

La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México, a veinte años de la Convención sobre los Derechos del Niño

Úrsula Zurita Rivera*

Al analizar el Programa Escuela Segura de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se propone una modificación en su diseño y, por ende, en su implementación, incorporando los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la prohibición de toda forma de violencia contra los alumnos en el ámbito escolar. El argumento consiste en que los objetivos del Programa Escuela Segura, fundamentalmente los relativos a la generación de un ambiente escolar que garantice el ejercicio y respeto de los derechos de los niños y niñas así como la convivencia democrática, son compatibles con los contenidos de la Convención. La búsqueda de sus objetivos refuerza la prevención y erradicación de la violencia en las escuelas como un mecanismo fundamental para la protección de la infancia y la adolescencia mexicanas.

Palabras clave: Convención sobre los Derechos del Niño, Programa Escuela Segura, violencia escolar, educación básica, convivencia democrática, ejercicio de los derechos.

By analyzing the “Programa Escuela Segura” of the Public Education Secretary it is propose a modification in its design and, therefore, in its implementation, by incorporating guidelines from the “Convención

* Es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México; coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales y responsable del Área de Egresados de dicha institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt con el nivel 1. Correos electrónicos: uzurita@flacso.edu.mx y uzurita@gmail.com

sobre los Derechos del Niño” related to the prohibition of all forms of violence against students in the school scope. The argument consists in the compatibility of the objectives of the “Programa Escuela Segura” and the “Convención sobre los derechos del niño” fundamentally related to the generation of a school environment that guarantees the exercise and the respect of the rights of the children. The search of its objectives reinforces prevention and eradication of violence in schools as a fundamental mechanism for Mexican childhood and adolescence protection.

Keywords: “Convención sobre los Derechos del Niño”, “Programa Escuela Segura”, school violence, basic education, democratic convi-
vience, exercise over rights.

Introducción

A veinte años de la creación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), resulta pertinente emprender un análisis que destaque no sólo los avances sino también los desafíos que los niños, niñas y adolescentes experimentan cotidianamente ante la creciente violencia aun en aquellos espacios en los cuales su seguridad, cuidado y atención deberían estar absolutamente garantizados. Éste es el caso de las escuelas de nivel básico en México, donde una proporción significativa de los niños, niñas y adolescentes menores de los 16 años acuden entre 4 y 7 horas diarias durante 200 días al año y donde no siempre encuentran un ambiente que asegure tanto el aprendizaje como el respeto pleno a sus derechos. En este marco, resulta oportuno analizar la situación que guarda la prevención de la violencia en las escuelas públicas de primaria y secundaria en nuestro país. Al hacerlo, resulta inevitable referirnos tanto al Programa Escuela Segura (PES) como a los compromisos que asumió el Estado mexicano al suscribir la CDN, la cual es el máximo instrumento internacional al respecto.

El argumento central de este trabajo consiste en que el PES aunque se desprende de la política de seguridad de la administración federal vigente, podría recuperar en su marco conceptual, diseño e implementación, los lineamientos derivados de la CDN acerca de la defensa de los niños, niñas y adolescentes de la violencia que enfrentan en los espacios escolares. Esta idea está basada en que los objetivos del Programa

Escuela Segura, fundamentalmente los relativos a la generación de un ambiente escolar que garantice el ejercicio y respeto de los derechos de los niños y niñas, así como la convivencia democrática, son compatibles con los preceptos de la Convención. A partir de este enfoque, la construcción y el fortalecimiento de los ambientes escolares seguros planteados por el PES podrían ser una medida que contribuya al cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano hacia la CDN y, sobre todo, que refuerce la idea de que la prevención y erradicación de la violencia en las escuelas es un mecanismo fundamental para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Desde esta perspectiva, el PES podría rearticular su vinculación intra e interinstitucional para alcanzar mejores resultados. Por un lado podría ser un referente esencial en la educación ciudadana dentro de las múltiples acciones desarrolladas en el sistema educativo de nivel básico, relacionadas con experiencias anteriores como Contra la violencia, Eduquemos para la paz, Educación en Derechos Humanos; o actuales como la impartición de las asignaturas de Formación Cívica y Ética (en primaria y secundaria) y de Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad (sólo en secundaria). Por otro lado, podría abrir su espectro de conexión con otras secretarías y dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, podría vincularse con el Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que tiene bajo su responsabilidad la operación de dos programas: el Programa de Promoción y Difusión de los Derechos de la Niñez y el Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2009, así como con aquellas organizaciones de la sociedad civil que tienen una gran experiencia respecto a la defensa de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes en nuestro país.

Así, este documento tiene el objetivo de analizar brevemente algunos rasgos del PES llevado a cabo en las escuelas de educación básica desde 2007, cuando fue creado por decreto presidencial. En virtud de que es el principal programa en educación del actual gobierno federal, es de vital importancia emprender su examen desde la perspectiva de la CDN. En el marco de la vigésima celebración de este instrumento internacional, se consideró esencial reflexionar sobre el PES, pues si bien no es un programa que atienda específicamente los problemas

generados en torno a la violencia escolar (VE), sí puede establecer un vínculo con el respeto y la protección de los derechos de los menores, en particular sobre todo aquello relacionado con la defensa de los niños, niñas y adolescentes.

El texto está organizado de la siguiente forma. El primer apartado se aproxima a la relación entre la CDN y la VE señalando brevemente no sólo algunos de sus principales antecedentes y contenidos, sino también la aplicación que ha tenido en nuestro país. El segundo apartado analiza el PES y la VE en México. La intención es dar un breve panorama del estado que guarda este problema en las escuelas primarias y secundarias de nivel básico y, asimismo, exponer las principales características del PES que le permitiría responder no sólo a la violencia generada por la delincuencia o las adicciones, sino también a la prevención y erradicación de la VE; toma como guía de su actuación el discurso de la CDN. Por último, se finaliza con algunos comentarios sobre los retos que hoy enfrenta la implementación de este programa.

