

La pandemia de *bullying* en México: políticas sociales urgentes

Juan Antonio Vega Báez

Parto de la hipótesis teórica de la existencia de varias tensiones y conflictos (una suerte de malestar social, de aburrimiento, de desilusión colectiva e incluso de pérdida de sentido y de fractura de significados), que se están dando entre algunos jóvenes y los recintos educativos, con los actores sociales que conforman y hacen a la comunidad escolar y universitaria: las autoridades, los docentes, los alumnos y los trabajadores.



Foto: Lenín Ocampo / La Jornada.

RESUMEN

En el contexto del incremento de la violencia criminal y de su combate desmedido en espacios públicos en México, a partir de 2007, la escuela básica no ha sido ajena a este *boom* de violencias fácticas, discursivas y simbólicas. En este artículo se indaga en las estadísticas sociales, confirmando que la violencia escolar y, en específico, el *bullying* o acoso escolar ha adquirido una dimensión pandémica en escuelas de nivel secundaria y epidémica en el nivel primaria. Se expone un resumen de las principales políticas y programas implementados para hacerle frente a este fenómeno, a

partir de las cuales se pondera el nivel de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia del derecho de la niñez a una vida sin violencia, desde un enfoque de derechos humanos y sociales. Se concluye señalando las medidas urgentes para dar un giro en materia de prevención social integral del *bullying*.

Palabras clave: violencia escolar, *bullying*, políticas sociales, prevención social, derechos del niño.

ABSTRACT

In a context of the double increasing of criminal violence and war operations against criminality in México, since 2007, the primary and secondary schools have suffered an "invasion" caused by a boom of real, discursive and symbolic violence. This article explores the national social data, confirming that school violence and, specifically, bullying has a pandemic dimension at secondary schools and epidemic at primary schools. It resumes the principal programs and policies implemented to respond to this situation, assessing the accomplishment of the international obligations for the protection of children and adolescents against violence by the Mexican state, from a scope of human and social rights. It concludes underlining the urgent measures for a strategic twist, in order to accomplish an integral social prevention of bullying.

Principal words: school violence, *bullying*, social policies, social prevention, rights of the child.

INTRODUCCIÓN

El *bullying*, generalmente conocido en español como acoso escolar, es una construcción conceptual originada en países industrializados que desde hace casi tres décadas ha descrito el fenómeno del uso abusivo o estigmatizante del poder en las relaciones entre actores del medio educativo, especialmente entre pares (Olweus, 1998, y su estudio pionero, 1984): es una forma de la violencia escolar.

Por su parte, la violencia escolar entendida como violencia contra los niños y niñas en las escuelas y otros entornos educativos, según el Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas del Secretario General de las Naciones Unidas

(Pinheiro, 2006), integró el acoso escolar como una categoría de análisis para todas las regiones del planeta, lo que ha legitimado su uso universal. Con este tratamiento el *bullying* se añade al resto de categorías que actualmente comprenden las principales formas de violencia en ambientes, instituciones o entornos educativos: el castigo físico y psicológico; la discriminación y la violencia basada en el género; la violencia sexual y basada en el género; las peleas y agresiones físicas; el homicidio y las lesiones; y la violencia con uso de armas.

Como un problema social, el *bullying* forma parte del *continuum* de la violencia escolar y de la violencia social. Al respecto, la población infantil y adolescente en los

entornos escolares en México, ha padecido directa o indirectamente la explosión de violencia criminal y de su combate desmedido en espacios públicos, estrategia privilegiada por las administraciones federales en México, en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en Norteamérica (ASPAN o TLCAN II) y la Iniciativa Mérida. Mientras este fenómeno disruptivo del tejido social se agravaba, a partir de 2007, en el sistema escolar mexicano se hicieron los primeros levantamientos de información en escuelas, mismos que arrojaron una alta prevalencia de acoso escolar.

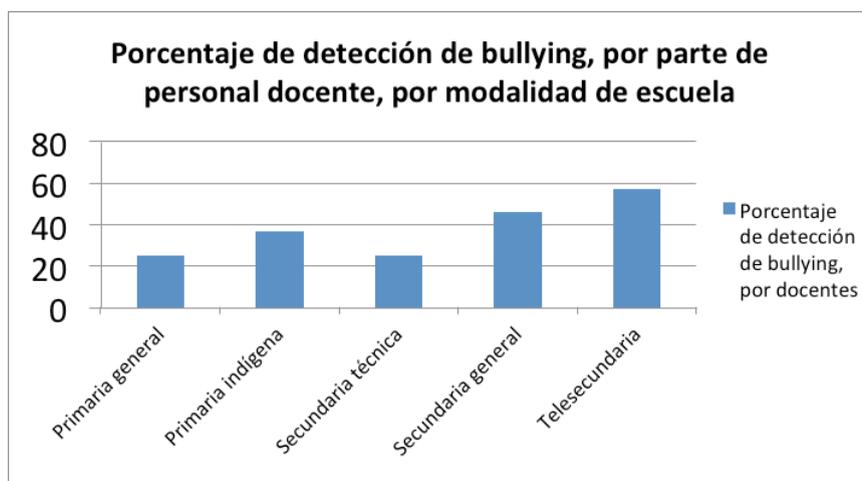
Hasta mediados de la década pasada la información disponible en el país no reflejaban una situación preocupante en materia de violencia escolar, al grado que no se consideró como un tema relevante en el Informe Nacional sobre Violencia y Salud (Secretaría de Salud, 2006). Esta situación es contraria a la percepción de un mediano o alto perfil que los medios de comunicación

y las instituciones públicas le han dado al tema del *bullying* desde la presente década.

