

Ley de Violencia Escolar en Chile desde la percepción y valoración de sostenedores municipales

School Violence Law in Chile From The Perception and Assessment of Public School Departments

José Saúl Bravo Gallegos ¹

josesaulbravo@gmail.com

Jorge Varela Torres ²

jovarela@udd.cl

Adrian Esteban Pereira Santana ³

apereira@umcervantes.cl

Rodrigo González Torres ⁴

rodrigogonzalez@congreso.cl

Valeria Guerrero Alfaro ²

valeriaguerrero@gmail.com

Josefina Chuecas Jofre ²

jchuecas@gmail.com

Recibido: 29 de abril de 2019

Aceptado: 30 de julio de 2019

Resumen: Desde la creación de la Ley de Violencia (N°20.536) en Chile hemos visto importantes avances en diferentes reformas del sistema escolar chileno. No obstante, desconocemos la percepción y valoración que tiene esta legislación para los diferentes actores del sistema escolar de nuestro país. Para el presente estudio se aplicó una encuesta semi-estructurada a 96 sostenedores municipales a lo largo de Chile en la cual se abordaron tres dimensiones respecto de la (1) evaluación general de la ley, (2) implementación de la ley y (3) valoración general de esta. Como resultado se encontró que si bien la gran mayoría de los sostenedores reportan conocer la ley, que las principales estrategias de la misma se están implementando en los establecimientos a su cargo y que

¹ Universidad Autónoma de Barcelona

² Universidad del Desarrollo

³ Universidad Miguel de Cervantes

⁴ Universidad de La Sorbona

consideran que la normativa es un aporte a la gestión de la convivencia y a la prevención de la violencia escolar, finalmente la calificación final evidencia una valoración baja de éste cuerpo normativo por parte de los sostenedores.

Palabras Claves: Violencia escolar, ley, municipios, Chile.

Abstract: Since the creation of the School Violence Act (No. 20,536) in Chile, we have seen important advances in different reforms of the school system. However, we do not know the perception of this legislation has for different actors of the school system in the country. Thus, a semi-structured survey was applied to 96 school public departments throughout Chile, asking three dimensions of this act: (1) general evaluation of the law, (2) implementation of the law and (3) general assessment of this. We found that although the vast majority of the supporters report knowing the law, that the main strategies of the same are being implemented in the establishments under their charge and that consider that the regulation is a contribution to the management of coexistence and the prevention of school violence. Lastly, the final grade evidences a low evaluation of this normative.

Key Words: School violence, law, municipalities, Chile

Introducción

Hace casi dos décadas que en Chile se viene investigando, trabajando y desarrollando políticas ligadas a la prevención de situaciones de violencia en la escuela y promoción de la convivencia por parte de varios ministerios. En el último tiempo, hechos de gran connotación pública han capturado la atención del país lo que ha vuelto cada vez más urgente hacer frente a estos acontecimientos en el medio escolar. En este contexto, uno de los esfuerzos que se han realizado fue la puesta en marcha en el año 2011 de una Ley de Violencia Escolar (N°20.536) para contribuir a la seguridad de los integrantes de la comunidad educativa. Sin embargo, desde su implementación, no se cuenta con información sobre sus alcances y contribuciones reales al bienestar de los miembros de la comunidad escolar, ni tampoco la percepción y valoración sobre la misma. Es por esto que resulta necesario impulsar un trabajo de análisis y evaluación de esta Ley en Chile, en particular desde la percepción de actores públicos del sistema escolar.

Violencia en la escuela

Las conductas de violencia pueden tener lugar en diferentes contextos, tales como en la familia, comunidad y la escuela. De esta manera, habitualmente la violencia en la escuela se denomina como violencia escolar (Furlong, Sharkey, & Jiménez, 2003) la cual considera diferentes tipos de agresiones entre estudiantes y miembros de la comunidad educativa. La violencia escolar es una forma única de violencia interpersonal que tiene lugar en la escuela y puede tener múltiples presentaciones tales como verbal, emocional y sexual, de leve a severa (Benbenishty & Astor, 2005). También, se puede definir como un problema educativo ya que va más allá de agresiones en el contexto escolar, sino que inciden variables relacionadas con la cultura escolar sobre este fenómeno (Furlong & Morrison, 2000).

Según el informe "Violencia en las escuelas: una lección diaria" realizado por la Unicef (2018) la mitad de los estudiantes de entre 13 y 15 años de todo el mundo declara haber sufrido violencia entre pares en sus escuelas. Además, este mismo informe indica que cerca de 720 millones de niños en edad de asistir a la escuela viven en países en los que el castigo corporal no está totalmente prohibido en la escuela. Si bien en el caso de Chile estas estadísticas serían menores, no dejan de ser preocupantes. Específicamente según el compendio estadístico de la Superintendencia De Educación (2017) la mayoría de las denuncias recibidas fueron de casos de abuso físico o psicológico alcanzando un total de 5.689 reclamos, siendo esta cifra mayor a la indicada en el informe del año 2016 en la cual se reportan 4504 denuncias a lo largo de ese año (Superintendencia de Educación, 2016). Además, según datos entregados por la Encuesta Nacional de Violencia en el ámbito escolar (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014) el 22,3% de los estudiantes declara haber sido agredido por alguien de su establecimiento. A su vez, esta cifra asciende al 13% en el caso de los docentes y al 10,4% en el caso de los asistentes de la educación.

Por otra parte, se ha estudiado que el sufrir situaciones de violencia en la escuela tiene graves consecuencias en el desarrollo físico, psicológico y social de niños, niñas y adolescentes tales como problemáticas de salud, abuso de sustancias y problemas académicos pudiendo incluso estos llegar a subsistir hasta la vida adulta (Pham & Adesman, 2015; Smith, 2016).

Políticas públicas en Chile sobre prevención de violencia y clima escolar

Las políticas públicas de prevención de violencia escolar en Chile han ido formando parte de planes y programas de diversos ministerios, dando cuenta todavía de la necesidad de fortalecer aún más las políticas en torno al tema. Esta necesidad no solamente ha sido evidenciada en nuestro país, sino que también se conocen experiencias incipientes en América Latina (Krauskopf, 2006), como además experiencias internacionales más fortalecidas al respecto. Por ejemplo, en países como Estados Unidos, Inglaterra, Noruega o Corea del Sur se presentan incluso normativas legales que protegen a los y las estudiantes entre sí y que prohíben en su aplicación el ejercicio del acoso escolar (bullying) en las escuelas (Kueny & Zirkel, 2012). En esta misma línea, en la comunidad europea, varios de sus países tienen normativas de tipo legal en esta área, y la mayoría de ellos cuenta con materiales de apoyo educativos de circulación nacional (Ananiadou & Smith, 2002).