La Convención sobre los Derechos del Niño y la violencia escolar

En los últimos años, las sociedades han tomado mayor conciencia sobre la violencia que experimentan las y los niños y jóvenes menores de 18 años en las escuelas.¹ Asumida como un fenómeno que se manifiesta en las sociedades contemporáneas, sin importar su grado de desarrollo político o económico, su cultura o religión, la violencia escolar es un serio problema social que tiene cada vez mayor relevancia en las agendas de las políticas públicas nacionales e internacionales (Abramovay *et al.*, 2005).²

¹ Habrá que señalar que no son las escuelas y las instituciones educativas los únicos espacios donde esta población padece la violencia. Según las Naciones Unidas, hay un serio problema de violencia experimentado en otros *espacios*. Estos son: *a)* el hogar y la familia; *b)* en instituciones; *c)* en la comunidad y en las calles; y, *d)* en el trabajo. Véase: <http://www.crin.org/violence/search/closeup.asp?infoID=6515> (consultado el 15 de noviembre de 2008).

² “La violencia en las escuelas es un verdadero problema global. Este tipo de violencia puede expresarse a través del castigo corporal; abuso sexual; negligencia; abuso sexual y emocional; hostigamiento escolar (*bullying* en inglés); pandillas juveniles; uso de armas; o acoso durante el trayecto hacia y desde la escuela”, PLAN, 2008, p. 7.

En tiempos recientes, el discurso que respalda y orienta las acciones en materia de prevención e intervención sobre VE ha cambiado notoriamente. De ser un problema que quedaba dentro del espacio escolar (como tiempo atrás quedaba en el hogar la violencia doméstica e intrafamiliar), a partir de apenas pocos años se reconoce que alude a un problema existente en todas las sociedades y, por ello, resulta urgente la creación y fortalecimiento de ambientes escolares seguros. Estos ambientes son concebidos no sólo como un requisito crucial para el aprendizaje satisfactorio de niños y jóvenes, sino como un derecho humano que debe ser protegido por las sociedades (Naciones Unidas, 2006).³ Así, desde esta mirada, la VE se concibe como una grave amenaza a los derechos de los niños y jóvenes, sobre todo de aquellos que por tener alguna característica específica (relacionada con el sexo, la etnia, la religión, el idioma, la edad, la apariencia física o la nacionalidad, entre muchas otras) se vuelven todavía más vulnerables a múltiples agresiones infringidas por otros. Dado el incremento y agudización de fenómenos como la pobreza, la desigualdad, la exclusión política y social, la migración y la delincuencia organizada, las sociedades ven rebasadas permanentemente sus capacidades políticas, institucionales y organizativas para proteger los derechos de los grupos más vulnerables de las sociedades: los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, resulta oportuno considerar la CDN, la cual, a punto de cumplir su vigésimo aniversario, constituye la referencia obligada para saber no sólo cómo se conciben los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el mundo contemporáneo, sino también qué compromisos han asumido los Estados como el nuestro, que la suscribieron años atrás y, sobre todo, qué tanto los han cumplido. Esta indagación es fundamental, más aún cuando lo que se desea conocer

³ Según el experto Paulo Sergio Pinheiro, “más de quince años después de la aprobación unánime de la Convención sobre los Derechos del Niño aun queda mucho por hacer para garantizar que los niños, niñas y adolescentes sean protegidos de toda forma de violencia. Aunque hayamos logrado establecer progresos en el marco legal y aunque tengamos muchos ejemplos de iniciativas positivas, los esfuerzos para prevenir y responder a la violencia contra la niñez en América Latina son muy tímidos, principalmente considerando que precisamente ésta es hoy una de las mayores preocupaciones de toda región” (Naciones Unidas, 2006: 7).

es la situación que guarda la protección de esta población de la violencia que experimentan en los espacios escolares.

Antecedentes y contenidos generales de la CDN

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual representa el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incluye toda la amplia variedad de los derechos humanos, es decir, los derechos civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales. Está compuesta por 54 artículos y en un sólo tratado están presentes “todos los asuntos pertinentes a los derechos del niño. Consagra cuatro principios generales cuyo objetivo es ayudar a interpretar la Convención en su conjunto, proporcionando orientación a los programas nacionales de aplicación: no-discriminación (artículo 2); el interés superior de cada niño (artículo 3); derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6) y el derecho a opinar libremente (artículo 12)” (Comité de los Derechos del Niño, 2006:11). La CDN se distingue por varias razones pero, quizás la más relevante es que constituye el tratado de derechos humanos de mayor ratificación mundial y en la medida en que incorpora la totalidad de estos derechos, posee una perspectiva “holística, indivisible de sus disposiciones y principios” (IIN, 2007: iv).⁴

En la CDN se reconoce la gravedad del fenómeno universal que encierra la violencia ejercida en contra de niños, niñas y adolescentes, la cual genera terribles y, en muchos casos, irreparables consecuencias en la salud y el desarrollo físico y psicológico. El problema, como se subraya, no es exclusivo de los niños o de sus familias, sino de la so-

⁴ “Artículo 19. 1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.” Hasta el 10 de enero de 2003 contaba con el mayor número de adhesiones por parte de los Estados-parte (en total 191). Para mayor información véase: <http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2008).

ciudad mundial, ya que constituye un serio obstáculo para el cumplimiento de los principios y disposiciones emanadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En particular, la CDN establece en su artículo 19 que la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes implica "...toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual".

Asimismo, en su artículo 28 la Convención sustenta que en la escuela y los entornos educativos "...los Estados Parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención".

Desde esta perspectiva se desprende que, aun cuando en la CDN se concibe la VE como un fenómeno asociado a la disciplina escolar, se sabe hoy en día que este fenómeno no se limita exclusivamente a cuestiones de disciplina y control escolar de las autoridades escolares hacia los alumnos. Actualmente se sabe que la VE también puede ocurrir entre ellos o entre los propios alumnos, pero por causas diferentes a la disciplina, como la discriminación o el racismo (Naciones Unidas, 2006, 2007; UNESCO, 2007). Sin embargo, lo que importa es que los artículos 19 y 28 de la CDN colocan la atención en la violencia hacia niños, niñas y jóvenes y en espacios escolares, reconociendo la gravedad de este fenómeno que acontece, en mayor o menor medida, en todos los países del mundo. La gravedad de este problema es incalculable, puesto que la escuela es un ámbito fundamental para el desarrollo de los niños, adolescentes y jóvenes; y, aunque constituye un derecho de todo niño, la educación no se remite a sólo a la instrucción formal. Es, sobre todo, un medio para

[...] prepararlo [al niño] para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto la "educación" es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje

que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad (Fuente INN, UNICEF, OACNUDH 2007, vi).