La medición de la violencia en las escuelas mexicanas es una práctica muy reciente y las cifras arrojadas son, en general, preocupantes, a pesar de lo cual aún no se reflejan en la agenda nacional e internacional de derechos de la niñez y adolescencia en México (Arteaga, Méndez Couto y Muñoz, 2012).

Ante dicha paradoja, el presente artículo busca responder a las siguientes interrogantes: ¿es posible mostrar que el *bullying* se considere una epidemia social, según los criterios de la Organización Mundial para la Salud? El perfil de las políticas sociales implementadas por el Estado mexicano para dar respuesta, ¿está referido a una perspectiva reactiva y aseguradora de las relaciones y espacios escolares? ¿Cómo se puede transitar al paradigma de la prevención social con enfoque de derechos humanos y participación social en la escuela?

Figura 1. Porcentaje de detección de *bullying*, por parte de personal docente, por modalidad de escuela, a nivel nacional (2010).



Fuente: Elaboración propia, con base en el Primer Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México, SEP-UNICEF, 2010.



MEDICIÓN DE UNA EPIDEMIA SOCIAL CON TENDENCIAS PANDÉMICAS

En el estudio titulado *Primer Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México* (2010), el 43.2% del personal docente, a nivel nacional, respondió haber detectado casos de *bullying* en su escuela.

En dicho informe (ver Figura 1, p. 75) se encontraron diferencias entre el *bullying* detectado por el personal docente en cada nivel y modalidad de institución escolar. En el ámbito de las escuelas primarias, contrasta la prevalencia de detección positiva en primarias generales, con una por cada cuatro (25.4%), contra la detectada en primarias indígenas, de una por cada tres (36.9%). Y en el nivel secundaria destacan, con casi dos de cada tres, las telesecundarias (57.5%), seguidas por las secundarias generales (46.4%), frente a las secundarias técnicas (25.4%), que tienen el menor nivel de detección por parte de personal docente.

Por su parte, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE, 2007) publicó un estudio sobre percepciones en el alumnado de educación básica. Al contrario de las tendencias reportadas por docentes en el estudio de la SEP-UNICEF, el INEE destaca que los alumnos de escuelas primarias refieren más violencia que en las secundarias, destacando las primarias indígenas (instituciones con disciplina laxa, en general) y las secundarias particulares (instituciones, por lo general con disciplina rígida). Y entre las constataciones más destacadas encontramos que:

- Las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia física por parte de uno o más compañeros son el 17% en primaria y 14.1% en secundaria.

- La proporción de alumnos que son objeto de burlas constantes es de 24.2% en primaria y del 13.6% en secundaria.

- Dos de cada diez alumnos de primaria y uno de cada diez de secundaria aceptó participar en peleas en las que se dieron golpes, dentro de las escuelas.

- Tanto a nivel primaria como secundaria a casi la mitad de los niños, niñas y adolescentes entrevistados le han robado algún objeto o dinero.

- Las y los adolescentes de secundaria que reportan sufrir amenazas representa el 13.1%; y al 2.5% de los niños y niñas de primaria les da miedo ir a la escuela.

Entre los factores de riesgo de *bullying* detectados por el INEE (2007) para el incremento del nivel de violencia se incluyen si los alumnos viven en hogares "monoparentales, o en donde no están los padres, cuando perciben que en el interior de sus hogares la convivencia es conflictiva y cuando los padres no están atentos a lo que hacen sus hijos fuera de la escuela". Factores como el entorno familiar, el desempeño escolar y el contexto social donde se ubica la escuela, influyen en la posibilidad de incurrir en actos de violencia.

En otro estudio del mismo INEE (2009), se brinda un panorama sobre la situación reportada por alumnos y alumnas de escuelas secundarias en cuanto al tema de la violencia escolar que, como ya se expuso, incluye al *bullying*, tanto al interior como al exterior de los planteles educativos, y cómo la convivencia en un entorno inseguro tiende a entorpecer los procesos de enseñanza-aprendizaje en México.

Esta investigación concluyó que entre los estados donde la percepción de la problemática de la violencia escolar fue mayor al promedio nacional se incluyeron a Chihuahua, Durango, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Jalisco, Estado de México, Distrito Federal, Tabasco y Quintana Roo (ver Figura 2, p. 77).

Figura 2. Clasificación de las entidades federativas de acuerdo a su promedio de violencia escolar, en secundarias (2008).



