



# ANÁLISIS DE REGLAMENTOS EN ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO. DISCIPLINA, AUTORIDAD Y EJERCICIO DEL PODER

**LETICIA GABRIELA LANDEROS AGUIRRE**

CONSULTORA INDEPENDIENTE

lglanderos@yahoo.com.mx

**MARÍA CONCEPCIÓN CHÁVEZ ROMO**

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

c\_chavezromo@yahoo.com

## RESUMEN

La ponencia presenta parte de los resultados de un estudio realizado en el año 2013 a petición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En él se analizaron más de seiscientos reglamentos escolares y de aula provenientes de escuelas de educación básica en tres entidades de la República Mexicana. En este documento se comparten algunos hallazgos, relativos los sentidos que se otorgan a la disciplina y la autoridad a través de las normas. Los resultados permiten mostrar que la disciplina, entendida la más de las veces como control de la conducta (particularmente en los adolescentes y en aspectos relativos a libre expresión), constituye una de las funciones principales otorgadas a los reglamentos, aunque también se expresa una preocupación de las escuelas por mantener la 'normalidad mínima' para el trabajo académico. En términos de la autoridad, se presentan algunos elementos que dan cuenta de la unilateralidad de las normas en la mayoría de los reglamentos, así como de la escasa presencia de condiciones para una autoridad democrática, que incluya, por ejemplo, la defensa ante la autoridad.

**Palabras clave:** Convivencia escolar, autoridad, disciplina, reglamentos escolares, derechos humanos.

## INTRODUCCIÓN





Si bien las relaciones al interior de las escuelas ha sido motivo de estudio desde hace décadas, en los años recientes ha cobrado especial fuerza su análisis desde la perspectiva de la educación para la convivencia. Con base en el conocimiento generado, hoy es más frecuente aceptar que ésta no sólo se restringe a la creación de ciertas condiciones necesarias para el aprendizaje (disciplina, infraestructura, organización...), que no se vincula exclusivamente a una asignatura (Formación cívica y ética), sino que se considera un saber fundamental en sí mismo del que la escuela debe ocuparse vía la transversalidad, el ambiente y la organización escolar (SEP, 2007; 2008, 2011b). El Informe a la UNESCO, “La educación encierra un tesoro” (Delors, 1996) da cuenta de que aprender a vivir juntos constituye uno de los pilares de la formación humana y asienta ciertas condiciones para comprender su sentido: ir más allá de propiciar el contacto, promover la igualdad y el respeto a la diversidad, impulsar la cooperación y el trabajo conjunto.

A partir de este referente, temas centrales para analizar el aprendizaje de la convivencia en la escuela son, entre otros, la disciplina, la gestión de los conflictos, la existencia de espacios de participación, la promoción de la justicia y el uso del poder. ¿Cómo suceden las relaciones entre los actores educativos?, ¿cómo cada uno de estos temas se expresa, se tensiona y se resuelve?, ¿qué estilo de convivencia se propone a la comunidad escolar?, constituyen preguntas necesarias de atender.

Los resultados que aquí se presentan pretenden ser un aporte a este campo de estudio, específicamente a partir de la revisión de un elemento puntual: los reglamentos escolares y de aula, entendidos como un recurso que permite organizar la vida escolar, pero también como una vía para el aprendizaje de la convivencia y de principios relativos a los derechos humanos y la democracia.

## **MARCO DE REFERENCIA**

Lo que se presenta a continuación se desprende de un estudio realizado en el año 2013 en el marco del proyecto piloto *Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje*, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En el que se analizaron 684 reglamentos escolares y de aula, provenientes de escuelas de educación básica en los estados de México, Chiapas y Sonora.<sup>i</sup>





Se trató de un estudio de corte cualitativo (aunque se utilizaron algunos elementos de estadística básica) con un enfoque inductivo-deductivo. Su propósito fue construir un panorama sobre el contenido y perfil de los reglamentos, así como analizar su relación con postulados de los derechos humanos y la educación para la convivencia. Se detectó que en los reglamentos se abordan 37 diferentes asuntos, agrupados en 8 categorías descriptivas (Imagen 1).

