

H.Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

Nº de Expediente	5371-D-2012
Trámite Parlamentario	098 (08/08/2012)
Sumario	CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LA ESCUELA: REGIMEN PARA SU ATENCION INTEGRAL.
Firmantes	BRAWER, MARA - BERNAL, MARIA EUGENIA - GARCIA, ANDREA FABIANA - OPORTO, MARIO NESTOR - PUIGGROS, ADRIANA VICTORIA - PILATTI VERGARA, MARIA INES - LEVERBERG, STELLA MARIS - DEPETRI, EDGARDO FERNANDO - FERRA DE BARTOL, MARGARITA.
Giro a Comisiones	EDUCACION; FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Ley de atención integral ante la conflictividad social en la escuela

Capítulo I

Objeto y principios

Artículo 1: Establézcanse las bases para la promoción, intervención institucional y la indagación sobre la convivencia escolar así como sobre los fenómenos de violencia en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades en el marco de lo estipulado por la Convención sobre los Derechos del Niño -ONU A.G. Res. 44/25 Doc. A/44/49 (1989); la Ley de Educación Nacional (LEN 26.206/06), la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LPD N 26.061); y la Resolución del Consejo Federal N° 93/09 "Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria".

Artículo 2: Son principios orientadores de estas bases:

- El respeto irrestricto a la dignidad e intimidad de las personas, según Ley de Educación Nacional, 26.206, Art.127, inc.c.
- El respeto por los valores, creencias e identidades culturales de todos, enmarcado en los principios y normativas de la legislación nacional.

- El respeto a los derechos y responsabilidades de cada persona, la resolución no violenta de conflictos, el respeto y la aceptación de las diferencias, según Ley de Educación Nacional, 26.206, art.8 y art 127.
- El rechazo explícito a toda forma de discriminación, hostigamiento, violencia y exclusión en las interacciones, según Ley de Educación Nacional, 26.206, Art.11, inc. e y f, y Art. 126, inc.d; y según Ley contra la Discriminación, 23.592, Art.1 y 2.
- El derecho a participar de diferentes ámbitos y asuntos de la vida escolar.
- La utilización del diálogo como metodología para la identificación y resolución de los problemas de convivencia.
- El respeto por las normas y la sanción de sus transgresiones como parte de la enseñanza socializadora de la escuela y de su calidad como espacio público regulado por el Estado.
- La contextualización de las transgresiones en las circunstancias en que acontecen, según las perspectivas de los actores, los antecedentes previos y otros factores que inciden en las mismas, manteniendo la igualdad ante la ley.
- La garantía para el estudiante de que se cumpla con su derecho de ser escuchado y a formular su descargo, según Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. 26061, Art.3.
- La valoración primordial del sentido pedagógico de la sanción.
- El reconocimiento y reparación del daño u ofensa a personas y/o bienes de la escuela o miembros de la comunidad educativa por parte de la persona y/o grupos responsables.

Capítulo II

Promoción de la convivencia escolar

Artículo 3: El MEN, a través del Consejo Federal de Educación, promoverá la elaboración y/o revisión de normativa sobre convivencia escolar en cada una de las jurisdicciones para los distintos niveles y modalidades de la enseñanza.

Las mismas atenderán los siguientes lineamientos:

- a) orientar las acciones de los integrantes de la comunidad educativa hacia el respeto por la vida, los derechos y responsabilidades de cada persona, la resolución no violenta de los conflictos, el respeto y la aceptación de las diferencias, según Ley de Educación Nacional, 26.206, Art.8, art.127, inc.d.
- b) promover relaciones pluralistas, basadas en la reciprocidad y el respeto mutuo,

c) reconocer la competencia de las instituciones, establecida en la Ley de Educación Nacional, para elaborar sus propios códigos o acuerdos de convivencia con la participación de todos sus actores, adecuándose a las características específicas de los diferentes niveles y modalidades, según Ley de Educación Nacional, 26.206, Art. 123, inc. i.

d) promover modos de organización institucional que garanticen la participación de los alumnos en la experiencia escolar, según las especificidades de cada nivel y modalidad. Cuando la edad y madurez de los estudiantes lo posibiliten, prever y regular la conformación y funcionamiento de órganos e instancias de participación, diálogo y consulta en relación con la convivencia escolar, según Ley de Educación Nacional, 26.206, Art. 123, inc.b.