Fuente: Tomada de REDIM (2010), La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales. Ensayo temático de La Infancia Cuenta en México 2010. Red por los derechos de la infancia en México, con base en INEE, 2009.

Figura 3. Clasificación de las entidades federativas de acuerdo a su nivel de violencia en los alrededores del plantel, en secundarias (2008).



Fuente: Tomada de REDIM (2010), La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales. Ensayo temático de La Infancia Cuenta en México 2010. Red por los derechos de la infancia en México, con base en INEE, 2009.



Y respecto a los estados con mayores índices de violencia en los alrededores del plantel, sobresalieron Chihuahua, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Estado de México, Distrito Federal y Quintana Roo, es decir, la región Noreste y frontera del Norte, así como el Valle de México y Quintana Roo (ver Figura 3, p.77).

Entonces, ¿puede afirmarse que el acoso escolar es una pandemia en México? En el presente apartado hemos hecho una rápida exposición de la distribución demográfico-educativa y geográfica de distintas formas de acoso y violencia escolar por nivel y tipo de escuela, tal como lo recomienda una epidemiología con perspectiva social. Al respecto, en la salud pública el término pandemia se aplica a una "epidemia extendida en muchos países o que ataca a casi todos los individuos de un país" (siendo la epidemia una enfermedad que ataca el mismo tiempo y en el mismo país o región a un gran número de personas).

La conclusión es que el acoso, como una de las formas de violencia escolar, es una práctica extendida en más de la mitad de la población escolar encuestada de educación secundaria, específicamente, en telesecundarias, donde puede considerarse como una "pandemia social", de acuerdo con los criterios utilizados por la Organización Panamericana de la Salud (1997). En el resto de secundarias generales y en primarias indígenas se presenta como una

especie de "epidemia social" puesto que afecta a un gran número de miembros de las comunidades escolares en esos niveles y sectores. En los promedios nacionales, de acuerdo con los reportes de docentes, se trata de un fenómeno con características epidémicas, sin contabilizar en las mediciones el acoso cibernético o *cyberbullying*.

Y por su distribución geográfica en México, la violencia escolar es un fenómeno asociado a las entidades federativas con mayor porcentaje de población urbana, tanto del centro y norte del país, especialmente la violencia reportada al interior de los planteles.

Sin embargo, aún deben hacerse estudios cuantitativos y cualitativos sobre el impacto del *bullying* en la población escolar mexicana, tanto a nivel personal como de grupos educativos, con la perspectiva multinivel, multisectorial y ahora también multiregional. Al respecto, entre los resultados de la investigación comparada desarrollada por Román y Murillo (2011), con datos de 16 países de América Latina (ver Tabla 1), se concluyó que, a nivel individual, "los estudiantes que sufrieron violencia de sus iguales alcanzaron un desempeño en lectura y matemáticas significativamente menor al de quienes no la experimentaron". Y que a nivel grupal "en aulas con mayores episodios de violencia física o verbal los educandos muestran peores desempeños que en aulas con menor violencia".



<http://aristeguinoticias.com/>

Tabla 1. Porcentaje de estudiantes de 6° grado de primaria que afirman conocer a alguien de su clase que fue víctima de robo, insultado, amenazado o golpeado en su escuela, en el último mes, en 16 países de América Latina (2011).

País	Robar	Insultar o amenazar	Pegar o hacer daño	Algún episodio de violencia ^a
Argentina	53,60	49,61	50,23	74,67
Brasil	45,89	36,89	42,27	67,04
Colombia	58,60	33,21	38,29	72,83
Chile	42,04	29,69	25,13	57,36
Cuba	12,07	7,38	7,42	16,25
Costa Rica	63,34	47,67	48,25	78,56
Ecuador	53,25	33,67	38,95	65,99
El Salvador	41,92	24,29	31,52	55,21
Guatemala	43,21	24,93	31,58	57,66
México	47,19	32,88	33,98	56,88
Nicaragua	60,55	39,95	47,08	63,87
Panamá	47,64	36,88	38,57	73,99
Paraguay	38,43	29,37	31,73	63,41
Perú	49,40	42,68	42,16	56,00
República Dominicana	46,55	35,41	38,79	69,98
Uruguay	45,56	45,49	42,98	60,08
<i>Total América Latina^b</i>	<i>46,72</i>	<i>35,74</i>	<i>38,91</i>	<i>62,42</i>
<i>Promedio países</i>	<i>46,82</i>	<i>34,37</i>	<i>36,80</i>	<i>62,24</i>

Fuente: Román y Murillo (2011: 45).

Porcentaje de estudiantes que afirman conocer a alguien de su clase que ha sufrido maltrato (independientemente del tipo de este) en su escuela durante el último mes.

Resultados del total de América Latina obtenidos mediante la ponderación de resultados por país.