Por las anteriores razones, constituye una tarea fundamental del gobierno mexicano y de todos los demás gobiernos que han suscrito la CDN, emprender políticas y programas que promuevan la existencia de ambientes escolares seguros.

Aplicación y avances de la CDN en México

Si bien nuestro país se adscribió a la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, es indudable que todavía no se puede afirmar que México no sólo se ha trazado el propósito de cumplir con los compromisos derivados de dicha adhesión, sino que realmente las instituciones gubernamentales están actuando en consecuencia. De acuerdo con las observaciones en torno al cumplimiento de esos compromisos adquiridos, si bien se reconocen algunos esfuerzos relevantes, se identificó que no hay coordinación y falta continuidad entre los programas a cargo de diferentes secretarías y dependencias gubernamentales que tendrían un papel protagónico en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Lo más preocupante es que estas debilidades han estado presentes permanentemente en varios de los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha asumido. Así, diez años después de esta Cumbre Mundial a favor de la Infancia celebrada en 1990, se avanzó en varias de las metas establecidas inicialmente. A partir del compromiso adquirido por nuestro país durante la Sesión Especial de la Organización de la Naciones Unidas a favor de la Infancia llevada a cabo en Nueva York en 2002, se elaboró el Programa de Acción 2002-2010. México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, el cual fue la respuesta del gobierno mexicano a las metas derivadas de esa Sesión, organizadas en las áreas de salud, educación y protección integral.

En el marco de este programa, en el gobierno de Vicente Fox nació la estrategia Contigo, cuyo objetivo fue integrar los programas y las

políticas sociales existentes en la materia, de forma tal que su eficacia fuese mayor. A partir de dicho programa se creó una Agenda Nacional para la Infancia y la Adolescencia, la cual pretendía ser un documento que, desde una perspectiva federalista, estableciera los aspectos en los que se volcarían los esfuerzos de las autoridades estatales, municipales, así como de las organizaciones de la sociedad civil y del sector académico para emprender las acciones de defensa de los derechos de los niños y los adolescentes. La responsabilidad de este programa fue asignada al entonces recién creado (el 24 de julio de 2001) Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), cuyo trabajo inevitablemente tendría que darse en colaboración con varias instituciones de gobierno, dada la naturaleza de las tareas asumidas. Entre éstas destacaban: la evaluación constante del programa y su difusión en ámbitos estatales y municipales; la elaboración de informes anuales y evaluaciones en 2005 y 2010; y, la coordinación interinstitucional. A la par, se creó un sistema de indicadores e información sobre la niñez y la infancia, llamado Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y la Adolescencia. No obstante, aunque la idea fue construir una política transversal con un enfoque de ciclo de vida para impulsar el desarrollo de esta población desde diferentes áreas de gobierno, este propósito no se alcanzó en la administración foxista.

Desde el periodo de Fox se confirmó de nueva cuenta la falta de continuidad en las acciones, pues aunque el COIA funcionó en los primeros años posteriores a su fundación, después de 2005 no hay información sobre este organismo.⁵ Al respecto, Gerardo Sauri, presidente de la Red por los Derechos de la Infancia en México, señaló que el COIA pronto se esfumó, pues en 2002, un año después de su nacimiento, el presidente del Consejo renunció y al poco tiempo también lo hizo su secretario técnico. La incertidumbre fue tal que todavía después de la celebración de la Sesión Especial sobre la Infancia no se sabía quién asumiría la responsabilidad de la elaboración del Plan Nacional de Acción (Sauri, 2003: 1). Las secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social que conforman el gabinete social, empezaron a trabajar para

⁵ Es preciso señalar que el COIA presentó tres informes de actividades en 2003 (Construyamos el Futuro), 2004 (Avanzamos Contigo) y 2005 (Pasos Firmes para un País Mejor).

diseñar el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia (PAFI), que si bien fue presentado en diciembre de 2002 ante la representante en México del UNICEF, Carol Belamy, generó algunos problemas, puesto que en su diseño, según la opinión de Sauri, hubo una escasa colaboración de instancias y actores importantes en este tema; careció de la participación infantil y, con la colaboración de ciertas organizaciones de la sociedad civil, se simuló que era resultado de la participación ciudadana.

Por ahora, lo que importa destacar es que, en este contexto, el cumplimiento del Estado mexicano respecto a los compromisos derivados de su adhesión a la CDN no ha sido el deseado (Cuadro 1). La carencia de políticas públicas integrales y la discontinuidad de las acciones respectivas ha provocado, de acuerdo con la opinión de Sauri (2003; Red por los Derechos de la Infancia en México, 2005; 2007; 2008), que hoy en día no exista un diagnóstico de la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia mexicanas; prevalezca un conjunto de ambigüedades frente al cumplimiento de la CDN; y persista una visión de la historia de la infancia y de nuestro país como un proceso lineal. Así, llegamos al vigésimo aniversario de la CDN, con compromisos y responsabilidades por parte del Estado mexicano todavía sin cumplir.

Por lo pronto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, hace referencia a la CDN en el eje 3 relativo a la igualdad de oportunidades que contiene la política social distintiva del gobierno de Felipe Calderón. En él, se menciona que la política social, lejos de una visión asistencialista, busca hacer realidad los derechos de todas las personas que integran nuestra sociedad y que están plasmados en la Constitución. En el tercer eje de política pública, llamado Igualdad de oportunidades, se encuentran abordados los dos temas centrales de este trabajo: a saber, el PES y la CDN; pero llama la atención que no están articulados entre sí.