e) instituir un sistema de sanciones enmarcado en la normativa nacional dentro de un proceso educativo que posibilite al niño, niña y adolescente o joven hacerse responsable progresivamente de sus actos,

f) prever acciones de orientación y apoyo a las instituciones para la implementación progresiva de la normativa jurisdiccional, lo que implica el análisis de las culturas y prácticas institucionales, de la conformación y funcionamiento de los órganos de consulta, como así también de la elaboración y revisión periódica de los acuerdos escolares de convivencia

Artículo 4: La normativa jurisdiccional a la que refiere el artículo 3 establecerá las bases para elaborar los acuerdos para la convivencia en las escuelas con la participación de sus autoridades y miembros (directivos, docentes, familias, alumnos, en este último caso adquiriendo progresivamente mayor autonomía en relación con sus posibilidades evolutivas). Para ello reconocerá como orientadores los principios de la presente Ley enunciados en el Art. 2do, como así también aquellos que emanen de las resoluciones del CFE.

Artículo 5: El Ministerio de Educación de la Nación, a través del Consejo Federal de Educación promoverá la elaboración o revisión de dichos marcos normativos jurisdiccionales estableciendo la constitución y funcionamiento de los órganos e instancias de participación de los diferentes actores en relación con la convivencia escolar, en función de las características de los distintos niveles y modalidades.

Artículo 6: Los marcos normativos enunciados en el artículo 3 dispondrán, además, sobre las sanciones a ser aplicadas en caso de transgresiones, considerando los siguientes principios:

- Deberán tener un carácter educativo, enmarcándose en un proceso que posibilite al niño, niña y adolescente o joven hacerse responsable progresivamente de sus actos, según las características de los diferentes niveles y modalidades.
- Deberán ser graduales y sostener una proporcionalidad en relación con la transgresión cometida.

- Deberán aplicarse contemplando el contexto de las transgresiones en las circunstancias en que acontecen, según los diferentes actores, los antecedentes previos y otros factores que inciden en las mismas, manteniendo la igualdad ante la ley. Además se las deberán definir garantizando el derecho del estudiante a ser escuchado y a formular su descargo, según Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. 26061, Art.3.

Quedarán expresamente prohibidas las sanciones que atenten contra los derechos de los niños, niñas y jóvenes a la educación.

Capítulo III

Fortalecimiento de las prácticas institucionales y jurisdiccionales ante situaciones en que la violencia se expresa en ámbitos escolares

Artículo 7: El Ministerio de Educación de la Nación, a través del Consejo Federal de Educación, acordará las estrategias y acciones para fortalecer a las instituciones y sus equipos docentes, en sus prácticas cotidianas brindándoles herramientas y capacitación para el abordaje de situaciones de violencia en las escuelas.

Artículo 8: El Ministerio de Educación de la Nación, a través del Consejo Federal de Educación, promoverá el fortalecimiento de los equipos especializados para el acompañamiento a los docentes, los supervisores y la comunidad educativa ante situaciones de violencia, cuya resolución excede a lo posible dentro de la institución escolar.

Artículo 9: El Ministerio de Educación, a través del Consejo Federal, generará condiciones favorables para la articulación con los servicios locales de protección integral de derechos de niños, niñas y jóvenes, según Ley 26061, de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, con vistas a garantizar la atención de la problemática en toda su magnitud y complejidad.

Capítulo IV

Investigación y recopilación de experiencias

Artículo 10: El Ministerio de Educación de la Nación será responsable de:

- a) realizar investigaciones cualitativas y cuantitativas sobre las múltiples facetas que adquiere la problemática de la conflictividad social en la escuela (violencia entre pares, entre adultos y estudiantes, acoso u hostigamiento entre pares, discriminación, entre otras formas posibles) de modo de construir información oficial, pública y confiable sobre las dimensiones y caracterizaciones de los fenómenos con especial énfasis en los aspectos pedagógicos.
- b) Identificar y desplegar iniciativas de diagnóstico de nuevas formas que adquiere la violencia en las escuelas ante la masividad de la participación en entornos virtuales.

c) Identificar, sistematizar y difundir a través de los organismos correspondientes prácticas que han permitido resolver conflictos en las escuelas, desplegadas por docentes, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y jurisdicciones.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto se propone elaborar lineamientos para el abordaje de la convivencia y la conflictividad social en las escuelas, dando fuerza de Ley a iniciativas que actualmente forman parte de las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Educación de la Nación. Dichas políticas se concretan a través de los lineamientos para los diferentes niveles de la enseñanza, las políticas transversales -en particular las desarrolladas por la Coordinación de Programas para la construcción de Ciudadanía en las Escuelas (1) y el Programa Nacional de Convivencia Escolar-, como así también a través de las resoluciones del Consejo Federal de Educación, entre las cuales cabe destacar la Res. 93/09 (Aprobada por Resolución CFE N° 93/09), Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Secundaria Obligatoria, aprobada en el 2009.