En América Latina y el Caribe, destacan procesos de discusión de mayor calidad e inclusión de los sistemas escolares, los cuales pueden generar oportunidades de cambio (Jones, Moore, Villar-Márquez & Broadbent, 2008). Las políticas sobre violencia escolar desarrolladas en la región, por lo general han privilegiado la promoción y prevención general, y en algunos casos específicos, prácticas de prevención secundaria y de reparación (Krauskopf, 2006). Los ejes temáticos se han organizado en torno a los principios de sana convivencia, valores democráticos, educación para la paz y derechos humanos (Madriaza, 2006). Chile ha sido pionero en tener una legislación contra la violencia escolar, sin embargo, hasta la fecha no existe evaluación respecto de su impacto y aplicación a pesar del creciente interés público, político y ministerial en esta temática.

Específicamente en Chile, se han observado avances desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública desde el cual se identifica a la escuela como un espacio vital para prevenir conductas de violencia en adolescentes ya que estas podrían posteriormente asociarse con otras conductas de riesgo a corto y largo plazo (Farrington, Ttofi, & Lösel, 2011). Desde el Ministerio de Educación, se puede mencionar la importante trayectoria que han tenido las políticas de convivencia escolar en Chile hace más de una década. La primera política de convivencia escolar fue el año 2002, con el fin de prevenir la incidencia de actos violentos dentro de los establecimientos educacionales nacionales. En esta, se emplazaba a la comunidad educativa a visualizar la violencia escolar, no sólo en las agresiones físicas entre estudiantes, sino que también en las estructuras jerárquicas de dominación de algunas instituciones escolares. Para esto, se postularon dos pilares fundamentales para la prevención de la violencia, que son: el

establecimiento de normativas institucionales democráticas, encarnadas principalmente en el reglamento de convivencia, y procedimientos de abordaje pacífico de conflictos como un fenómeno que debe ser gestionado con estrategias no sólo de intervención sino también de prevención (Ministerio de Educación, 2002).

Una segunda política de convivencia escolar fue publicada en el año 2011, cuyo contexto legal, es distinto a la política anterior, debido al cambio de la Ley Orgánica Constitucional (LOCE) por la Ley General de Educación y al nuevo sustento generado por la recién promulgada Ley de Violencia Escolar. Los principales ejes de esta política son: a) el enfoque formativo de las normas de convivencia declaradas en los reglamentos internos de cada comunidad educativa, b) la participación de la comunidad, encarnada principalmente en la iniciativa del Consejo Escolar y c) la concepción de que cada integrante debe contar con derechos y deberes explícitos en la normativa interna. Aparece, además, un nuevo personaje para la gestión de esta área, el Encargado/a de Convivencia Escolar, quien se espera lidere la gestión de la convivencia escolar en cada establecimiento (Ministerio de Educación, 2011).

Posteriormente aparece una tercera política de convivencia escolar (2015-2018), la cual refuerza y da continuidad a las iniciativas anteriores a través de las siguientes acciones: a) potenciando una perspectiva promocional o formativa, b) emplazando a los establecimientos educacionales a integrar la gestión pedagógica con la gestión de la convivencia, c) buscando dar una mirada integral de la convivencia y d) visualizando a la comunidad escolar como un sistema social, en un intento por dejar a atrás la escisión estamental (Ministerio de Educación, 2015). Actualmente, nos encontramos con la aparición de una cuarta Política en la materia (Ministerio de Educación, 2019), la cual destaca valores similares a la anterior, pero con un enfoque aún más formativo.

Finalmente, se puede mencionar también en el contexto chileno los aportes del "Programa Habilidades para la Vida" de la Junta Nacional de Auxilio y Becas (JUNAEB, 2006). Este programa es una estrategia que desarrolla tanto elementos de promoción como de prevención primaria, secundaria y terciaria. Así, junto con implementar actividades de carácter universal, ya sea promocional o de prevención, también focaliza su intervención en grupos de estudiantes con mayor riesgo desarrollando, entre otros elementos, habilidades para la convivencia de diferentes actores de la comunidad educativa (JUNAEB, 2005). Lo anterior da cuenta de la importante trayectoria que ha existido en las últimas dos décadas en Chile sobre la generación y aplicación de políticas de prevención y promoción, pero no sabemos cómo estas conviven con la ley, y en particular, que opinan los sostenedores públicos sobre su implementación en Chile, lo cual podría ser útil para generar nuevas políticas en torno al tema.

Leyes sobre violencia escolar

A nivel internacional hay registros de regulaciones que buscan legislar sobre situaciones de acoso y violencia en las escuelas. Probablemente el marco legal

más relevante a nivel internacional es la convención de derechos del niño (UNICEF, 1991) que promueve un marco legal para asegurar el bienestar de niños, niñas y adolescentes en los países que lo adhieren.

Así mismo, también existen en algunos países experiencias que sirven de referencia respecto de los procesos legislativos que han llevado a cabo en esta temática. Por ejemplo, en el caso de México, si bien existe una Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2000) que combina un lenguaje de derechos con una institucionalidad de tipo asistencial, la Ley General de Educación (1993) no hace referencia a la violencia escolar, no considera sanciones en las escuelas para docentes agresores, y tampoco refiere a la violencia entre pares ni a la forma de prevenirla o solucionarla (Vega et al., 2013).

En el caso de Colombia, en el año 2008 el Ministerio de Educación Nacional dio inicio al Proyecto para el Desarrollo de Competencias Ciudadanas en Contextos Afectados por la Violencia. Los principales objetivos de esta política fueron: identificar, acompañar y sistematizar programas estructurados que desarrollen competencias ciudadanas y aporten a la transformación de prácticas pedagógicas en las instituciones educativas. Así mismo esta política busca brindar asistencia técnica a las secretarías de educación, departamentos y municipios, fortaleciendo su capacidad de gestión y acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación de estos programas. Por último, intenta desarrollar estrategias de formación permanente de docentes y agentes educativos, para poner en marcha los programas en las instituciones educativas (Jiménez, Lleras & Nieto, 2010).