**Imagen 1. Categorías descriptivas y elementos que las conforman**

CATEGORÍA	ELEMENTO	CATEGORÍA	ELEMENTO
Aprendizaje	Actividades no curriculares	Orden y disciplina	Puntualidad y horarios
	Disposiciones y hábitos para el aprendizaje		Asistencia
	Recursos, útiles y materiales escolares		Solicitud de permisos
	Colaboración en procesos de aprendizaje (para padres de familia y tutores)		Control de acceso a la escuela
	Tutoría y apoyo académico		Procedimientos para conservar el orden y conductas restringidas
	Procesos de Evaluación e información sobre los aprendizajes		Presentación y arreglo personal
	Métodos y enfoques de trabajo		Reportes de conducta
Infraestructura, materiales y equipos de la escuela	Cuidado del mobiliario y espacios comunes	Convivencia	Apego a normatividad
	Cuidar los libros, materiales y equipos con que cuenta la escuela		Convenciones sociales y hábitos de cortesía
Medio ambiente y recursos naturales	Conservación de recursos naturales		Participación y toma de decisiones
	Cuidado del medio ambiente		Promoción de valores
Salud	Hábitos de higiene y de vida saludable		Cuidado del otro
	Prevención de adicciones		Diálogo y resolución de conflictos
	Recreación y descanso		Seguridad y prevención de riesgos
	Prevención de accidentes y riesgos a la integridad personal	Igualdad y diversidad	
	Cuidado de la salud y prevención de riesgos sanitarios	Igualdad de oportunidades	Condiciones institucionales para la equidad
	Alimentación y nutrición		Aportaciones y apoyos a la escuela
		Administración y sostenimiento de la escuela	Relaciones familiares
			Administración de recursos y rendición de cuentas
			Inscripciones, requisitos de admisión, bajas y validación de estudios

Se definieron también diez categorías analíticas para dar cuenta de la relación entre el contenido de los reglamentos y los principios de los derechos humanos y la convivencia democrática.

Para el análisis de los reglamentos se recurrió a referentes diversos, entre los que se destacan:

*Los derechos humanos.* Además del contenido y espíritu expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU; 1948), se retomaron desarrollos teóricos que los ubican como un discurso históricamente construido para concretar la dignidad humana (Pérez Luño;





2001), y cuya vigencia depende de la creación de condiciones a través de la relación social (Arendt en Lafer; 2003:172).

*Estudios y aportes teóricos sobre la convivencia escolar*, entre ellos, la corriente educativa sobre gestión de la convivencia (Ianni y Pérez, 1998; Ianni, 2003) y la construcción de contextos democráticos para el aprendizaje (Hirmas y Eroles, 2008; Fierro y Fortoule, 2011).

De estas y otras fuentes, se desprendieron un conjunto de principios a modo de referente para mirar los reglamentos. En esta ponencia se presenta un fragmento de estos resultados, que tiene que ver con la forma en que se expresa la disciplina a través de las normas del aula y la escuela.

## **LA DISCIPLINA COMO FUNCIÓN PRIMORDIAL EL REGLAMENTO**

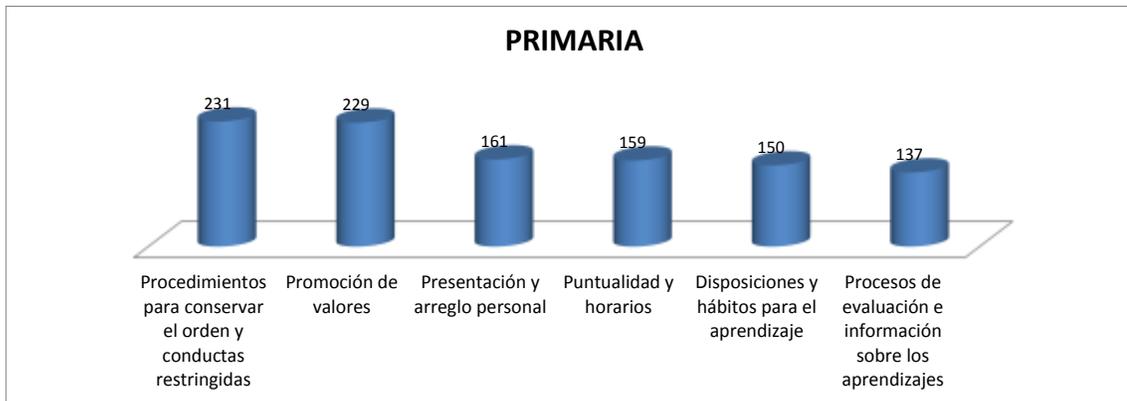
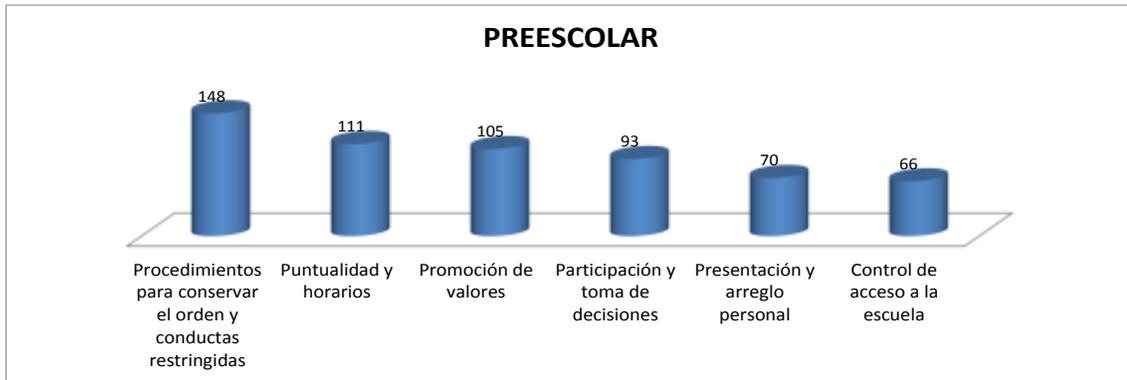
La disciplina escolar se asocia con el establecimiento de ciertos criterios y límites para la conservación de un orden mínimo en el sistema escolarizado a fin de que suceda el acto educativo. Se trata de un *recurso* para crear condiciones que favorezcan el aprendizaje y hagan posible la conciliación de necesidades e intereses diversos en un espacio común. Por su estrecha relación con el ejercicio de la autoridad y el poder, la disciplina requiere ser revisada en su enfoque educativo y contenido a la luz del derecho a la educación y los principios éticos que fundamentan a los derechos humanos.