DERECHO HUMANO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN LA EDUCACIÓN

El derecho de las niñas, niños y adolescentes a la protección contra la violencia es un derecho reconocido por diversos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989). Y, en particular en materia de la protección contra la violencia en el ámbito del derecho a la educación, la CDN señala, de manera explícita, que "los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención." Esta última expresión, "de conformidad con la presente Convención", es un señalamiento implícito de otras obligaciones concurrentes que son aplicables en el ámbito del derecho a la educación como la protección contra la tortura, los malos tratos y penas crueles (Art. 37), contra el

abuso físico, mental, sexual y la negligencia (Art. 19) y contra toda forma de explotación sexual y económica (Arts. 32-36).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor una década después (3 de enero de 1976), reconoce en los artículos 13 y 14 el derecho de toda persona a la educación, derecho al que se le debe aplicar el principio de no discriminación, para asegurar su aplicación igualitaria, tanto formal como sustantiva:

La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales [...] debe capacitar a todas



las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos [...]

En su doctrina, el Comité DESC ha abordado el derecho a la protección contra la violencia y el acoso escolar, definiendo la incompatibilidad de los castigos físicos y las humillaciones con la dignidad humana, y pidiendo erradicar los estereotipos sexuales y de otro tipo. Y dado que al derecho a la educación se le aplican las cuatro características comunes de los DESC, en consecuencia la protección contra la violencia en la educación debería ser igualmente disponible, accesible, aceptable y de calidad.

En tanto, el Comité de los Derechos del Niño, en su primera observación, señaló que los Estados deben brindar protección contra el acoso por sus pares, destacando que la omisión estatal a este respecto puede acarrear la negación del ejercicio del propio derecho.

Por tanto, como un derecho humano social y ciudadano, el derecho a la protección contra la violencia en el derecho a la educación implica obligaciones de realización o promoción (tanto en el nivel de cumplimiento como de resultados), al igual que de respeto y protección por contener elementos de un derecho de realización inmediata, en materia de protección de la integridad personal. De esta forma, a partir de esta riqueza multidimensional, se confirma la dificultad para ubicar este derecho en el esquema ya obsoleto de las 3 generaciones. Por lo que su cumplimiento exige la implementación tanto de políticas sociales como de mecanismos de protección estatal, que permita un acceso de los sujetos de derecho a condiciones de protección, de

prevención y de provisión.

En el caso de México, existe una Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2000, normativa que combina un lenguaje de derechos (formales) con una institucionalidad de tipo asistencial anterior a la Convención, denominada Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Esta ley señala, en su artículo 32, que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación que respete su dignidad. Asimismo, indica que las leyes deben promover las medidas necesarias para impedir, en las instituciones educativas, medidas de disciplina contrarias a la dignidad del niño o su integridad física o mental.

No obstante lo anterior, la Ley General de Educación (1993) no hace referencia a la violencia escolar, ni prevé sanciones en las escuelas para docentes agresores, ni se refiere a la violencia entre pares, ni a la forma de remediarla o prevenirla. Lo anterior ha sido señalado como una omisión central en dicho ordenamiento, como si no existiera la violencia escolar, como si el *bullying* no fuera una realidad pandémica. El castigo corporal escolar no se ha abolido ni de jure ni de facto, esto último a través de sanciones en casos concretos. Por ello se considera a México como un país con un marco jurídico laxo que favorece la impunidad de la violencia cometida en las escuelas, como lo ha confirmado la Iniciativa Global para Erradicar el Castigo Corporal Infantil (2011).

Por tratarse de un país federal, los 32 estados tienen una autonomía legislativa relativa, lo que limita la obligatoriedad en la aplicación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, cuya redacción no es específica y sin la definición de mecanismos garantes, autónomos y con capacidades efectivas, más allá de lo asistencial, limitó la redacción de

leyes locales de protección eficaz de la niñez y la adolescencia. Es decir, no existe un *ombudsman* de los derechos de la niñez.

No obstante, existe el antecedente de, por lo menos, cuatro legislaciones locales destacables que prohíben de manera expresa la violencia escolar cometida por personal de las instituciones educativas. En Sonora, la Ley de Educación del Estado (1998) prohíbe a las personas que prestan servicios educativos violentar la integridad física, mental o moral de los estudiantes. No obstante lo anterior, se ha registrado en ese estado un caso grave de negligencia administrativa que derivó en la muerte colectiva de alumnos de una guardería subrogada a particulares por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los otros casos son el Estado de Jalisco (2012), Nayarit y el Distrito Federal (2011) que en los últimos dos años han aprobado legislaciones locales que regulan la convivencia escolar, previenen y sancionan la violencia y el *bullying*. Me referiré de manera expresa a éste último caso y describiré las sanciones previstas por el primero.

A partir del 1 de febrero 2012, entró en vigor la Ley de Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar, con la cual se busca combatir de manera integral diversas formas de violencia escolar, incluyendo al denominado *bullying*, en la capital de México, en específico en el territorio del Distrito Federal.

Esta medida conllevaría a convertir el derecho de los alumnos a una vida libre de violencia en el entorno escolar, a un derecho exigible, de aplicación directa en materia de la denuncia y con sanciones de aplicación inmediata, contrario a lo que sucede con la mayoría de las dimensiones del derecho a la educación. En este caso los actos y omisiones, relativos a la violencia, por parte del personal docente son punibles.