Finalmente, la experiencia en Estados Unidos indica que existirían diferentes aproximaciones según cada estado del país, donde algunos sólo sugieren la implementación de los programas propuestos, en cambio en otros se impone como un requisito. A pesar de estas diferencias entre los estados, las legislaciones y políticas públicas desarrolladas a lo largo de Estados Unidos han logrado generar mayor conciencia en los colegios sobre la importancia de la prevención de este fenómeno a raíz de la relevancia que ha cobrado la violencia escolar en el último tiempo (Ramírez, Ten, Peek-Asa, Onwuachi-Willing & Cavanaugh, 2016). En Estados Unidos, si bien no se ha ratificado la convención de los derechos del niño, existe una importante trayectoria de legislaciones al respecto (Dayton & Dupre, 2009; Kueny & Zirkel, 2012). La primera legislación que se conoce fue en el Estado de Georgia en 1999 (Weaver, Brown, Weddle, & Aalsma, 2013) lo cual sucede el mismo año que el episodio de gran connotación pública como fue el tiroteo en Columbine (Larkin, 2009). Por su parte, Kueny y Zirkel (2012) describen que las características de las legislaciones a nivel estatal se han focalizado en elementos específicos del acoso, pero no consideran necesariamente una aproximación más amplia respecto de seguridad escolar o de prevención. Sin embargo, estos mismos autores reconocen que estas regulaciones han ido creciendo en número a lo largo de Estados Unidos. Por otra parte, antiguos análisis sobre las leyes de acoso escolar en este país identifican una importante brecha en su definición. Si bien había varios estados con leyes relacionadas con los

comportamientos de violencia, la mayoría no tenía un enfoque integral de salud pública asociado (Srabstein, Berkman, & Pyntikova, 2008). De esta forma, las recomendaciones no apuntan solamente a generar leyes, sino también a definir políticas contra la violencia, basada en factores de riesgo y con la existencia de programas de prevención y recursos para esto.

Ley de violencia escolar en Chile

Por su parte en la legislación chilena, el artículo 10 de la Ley 20370 General de Educación (Ministerio de Educación, 2009) indica que:

Los alumnos y alumnas tienen derecho a recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral (...) a estudiar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo, a expresar su opinión y a que se respete su integridad física y moral, no pudiendo ser objeto de tratos vejatorios o degradantes y de maltratos psicológicos (p. 5).

A partir de esto, en el año 2011 se promulga la Ley 20.536 sobre Violencia Escolar, la cual busca establecer estructuras y procedimientos para prevenir la violencia en los establecimientos educacionales, como también la adopción de medidas ante la presencia de esta.

En nuestro país, la ley de violencia escolar define “acoso escolar” como cualquier acción u omisión de agresión u hostigamiento reiterado en el tiempo, por estudiantes en forma individual o colectiva que atente contra otro, donde además exista una situación de superioridad o indefensión del estudiante afectado (Carrasco, López & Estay, 2012; Magendzo, Toledo & Gutiérrez, 2013). Además, en esta se manifiesta que los alumnos y alumnas tienen derecho a recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral, estudiar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo, no pudiendo ser objeto de tratos vejatorios o de maltratos psicológicos.

Estudios sobre el efecto de las leyes sobre las conductas de violencia en la escuela

Diferentes estudios han buscado identificar el efecto que tienen las leyes sobre la violencia escolar en adolescentes. Un ejemplo de esto es el estudio realizado por Hatzenbuehler, Schwab-Reese, Ranapurwala, Hertz, y Ramírez (2015) en el cual examinaron el efecto de las leyes en 25 estados de Estados Unidos en una muestra de 63.635 adolescentes, sobre las conductas de acoso escolar y acoso escolar cibernético. Los resultados evidenciaron un efecto preventivo de las leyes sobre estas conductas de agresión. En particular, en aquellos estados donde las leyes tenían una clara definición y propósito, había normativas a nivel local y de la escuela, el efecto preventivo era significativo.

Específicamente la probabilidad de ocurrencia del acoso escolar bajaba en un 24% y en el caso del acoso escolar cibernético en un 20%, en comparación con estados con leyes sin esos estándares. Un estudio más reciente encontró que la existencia de leyes que regulan el acoso en los establecimientos educacionales

se asoció con una reducción de entre 7 al 13% de la violencia escolar (Sabia & Bass, 2017). Usando una metodología diferente, Weaver et. al. (2013) hicieron un análisis de contenido de las leyes en Estados Unidos, evidenciando una gran heterogeneidad entre los estados a este respecto. Se observó que por una parte ciertos estados son críticos respecto de una definición integral de conductas de violencia, de su variedad o tipología, de la existencia de presupuesto asociado a la normativa a pesar de hablar por otro lado de la necesidad de instalar programas y de la existencia de diferentes mecanismos de protección. A este respecto, el tema de los recursos económicos ha sido relevado como un aspecto clave también en otros trabajos. Específicamente, Mallinson (2016) plantea que los recursos a nivel estatal son vitales para la ejecución de las políticas, pero también la importancia de contar con otras políticas de inclusión y diversidad sexual como factores claves que facilitan la implementación de políticas contra el acoso escolar.

Un ejemplo de lo anterior es el trabajo realizado por Bruening, Orengo-Aguayo, Onwuachi-Willig, y Ramírez (2017) al examinar cualitativamente la aplicación de una ley a nivel estatal. Por medio de entrevistas en profundidad con administradores educacionales examinaron los facilitadores y obstaculizadores de la implementación de leyes anti acoso escolar. Dentro de sus resultados destacó que a nivel individual la sobrecarga laboral de los docentes dificulta la priorización de políticas como también la existencia de una confusión sobre sus roles y atribuciones respecto del acoso escolar. A nivel organizacional se identificaron pocas capacidades de las escuelas, tanto en tiempo y recursos para implementar políticas, como también para identificar y seleccionar programas efectivos. A nivel contextual se identificaron problemáticas con el registro de situaciones de acoso, una comunicación efectiva con las familias y la capacidad de tener un rol más activo de la comunidad como también dificultades al monitorear situaciones de acoso escolar cibernético y el rol de los medios de comunicación. A pesar de los esfuerzos y avances en las últimas décadas no existe a la fecha en nuestro país evaluaciones sobre la aplicación de la ley y el posible efecto de esta en las conductas violentas a pesar de que algunos autores destacan la utilidad que las legislaciones pueden tener sobre la violencia escolar. Específicamente estas podrían proveer una mirada crítica y ayudar a poner mayor foco de la atención pública para generar espacios escolares más seguros que promuevan el bienestar y la dignidad de los estudiantes (Dayton & Dupre, 2009). Así mismo, tampoco existen trabajos que recojan la valoración que tienen actores importantes del sistema escolar como lo serían los gobiernos locales a nivel municipal.