Por un lado, en el rubro sobre Desarrollo integral se encuentra el inciso 3.3 Transformación educativa, cuyo Objetivo Nacional 12 relativo a la promoción de la educación integral de las personas en todo el sistema educativo contiene, entre otras, las estrategias de estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas e impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos

Cuadro 1. Actuación del Estado mexicano respecto a los compromisos adquiridos por su adhesión a la Convención de los Derechos del Niño

<i>Algunas medidas de seguimiento adoptadas y progresos logrados</i>	<i>Asuntos de preocupación, sugerencias y recomendaciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> Reformas de los artículos 1º, 4 y 18 de la Constitución de México que afianzan la protección de los derechos de los niños (incorporadas en 2000 y 2006).* 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de eficacia de las medidas adoptadas para dar efectividad a los derechos reconocidos y adoptados en la CDN y para permitir que los titulares de esos derechos los hagan prevalecer.
<ul style="list-style-type: none"> Promulgación de la Ley para la Protección de las Niñas, los Niños y los Adolescentes (2000). 	<ul style="list-style-type: none"> Carencia de una plena armonía de la legislación nacional con la CDN, por ejemplo, los códigos civiles y sustantivos y de procedimiento.
<ul style="list-style-type: none"> Revisión del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley que establece las Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación compleja de la leyes debido a la estructura federal del Estados.
<i>Preocupaciones</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Aprobación del Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia. 	<ul style="list-style-type: none"> No integración plena de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes en la legislación de los estados.
<ul style="list-style-type: none"> Ratificación de los Protocolos Facultativos de la CDN relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la participación de niños en los conflictos armados (2002). 	<ul style="list-style-type: none"> Menor papel desempeñado por el COIA en las tareas que le fueron asignadas.
	<ul style="list-style-type: none"> Continuidad “legal” del castigo corporal en el hogar, sin ser prohibido explícitamente en las escuelas, las instituciones penales y en centros alternativos.
	<ul style="list-style-type: none"> Protección insuficiente de la legislación a los niños de la violencia, los abusos, debido a lo cual el castigo corporal se utiliza de una forma generalizada en las familias, las escuelas y en otras instituciones.
<i>Recomendaciones</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> Adopción de medidas eficaces, incluso campañas de información, para promover castigos alternativos, positivos, participativos y no violentos en el seno de la familia, las escuelas, las instituciones penales, los centros alternativos y otros entornos.

* La reforma al artículo 4o. constitucional del año 2000, otorga el rango constitucional el derecho de las niñas y los niños relativo a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. En este sentido, el 29 de mayo de 2000 se promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional. En agosto de 2001 se publicó la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó el tercer párrafo a dicho artículo, el cual incorpora una cláusula que prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, entre otras. En materia de justicia juvenil, el 12 de marzo de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 de la Constitución, en materia de justicia de menores.

Fuente: Compilación de Observaciones Finales del Comité de Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006), 2006.

comunitarios para que los estudiantes no sufran violencia. Por otro lado, en el inciso 3.7 (Familia, niños) se reconoce a los niños y jóvenes como titulares de los derechos que les corresponden según la Constitución y que, dado el carácter vulnerable que los distingue, toda la sociedad mexicana debe asegurar el cumplimiento cabal de dichos derechos. En estos elementos constitutivos del PND 2007-2012 se manifiesta claramente la desconexión entre educación para la ciudadanía democrática, la protección de los niños, niñas y adolescentes de la violencia y el cumplimiento de los compromisos derivados de la adhesión del Estado mexicano a la CDN.

Es importante señalar que aun cuando en el PND 2007-2012 no hay ninguna referencia al COIA, en este sexenio existen programas y acciones dirigidas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, desataca el Programa de Promoción y Difusión de los Derechos de la Niñez, el cual impulsa el ejercicio de los derechos de la niñez por medio de la promoción de la aplicación de los lineamientos de la CDN entre los sistemas DIF.

Para ello se diseñaron dos organismos: la Red Nacional de Difusores de los Derechos de la Niñez y los comités estatales de seguimiento y vigilancia de la aplicación de la CDN. Asimismo, “el Gobierno Federal, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es el responsable de establecer las Reglas de Operación del Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2009, de aportar los recursos necesarios para su operación, darle seguimiento, evaluar sus resultados y asegurar el cumplimiento de sus objetivos”. Esas Reglas de Operación fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2008. En ellas se indica que “el Sistema Nacional DIF como organismo coordinador de la asistencia social, asume como una de sus responsabilidades, la de promover la implementación de políticas públicas a favor de la infancia más vulnerable, su familia y sus comunidades”.

Por otro lado, la Estrategia de Desarrollo Humano Sustentable Vivir Mejor, sucesora de la estrategia foxista Contigo, expresa los contenidos principales de la política social de la administración federal vigente. En particular ahí se especifica que “se impulsará una mayor seguridad en los planteles escolares de primaria y secundaria, promoviendo una

cultura y prácticas de prevención de la violencia y las adicciones, con el impulso a la participación de toda la comunidad escolar” (2008: 30).⁶

En este contexto, la lucha contra la violencia cometida contra niños y adolescentes, especialmente aquella que ocurre en el espacio escolar, ha derivado en un conjunto de acciones heterogéneas por parte de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales, internacionales, regionales, nacionales, estatales y locales. Sin embargo, aun cuando se han generado algunos avances significativos, es un hecho que en la actualidad predomina la desarticulación no sólo en las acciones, sino en asuntos de gran relevancia, por ejemplo, respecto a la noción de violencia que se pretende erradicar, aminorar o prevenir. Así pues, para algunos emprender un proyecto en esta materia en las escuelas implica reconocer prácticas que, aunque se han aceptado y/o justificado desde siglos atrás, son inadmisibles, como la violencia física de los docentes y directores hacia los alumnos o el acoso y la discriminación entre los propios alumnos. Hay quienes han desplegado acciones contra actos de los cuales nadie quería hablar y, a veces, todavía no se quiere reconocer y denunciar, como el abuso sexual de adultos en contra de los niños o entre éstos. A la par, han surgido otras iniciativas dirigidas hacia otras prácticas que si bien han existido de tiempo atrás, se han incrementado de manera notoria en los últimos años, como el consumo y tráfico de sustancias ilícitas; o, bien, representan nuevas manifestaciones, como el *cyberbullying* o ciberacoso. Sin duda, también se cuenta con experiencias que han partido de una percepción más amplia y se han dirigido hacia diferentes tipos de violencia escolar. El problema que emerge de esto es que al buscar el interés de múltiples actores, se enfrenta la amenaza de enfocarse sólo en ciertos tipos de violencia cuando, a pesar de que, como lo han dicho ya expertos en el tema, cualquier manifestación de violencia es, en sí misma, muy grave (UNESCO, 2007: 45).

