus profesionales y paradocentes (¿saben las escuelas qué es y cómo se lleva a cabo un *debido*

*proceso*¹? ¿Cómo habilitar a los consejos escolares para regular la convivencia cuando su buen funcionamiento se encuentra estrechamente relacionado con las condiciones de convivencia de la escuela y las competencias instaladas en sus miembros²?).

La propuesta debiera incorporar una visión de proceso, que asuma la necesidad de formar las competencias requeridas para gestionar la convivencia escolar tanto en quienes actualmente laboran en las escuelas como en los profesionales que ingresarán a ellas en el corto, mediano y largo plazo (futuras educadoras de párvulos, docentes, orientadores, psicólogos, educadores diferenciales, psicopedagogos, etc.).

Por último, para cerrar este apartado ligado a los aspectos operativos que se debieran considerar en la propuesta, resulta importante solicitar que se aclare el rol que jugarán los sostenedores, en especial los municipales (posibles Agencias Locales Educativas del futuro).

Existe experiencia reportada del importante rol que pueden jugar los sostenedores al momento de apoyar a sus escuelas en la gestión de la convivencia escolar, favoreciendo instancias de promoción, prevención e intervención técnica al respecto. Falta claridad en esto, pues por ahora pareciera que, salvo por su participación en los consejos escolares, no se les atribuye mayor injerencia en la temática. No se puede dejar fuera de esta propuesta a uno de sus actores principales, bisagra clave entre las políticas de nivel central y el nivel local de cada escuela.

Se requiere generar condiciones materiales, simbólicas y profesionales para la instalación del cambio propuesto a las escuelas, en toda la complejidad que éste presenta. En el proyecto de Ley actual no se vislumbran estas condiciones, ausencia que puede llegar a tener importantes consecuencias, las cuales se desarrollarán a continuación.

Implicancias de política educativa derivadas

La actual propuesta de ley no se pronuncia respecto a soportes simbólicos y materiales para ofrecer a las escuelas, necesarios para iniciar un cambio efectivo en sus modos de convivencia. Tampoco ofrece incentivos o refuerzos para la mejora. Su mecanismo de presión es el castigo.

Además, asume como un supuesto la presencia de competencias instaladas en las escuelas para gestionar la convivencia escolar al modo demandado por la ley. Muchas de las competencias necesarias ni siquiera son parte de la actual formación docente. Sería responsabilidad del sistema habilitar a los profesionales al respecto, no obstante no se hace referencia a aquello.

Considerando todo lo anterior, surge un temor comprensible: más allá de que en el papel el proyecto vincule dos formas de entender el fenómeno de la violencia escolar, en las condiciones actuales (escuelas sin soporte para gestionar su convivencia, sin apoyo, sin estímulos, presionadas por resultados, asustadas por una multa) primarán las acciones reactivas de exclusión frente a la violencia escolar incorporadas en el proyecto por sobre las propuestas proactivas, en especial en aquellas escuelas con menor estructura y capacidad de incorporar cambios.

¹ La ausencia de debido proceso fue la mayor debilidad encontrada por Unicef al analizar reglamentos escolares en Chile el año 2008.

² La Evaluación de la Situación de los Consejos Escolares realizada por Asesorías para el Desarrollo el año 2010 consideró poco probable encontrar “buenos Consejos Escolares” en contextos con ausencia de liderazgo directivo o falta de confianzas entre los distintos estamentos.

El camino de la exclusión es el camino más conocido en educación. Es el más rápido. Es el menos costoso para una escuela. No es necesario aprender mucho para su ejecución. Es también el camino más costoso para la sociedad en su conjunto. Optar en la práctica por lo reactivo profundiza la segregación, disminuye la valoración de la diversidad, los espacios de integración e intersubjetividad, las oportunidades de aprender a convivir en tolerancia y para la democracia.

Si bien hoy existe consenso respecto a que un contexto pedagógico de sana convivencia contribuye al aprendizaje de todos, resulta necesario enfatizar que a convivir se aprende, que es parte de la formación integral de los estudiantes y que un contexto sano de convivencia no prescinde de nadie, aspira a educarlos a todos, porque es su derecho.

Si se considera que las respuestas generadas por las escuelas para atender la violencia forman parte de su convivencia escolar, la retroalimentan y al mismo tiempo están determinadas por ésta, vale la pena mirar con el mismo prisma la respuesta que se proyecta ofrecer a las escuelas desde la ley para gestionar una mejor convivencia escolar. Esta respuesta, como muchas instaladas en el sistema educativo, encuentra sus límites en las fronteras de nuestra convivencia social actual: experiencia segregada, desigual y discriminadora.

¿Es posible perfeccionar el proyecto de ley, o las condiciones de su ejecución (soportes, recursos, competencias), con tal de orientar la respuesta más allá de los límites actuales de nuestra sociedad y más cerca de la convivencia social que queremos formar para el futuro: inclusiva, respetuosa de los derechos humanos, solidaria y tolerante?

Los próximos nudos se atan o desatan en el Senado. El tejido completo se elabora más allá de este y es tarea de todos aportar en su construcción, dentro y fuera de las escuelas.