Método

La metodología del estudio fue de tipo descriptivo (Ato, López, & Benavente, 2013). Si bien el diseño fue fundamentalmente cuantitativo, se incorporan aspectos cualitativos procedentes de los relatos que establecen los propios actores del sistema escolar respecto a los episodios de violencia en los establecimientos bajo su administración. La encuesta se aplicó vía electrónica

y se alojó en la plataforma en línea SurveyMonkey entre los meses de julio y septiembre de 2017.

Muestra

La muestra estuvo compuesta por 96 sostenedores municipales a lo largo de Chile, entre los cuales se encuentran, corporaciones municipales de educación y departamentos de administración de educación municipal, tanto de zonas urbanas como rurales. Dicha muestra se logró tras el envío a todos los municipios del país, tal como se presenta en la Tabla 1. Respondieron Sostenedores en todos los casos.

Tabla 1
Comunas participantes

Comunas	Comunas	Comunas	Comunas
Andacollo	Florida	Panguipulli	Requínoa
Antofagasta	Fruillar	Panquehue	Río Hurtado
Antuco	Futrono	Parral	Río Ibáñez
Cabo De Hornos	Guaitecas	Pedro Aguirre Cerda	San Javier de Loncomilla
Cabo De Hornos	Hualaihue	Pelarco	San Bernardo
Calama	Huechuraba	Penco	San Esteban
Carahue	Independencia	Peñalolén	San Fabián
Cartagena	La Calera	Perquenco	San Fabián De Alico
Castro	La Higuera	Pichilemu	San Gregorio
Cholchol	Las Condes	Pinto	San Joaquín
Cochamó	Licantén	Pirque	San José de la Mariquina
Colchane	Loncoche	Portezuelo	San Juan de la Costa
Colina	Los Vilos	Porvenir	San Nicolás
Combarbalá	Macul	Pudahuel	San Pablo
Concepción	Malloa	Puente Alto	San Rosendo
Contulmo	Marchigue	Puerto Montt	San Vicente
Coyhaique	Mejillones	Punitaqui	Santa María
Curaco de Vélez	Mostazal	Puqueldon	Santo Domingo
Curicó	Olmué	Putendo	Talca
Dalcahue	Padre Hurtado	Quellón	Taltal
El Carmen	Paihuano	Quillón	Timaukel
El Tabo	Paillaco	Quillota	Valparaíso
Ercilla	Paine	Quirihue	Yerbas Buenas
Estación Central	Palena	Renaico	Yungay

Instrumento

Se diseñó una encuesta abordando tres (3) dimensiones: evaluación general de la ley, implementación de la ley y valoración general. En la primera dimensión se incorporaron las subdimensiones, conocimiento, adecuación y efectos esperados. La segunda dimensión, implementación, se abordan aspectos vinculados a la evaluación por parte de los sostenedores acerca de la existencia de los dispositivos considerados en la ley, a la participación de la comunidad, a sus resultados iniciales y a la articulación con otras políticas públicas de implementación en la escuela. Finalmente, respecto de la tercera dimensión, se aborda la valoración desde dos perspectivas, una dicotómica y una calificación en una expresión como nota en la escala de 1 a 7 utilizada como norma en Chile. Como parte del proceso de diseño del instrumento, se hizo una consulta a expertos en el área con el fin de recibir una retroalimentación del instrumento. La encuesta contó con un apartado de comentarios para obtener datos cualitativos, los que se utilizan de forma secundaria en este estudio.

Análisis de datos

El diseño de investigación da cuenta de dos estrategias, la principal, de orden cuantitativo, que persigue la evaluación de la implementación de la norma en los espacios escolares, incluyendo un análisis en las tres dimensiones antes señaladas, de acuerdo a preguntas dicotómicas, escala de Likert y finalizando con una evaluación general de la Ley de acuerdo a una escala de 1 a 7 concordante con la escala de evaluación más utilizada en los espacios escolares en nuestro país.

Para el análisis de los datos, se utilizó el software estadístico SPSS versión 21. En el caso de las preguntas abiertas se realizó un análisis cualitativo de contenido que permitió profundizar en los aspectos rescatados en la respuesta cuantitativa, recogiendo las narrativas presentes en los sostenedores respecto a los hechos acaecidos, denunciante y, facilitadores y obstaculizadores de la implementación de la norma en los espacios escolares. Para ello se utilizó el software Atlas-ti en su versión 7.0.

Resultados

La presentación de los resultados se realiza siguiendo la estructura del diseño del instrumento, acorde a las dimensiones señaladas en el acápite metodológico, (evaluación general, implementación y valoración general), adicionalmente, se complementa con información cualitativa extraída del mismo instrumento, en sus reactivos de respuesta abierta.

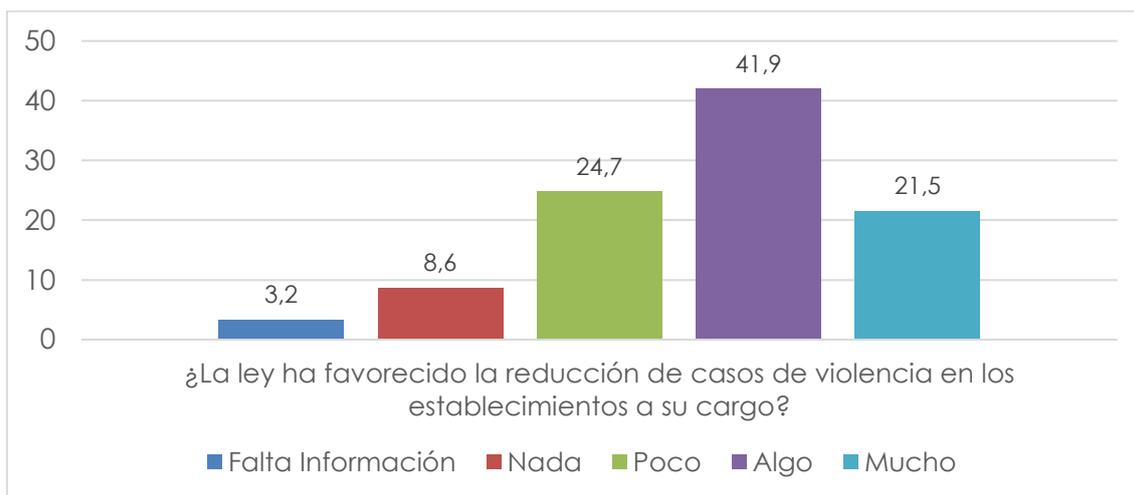
Dimensión Evaluación General de la Ley

Un 98,3% de los sostenedores municipales, manifiesta conocer la ley sobre violencia escolar y un 1,7%, señala no conocerla. Respecto de la adecuación de la Ley sobre violencia escolar para las situaciones de convivencia que observan en los establecimientos, bajo el cargo de los sostenedores, un 10,2% responden "poco", un 39,0% responde "algo" y un 35,6% responde "mucho" y un 15,3% de sostenedores que manifiesta no contar con toda la información para poder responder a esta pregunta.