Al respecto, las recientes reformas en Jalisco señalan que son infracciones de quienes prestan servicios educativos tolerar conductas contrarias a la convivencia de la comunidad escolar; no tomar las medidas necesarias para atender y prevenir la violencia y el acoso escolar; tolerar o consentir por parte de los directivos; que maestros o personal de apoyo utilicen un lenguaje obsceno, lascivo o blasfemo contra los alumnos, o realicen conductas de hostigamiento o violencia en contra de los escolares por cualquier medio; ocultar al padre o tutor conductas consideradas como de violencia y acoso escolar en que hubiesen incurrido sus hijos o pupilos; en su caso, proporcionar información falsa u ocultar información a las autoridades competentes respecto de hechos de que hubieran sido testigos presenciales.

No obstante estos avances legislativos, aún no se ha aprobado en México (agosto, 2013) una ley federal o general contra la violencia escolar, factor que influye en la inexistencia de una política nacional para prevenir y erradicar el *bullying*,

POLÍTICAS Y PROGRAMAS ANTIBULLYING: DILEMAS DE LA PREVENCIÓN

A continuación, se reseñan brevemente tres de las principales iniciativas generadas desde las políticas públicas mexicanas federales y del Distrito Federal contra el acoso escolar, durante la administración 2006-2012.

PROGRAMA NACIONAL ESCUELA SEGURA

El Programa Nacional Escuela Segura formó parte de la estrategia nacional de seguridad "Limpiemos México". Desde julio de 2007 se convirtió en la estrategia rectora de la administración federal, diseñada por la Secretaria



ría de Seguridad Pública, con participación coordinada (subordinada) de las Secretarías de Educación Pública y de Salud, instancias que se vieron imposibilitadas para generar un Programa Nacional contra la Violencia Infantil a pesar de haberse firmado un acuerdo interinstitucional (*vide infra*). Su objetivo discursivo es consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables con participación social y la formación ciudadana de los alumnos, incluyendo la prevención de la violencia física y las conductas de riesgo entre estudiantes, especialmente en los municipios con mayor incidencia delictiva. Uno de los componentes centrales de este programa, el subprograma "Operativo mochila segura" (Secretaría de Seguridad Pública, s/f), consistió en realizar revisiones periódicas de los maletines, bolsos o mochilas del alumnado, con el fin de detectar y suprimir la introducción a los planteles de "objetos punzocortantes, armas de fuego, drogas o sustancias tóxicas, aerosoles, plumones de tinta indeleble o cualquier objeto que sirva para grafitear, juguetes bélicos y pornografía [...] que puedan ser utilizados para causar daño o que atenten contra la salud física o moral de los alumnos" (p. 2), inclusive "ropa para cambiarse y así poder evitar ser descubiertos al cometer un delito" (p. 3). Sobre este componente, las organizaciones civiles de derechos de infancia señalaron que se trataba de una estrategia policial, con enfoque represivo y no de seguridad ciudadana, disfrazada de acción preventiva, que se aplicaba sin diagnóstico previo, con criterios indiscriminados y que favorecía la criminalización de la violencia escolar entre pares (CADHAC, 2009). En una rápida revisión de algunas páginas de gobiernos locales se constató que, cobijados en este programa, cada entidad de la república implementó con distintos énfasis los componentes, en



un abanico de acciones que iban desde los simulacros de confrontación armada, hasta el establecimiento de coros infantiles "Escuela segura" y el entrenamiento de grupos de niñas y niños como "policías escolares", con funciones de vigilancia, detección y castigo de conductas "sospechosas".



Foto: José Alvarado, El Mercurio.

Dos de cada diez alumnos de primaria y uno de cada diez de secundaria aceptaron participar en peleas dentro de la escuela.

PROGRAMA ESCUELA, MEDIACIÓN Y JUSTICIA

La Procuraduría General de la República (PGR) implementó un programa para que los estudiantes aprendan a solucionar los conflictos pacíficamente. Este programa, busca desarrollar en los alumnos habilidades para tomar conciencia que los problemas se

pueden solucionar sin reproducir patrones de conducta violenta, a partir de acciones del enfoque de "prevención del delito", operado por la Dirección General de Prevención del Delito y las delegaciones estatales. Entre los ejes centrales del programa se incluye la capacitación de personal docente para el



desarrollo de "competencias ciudadanas" en las y los alumnos de educación secundaria, así como posicionarlos como "agentes de cambio y promotor de la cultura de justicia y la mediación", además de ferias de la cultura de la justicia y la mediación. Al respecto, parece paradójico que esta iniciativa con una perspectiva de desarrollo de competencias para la prevención y enfoque de participación juvenil ciudadana, algo novedoso entre la cultura administrativa nacional, sea conducida por la PGR, institución que durante los últimos 5 años ha optado por mantener una estrategia de reacción-contención ante el crimen organizado, con resultados desastrosos en términos de una proliferación de bandas criminales armadas que controlan territorios y procesos delictivos ante los limitados resultados estructurales en términos de una impunidad que rebasa el 90 por ciento, a nivel nacional. Cabría preguntarse si el enfoque de "prevención del delito" es compatible, en este caso, es compatible con el enfoque de derechos humanos y de derechos de la niñez y adolescencia, en particular.