En el caso de los reglamentos revisados, este componente apareció expresado de manera intensa y de diferentes formas.

Una de ellas se percibió al revisar los temas abordados en las normas y organizarlos en categorías descriptivas. La categoría *Orden y disciplina* se constituyó como uno de los grandes asuntos motivo de regulación. Como puede observarse en el siguiente cuadro, uno o más de los elementos que componen esa categoría destacan entre los más citados en todos los niveles escolares. (Imagen 2)

**Imagen 2. Elementos más frecuentes en los reglamentos escolares y de aula, por nivel educativo**





Al revisar las normas específicas dentro de esta categoría, es posible advertir que una amplia proporción tiene como finalidad asegurar que los alumnos acudan a la escuela en los horarios establecidos y cubran ciertos requisitos para que se les proporcionen los servicios educativos.

Esto pareciera tener como sustento la idea de que, si la institución escolar no pone límites a la actuación individual, difícilmente lograría la finalidad para la cual fue creada. Cobra relevancia





para las escuelas promover la puntualidad, la asistencia diaria a la escuela, la realización de tareas para el fortalecimiento de los aprendizajes, la promoción de disposiciones y hábitos de estudio; así como, la explicitación de consignas y medidas disciplinarias que deben aplicarse en aquellos casos en los que se evade la responsabilidad asumida en el aprendizaje.

Sobre estos asuntos las escuelas plantean normas con diferentes estilos. Algunas destacan el comportamiento deseable, otras el no aceptado y otras más colocan al centro directamente la sanción prevista en caso de incurrir en una situación inaceptable. En varias de ellas, se exhorta a alumnos y padres para evitar faltas injustificadas, se promueve la puntualidad y asistencia, se prescriben procedimientos para solicitar permisos y respetar los controles puestos para entrar y salir de la escuela, a fin brindar seguridad a los menores de edad.

Ejemplos:

Asistir a clases, no faltar. (376.1\_RE.1)

Es responsabilidad de los padres y/o tutores vigilar que sus hijos asistan todos los días a clases. (218\_RE.2)

Justificar y notificar debidamente las inasistencias y aceptar responsabilidad de ello (448\_RE.2)

Pedir permiso para entrar o salir del plantel (049\_RE.1)

Solicitar permiso 'para: no asistir a clases' (361\_RE.1)

Pero las reglas revisadas dan cuenta no sólo de este interés por crear requisitos organizativos/académicos mínimos, sino también de la necesidad de restringir decisiones de los sujetos sobre ciertos ámbitos considerados como relevantes bajo una cierta idea de 'orden'. Por ejemplo, sobresale la abundancia de reglas relativas al arreglo personal, que implica determinar tipos muy específicos de peinado, ropa, accesorios y afeites que deben o no usar los alumnos. Faltar a ello es considerado por muchas escuelas como una falta seria a la disciplina y sancionado con más fuerza que otros asuntos vinculados con el enfrentamiento de conflictos o con el cuidado del otro. Puede notarse en las gráficas cómo este elemento cobra gradualmente más fuerza al





interior de los reglamentos conforme se avanza en la edad de los alumnos. En los correspondientes a secundaria, se vuelve 'el gran asunto' a regular.