Respecto de impacto que ha tenido la ley de violencia escolar en la reducción de casos de violencia en los establecimientos (figura 1), un 3,4% responde "falta información", un 7,6% responde "nada", un 24,6% responde "poco", 41,5% responde "algo" y un 22,9% responde "mucho".

Figura 1.

Percepción de la Ley como favorecedor de reducción de casos en establecimientos escolares a cargo del sostenedor



Dimensión Implementación de la Ley

Respecto a la existencia de encargados de convivencia escolar en los establecimientos bajo el cargo de los sostenedores, un 98,9% responde "si" y un 1,1% responde "no". Respecto a la existencia de reglamento de convivencia escolar en los establecimientos el 100% responde "si". Respecto a la participación activa de toda la comunidad educativa en la elaboración de los reglamentos de convivencia, en los establecimientos, un 2,2% responde "falta información", un 6,5% responde "poco", un 39,8% responde "algo" y un 51,6% responde "mucho".

Respecto del impacto de la ley en el aumento en el número de denuncias al fono 600 de la Superintendencia de educación, un 23,1% responde "falta

información", un 14,3% responde "nada", un 27,5% "poco", un 23,1% responde "algo" y un 12,1% responde "mucho". Respecto a la gestión de denuncias específicas vinculadas a lo señalado por la ley sobre violencia escolar, un 57,0% responde "si" y un 43,0% responde "no". Respecto a la cantidad de denuncias que han debido gestionar, el promedio reportado es de 8,3.

Respecto del estamento que envía la denuncia, un 65,9% responde en la categoría apoderados, un 34,1% responde en la categoría director/a, un 9,8% responde en la categoría encargado/a de convivencia, un 9,8% responde en la categoría funcionarios (docentes y asistentes de la educación no identificados), un 2,4% responde en la categoría inspector/a y finalmente un 2,4% responde en la categoría estudiantes.

Respecto de los actores involucrados en los casos de violencia, un 80,5% respondió en la categoría entre estudiantes, un 14,6% respondió en la categoría estudiante a funcionario, un 12,2% respondió en la categoría apoderado a estudiante, un 9,8% responde en la categoría adulto a estudiante (dado que no discriminan si el adulto agresor es funcionario, apoderado u otro adulto), un 9,8% responden en la categoría apoderado a funcionario y finalmente un 7,3% responde en la categoría funcionario a estudiante.

Respecto a la descripción de las denuncias realizadas, se visualiza una mayor frecuencia de situaciones ligadas a casos de violencia entre estudiantes, así, los relatos acerca de los hechos denunciados indican "Acontecimiento de Bullying entre estudiantes", "Bullying y agresión física", "denuncia por Bullying entre compañeros", o descripciones de agresiones físicas, verbales, así como hostigamiento presencial y virtual.

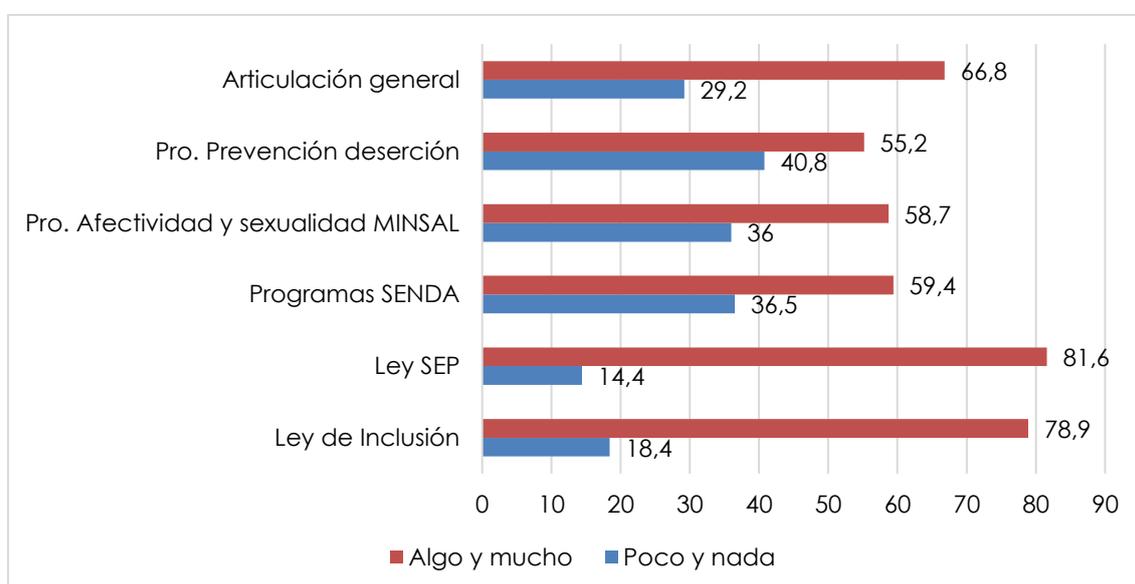
En reiteradas ocasiones se hace referencia a que en el caso se siguió el procedimiento indicado en los protocolos y Manual de Convivencia, señalando por ejemplo "se activó el protocolo de maltrato...", "... aplicar lo que señala el reglamento de convivencia y describir todo el protocolo ante tal situación ante la Superintendencia...", "... se actuó de acuerdo a los protocolos del manual de convivencia de la escuela".