⁶ Cabe mencionar que las acciones respecto al seguimiento y vigilancia de la aplicación de la CDN también se encuentran previstas en el actual Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. La responsabilidad de llevar a cabo dichas acciones está asignada a múltiples secretarías y dependencias gubernamentales no sólo el DIF o la SEP, sino también la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría del Trabajo y Prevención Social, el Instituto Mexicano de la Juventud, entre otros.

En efecto, la violencia escolar es un fenómeno complejo, multidimensional, creciente conforme pasa el tiempo y diversificado en sus expresiones. Ante esto, la acción ordenada, articulada e integral de múltiples actores se vuelve urgente. En el caso de la VE, es importante subrayar que constituye un problema abordado por múltiples actores internacionales, nacionales y locales ocupados no sólo en la educación sino también en la salud, la cultura, los derechos humanos, la democracia, el desarrollo social, entre otros asuntos. Desde esta perspectiva, la violencia no es un asunto que competa exclusivamente a las instituciones educativas ni a las dependencias gubernamentales, sino a la sociedad en su conjunto, ya que afecta gravemente el desarrollo integral de los niños y jóvenes. Como es bien sabido, esta desarticulación puede provocar resultados lamentables que no sólo aluden a la desconexión y desconocimiento entre los múltiples actores que realizan proyectos dirigidos a la erradicación o prevención de este fenómeno. Lo más grave es que se produce un conjunto caótico, desordenado y, sobre todo, poco eficiente y eficaz de iniciativas en la materia.

Por ello este documento reclama, como se ha hecho desde años atrás, la existencia de una coordinación integral de los programas, proyectos y acciones que se dirigen a la violencia escolar en México y que están a cargo de múltiples actores. En este marco, la CDN podría ser la referencia fundamental para el diseño e implementación de esas iniciativas. En las siguientes líneas se analiza el Programa Escuela Segura, puesto que este programa es la principal iniciativa del gobierno federal para abordar el tema de la violencia a partir de la creación y fortalecimiento de ambientes escolares seguros y porque a través de su implementación se puede dar respuesta a ciertos compromisos asumidos por el Estado mexicano respecto a la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes prevista en la CDN.

El Programa Escuela Segura y la violencia escolar en México

El Programa Escuela Segura constituye el único programa a nivel federal que está dirigido al fortalecimiento de ambientes seguros en las escuelas de nivel básico. Sin estar dirigido al fenómeno específico de la

violencia escolar, el PES parte de la preocupación de los crecientes índices de violencia, delincuencia y adicciones que afectan a ciertos municipios del país. El PES se deriva de la política de seguridad, según lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; fundamentalmente de la Estrategia Limpiemos México, dentro de la cual el papel central lo asume la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).⁷ De acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012,⁸ una escuela segura es aquella que está libre de las adicciones, la violencia y la delincuencia. Por tanto, el PES no es un programa dirigido a solucionar o aminorar los fenómenos asociados a la VE sino a un tipo de violencia social que aunque puede generar o potenciar la VE, no es idéntica a ella.

En los siguientes apartados se exponen algunos datos sobre la violencia escolar, de forma tal que se entienda la magnitud de este problema y, por otro lado, algunos detalles más precisos sobre el PES. En general, la intención es reflexionar sobre la relación que podría establecerse entre los compromisos del Estado mexicano derivados de su adhesión a la CDN y el diseño e implementación del PES.

Estado actual de la violencia escolar en la educación básica en México

En los últimos años se han producido estudios institucionales y académicos que dan cuenta del estado que guarda la violencia en la educación. En el primer caso, resaltan las tres Consultas Infantiles y Juveniles emprendidas en 2000, 2003 y 2006 por el Instituto Federal Electoral. En particular, los datos proporcionados por la Consulta 2003 permiten tener una idea sobre la violencia que, desde la perspectiva de los niños y adolescentes, experimentan ellos en diferentes ámbitos de su vida cotidiana. Acerca de la violencia que viven los ni-

⁷ Habría que señalar que la parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye *Limpiemos México* reside en la Procuraduría General de la República.

⁸ Este programa establece que pretenden convertir “cada escuela en un espacio caracterizado por la calidad, la inclusión y la seguridad; donde se generen nuevas formas de gestión y se tomen en conjunto decisiones para hacer de cada plantel un modelo a escala de la educación y de la sociedad que queremos” (PND 07-12, 2007: 8).

ños y niñas de 6 a 9 años de edad⁹ en las escuelas, 3.5% señaló que abusan de su cuerpo; el 15.7% que le pegan y a 15.8% lo insultan. Es preciso decir que estos actos fueron reconocidos en mayor medida por los niños que por las niñas. Sin embargo, en ambos sexos mientras aumenta la edad disminuye la percepción de maltrato en la escuela. Asimismo, 19.1% dijo que no tratan igual a niños y niñas, el 10% que no los toman en cuenta, el 9.2% que no los respetan y el 7.1% que no les explican lo que desean saber. En las entidades federativas donde se registraron los porcentajes de maltrato infantil más altos, tanto en lo relativo a los insultos, golpes y abuso sexual, sobresalieron Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Ahora bien, en 2007 fue publicada la primera investigación exploratoria sobre violencia en escuelas primarias y secundarias de México realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.¹⁰ Este estudio se centró en las percepciones de alumnos y maestros sobre la violencia, la disciplina y el consumo de sustancias nocivas. A partir de los resultados de este estudio fue posible confirmar que estos fenómenos existen en las escuelas primarias y secundarias tanto públicas como privadas del país. Entre los principales hallazgos del informe del INEE se encontró que las peleas son la forma de violencia en la que un mayor porcentaje de alumnos reconoce participar (19% primaria y 11% secundaria). A esta forma le siguen los daños a instalaciones o equipo escolares; la amenaza e intimidación a otros alumnos; y, por último, el robo. Asimismo, este estudio muestra que la participación en actos de violencia es baja, pues de acuerdo con un índice construido a partir de las percepciones de los alumnos sobre

⁹ Se instalaron 19,862 casillas en todo el territorio nacional, participaron 3 millones 95 mil 340 alumnos, de los cuales 52% fueron niñas y la proporción restante niños. El grupo de edad de 6 a 9 años fue el que registró el mayor número de participantes (1,430,863); en contraste, de 14 a 17 años colaboraron 404,527 alumnos y en el de 10 a 13 fueron 1,194,145. A cada grupo de edad le correspondió un tema, en el de 10 a 13 años se recopiló el derecho a la información; y en el de 14 a 17 el de discriminación.