PROGRAMA ESCUELAS SIN VIOLENCIA

La Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal ha llevado a cabo la Campaña "Escuelas sin Violencia", que surge en el contexto del Programa "Por una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa" (a partir del 18 agosto 2010), es decir, fue iniciada con anterioridad a la aprobación de la Ley de Convivencia en el ámbito escolar. Este programa cuenta con 3 líneas de acción: Campaña Escuelas sin Violencia, Investigación y Atención a escuelas; que, a su vez, incluyen diversas actividades cuyo objetivo principal consiste en incidir en el clima escolar de los centros educativos del DF, favorecien-

do relaciones basadas en el buen trato y el respeto a los derechos de todas y todos los miembros de la comunidad educativa. Es un programa preventivo, orientado a la sensibilización y al desarrollo de capacidades de los actores escolares, incluido el alumnado, para la detección e incidencia, con apoyo institucional complementario en materia de atención y derivación de casos a la red interinstitucional.

En un comentario general a los programas para hacer frente a la violencia escolar, y su contexto específico en México, recordemos que la administración federal anterior elevó la prioridad al enfoque de contención y combate, en detrimento de la prevención, de manera paralela y coherente con su "guerra contra las drogas", la que, como sabemos, contó con el apoyo norteamericano a través de la Iniciativa Mérida y el Programa Rápido y Furioso, con los que se recibió capacitación, y apoyo financiero en equipo y armamento legal (e ilegal), situaciones que impactaron de manera directa en el incremento de los enfrentamientos armados en los entornos de escuelas en zonas de mayor conflicto entre bandas criminales.

La forma de interpretar la violencia escolar, por parte del sistema de seguridad, es como una interrupción de la relación escuela-entorno violento/inseguro, a través de la noción de "seguridad escolar" ante actores externos, evitando o limitando así el tratamiento de los factores y actores intraescolares involucrados en la reproducción de relaciones violentas. Esta perspectiva es dominante en programas nacionales como "Escuela segura", que ha privilegiado un abordaje criminalizador o de potencial "contaminación" criminal respecto del alumnado, perspectiva que ha sido reforzada por el discurso político y la representación social de la violencia del duopolio

televisivo mexicano, favorecedor de una militarización de la seguridad pública.

Frente a esta política federal reforzada de tendencia totalizadora y subordinante de las políticas educativas, las noticias de que la Secretaría de Salud (SS) estaba elaborando un Programa Nacional contra la violencia a la niñez y adolescencia, parecía una broma mal gusto, a pesar de que se había firmado ese compromiso entre la SS, la SEP y el DIF federal (vide infra), con el aval del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ante la presencia del autor del Informe mundial de la ONU, Paulo Sergio Pinheiro.

Esa derrota política del paradigma preventivo en el gobierno federal frente a la securitización de la agenda de violencia y violencia escolar, sólo fue compensada por algunas iniciativas locales y sectoriales contra el *bullying*, pero sin impacto en los factores estructurales que operaba fuera y dentro de los planteles.

ACTORES ESCOLARES ANTE EL ACOSO EPIDÉMICO-PANDÉMICO

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE, la unión gremial más numerosa de América Latina, no ha sido el actor más interesado en incluir en su agenda de prioridades la protección contra el acoso escolar, como lo muestra su página web "SNTE para niños", la cual no contiene recomendaciones para prevenir o remediar el *bullying* en la sección "Cuida tu salud", ni en la de "Protección civil: cuidate", y con un señalamiento muy limitado sobre "el derecho del niño a la integridad física y emocional". Una razón de esta omisión es, entre otras, la diferencia de criterio con que las distintas secciones estatales han abordado la multiplicidad de formas de violencia escolar, incluyendo los casos de maltrato

y abuso docente. Al respecto, nadie niega que los docentes sean parte de la solución, cuando reciben la capacitación adecuada para detectar y canalizar los casos de *bullying*. Por ello urge que se multipliquen los posicionamientos claros del magisterio por la prevención y erradicación de toda forma de violencia, incluyendo el acoso entre pares y el acoso y discriminación por parte del docente.

En cuanto a las y los alumnos de escuelas básicas y medias no cuentan con espacios de expresión ni de representación dentro de la comunidad educativa, dado el carácter no incluyente de los mecanismos de toma de decisiones en el perfil de la mayoría de las escuelas mexicanas, en las que están ausentes los representantes, consejos y asambleas estudiantiles, factor de diseño institucional por el cual los niños, niñas y adolescentes no tienen voz ni voto formal para participar en el diseño de estrategias de prevención, detección ni erradicación, salvo algunas experiencias piloto llevadas a cabo con apoyo de organismos civiles y la cooperación internacional.