Esto es un elemento que alude al papel que el control de la conducta tiene como la función primordial de los reglamentos escolares<sup>ii</sup>, pero también habla sobre la perspectiva que se tiene sobre los niños y adolescentes y sus derechos. Asuntos como la identidad y la libre expresión (parte de la cual se manifiesta en el arreglo personal, particularmente en la adolescencia) tienen una presencia mínima, que tiende a diluirse ante la fuerza del control.

## **AUTORIDAD Y EJERCICIO DEL PODER**

Si bien el vínculo alumno-maestro o padre-maestro se sustenta, de hecho, en una relación de desigualdad, distintos elementos de la vida escolar pueden ser una vía para gestionar los desequilibrios, hacer evidente la existencia de derechos para todos y combatir abusos que en ese marco puedan darse. Pero esta posibilidad se dificulta cuando (intencionalmente o no) los reglamentos promueven un ejercicio vertical de la autoridad.

Un rasgo de ello es la unilateralidad de las normas. En el caso de los reglamentos revisados, la mayoría contiene normas dirigidas exclusivamente a los alumnos y, en menor grado a los padres de familia. Los docentes prácticamente están ausentes como destinatarios.

**Imagen 2. Reglas registradas según destinatario**

Reglamentos	Reglas			Total
	Dirigidas a estudiantes	Dirigidas a padres o tutores	Dirigidas a maestros	
Escolares	4,844	2,620	45	7,509
De aula	1,416	49	0	1,465
<b>Total</b>	6,260 (69.7%)	2,669 (29.8%)	45 (0.5%)	<b>8,974</b>





Vale la pena destacar algunas ideas al respecto. La más evidente es la clara ausencia del docente como sujeto de regulación en tanto actor involucrado en la vida escolar. Es visto sólo como figura de autoridad y como agente regulador, creador de normas, pero no como alguien que también debe regir su conducta por ciertos parámetros disciplinarios y que debe asumir un compromiso respecto a la convivencia (dimensión ética) como miembro de la comunidad escolar. En este sentido, los reglamentos parecen sostener que sólo el destinatario del servicio educativo (estudiantes, padres) tiene que limitar su libertad y apegarse a criterios de conducta, no así quien lo ofrece.

Lo anterior no significa que la tarea docente no esté regulada –una revisión de la legislación educativa y laboral para los servidores públicos permitiría dar cuenta precisa de ello-, pero en este caso se habla de un plano distinto: aquel en el que el docente se reconoce no sólo como autoridad ante el estudiante o como funcionario público regido por la ley, sino como miembro de una comunidad, ante la cual es corresponsable y con la cual construye formas de convivencia.

La presencia de estos destinatarios en los términos antes descritos y el hecho particular de colocar al docente como sujeto ‘más allá de regulación’ en la convivencia, generan varios efectos. Uno de ellos es la ya citada *unilateralidad de la norma*; es decir, la percepción de que en un espacio de convivencia las normas emergen sólo de una de las partes y que sólo la otra parte (que no siempre es la misma) está obligada a su cumplimiento. Aun cuando sí existan reglas, e incluso leyes que los docentes deban seguir, éstas no son conocidas por los estudiantes y los padres, no son incluidas en los reglamentos y por lo tanto no existe posibilidad de una regulación clara de su conducta, ni de un seguimiento por parte de los demás actores. Su exclusión como sujeto explícito de normatividad asienta simbólicamente la unilateralidad.

Otro plano que revela una postura sobre la autoridad y el poder tiene que ver con el reconocimiento del respeto y la justicia como derecho de todos, sin exclusión por motivo de autoridad.

Al analizar el conjunto de normas, puede afirmarse que sólo algunos reglamentos (50 de los 684) señalan expresamente el derecho de los alumnos a recibir un trato respetuoso de parte





del colectivo docente y autoridades escolares. No existen, sin embargo, normas que indiquen procedimientos para denunciar cuando esto no sucede y se presenta un ejercicio abusivo del poder. Están completamente ausentes los mecanismos para inconformarse de la actuación de los docentes; lo cual puede leerse también como un deseo de obediencia para evitar su cuestionamiento. Esto es muestra del desequilibrio de fuerzas en la institución que queda afianzado a través de las normas.

En general, no parece existir vías o canales para que los involucrados ejerzan su derecho a ser escuchados, a defenderse, frente a la acusación de un acto cometido, o para analizar si la sanción asignada es injusta. En un reglamento se indica lo siguiente: “Ser escuchado y atendido cuando manifieste su punto de vista, así como al formular peticiones respetuosas a sus autoridades”.