¹⁰ La información fue recolectada a través de cuestionarios de contexto aplicados de forma conjunta a los Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) en 2005 a alumnos de 6° de primaria y 3° de secundaria, así como a profesores de estos mismos grados.

su participación en actos de violencia,¹¹ el valor del índice en las primarias es de 8.7 y en las secundarias es de 5.6 puntos. No obstante, llama la atención que los alumnos de primaria reconozcan que participan más en actos de violencia que lo que hacen los de las escuelas secundarias. Desde la perspectiva de los alumnos, donde hay mayor ocurrencia de actos de violencia es en las primarias indígenas (15.5 puntos) y secundarias privadas (7.4 puntos). Asimismo, los alumnos señalaron que participan con mayor frecuencia en actos de violencia cuando consideran que la disciplina escolar es nada estricta (11.5 en primaria y 11.1 en secundaria) o muy estricta (10.2 en primaria y 5.9 en secundaria). Esta situación prevalece en mayor medida entre los estudiantes de primaria.

Para conocer la percepción que tienen de los maestros de primaria y secundaria acerca de la violencia, se les preguntó si dentro y fuera de la escuela los estudiantes intervienen en los actos de violencia como daño a las instalaciones escolares, robo de objetos o dinero, peleas con golpes, agresión física o verbal a alumnos y profesores, y portación de objetos punzocortantes y armas de fuego. Con las respuestas de los maestros se construyeron dos índices, uno para medir su percepción sobre la violencia dentro de la escuela y otro para la violencia fuera de los centros escolares. Los datos más relevantes sobre el primer conjunto de percepciones de los docentes indican que los maestros de primaria perciben menos violencia en sus escuelas que la que aprecian sus colegas de secundaria. Así, el índice de violencia dentro de la escuela es menor en las primarias (6.6 puntos) que en las secundarias (15.9 puntos). Asimismo, las secundarias técnicas (20.6 puntos), las generales (20.4 puntos) y las primarias urbanas públicas (9.6 puntos), son las modalidades educativas donde los maestros reportan mayores niveles de violencia dentro de las escuelas. En contraste, en las escuelas de educación indígena y los centros comunitarios son las primarias donde reportan menor violencia estudiantil (2.3 y 3.5 puntos, respectivamente). Entre las secundarias, la telesecundaria es la modalidad que recibe menor frecuencia de actos violentos (8.4 puntos).

¹¹ Así como los otros índices comentados, éste fue elaborado con base en las percepciones del grupo en cuestión —en este caso los alumnos, en otros los maestros—, que va de 0 (nula ocurrencia de actos violentos) a 100 puntos (ocurrencia frecuente).

Los maestros manifiestan que el robo con violencia y la portación de armas de fuego son actos de violencia casi inexistentes en el interior de las escuelas primarias y secundarias.

Respecto al segundo conjunto de percepciones, los maestros de primaria observan menos violencia fuera de sus escuelas en comparación con los docentes de secundaria. El promedio nacional del índice de violencia fuera de la escuela en primaria es de 6.6 puntos y en secundaria es de 10.3 puntos. Donde se reportaron mayores niveles de violencia estudiantil fuera de los planteles escolares fue entre las secundarias técnicas (13.8 puntos), las generales (13.6 puntos) y las primarias públicas urbanas (10.9 puntos). Por su parte, los maestros de las secundarias privadas y de los centros comunitarios en primaria son los que advierten una menor ocurrencia de actos de violencia en las inmediaciones de los centros escolares: 4.1 y 2.5 puntos, respectivamente.

Frente a este panorama habría que subrayar que la *VE* afecta negativamente el clima escolar, el cual, de acuerdo con el Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, “es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes. Por tanto la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes” (2008: 45). Por ello, es muy preocupante que los docentes de secundaria, según lo señala el Informe TALIS de la OCDE, consuman una parte importante del tiempo dedicado a la enseñanza, a la atención de conductas perturbadoras de los alumnos, palabras altisonantes e intimidación o violencia verbal.¹²

¹² El Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, siglas del inglés *Teaching and Learning International Survey*) de la OCDE proporciona la primera comparación internacional sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje, aportando ideas innovadoras acerca de algunos de los factores que pueden explicar las diferencias en los resultados de aprendizaje reveladas por el *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos* (PISA) de la OCDE. El TALIS está enfocado en la primera etapa de enseñanza secundaria pública y privada, y examina aspectos relevantes del desarrollo profesional; ideas, actitudes y prácticas de los profesores; la evaluación y el retorno de información que reciben los profesores; y la dirección escolar en los 23 países participantes, entre ellos México (OECD, 2008).

Así, es indiscutible que la violencia en las escuelas o fuera de éstas tiene un peso importante en el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje realizados en las aulas. Por ahora los datos del estudio del INEE, aunque no aborda la violencia desde una perspectiva más amplia que incluya por ejemplo la que también puede ser ejercida entre las autoridades escolares y los alumnos, dan cuenta de una realidad preocupante para la sociedad. Si bien se trata del primer estudio de esta naturaleza, proporciona datos inquietantes sobre la situación cotidiana que se vive en las escuelas públicas y privadas de nivel básico en el país.