Respecto al reporte de facilitadores, obstaculizadores para la implementación de la ley (figura 2) y sugerencias de mejora a la ley, los conceptos utilizados por parte de los sostenedores educacionales, tienden a estar presentes en ambos marcos conceptuales, tanto como facilitadores como obstaculizadores de dicha implementación. Paradójicamente, la propia Ley aparece en ambos grupos de códigos, así como también los Padres Apoderados y la Comunidad, lo que puede hacer pensar en que la visión sistémica de la Convivencia pretendida en el cuerpo legal, ha logrado transitar desde una pretensión del legislador, a una visión instalada en el sistema, lo cual permite visualizar posibles impactos en la gestión de la violencia y convivencia escolar. Los reglamentos, son también ejes que coexisten en términos de facilitadores y obstaculizadores.

programas MINEDUC de afectividad/sexualidad y de prevención de la deserción escolar (figura 3), los sostenedores reportaron que todas las leyes y programas consultados se articulan de manera positiva con la Ley sobre Violencia Escolar, siendo importantísima la valoración de la Ley SEP y la Ley de Inclusión, ambas con cerca de un 80% de valoraciones positivas de articulación. Como contrapartida, la evaluación del programa de prevención de deserción escolar cuenta con un 40,8% de valoraciones negativas de articulación, la más alta de todas las consultadas. Las iniciativas de SENDA y MINSAL tienen un comportamiento similar, cerca del 60% de quienes responden manifiestan una valoración positiva de la articulación en los establecimientos educacionales de su dependencia.

Figura 3.

Articulación de la ley sobre violencia escolar con otras iniciativas.



Dimensión Valoración de la Ley

Respecto a la evaluación de los sostenedores sobre el aporte de la ley a la prevención y a la adecuada intervención de los casos de violencia escolar, un 92,1% responde que si aporta y un 7,9% responde que no aporta. Respecto a la evaluación de los sostenedores sobre el aporte de la ley a la gestión de la convivencia escolar en los establecimientos, 89,9% responde que si aporta y un 10,1% responde que no aporta.

Respecto a la valoración con nota 1 a 7, un 4,5% califica con nota 3, un 17,0% califica con nota 4, un 50% califica con nota 5, un 23,9% califica con nota 6 y un 4,5% califica con nota 7. El promedio de calificaciones es de 5,1.

Discusión

A través del presente estudio se indagó en la percepción de los sostenedores de educación municipal de distintas regiones del país respecto de la implementación de la Ley de Violencia Escolar en Chile. En la primera dimensión, evaluación general de la ley, se observa que casi la totalidad de los sostenedores reportaron conocer la Ley de Violencia Escolar. Pese a ello, un grupo importante de sostenedores (31,6%) indica que la existencia de la ley ha favorecido poco o nada a la reducción de casos de violencia en sus establecimientos. Por otro lado, en cuanto a la implementación de la ley, se pudo observar que todos los sostenedores participantes en el estudio indican contar con un reglamento de convivencia escolar, el cual ha sido desarrollado en la mayoría de los casos (51,6%) de manera participativa con las comunidades educativas respectivas. Además, en la gran mayoría de estos establecimientos (98%) se ha nominado al encargado de convivencia que la ley establece. En la misma dimensión, su articulación con otros cuerpos normativos es dispar, siendo fundamentalmente articulada con la Ley de Inclusión y la Ley SEP. En la última dimensión, valoración general de la ley, los sostenedores consideran que la Ley de Violencia Escolar es un aporte a la prevención de la violencia (92%) y a la adecuada intervención y gestión (89,9%) en los establecimientos escolares a su cargo. Sin embargo, la nota promedio que se le asignó a la ley (5,1) deja entrever la necesidad de mejorar el impacto concreto de la ley en las situaciones de violencia escolar, a la luz de las opiniones vertidas por los sostenedores del sistema municipal de educación.

Al analizar los resultados obtenidos, se observa que a pesar de que en la mayoría de los establecimientos se tendría un reglamento de convivencia escolar y personas encargadas de su aplicación, aún existirían dificultades para una adecuada implementación de esta, lo cual se relaciona con la literatura revisada. Específicamente llama la atención, que, en la mayoría de los casos, son los apoderados quienes realizan las denuncias (65,9%) de las situaciones de acoso y violencia ocurridas en el espacio del establecimiento y no un miembro interno de la comunidad educativa. Estos resultados se relacionan con lo indicado por Zapata y Ruiz (2015) en donde indican que muchas veces las legislaciones sobre violencia escolar presentan deficiencias que limitan su éxito ya que son muy generales y no se articulan e integran entre sí para lograr sus objetivos. Específicamente se observa en la literatura inquietudes respecto de cómo generar intervenciones pertinentes, contingentes y eficaces en la prevención de la violencia en la escuela y en la promoción de espacios y comunidades educativas saludables. En este sentido, Hall (2017) propone la importancia de generar intervenciones efectivas y basadas en la evidencia, sin embargo, tal como plantea Kuney y Zirkel (2012) las leyes contra la violencia no siempre están basadas en recomendaciones que pueda hacer la investigación para la toma de decisiones. Para esto es importante poder avanzar en generar mayor integración entre el mundo académico y la generación de leyes y políticas (Sheras & Bradshaw, 2016).

Según Jiménez et. al. (2012) programas efectivos son aquellos que tienen una aproximación multidisciplinaria que promueven competencias y habilidades interpersonales frente a la violencia escolar. En esta línea, futuros estudios podrían analizar con más detalles cuáles son las brechas y barreras para que esto suceda, por ejemplo, en poder revisar la evidencia sobre efectividad de programas de violencia escolar en Chile (Pérez, Astudillo, Varela, & Lecannelier, 2013; Varela, 2011).

Además de esto, los resultados obtenidos respecto de la percepción de los sostenedores sobre que la existencia de un reglamento de convivencia escolar sería a su vez tanto un facilitador como un obstaculizador también podría relacionarse con una actual dificultad para la adecuada implementación de la ley. Si bien, esta coexistencia entre elementos facilitadores y obstaculizadores era esperable de encontrar según lo anteriormente mencionado por Bruening, et. al., (2017), es importante comprender más profundamente esta dinámica para lograr abordar de forma más clara y eficiente la violencia en la escuela.