Por su parte, las asociaciones de padres de familia, con una mayoría de participación femenina, que han sido un factor de movilización comunitario para el mantenimiento y mejora de los locales y mobiliario escolar, tienen una reglamentación obsoleta que les adjudica un rol de coadyuvancia subordinada, por ejemplo para legitimar el cobro de cuotas escolares complementarias o el uso discrecional de los recursos de la cooperativa escolar, limitando su liderazgo y capacidad de iniciativa para promover procesos de participación efectiva para la solución de problemas como la violencia. Por ejemplo, el papel instrumental que se ha dado a padres y madres de familia en los "operativos mochila" (vide supra) para la revisión de los maletines de los alumnos,



cuando son asignados unilateralmente por directivos, representan una limitadísima forma de entender la participación en la prevención social de la violencia escolar.

Para empeorar este cuadro, podemos constatar también la perspectiva asistencial prevaleciente en instituciones como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Esta instancia tiene un origen patrimonialista dentro del régimen priísta de los años 70, generalmente es considerada como "el ministerio de las primeras damas" del país, de los estados y de los municipios, tiene un diseño y mandato previo a la Convención sobre los Derechos del Niño y anterior a la llamada "transición democrática". Este diseño se contrapone a las facultades que la Ley de Protección de derechos de la niñez del año 2000 le confirió en materia de protección de la niñez y la adolescencia contra la violencia y la explotación, a través de la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia, cuya ventana de oportunidad fue desaprovechada por los gobiernos federales de alternancia democrática, para concretar un sistema de prevención y justicia para niños y niñas víctimas y testigos de la violencia.

Finalmente, no podemos olvidar el flanco de las organizaciones civiles de niñez y adolescencia, cuya dinámica también pasó por aciertos y vacíos con relación a la agenda pública contra la violencia infantil, incluyendo el *bullying*. Por ejemplo, cuando Paulo Sergio Pinheiro fue testigo de la firma de un Acuerdo interministerial para elaborar un Programa Nacional contra la violencia a niñas, niños y adolescentes en 2007, las organizaciones civiles dejaron pasar la oportunidad para presionar por el establecimiento de una política nacional con un comité de seguimiento del Acuerdo. Lo único que pudieron lograr fue una interlocución de alto nivel con la primera

dama, con la que se iniciaron una serie de diálogos basados en la agenda de prioridades sectoriales del DIF, incluyendo los niños y niñas sin acompañamiento parental, en materia de adopción, migración internacional y retorno, principalmente.

Complementario a lo anterior, las organizaciones civiles mexicanas deben valorar si fue pertinente sentarse a la mesa para discutir un protocolo para la protección de niñas, niños y adolescentes en operativos de las fuerzas armadas (aplicable a entornos escolares), para paliar los operativos policiaco-militares que en un sexenio dejaron más de 20 mil desaparecidos y cerca de 90 mil ejecutados, incluyendo a más de mil personas menores de 18 años, en lugar de impulsar avances del paradigma preventivo desde un enfoque de derechos de la niñez.

La reactivación de una posible visita a México de la Representante del Secretario General de la ONU sobre Violencia contra los Niños, la señora Marta Santos Pais, y la recuperación de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su próxima revisión del informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento de la CDN, puede hacer la diferencia para restablecer la agenda pública orientada a una visión social de la violencia escolar, que supere la tentación del continuismo securitizante cortoplacista en las políticas públicas.

CONCLUSIÓN

Las comunidades escolares, como espacios de interacción social, no son ajenas al *boom* de violencias fácticas, discursivas y simbólicas que ha experimentado México a partir de 2007. De acuerdo con la información estadística levantada a partir de ese año, el *bullying* o acoso escolar ha adquirido una dimensión pandémica en escuelas de nivel secundaria y epidémica en el nivel

primaria. Sin embargo se requieren estudios cualitativos complementarios para entender la lógica del acoso en distintas regiones, sectores y niveles educativos.

La carencia de un marco normativo adecuado para prevenir y erradicar este fenómeno, con base en el derecho humano y de la niñez a una vida sin violencia, se ha traducido en la ausencia de una política pública coherente y eficaz para hacerle frente a este fenómeno, salvo los componentes subrayados de los programas expuestos que son consistentes con la definición de un diagnóstico, la estructuración de una estrategia que atienda las causas y los impactos, así como que cuenten con la participación de los actores escolares de manera corresponsable, incluyendo a los mismos alumnos y alumnas. La perspectiva de securitización del acoso escolar que prevaleció en el programa hegemónico hasta 2012, "Escuela segura", sólo responde parcialmente y a corto plazo a las consecuencias de la violencia escolar, pero al costo de abordarlo como un asunto policia- co y no social. Por lo tanto, debe suprimirse esa perspectiva y dicho programa, para

dar paso a un verdadero programa nacional para la prevención, atención y erradicación de la violencia escolar, que incluya estrategias contra el *bullying*.

