

POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONVIVENCIA ESCOLAR. UNA VISIÓN COMPARADA DE AMÉRICA LATINA: EL CASO DE CHILE

Paula Ascorra Costa, Verónica López Leiva y Macarena Morales

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva.

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Valparaíso, Chile

paula.ascorra@pucv.cl

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE CONVIVENCIA ESCOLAR EN CHILE?

El tema de la Convivencia escolar viene cobrando interés en nuestro país desde hace más de dos décadas. Declarar la necesidad de reconstruir en Chile un ideario de vida pacífica pone en movimiento dos ideas fuerza. En primer lugar, siembra la esperanza para “creer” en la posibilidad real y verdadera de vivir en una cultura de la vida. Esta declaración con fuerza constitutiva de futuro genera las condiciones de posibilidad para instalar prácticas de convivencia pacífica en la diversidad, abriendo el espacio de realización para nuevas y mejores formas de vida. En segundo lugar, señala que el con-vivir con otros es un saber práctico que se enseña y se aprende, en una interacción social regulada por valores democráticos y de respeto a la diferencia. La cultura de la Paz no es una característica ontológica de algunos pueblos; por el contrario, es una producción histórica siempre frágil e inestable que exige una continua atención y negociación entre posiciones diferentes. Vale decir, la cultura de la paz es una invitación siempre en curso, que presiona constantemente por su realización. Es un proceso social en desarrollo, que encuentra escollos en el camino, que recae y que se levanta para instalar con nuevas fuerzas su ideario.

Para la realización de este proceso social, la escuela se transforma en una institución central, espacio privilegiado para la promoción de la participación, lugar para experimentar el respeto a sí mismo y el respeto a los otros puntos de cruce de emociones, intereses y de historias de vida distintas que, inexorablemente, cohabitan conjuntamente. Esta comprensión de la escuela

como espacio de promoción de una vida pacífica y democrática, fue recogida por UNICEF (2008) y UNESCO (2008) como un *derecho* de todo niño. Así, todo estudiante tiene el derecho a acceder a la escuela y permanecer en ella, el derecho a aprender (o derecho a una educación de calidad) y el derecho a no discriminación y buen trato en el ámbito de la educación.

Comprender la escuela como agente activo en la construcción de valores pacíficos, prácticas sociales democráticas y subjetividades comprometidas y activas en la construcción del devenir social hace posible realizar el proyecto de vivir pacíficamente en un mundo cosmopolita; donde la *diferencia* intercultural, intergeneracional, interracial, de lenguajes, de prácticas sociales, de creencias religiosas, de hábitos de vida y de géneros, ya son una realidad. Además de lo anterior, tenemos que sumar el desarrollo tecnológico que marca diferencias entre las poblaciones, dejando a grandes conglomerados humanos como analfabetos digitales. Ayudar a los estudiantes a comprender las nuevas formas de organización social que enfrenta el mundo, renueva la importancia de trabajar sobre una perspectiva pacífica y propositiva de la convivencia social.

La escuela como espacio de ejercitación de la democracia y la inclusión social, cobra especial relevancia para América Latina. Nuestro continente se nos presenta como contradictorio, no podemos explicarnos cómo aun habiendo recuperado la democracia y habiendo crecido económicamente, los problemas de pobreza persistan y las desigualdades se hayan incrementado (PNUD, 2004). Estos datos sumados a serias denuncias de corrupción en Argentina y Chile, violaciones de los Derechos Humanos en México, a inestabilidad civil en Venezuela, etc., hacen que para un latinoamericano sea difícil creer en un futuro mejor. La esperanza se nos desdibuja y emociones de escepticismo, apatía, frustración y abandono se instalan en nuestra forma de habitar y comprender el mundo. Así, la instalación y renovación de los principios democráticos, de la convivencia pacífica y de la inclusión social se ven como una luz de esperanza, más aún si creemos que efectivamente estos principios se enseñan y se desarrollan, posicionando a la escuela como un actor relevante en la construcción y diseño de un nuevo futuro.