Por otra parte, los resultados obtenidos propician la reflexión respecto de la necesidad de generar formas cada vez más eficaces, para prevenir la violencia en los espacios escolares. A pesar de los importantes avances que ha significado la existencia de la Ley de Violencia Escolar, para la comunidad educativa chilena, como también en fortalecer la implementación de la política de convivencia escolar, es relevante seguir avanzando en este camino. Es en este sentido, que la generación de estrategias más eficientes podría estar asociada a concepciones de violencia desde una perspectiva sistémica, democrática y pedagógica, diferenciándose de las concepciones individuales, jerarquizadas y de semántica penal, que se evidencian dentro de la actual ley de violencia escolar, de acuerdo con lo expuesto por Carrasco, López y Estay (2012) en el análisis crítico de esta ley.

En relación con esto y tal como se mencionaba en la introducción, es importante reflexionar sobre la necesidad de incorporar legislaciones más específicas en el tema para minorías en la población escolar. Si bien la actual legislación en Chile habla sobre la inclusión, todavía nos enfrentamos a experiencias de violencia y discriminación por la orientación sexual, raza, entre otros. Evidencia internacional enfatiza la importancia y el aporte de dichas legislaciones. Por ejemplo, Hatzenbuehler y Keyes (2013) analizaron en el Estado de Oregon (Estados Unidos) la asociación entre la cantidad de legislaciones locales que incluyen la orientación sexual con los intentos de suicidios de estudiantes de 11° grado con una muestra de 31,852 estudiantes. Sus resultados evidenciaron que jóvenes de minorías sexuales en comunas con pocas legislaciones contra la discriminación sexual tenía 2.25 veces más chances de reportar intentos de suicidio, en comparación con comunas con más legislaciones al respecto. Por otro lado, estudios que han revisado casos legislativos evidencian la importancia de acompañar legislaciones con políticas integrales dentro de los colegios, ya que las solas acciones punitivas legales o del colegio no resultan ser efectivas por sí solas (Sacks & Salem, 2007).

Un estudio reciente en Chile sobre la gestión de la convivencia escolar a nivel municipal evidenció que los sostenedores influyen la visión y comprensión de la convivencia escolar en los establecimientos a su cargo, por lo que su rol es clave en la gestión de la convivencia escolar y, por ende, de las culturas escolares violentas en las comunidades educativas. Además, se reporta que la gestión de la convivencia por parte de los sostenedores se encuentra en una etapa de instalación, con escasos procedimientos institucionales, centrados en la gestión de incidentes críticos y cumplimiento de la normativa (Sánchez, 2018). Teniendo en cuenta esta etapa inicial de desarrollo de la gestión de la convivencia por parte de los sostenedores, es posible entender por qué se generan respuestas contradictorias en la valoración de la Ley sobre violencia escolar, en la cual a pesar de considerarla pertinente y útil, es calificada con una nota regular (5,1). Es posible que esto ocurra por la falta de evidencia sistemática y formal, o la ausencia de una política estable y clara respecto del abordaje de la violencia escolar. Por otro lado, este mismo estudio identifica un nudo crítico en la falta de implementación efectiva de redes de trabajo en esta temática, evidenciando que se pierden oportunidades de mejora por la escasa articulación entre actores educativos. Teniendo en cuenta esto, se visualiza fácilmente como una estrategia de mejora de la gestión de la convivencia escolar y de la violencia escolar, en el trabajo colaborativo entre sostenedores.

Ad portas de la publicación de una nueva política de convivencia escolar, por parte del Ministerio de Educación, la ley sobre violencia escolar, sigue siendo el sustento normativo que permite a la Superintendencia de Educación, presionar a los equipos educativos a intervenir y prevenir la violencia escolar, sin embargo, las herramientas de presión que utiliza se basan en el paradigma punitivo (multas), por lo que este actuar estaría en contra de uno de los ejes fundamentales de las últimas dos políticas de convivencia escolar, el enfoque formativo. Es importante entonces, generar condiciones que permitan a los sostenedores, equipos y comunidades desarrollar competencias necesarias para convivir sin violencia, más que simplemente sancionar a quienes no cumplan con la normativa.

A pesar de la relevancia de estos resultados, es factible identificar algunas limitaciones del estudio que son importantes de mencionar para considerar la extrapolación de estos en otros contextos. En primer lugar, la muestra sólo consideró establecimientos de dependencia municipal. Es por esto, que futuros estudios podrían analizar con más detalle lo que ha pasado con la aplicación de la ley y su valoración por parte de colegios con otro tipo de dependencia, privada o particular subvencionada. Así mismo, también se observa como limitación del estudio que solo se consideró la percepción de los sostenedores respecto de la valoración, implementación y evaluación de la Ley, no considerando otros elementos para el análisis, por ejemplo: considerar la percepción de otros participantes de la comunidad educativa, contrastar la información entregada con la disponible en la superintendencia de educación o realizar una evaluación basada en evidencia generada por los establecimientos. Incluso, estudios futuros podrían comparar las

mediciones de las encuestas nacionales sobre conductas de violencia en la escuela, para ver si varía según la implementación de la ley en esos determinados territorios.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la importancia y desafíos de las políticas de prevención no sólo orientadas en prevenir violencia, sino en promover una mejor convivencia escolar, ya que climas escolares más positivos se han asociado a menores reportes de acoso escolar por parte de los estudiantes (Nickerson, Cornell, Smith & Furlong, 2013; Gerlinger & Wo, 2014).

Referencias bibliográficas

- Ananiadou, K., & Smith, P. K. (2002). Legal requirements and nationally circulated materials against school bullying in European countries. *Criminology and Criminal Justice*, 2(4), 471–491.
- Ato, M., López, J. & Benavente, A. (2013). Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología. *Anales de Psicología*, 29(3), 1038-1059.
- Benbenishty, R., & Astor, R. (2005). *School violence in context: Culture, neighborhood, family, school, and gender*. Oxford: University Press.
- Bruening, R. A., Orengo-Aguayo, R. E., Onwuachi-Willig, A., & Ramirez, M. (2018). Implementation of antibullying legislation in Iowa schools: A qualitative examination of school administrators' perceived barriers and facilitators. *Journal of School Violence*, 17(3), 284–297.
- Carrasco, C., López, V., & Estay, C. (2012). Análisis crítico de la ley de violencia escolar de Chile. *Psicoperspectivas Individuo y Sociedad*, 11(2), 31-55.
- Dayton, J., & Dupre, A. P. (2009). A child's right to human dignity: Reforming anti-bullying laws in the United States. *Irish Educational Studies*, 28(3), 333–350.
- Farrington, D., Ttofi, M., & Lösel, F. (2011). School bullying and later criminal offending. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 21(2), 77–79.
- Furlong, M. & Morrison, G. (2000). The school in school violence: Definitions and facts. *Journal of Emotional and Behavioral Disorders*, 8(2), 71-82.
- Furlong, M., Sharkey, J. & Jimenez, T. (2003). *School Violence, Adolescence*. En G. Gullata & M. Bloom. (Ed), *The encyclopedia of primary prevention and health promotion* (pp.929-937). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Gerlinger, J. & Wo, J. (2014). Preventing School Bullying: Should Schools Prioritize an Authoritative School Discipline Approach Over Security Measures? *Journal of School Violence*, 15(2)
- Hall, W. (2017). The effectiveness of Policy Interventions for school Bullying: A systematic review. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 8(1), 45-69.
- Hatzenbuehler, M. L., & Keyes, K. M. (2013). Inclusive anti-bullying policies and reduced risk of suicide attempts in lesbian and gay youth. *Journal of Adolescent Health*, 53(1), S21–S26.