Programa Escuela Segura

El Programa Escuela Segura fue creado por decreto presidencial en 2007 y es uno de los principales programas federales estratégicos en el sector educativo. Al formar parte de la estrategia nacional de seguridad Limpiemos México, en la cual colaboran diferentes instituciones,¹³ el Programa Escuela Segura se caracteriza por una concepción singular de las escuelas de educación básica, puesto que al precisar la relevancia que tiene la seguridad en los centros escolares, se ve a la escuela como una institución que está conectada con su entorno, con las ventajas o desventajas que esto supone.¹⁴ Así, desde la perspectiva de la coordinación nacional de este programa,

la seguridad en las escuelas de educación básica es una condición imprescindible para que niños y adolescentes estudien y aprendan. Esta seguridad refiere al resguardo de su integridad física, afectiva y social en la

¹³ Especialmente con la Secretaría de Seguridad Pública y su Programa “Comunidades Seguras”, la Secretaría de Salud con el Programa Nacional “Salud sólo sin drogas”, la Secretaría de Desarrollo Social con el Programa “Recuperación de Espacios Públicos”. Habría que señalar que la parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye Limpiemos México reside en la Procuraduría General de la República.

¹⁴ Por tal razón, las Reglas de Operación, publicadas a través del Acuerdo Secretarial 476 y vigentes desde enero de 2009, prevén la coordinación y articulación, por medio de convenios intergubernamentales y los gobiernos estatales y municipales, entre distintas dependencias federales en áreas dedicadas a la promoción de la educación, la salud, el deporte, la recreación, el arte y la cultura, la prevención de adicciones y violencia.

escuela, así como en el entorno comunitario que rodea a las escuelas. En una palabra, la seguridad en la escuela constituye una garantía para hacer efectivo el ejercicio del derecho de niños y adolescentes a la educación.

En este marco, el objetivo general del PES es:

Consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables a través de la participación social y la formación ciudadana de los alumnos, esta última orientada a la convivencia democrática, la participación responsable y el desarrollo de competencias encaminadas al autocuidado, la autorregulación, el ejercicio responsable de la libertad, la participación social y la resolución no violenta de conflictos.

El PES es un programa voluntario que, aunque es federal, no abarca a la totalidad de las escuelas de educación básica, pues está dirigido sólo a las escuelas localizadas en aquellos municipios de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal que tienen los más altos índices de violencia.¹⁵ Las escuelas que son aceptadas reciben apoyos económicos y técnicos, como de capacitación, asistencia técnica y materiales educativos, para desarrollar diversas actividades que fomenten “la cultura de la prevención de adicciones y violencia [...] y fortalezcan vínculos entre las escuelas y los ayuntamientos de los municipios” (Zorrilla, 2008: 3).

El PES no es un programa dirigido a solucionar o aminorar los fenómenos asociados a la VE sino que se enfoca en un tipo de violencia social resultante de un clima de grave deterioro social y vulnerabilidad de la población por los constantes embates del crimen organizado, el narcotráfico, la inseguridad. Sin embargo, el PES no contradice la esencia de la CDN. Por el contrario, el PES podría retomar la definición de violencia para ampliar su margen de acción y dirigirse hacia esos puntos comunes que hay entre el fenómeno de la violencia escolar y aquella violencia ocasionada por la delincuencia y las adicciones. Esta ligazón no sólo es posible sino urgente, ya que el PES es el único programa federal que

¹⁵ La información respectiva fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 2008. Según la evaluación externa del PNES, este listado fue elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública y lo hizo considerando el número de habitantes por municipio y demarcación política en el D.F., y la incidencia delictiva (Zorrilla, 2008: 28).

aborda el tema de la violencia y, en virtud de que ésta representa un fenómeno cada vez más extendido y visible en las escuelas de educación básica, constituye una opción para que a nivel nacional se diseñen e implementen acciones para su erradicación y prevención. En otras palabras, de lo que se trata es que el PES amplíe su perspectiva conceptual sobre la violencia escolar y, de este modo, establezca una vinculación con organismos abocados a la lucha contra este tipo de violencia y a la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Retos pendientes

Si bien es cierto que el PES no nació para atender exclusiva o fundamentalmente el problema de la VE, existe la posibilidad para que sea un programa que se apegue explícitamente a los principios establecidos en la CDN. Se trata, entonces, de que el PES reconozca los graves efectos que genera la violencia en la educación de los niños y jóvenes, pero sobre todo las consecuencias negativas que provoca cuando se trata de la educación que requiere un país que pretende ser democrático. Como los expertos han señalado, la violencia no sólo deriva en problemas en el desarrollo de los individuos, sino también en el de la propia sociedad. En contextos permeados diariamente por la violencia, la enseñanza y el aprendizaje de conductas, valores y habilidades para vivir en una democracia pierden sentido si no se parte de un completo reconocimiento y defensa de los derechos de sus integrantes, en este caso de los niños, niñas y adolescentes.

Por lo pronto, la información sobre la operación del PES parece indicar que una parte importante de las acciones promovidas por los Equipos Técnicos Estatales responsables de su implementación en las entidades federativas está orientada a la VE (en especial entre alumnos), pero es escaso el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, así como con dependencias gubernamentales encargadas de la promoción y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, en general, tienen algunas dificultades para emprender acciones conjuntas con diversos actores a pesar del interés de hacerlo (Zurita, 2009b). Ante una situación de descomposición social originada por

diversos fenómenos como el narcotráfico, la exclusión, la pobreza y la desigualdad, las escuelas también se han visto inexorablemente afectadas por este fenómeno, y cada vez de manera más aguda y con peores consecuencias.

La literatura especializada en este tema, al recopilar múltiples y variadas experiencias emprendidas en diferentes contextos geográficos, ha comprobado repetidamente que las acciones aisladas, aun con altos grados de eficiencia, eficacia, pertinencia o creatividad, no dejan de ser esfuerzos infructuosos, pues no logran rebasar un horizonte temporal y/o espacial inmediato (Pradet, 2007; Monclús, 2005; Naciones Unidas, 2006; Moore, Jones & Broadbent, 2008; Blaya y Debarbieux, 2008). Así, las acciones dirigidas a la prevención, intervención y erradicación de la violencia escolar que han tenido resultados positivos tienen un rasgo común: la colaboración de diversos actores educativos y no educativos. Este elemento es esencial ya que, por un lado, garantiza cierta permanencia y consolidación a las acciones; abre los centros escolares a la sociedad; promueve el aprendizaje, la cooperación y la confianza social (LLECE, 2008). Por otro, refuerza la idea de que es responsabilidad de la sociedad entera garantizar la seguridad escolar, más aún cuando ésta es una condición necesaria para el aprendizaje, así como un dispositivo central para la protección de los derechos de los niños y jóvenes.