CONVIVENCIA ESCOLAR EN CHILE: UN CONSTRUCTO EN EVOLUCIÓN

El constructo utilizado por el Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC, 2014) de Clima de Convivencia Escolar, tiene sus antecedentes en el desarrollo de dos conceptos distintos: School Climate de origen anglosajón (en adelante Clima Escolar) y Convivencia Escolar (de origen latino). El clima escolar es un constructo multidimensional que hace referencia a la calidad de las relaciones y el ambiente para el aprendizaje (Wang y Degol, 2015), siendo su principal dimensión la académica (Thapa, Cohen, Guffey, y Higgins-D'Alessandro, 2013). Si bien no existe acuerdo profundo respecto de cuáles son las dimensiones que deberían ser evaluadas en el clima escolar, las revisiones más recientes concuerdan que serían cuatro: seguridad, académica, comunidad y medio ambiente institucional (Cohen, et al., 2009; Thapa et al., 2013; Wang y Degol, 2015; Zulling et al. 2010). La

seguridad refiere al manejo del bullying y la violencia y a la existencia de normas justas claras y conocidas. La dimensión académica hace alusión a los procesos de enseñanza aprendizaje con apoyo de profesores a estudiantes, al desarrollo de carrera de los profesores y al liderazgo del equipo directivo. La dimensión comunidad refiere a calidad de los vínculos entre estudiantes y entre estos y profesores, a la conectividad, el respeto a la diversidad y a la vinculación de la escuela con la comunidad. El medio ambiente institucional refiere al estado y mantención de una adecuada infraestructura (limpieza, luminosidad, etc.); a la disponibilidad de recursos y a la estructura entendida como tamaño de la escuela, relación estudiantes/profesores, etc.

De acuerdo con Ortega Ruiz (2013), el término Convivencia Escolar hace referencia a la interrelación permanente entre grupos sociales diferentes (ej. mestizos e indoamericanos; mulatos, etc.) en un contexto de creciente violencia. No debemos olvidar la presencia de dictaduras militares en Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, durante los '70 y los '80. Procesos de violencia e insurrección en El Salvador, Colombia, México y Nicaragua. En este contexto de violencia, el ideario de una convivencia escolar pacífica y participativa otorgaba las garantías para que niños y jóvenes ejercieran sus derechos fundamentales, desarrollaran capacidades de cohesión y relaciones para una ciudadanía democrática (Rodino, 2013). Por lo tanto, la dimensión central de la CE ha sido la cohesión, participación, respeto a la tolerancia y convivencia pacífica.

Para el caso puntual de Chile, la Agencia de Calidad de la Educación ha propuesto la denominación de “clima de convivencia escolar”. Este es un constructo multidimensional compuesto por: clima de respeto, clima organizado y clima de seguridad (MINEDUC, 2015). Resulta extremadamente llamativo que el constructo de “clima de convivencia escolar” utilizado en Chile, no considere la dimensión de mayor relevancia en la evaluación internacional del “clima escolar”. Nos estamos refiriendo a la dimensión Académica, particularmente a la ausencia de dimensiones vinculadas al proceso de enseñanza y aprendizaje y, al apoyo de profesores y directores en su propio desarrollo de carrera y bienestar (Thapa et al., 2013). A su vez, también está ausente en la actual conceptualización la dimensión social de participación y democratización, propia del constructo de “convivencia escolar”. Estamos, por lo tanto, en presencia de un constructo híbrido y propio de nuestro país. Para entender cómo es que Chile llegó a configurar el constructo de “Clima de Convivencia Escolar”, proponemos un análisis histórico del constructo que identifica cuatro perspectivas valórico-prácticas que se han instalado en Chile durante las dos últimas décadas.

CUATRO EJES DE COMPRESIÓN DE LA CONVIVENCIA ESCOLAR EN CHILE

Hemos distinguido, a lo menos, cuatro objetivos distintos que tendría la Convivencia Escolar en Chile, resumidos en la Tabla 1. Para cada uno de ellos, hemos pareado un ejemplo de programa, de modo tal de poder contar con elementos de contraste para la discusión teórica.

Un primer eje está orientado a favorecer la reconstrucción de la democracia. Este eje de comprensión y de acción parece ser propio y particular de la región de América Latina, a diferencia

de los otros tres que analizamos. Cabe considerar que en nuestro continente, muchos de los países vivieron procesos dictatoriales por décadas.

Un segundo eje, de Seguridad Ciudadana, entiende que la convivencia escolar es un estado de orden y apego a las normas sociales de la comunidad escolar. Las conductas agresivas y vandálicas en la escuela corresponderían a una alteración de la convivencia, afectando a la escuela y amenazando la tranquilidad del entorno social. Ante estas conductas, o ante la posibilidad de que emerjan, se despliegan medidas de control y de seguridad a grupos de estudiantes o comunidades completas que se identifiquen con una mayor frecuencia de ocurrir.

El tercer eje vincula la convivencia escolar con procesos de salud y bienestar social. Por una parte, los factores de riesgo para la salud mental que individuos o grupos tengan serían necesarios de prevenir, evitando interrupciones para la sana convivencia de aulas y escuelas. A su vez, promover la convivencia sería un eslabón más de los procesos de salud biopsicosocial a los que todo niño y adolescente tiene derecho.