- Hatzenbuehler, M. L., Schwab-Reese, L., Ranapurwala, S. I., Hertz, M. F., & Ramirez, M. R. (2015). Associations between antibullying policies and bullying in 25 states. *JAMA Pediatrics*, 169(10), 1–8.
- Jiménez Barbero, J. A., Ruiz Hernández, J. A., Llor Esteban, B., & Pérez García, M. (2012). Effectiveness of antibullying school programs: A systematic review by evidence levels. *Children and Youth Services Review*, 34(9), 1646–1658.
- Jones, N., Moore, K., Villar-Marquez, E. y Broadbent, E. (2008). *Painful lessons: The politics of preventing sexual violence and bullying at school*. Londres: Overseas Development Institute and Plan International Headquarters.
- JUNAEB (2005). Evaluación impacto talleres preventivos del HPV en escolares. Presentado en el XXIII Congreso Anual de la Sociedad de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia: Santiago: Chile.
- JUNAEB (2006). Programa Habilidades para la Vida. Junta Nacional de Auxilio y Becas (JUNAEB). Gobierno de Chile.
- Krauskopf, D. (2006). Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares. Lima: Pan American Health Organization; Cooperación Técnica Alemana-GTZ
- Kueny, M. T., & Zirkel, P. A. (2012). An analysis of school anti-bullying laws in the United States. *Middle School Journal*, 43(4), 22-31.
- Larkin, R. (2009). The Columbine legacy. Rampage Shootings as Political Acts. *American Behavioral Scientist*, 52(9), 1309-1326.
- Madriaza, P. (2006). Sentido social de la violencia escolar. Transformaciones culturales en el discurso marginal de los que están sujetos de la violencia (Tesis inédita para optar al grado de Magíster en Antropología y Desarrollo). Universidad de Chile, Santiago.
- Magendzo, A., Toledo, M. I., & Gutiérrez, V. (2012). Descripción y análisis de la Ley sobre Violencia Escolar (N°20.536): dos paradigmas antagónicos. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 377–391.
- Mallinson, D. J. (2016). Schoolyard Politics: Measuring and Explaining Variation in State Antibullying Policy Comprehensiveness. *State and Local Government Review*, 48(2),
- Ministerio de Educación (2002). Política de participación de padres, madres y apoderados/as en el sistema educativo. Santiago: Mineduc
- Ministerio de Educación (2009). Ley General de Educación.
- Ministerio de Educación (2011). Política nacional de convivencia escolar. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2015). Política nacional de convivencia escolar 2015/2018. División de Educación General. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2019). Política de convivencia escolar. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). Encuesta Nacional de Violencia en el ámbito escolar (ENVAE).
- Nickerson, A. B., Cornell, D. G., Smith, J. D., & Furlong, M. J. (2013). School Antibullying Efforts: Advice for Education Policymakers. *Journal of School Violence*, 12(3), 268–282.

- Pham, H. & Adesman, A. (2015). Teen victimization: prevalence and consequences of traditional and cyberbullying. *Current Opinion in Pediatrics*, 27(6), 748-756.
- Pérez, C., Astudillo, J., Varela, J., & Lecannelier, F. (2013). Evaluación de la efectividad del Programa Vínculos para la prevención e intervención del Bullying en Santiago de Chile. *Psicología Escolar e Educacional*, 17(1), 163-172.
- Ramírez, M., Ten, P., Peek-Asa, C., Onwuachi-Willing, A. & Cavanaugh, J. (2016). Evaluation of Iowa's anti-bullying law. *Injury Epidemiology*, 3(15).
- Sabia, J. & Bass, B. (2017). Do anti-bullying laws work? New evidence on school safety and youth violence. *Journal of population economics*, 30(2), 473-502.
- Sacks, J., & Salem, R. S. (2009). Victims without legal remedies: Why kids need schools to develop comprehensive anti-bullying policies. *Albany Law Review*, 72, 147- 190.
- Sánchez, M., Vicuña, A., & Subercaseaux, J. (2018). Estudio sobre la gestión de la convivencia escolar entre los sostenedores de los establecimientos municipales encargado por el Ministerio de Educación de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Estudios y consultorías Focus*
- Sheras, P. & Bradshaw, C. (2016). Fostering Policies That Enhance Positive School Environment. *Psychological Science at Work in Schools and Education*, 55(2), 129-135.
- Smith, P. (2016). Bullying: Definition, Types, Causes, Consequences and Intervention. *Social and Personality Psychology Compass*, 10(9), 519-532.
- Srabstein, J. C., Berkman, B. E., & Pyntikova, E. (2008). Antibullying Legislation: A Public Health Perspective. *Journal of Adolescent Health*, 42(1), 11-20.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1991). *Convención de los Derechos del Niño*.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018). *Una lección diaria: Acabar con la violencia en las escuelas*.
- Varela, J. (2011). Efectividad de Estrategias de Prevención de Violencia Escolar: La Experiencia del Programa Recoleta en Buena. *Psyche*, 20(2), 65-78.
- Vega, M., González, G., Valle, M., Flores, M. & Vega, A. (2013). Acoso escolar en la zona metropolitana de Guadalajara, México: prevalencia y factores asociados. *Salud Colectiva*, 9(2), 183-194.
- Weaver, L. M., Brown, J. R., Weddle, D. B., & Aalsma, M. C. (2013). A Content Analysis of Protective Factors Within States' Antibullying Laws. *Journal of School Violence*, 12(2), 156-173.
- Zapata, E. & Ruiz, R. (2015). Respuestas institucionales ante la violencia escolar. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 11(4), 475-491.