En un solo caso aparece el derecho de defensa, al advertir la necesidad de responsabilizarse de los actos cometidos: “Hablar siempre con la verdad haciéndose responsables de sus actos, presentando muestras o pruebas para culpar o defenderse de cualquier situación en que se vea involucrado”.

No obstante, en la mayoría de los casos no se hace referencia a los procedimientos para sancionar, a la posibilidad de revisar las sanciones asignadas, así como al derecho de ser escuchados (derecho de defensa).

## **CONCLUSIONES**

Pese a esta diversidad en las funciones, en los reglamentos analizados se nota una profunda preocupación por una de ellas en particular: el control de la conducta. De ahí que los temas más frecuentemente abordados sean los relativos al *Orden y la disciplina*, como el arreglo personal, la asistencia, la puntualidad y la prohibición de conductas que se consideran como ‘no permitidas’. Esto también se percibe en la destacada presencia de normas de tipo *procedimental*, que indican a los destinatarios *cómo hacer cosas* (permisos, ausencias, control de acceso, uso de espacios cuidado del mobiliario), por sobre aquellas que implican asumir compromisos o ejercer derechos. Ambas tendencias se fortalecen conforme avanza la edad de los estudiantes.





Este énfasis en la disciplina y el control no es ajeno a las complejas condiciones de organización de una escuela y la necesidad real de establecer límites y marcar pautas básicas para el desarrollo de su tarea formativa. Tampoco es lejano a la existencia de necesidades específicas como combatir el ausentismo, evitar la violencia, prevenir adicciones o incluso remediar la ausencia de hábitos mínimos de higiene. En ese sentido, cabe reconocer que los documentos normativos sí requieren contener aspectos *básicos* en términos de orden y disciplina como una condición central para que lo demás (la convivencia, el aprendizaje) ocurra. En sí misma, la presencia de normas de este tipo no contraviene los principios de los derechos humanos y la educación; sin embargo si entran en tensión cuando el control disciplinario se vuelve la razón de ser más importante de los reglamentos analizados, cuando se acompaña de un enfoque puramente restrictivo sobre las normas y cuando no se observa un mínimo reconocimiento de derechos. Cuando esto ocurre, se genera un desequilibrio que deja en desventaja los propósitos centrales de la educación (aprender a conocer, a hacer, a ser, a vivir juntos) y coloca como *fin* en sí mismo aquello que debe ser un *medio* o un recurso.





## **BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS**

Delors, Jaques (coord.) (1996). La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Paris: UNESCO.

Fierro, Cecilia y Bertha Fortoule (2011). “Escuelas que construyen contextos para el aprendizaje y la convivencia democrática”, en XI Congreso Nacional de Investigación Educativa / 17. Convivencia, Disciplina y Violencia en las Escuelas / Ponencia [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area\\_17/2346.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_17/2346.pdf) (Consultado 28 septiembre, 2013).

Hirmas, Carolina y Daniela Eroles (2008). Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz: Lecciones aprendidas desde la práctica educativa innovadora en América Latina. Santiago de Chile: UNESCO-INNOVEMOS. Red Regional de Innovaciones Educativas para América Latina y el Caribe.

Ianni, Norberto y Elena Pérez (1998). La convivencia en la escuela: un hecho, una construcción. Hacia una modalidad diferente en el campo de la prevención. Buenos Aires: Paidós.

Lafer, Celso (1994). La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt. México, FCE.

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

SEP (2007). Formación cívica y ética. Reforma de la Educación Secundaria. Programas de estudio 2006. México: SEP.

\_\_\_\_\_ (2008). Programa Integral de Formación Cívica y Ética. México: SEP/SEB. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Pedagógica.

\_\_\_\_\_ (2011). Programas de estudio 2011. Guía para el Maestro. Educación Básica. Secundaria. Formación Cívica y Ética. México: Dirección General de Desarrollo Curricular, SEP/SEB.





## NOTAS FINALES

<sup>i</sup> Una versión más amplia del estudio, sus referentes y elementos adicionales de reflexión para el trabajo de docentes y directivos, se encuentra en proceso de publicación bajo el título *Convivencia y disciplina en la escuela. Análisis de reglamentos escolares de México*. (Coedición INEE/FCE)

<sup>ii</sup> Si bien es cierto que todo reglamento tiene la intención de establecer ciertos límites a la acción, también lo es que éstos pueden cumplir otras funciones en términos de la convivencia escolar; por ejemplo, asentar condiciones explícitas para gestionar los conflictos o definir procedimientos de participación democrática. Posibilitar, tanto como limitar, son tareas de un marco normativo.