Un cuarto y último eje, concibe la convivencia como un medio para alcanzar fines escolares que guardan relación con la eficacia y la eficiencia. Es particularmente llamativo en esta perspectiva que el ejercicio de la convivencia escolar se entiende como una serie de acciones y gestiones que deben ser debidamente planificadas y reportadas (managerialismo) para responder a estándares de calidad exigidos desde autoridades de educación (accountability). De no rendir en los estándares esperados, es posible que las autoridades cursen infracciones y multas a las escuelas y/o a sus administradores (altas consecuencias). Bajo esta interpretación, la convivencia toma un segundo lugar de relevancia y el management, con su foco en la eficacia, la primacía.

Tabla 1. Perspectivas, estrategias y ejemplos en las Políticas de Convivencia Escolar.

Perspectiva	Estrategias	Ejemplos de Programas en Chile
Reconstrucción y fortalecimiento de democracias	Formación ciudadana. Educación para la paz Justicia social	Consejos Escolares
Seguridad ciudadana	Tolerancia cero (punitivo) Prevención de violencia escolar Seguridad escolar	Programa PreVE Programa Paz ciudadana
Salud mental infantojuvenil; bienestar en la escuela	Intervenciones para poblaciones en riesgo Promoción de comportamientos positivos	Programa HpV (Habilidades para la Vida)
Gestión gerencialista	Estandarización de procesos Rendición de cuentas (accountability) Altas consecuencias	Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC)

Fuente: Elaboración propia en base a documentos consultados.

Aun cuando hemos presentado cuatro perspectivas fácilmente identificables, es importante destacar que para el caso de Chile, estas perspectivas se presentan -la mayoría de las veces- de manera traslapada. Así, para el actual concepto de “clima de convivencia escolar”, es posible distinguir una orientación a la salud mental y bienestar en la dimensión “ambiente de respeto y una orientación a la seguridad en la dimensión “ambiente seguro” y “ambiente organizado”. Además de lo anterior, el mismo constructo creado por la Agencia de Calidad al entrar en Vigor la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Ley N° 20.529 (SNAC, 2011), pone énfasis en los sistemas de accountability o rendición de cuentas que, para el caso de Chile, han tomado ribetes punitivos para la escuela. Por lo tanto el tercer eje presente el Chile, es el managerialista. Cabe mencionar que para el caso de Chile, la participación no es parte de constructo de convivencia escolar. Atendiendo a lo anterior, la gran deuda pendiente de Chile sigue siendo la reconstrucción de la ciudadanía y la democracia, la orientación a la participación y la construcción de conjunta de la escuela y la sociedad en la que queremos vivir.

La tabla 2 muestra precisamente la necesidad que tiene el país de avanzar hacia la participación.

Tabla 2. Contradicciones y Aprendizajes de Intervenciones en Convivencia Escolar en Chile

Año	Política y Estrategia	Contraindicaciones	Aprendizajes
1990	Restablecimiento de Centro de Padres y Centros de Estudiantes	Tutelados por un "profesor asesor. Los órganos colegiados no son obligatorios. Participación instrumental y clientelista. Focalizados en acciones menores	Se deben otorgar reales espacio de participación en la toma de decisiones a un mayor número de actores escolares. La participación es un objetivo transversal
2000	Instructivo de Participación ciudadana	Generalista, no se respeta el ethos de cada escuela	Las intervenciones en participación deben ser situadas
2005	Ley 19.979 Consejos Escolares	Padres y estudiantes sólo tiene una participación informativa y colaborativa. Aburrimento y desmotivación en participar	Otorgar espacio de participación en la toma de decisiones. Avanzar hacia la experiencia de gobiernos escolares. Capacitación de profesores en educación cívica
2007	Agenda Pro Participación Social	Generalista, no se respeta el ethos de cada escuela	Las intervenciones en participación deben ser situadas
2007	Ley SEP	Punitiva y estigmatizadora de escuelas. Las escuelas no pueden mejorar si no cuentan con diagnósticos claros	Se instala la necesidad de construir métricas para evaluar la convivencia escolar
2011	Ley de Violencia Escolar	Punitiva y de altas consecuencias para la escuela	La orientación punitiva, al no instalar recursos en la escuela, no asegura un cambio en materia de convivencia escolar.
2011	Ley SNAC	Punitiva y de altas consecuencias para la escuela	La orientación punitiva, al no instalar recursos en la escuela, no asegura un cambio en materia de convivencia escolar

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La orientación que tome una política de convivencia escolar no da lo mismo, pues esta política performará determinadas conductas y oscurecerá otras. Por lo tanto, si implementados una política de carácter managerialista y punitiva, lo más probable es que observemos prácticas tecnocráticas orientadas al cumplimiento de indicadores más que al cambio profundo de la cultura escolar. Por lo tanto, una política, es política; es decir, genera formas de vida.