En los últimos años, la conflictividad social en las escuelas ha cobrado un lugar relevante entre los temas que preocupan a nuestra sociedad. Entre otras cuestiones, la cobertura de casos de violencia en las escuelas, por parte de los medios masivos de comunicación, lo ha constituido en un fenómeno altamente visible y ha hecho que fuera objeto de múltiples análisis y opiniones.

Sin embargo, un abordaje serio de la temática requiere basarse en información sólida, confiable, construida a través de procedimientos que respeten el rigor científico. Al respecto, es posible mencionar los resultados obtenidos por algunas investigaciones recientes.

Según el relevamiento desde la mirada de los alumnos (2) , realizado por el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, si bien el 75% de los chicos dice ser bien o muy bien tratado por sus pares, y el 70% dice que no hay violencia en su escuela, un porcentaje de estudiantes manifiesta haber sufrido: episodios de rotura de útiles, 32%;

gritos, 14%; burlas, 12%; exclusión 8%; amenazas 10%; golpes 7%; amenazas de patotas 5,88%; robo por coacción 4,45%.

Por su parte, la investigación de carácter cualicuantitativo "Clima, situaciones conflictivas y de violencia en escuelas secundarias de gestión pública y privada del área metropolitana de Buenos Aires" (3) , realizada por UNICEF - FLACSO (2011) releva que dos tercios de los alumnos tienen conocimiento de situaciones constantes o frecuentes de humillación, hostigamiento o ridiculización de alumnos en clase. A su vez, considerando los alumnos que se han sentido víctimas frecuentemente de situaciones de maltrato, acoso y hostigamiento, se observa que en orden decreciente de menciones figuran: sufrieron burla

por alguna característica física, 18,1%; sufrieron comentarios desagradables en público, 16,4%; fueron evitados o no quisieron compartir alguna actividad con él, 10,2%; fueron tratados de manera cruel, 9,5%; sufrieron el robo de bienes o dinero por la fuerza o con amenaza de uso de la fuerza, 8,7%. A su vez, el 15,3% de los alumnos estuvo involucrado en peleas con intercambio de golpes, en más de la mitad de los casos, entre una y dos veces.

Dicha investigación destaca que tanto alumnos como directores señalan que el problema de la violencia es mayor en las escuelas de la zona que en la propia; y ante la pregunta sobre el nivel de gravedad del problema de la violencia en la escuela propia lo califican como "poco grave" o "nada grave" (Alumnos: "Poco grave", 52,7%; "Nada grave", 26%. Directores: "Poco grave", 63,1%; "Nada grave", 26,1%).

En función de estos resultados, sus autores concluyen que conviven dos planos que no necesariamente guardan correspondencia entre sí: "se muestra la problemática del conflicto y la violencia en las escuelas como algo muy preocupante, pero a nivel general, abstracto. En cuanto se comienza a hablar de la propia escuela el discurso cambia radicalmente, tornándose menos grave e incluso no problemático".

Además de la referencia a la información estadística disponible, y dado que no existe una forma única de comprender y explicar el fenómeno de la violencia en las escuelas, es necesario reflexionar y explicitar desde qué paradigma o enfoque se propone abordarlo. En este proyecto de Ley, se parte de un enfoque relacional, que se aleja de enfoques centrados en el individuo patológico, victimario o víctima (sujetos violentos o sujetos que por sus características personales son pasibles de ser victimizados). El enfoque relacional reconoce la incidencia del contexto en el que tienen lugar las interacciones entre sujetos en la producción de hechos de violencia, sin que ello implique desconocer la responsabilidad subjetiva de cada cual. Así concebida, la violencia constituye modos de interacción social globales en los que los comportamientos considerados violentos cobran sentido.

Un abordaje integral no restringe el objeto de intervención a la violencia sino que se trata de comprender que ésta es resultado de modos de vincularse o de hacer lazo social, en un contexto social, institucional e históricamente determinado. Implica ampliar la perspectiva a través de propuestas positivas de promoción de la convivencia escolar, que potencien la experiencia de niños y jóvenes de vivir junto a otros en la escuela, de ensayar vínculos democráticos, pluralistas, basados en el respeto mutuo, como parte de su proceso de formación.