Además pueden hacerse esfuerzos adicionales por parte de los actores de las ramas ejecutiva y legislativa para iniciar la abolición de todas las formas de castigo corporal y acoso en el ámbito educativo, siguiendo el modelo de leyes progresistas como la del Distrito Federal y Jalisco a favor de la convivencia escolar. Sin embargo, hay que atacar las causas profundas del *bullying* y otras formas de violencia escolar, incluyendo la desigualdad económica y la discriminación por motivos de género, pertenencia étnica, formas de pensamiento, entre otros factores. Al respecto, el DIF no puede seguir siendo un ministerio de la niñez de bajo perfil. Conviene revertir la patrimonialización de los derechos de los niños y niñas, y nulificar el enfoque asistencial prevaleciente. El cambio debería ir encaminado a la construcción de un nuevo Instituto Nacional de la Niñez, con una política social integral e integradora, multi- sectorial, de protección y prevención.



REFERENCIAS

- Arteaga, Méndez Couto y Muñoz. (2012). *Mapeo de la situación de los países de Centroamérica, México, Cuba y República Dominicana en relación con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes*. San José de Costa Rica, Movimiento Mundial por la Infancia América Latina y el Caribe.
- Cerezo, F. (2006). "Violencia y victimización entre escolares. El *bullying*: estrategias de identificación y elementos para la intervención a través del test Bull-s", en *Revista electrónica de investigación psicoeducativa*, Vol. 4, Núm. 9.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (2009). *Operativo Mochila: medida ineficaz y atentatoria contra los derechos de la niñez*. Comunicado Núm. 0809/026BP, Monterrey, CADHAC.
- Fante, Dan. (2012). *Cómo entender y detener el bullying y cyberbullying en la escuela*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio.
- Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children* (2011). Mexico – Country Report. Summary of necessary legal reform to achieve full prohibition, Londres, GIEACPC.
- Guzmán Gómez, Carlota. (2012). "Las lógicas de la violencia escolar: un aporte para la discusión", en *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, Año 3, Número 6, EDNICA.
- Harris, Sandra y Garth F. Petrie. (2006). *El acoso en la escuela: los agresores, las víctimas y los espectadores*. Barcelona, Paidós.
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. (2007). *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias*, México, INEE.
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. (2009). *El aprendizaje en tercero de secundaria en México*. México, INEE.
- Kowalski, Robin M., Susan P. Limber y Patricia W. Agatston. (2010). *Cyberbullying: el acoso en la era digital*. Bilbao, Desclee de Brouwer.
- MacIntyre, Christine. (2012). *El acoso escolar en la infancia: cómo comprender las cuestiones implicadas y afrontar el problema*. Bilbao, Desclee de Brouwer.
- Olweus, Dan. (1984). "Aggressors and Their Victims: *Bullying at School*", en Frude N. y Gault, H. (editores). *Disruptive Behavior in Schools*, Nueva York, Wiley & Sons.
- (1998). *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. Madrid, Morata.
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, ONU.
- Organización Panamericana de la Salud. (1997). *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*. OPS, Washington.

- Ortega, Rosario. (coord.) (2010). *Agresividad injustificada, bullying y violencia escolar*, Madrid, Alianza.
- Pinheiro, Paulo Sergio. (2006). *Informe mundial sobre violencia contra los niños y niñas*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Prieto Quezada, María Teresa. (2011). *Bullying: maltrato entre alumnos. El lado oscuro de la escuela*. Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- Red por los derechos de la Infancia en México. (2010). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales*. Ensayo temático de La Infancia Cuenta en México, México, REDIM.
- Román, Marcela y F. Javier Murillo. (2011). "América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar", en *Revista CEPAL*, Núm. 104.
- Secretaría de Educación Pública. (2010). *Informe nacional sobre género y violencia en la educación*. México. SEP, UNICEF.
- Secretaría de Salud. (2006). *Informe nacional sobre violencia y salud*. México, SS.
- Secretaría de Seguridad Pública. (s/f). Reglas de operación. Manual de procedimientos para el Operativo Mochila Segura, Xalapa, Gobierno del Estado, consultado en: <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/files/2012/04/MANUAL-PROCEDIMIENTO-OPERATIVO-MOCHILA.pdf> , el 31/08/2013.
- Serrano, Ángela. (2006). *Acoso y violencia en la escuela: cómo detectar, prevenir y resolver el bullying*, Barcelona, Ariel.
- Vega Báez, Juan Antonio. (2010). "Impacto de la Convención en la agenda global de la violencia contra las y los niños", en *Rayuela. Revista Iberoamericana de Niñez y Adolescencia en Lucha por sus Derechos*, Año 1, Núm. 2, EDNICA.
- (2012). *Tenemos derecho a una vida sin violencia. Las y los jóvenes lo hacemos valer*. México, World Vision.

Juan Antonio Vega Báez

Miembro de la Red Latinoamericana contra la Explotación, y de la Organización Mundial contra la Tortura y Educación con el Niño Callejero, IAP.