La convivencia escolar debe tener Las políticas ministeriales y las normativas con carácter de Ley son condiciones necesarias, pero no suficientes para la realización de una convivencia escolar pacífica y democrática. El fenómeno de aprender a vivir con otros es complejo; no se trata de normar en prácticas sociales y valores, sino de instalar procesos de reflexión y cambio -particulares a cada escuela- que respeten su ethos cultural. Las prácticas sociales son formas de habitar en el mundo que heredamos y reproducimos en el tiempo. Ellas imprimen una forma de mirar e interpretar la realidad. Para incidir sobre ellas, se requiere de una invitación a entrar en otro tipo de vínculo y en otro tipo de acción, se requieren -como condición mínima- espacios de experimentación y en ello la escuela es un lugar privilegiado.

La convivencia escolar debe tener un carácter transversal al curriculum y una orientación formativa. La convivencia escolar y la educación cívica no son contenidos a ser reproducidos por los estudiantes en una asignatura específica, tampoco son actividades conmemorativas de la paz, la inclusión o la democracia; la convivencia escolar debe ser entendida principalmente como una práctica social, como el desarrollo de competencias o habilidades que invitan a entrar a una forma de vida distinta (López, Ascorra, Bilbao, Carrasco, Morales, Villalobos y Ayala, 2013; Mena, Bugueño y Valdés, 2008; MINEDUC, 2011). La convivencia escolar se enseña en la acción y en este sentido es transversal a todo el curriculum, lo anterior supone incorporar prácticas tales como: incentivar la participación de la comunidad educativa, regirse por normas justas claras y conocidas y, sobre todo, respetar esas normas, dar voz y desarrollar la capacidad de escucha de posiciones diferentes, construir colaborativamente acuerdos inclusivos, etc.

Para la realización de una convivencia orientada a la paz, la escuela debe recibir apoyo concreto y material. Si bien las políticas públicas otorgan caminos que guían la acción de la escuela, muchas veces los establecimientos educacionales se sienten obligados por Ley a realizar una serie de modificaciones, sin saber realmente cómo pueden implementarlas.

REFERENCIAS

Cohen, J., McCabe, E., Michelli, N. y Pickeral, T. (2009). School climate: Research, policy, practice, and teacher education. *Teachers College Record*, 111(1), 180-213. Recuperado de

- <http://www.ijvs.org/files/Publications/School-Climate.pdf>
- López, V., Ascorra, P., Bilbao, M., Carrasco, C., Morales, M., Villalobos, B. y Ayala, Á. (2013). Monitorear la convivencia escolar para fortalecer (no disminuir) las capacidades de las escuelas. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6(2), 201–219.
- Mena, I., Bugueño, X., y Valdés, A. M. (2008). *Gestión Institucional "Una gestión democrática para el desarrollo de Comunidades de Aprendizaje y formación socio afectiva"*. Santiago de Chile: Valoras UC Recuperado de http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103041347280.Valoras%20UC.Gestion_Institucional_Una_gestion_democratica_para_el_desarrollo_de_Comunidades_de_Aprendizaje.pdf
- MINEDUC (2011). *Reformulación Política Nacional de Convivencia Escolar*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- MINEDUC (2015). *Política Nacional de Convivencia Escolar (2015-2018)*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Ortega-Ruiz, R., Del Rey, R., y Casas, J. (2013). La Convivencia Escolar: clave en la predicción del Bullying. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6(2), 91-102.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Washington, D. C.: Naciones Unidas.
- Rodino, A.M. (2013). La institucionalización de la educación en derechos humanos en América Latina: avances, desafíos y una propuesta de prioridades. *Sociedade e Cultura*, 16(2), 257-274.
- Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC). (2011). *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización* (N° 20.529). Recuperado de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635>
- Thapa, A., Cohen, J., Guffey, S., y Higgins-D'Alessandro, A. (2013). A review of school climate research. *Review of Educational Research*, 19. doi: 10.3102/0034654313483907
- UNESCO (2008). *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz: Lecciones desde la práctica educativa innovadora en América Latina*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001621/162184s.pdf>
- UNICEF (2008). *Representante UNICEF para Chile: Desafíos de la Convivencia escolar*. Santiago de Chile: UNICEF. Recuperado de <http://unicef.cl/web/representante-unicef-para-chiledesafios-de-la-convivencia-escolar/>
- Wang, M.T., y Degol, J. (2016). School climate: A review of the definition, measurement, and impact on student outcomes. *Educational Psychology Review*, 28, 315-352.
- Zulling, K., Scott Huebner, E. y Patton, J. (2010). Relationships among school climate domains and school satisfaction. *Psychology in the Schools*, 48 (2), 133-145.