Desde esta perspectiva más amplia se propone abordar una de las formas que puede asumir la violencia en la escuela: el bullying, acoso u hostigamiento entre pares que en la actualidad ha adquirido mayor visibilidad a través de los medios masivos de comunicación. No se desconoce la existencia ni relevancia de este fenómeno, más allá de los cuestionamientos a algunos modos de enfocarlo que determinan perfiles de víctimas y victimarios fijando destinos en sujetos que se encuentran en pleno proceso de formación. Sin embargo, es preciso reconocer que el acoso u hostigamiento entre pares es una de las formas en que puede manifestarse la violencia en las escuelas, no la única, y si bien tiene su especificidad, todas ellas deben ser atendidas a través de un abordaje integral, evitando recortes que parcialicen la problemática.

Finalmente, en tanto la violencia en las escuelas constituye un fenómeno social e históricamente determinado, resulta fundamental delimitar algunos rasgos de época que inciden en la construcción de subjetividad y en el modo en que niños y jóvenes interaccionan en la escuela. En este análisis es insoslayable la referencia a las consecuencias de la implementación de políticas de fuerte corte neoliberal, llevadas a cabo en nuestro país en las últimas décadas. Dichas políticas han tenido como correlato cambios sustantivos no sólo en el plano económico, sino también en el plano social y cultural, cambios que impactaron fuertemente en las instituciones sociales y en los modos en que sus diferentes actores se relacionan entre sí.

En este contexto, la violencia en la escuela es concebida como una de las consecuencias de la ruptura del lazo social, de aquello que nos mantiene unidos como sociedad. Las investigaciones demuestran que las sociedades con mayores índices de violencia son aquellas más polarizadas, es decir, aquellas con mayor brecha entre quienes más y quienes menos tienen, y donde los procesos de exclusión social son más alarmantes. En estas sociedades se desarticulan los lazos de solidaridad y el "otro" se constituye en amenaza, en fuente de peligro, diluyéndose así la noción de semejante, es decir, del "otro" como diferente a uno mismo pero con idénticos derechos.

También como consecuencia de la implementación de políticas de vaciamiento del Estado, las instituciones propias de la modernidad, como la escuela y la familia, que tradicionalmente sostuvieron un lugar de autoridad, se han visto cuestionadas en su capacidad de sostener un orden simbólico y, por lo tanto, en la eficacia de los dispositivos que regulan las relaciones que en ellas tienen lugar. Si bien actualmente ha cambiado sustantivamente el rumbo de estas políticas, aún permanecen secuelas y desafíos pendientes a los que es necesario dar respuesta.

Finalmente, cabe analizar como otro rasgo de nuestra época el modo en que impactan las redes sociales y las tecnologías de la información y las comunicaciones, en las relaciones sociales que establecen niños y jóvenes y en las modalidades en que asumen el conflicto, la violencia, la coacción entre pares.

En consonancia con el enfoque y el análisis que aquí se explicita, se cuestionan medidas que lejos de dar respuesta, agravan la problemática, pues tienden a acentuar las condiciones que generan la violencia en la época actual: aumentan los niveles de fragmentación en el lazo social, la desconfianza entre unos y otros, producen mayor exclusión. Son algunos ejemplos la instalación de cámaras de vigilancia, la instalación de detectores de armas, la expulsión u otros modos de sanción que vulneran los derechos de niños y jóvenes, la judicialización indiscriminada de casos, entre otros.

Por el contrario, se requieren iniciativas que apunten a la reconstrucción del lazo social, al valor de vivir junto a otros, a la promoción de un buen clima escolar, a la participación en la vida escolar, a hacer de la escuela un espacio que interpele las iniciativas, intereses y expectativas de niños, niñas y jóvenes como así también de los docentes, a apoyar a las escuelas y a los docentes en la construcción de nuevos modos de autoridad pedagógica, que se sustente en los valores democráticos sin por ello desconocer la asimetría del rol.

Las escuelas constituyen el lugar en el que los alumnos desarrollan las primeras habilidades para el ejercicio democrático, y en este sentido, educar para la paz, para la democracia y el ejercicio pleno de los derechos implica, entre otros aspectos, favorecer procesos de participación en la institución escolar. Con este propósito se proponen dinámicas institucionales que garanticen la participación de niños y jóvenes en la vida escolar, y cuando las características del nivel y modalidad lo hacen posible, el funcionamiento de órganos de participación democrática, tales como las asambleas, los consejos de convivencia o los centros de estudiantes, entre otros.

Un aspecto a subrayar es la participación de niños y jóvenes, como así también de sus familias, en la construcción de las normas de convivencia de cada escuela, siempre enmarcadas en una legalidad mayor. Dicha participación es de fundamental importancia para que los estudiantes no sólo reconozcan las legalidades, es decir sepan diferenciar qué se puede y qué no, sino que además las asuman como propias, las perciban como legítimas.

En este proceso resulta fundamental la reflexión sobre el valor formativo de las sanciones, que contribuyen a que niños y jóvenes aprendan a respetar las normas que hacen posible la experiencia de vivir junto a otros. Ahora bien, una sanción tiene carácter educativo solo si se la aplica en el marco de los derechos de niños y jóvenes (como por ejemplo, el derecho a la educación, el derecho a ser escuchado en todo aquello que le concierne), si el alumno percibe la legitimidad de la norma, si ésta le permite socializarse con los otros. Niños y jóvenes aprenden del modo en que la escuela se posiciona frente a los conflictos. En este sentido, abordar los conflictos que se producen en el cotidiano escolar desde el diálogo, la palabra, la escucha de la opinión de los estudiantes en relación a todo aquello que les concierne, el respeto por las normas, implica hacer de ellos oportunidades de aprendizaje para favorecer el desarrollo de las habilidades para la construcción de una cultura de paz y de convivencia democrática.

La concepción de niñez que propone la Convención Internacional por los Derechos de la Infancia, redefine las relaciones entre los adultos y los niños y jóvenes. Ellos son considerados como "sujetos de derechos", como un grupo social con necesidades, preocupaciones y rasgos propios de su etapa vital y del lugar que ocupan en la sociedad. La escuela, en tanto institución pública, tiene un papel central a la hora de hacer valer los derechos de los niños/niñas y jóvenes. Desde esta perspectiva se propone el abordaje de situaciones de violencia en la escuela.

Concluyendo, un abordaje integral de la problemática de la violencia en las escuelas supone la generación de estrategias en tres niveles:

1. Promoción de la convivencia en la escuela, con vistas al establecimiento de vínculos solidarios, democráticos, basados en el respeto mutuo, de espacios de participación de niños y jóvenes en la vida escolar. Partiendo de reconocer que la escuela hoy tiene entre uno de sus ejes estratégicos, la formación de los niños y jóvenes para el ejercicio de una ciudadanía responsable, en una sociedad socialmente justa y democrática. La construcción de una ciudadanía comprometida con su tiempo y los procesos sociales no se restringe a los contenidos curriculares en diferentes asignaturas sino que atañe a las prácticas institucionales en su conjunto.

2. Fortalecimiento de las prácticas institucionales y jurisdiccionales ante situaciones en que la violencia se expresa en ámbitos escolares. En particular se trata de brindar herramientas y fortalecer las prácticas para intervenir en la resolución de situaciones de conflicto (discriminación, violencia física bullying, entre otros.). Son sus destinatarios principales aquellos actores que desde sus diferentes roles resultan clave en el abordaje de la conflictividad social en las escuelas tales como equipos de orientación, apoyo escolar, supervisores, directivos, preceptores, tutores, docentes, entre otros.

3. Investigación y recopilación de experiencias: dando así respuesta a la necesidad de contar con información de carácter cuanti y cualitativo que sustente el diseño de políticas públicas. Una mención especial merece la indagación de las relaciones sociales que los jóvenes establecen en el ciber-espacio, las modalidades en que el conflicto, la violencia, la coacción entre pares, se reproducen en y a través de las redes sociales y las tecnologías de la información y las comunicaciones, reconociendo que el desarrollo de los vínculos en el espacio virtual genera nuevos desafíos a las prácticas institucionales y docentes en las escuelas. Asimismo se promueve el relevamiento, análisis y socialización de prácticas significativas desplegadas por docentes, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y jurisdicciones, posibilitando de este modo construir y poner a disponibilidad de otras escuelas y otros actores la experiencia acumulada en la materia

El problema es complejo y requiere para su abordaje de un proceso integral que compromete a instituciones educativas, instancias jurisdiccionales y nacionales coordinando su intervención y sumando esfuerzos

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen con esta iniciativa que aborda un problema que tiene repercusión en todos los ámbitos sociales.

(1) La Coordinación de Programas para la Construcción de Ciudadanía en las Escuelas, del Ministerio de Educación de la Nación, se encuentra conformada por los siguientes programas: el Programa Nacional de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, el Programa Nacional de Mediación Escolar y el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.

(2) El relevamiento fue llevado a cabo como parte del Operativo Nacional de Evaluación (DINIECE), a una muestra de 70.000 alumnos de 2º y 5º año de secundaria, de escuelas de gestión pública y privada durante los años 2005, 2007 y 2010 (en proceso).

(3) Esta investigación abarcó la totalidad de los establecimientos educativos públicos y privados del área de Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del GBA.