Sin embargo, la colaboración de distintos actores por sí misma no es sinónimo de éxito ni se agota en la organización de numerosos talleres, pláticas o encuentros interinstitucionales. De hecho, impone mayores desafíos de lo que usualmente se piensa, pues al ser la violencia un fenómeno multi-causal, las propuestas e iniciativas de prevención requieren la coordinación de múltiples agencias gubernamentales

que normalmente no trabajan conjuntamente —como son las agencias de control del Estado (la policía, la justicia, el ministerio del interior) con las agencias del sector social (salud, educación)—. Además implican el establecimiento y el trabajo con sistemas de información y monitoreo complejos y con agencias no gubernamentales y comunitarias (Buvinic, 2008: 51).

En programas como el PES, es evidente que si bien existe un discurso extendido respecto a la aceptación de emprender acciones conjun-

tas entre diversas dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para actuar de una forma más eficiente y eficaz, en la práctica resulta un desafío difícil de enfrentar. Primero por las varias concepciones respecto a la propia violencia, su prevención y erradicación; en segundo, por la diversidad de instancias que requiere la operación del PES; y en tercero, para el incremento y diversificación constante de la violencia en diferentes ámbitos de la vida pública y privada en el país se han creado y operan simultáneamente múltiples programas y acciones que parecen constituir respuestas desperadas, con poco impacto y que, al final, acentúan la desconfianza y la sensación de que la violencia es invencible. Todos estos aspectos tendrían que estar previstos de un modo preciso en la formulación y diseño de las políticas y programas públicos, sobre todo de aquellos que como el PES se dirigen a la violencia en los centros escolares.

En el análisis de la implementación del PES se detectó que los Equipos Técnicos Estatales buscan permanentemente articular los esfuerzos emprendidos entre distintos actores educativos y no educativos, gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, no siempre se cuenta con un conocimiento detallado sobre dicha conexión. Esta situación no es exclusiva de los Equipos Técnicos Estatales, pues aunque los lineamientos generales del PES —incluyendo sus Reglas de Operación— aluden a la articulación de diferentes actores como base de su funcionamiento, no existen criterios claros respecto a este proceso, salvo que son los propios coordinadores y sus respectivos equipos los responsables de conseguirla.

No obstante, hay que tener en cuenta que existen cuestiones “menores”, como el calendario escolar, que distinguen a las instituciones que, en principio, podrían tener alguna actividad en las escuelas y que llegada la situación podrían entorpecer la organización de acciones conjuntas. Pero también hay otras cuestiones de primer orden que establecen diferencias profundas entre los actores, como la ausencia de un planteamiento común en torno al significado de los ambientes escolares deseados o al tipo de violencia que quieren combatir.

Ahora bien, si se observa la articulación dentro del sistema educativo, es llamativa la poca (y en muchos casos inexistente) relación, ya no se diga el mínimo conocimiento, que expresaron los Equipos Téc-

nicos Estatales acerca de los Consejos de Participación Social (CPS), a pesar de que los Consejos Escolares tienen, de acuerdo con la Reglas de Operación del PES, una función protagónica en la elaboración del plan escolar de seguridad. Sin duda este hecho llama poderosamente la atención, ya que un programa como el PES, en principio, abre la puerta para múltiples colaboraciones entre las escuelas y su entorno y, si bien es cierto que los CPS han tenido un desarrollo a nivel nacional muy irregular (Zurita, 2009a), hay entidades y municipios que han logrado tener mejores resultados y en esos contextos se podría operar el programa contando con el apoyo y la experiencia de dichos Consejos Escolares, Municipales y Estatales de Participación Social para la realización de actividades concretas destinadas a conformar y garantizar ambientes escolares seguros.

A pocos años de existencia del PES, el programa ha comenzado a manifestar algunos retos que podrían ser respondidos de una forma más eficaz y eficiente si se emprenden algunas rectificaciones. Estas modificaciones que, por lo demás, se hacen de manera constante en la implementación de las políticas y programas públicos. Quienes realizan análisis de política pública saben que la fase relativa a la implementación constituye una prueba de fuego para todo aquel Estado o gobierno que ha decidido y diseñado un curso de acción que busca alcanzar objetivos determinados, pues toda política se modifica, en mayor o menor grado, al implementarse.¹⁶

Por ahora, acerca de las modificaciones que se sugieren al PES, se resaltarán dos aspectos cruciales estrechamente relacionados. El primero alude a la carencia de una conexión en el diseño conceptual y operativo del PES con los lineamientos derivados de la CDN; y, el segundo, a la frágil articulación de esfuerzos entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, internacionales, regionales, nacionales y locales. Si bien el PES reconoce en su objetivo general y en

¹⁶ De acuerdo con Aguilar, “lo que se implementa... es el objetivo, el evento aún irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (1993:47).

algunos específicos la ligazón entre la democracia y la generación de ambientes escolares seguros,¹⁷ no se refiere en su concepción a la CDN en particular ni al conjunto de instrumentos internacionales y nacionales dirigidos a la defensa y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia. Es cierto que el PES se deriva de la política de seguridad establecida en el actual PND 2007-2012; sería posible establecer una vinculación en torno a los derechos de los niños y adolescentes y, por ende a la CDN y los compromisos en la materia asumidos por el Estado mexicano. Sin embargo, esta posibilidad no ha sido suficientemente aprovechada por las autoridades.

Por otro lado, la implementación del PES en las entidades federativas ha mostrado que cuando hay colaboración interinstitucional es, sobre todo, entre la SEP, la SSP, la PGR y los Consejos contra las Adicciones los que realizan permanentemente diferentes actividades con los miembros de las comunidades.¹⁸ No obstante, no sólo no se han aprovechado las anteriores experiencias en el diseño y operación de programas federales y estatales desarrollados en los sistemas educativos, como Contra la violencia, Eduquemos para la paz, Educación en Derechos Humanos, o en la impartición de las asignaturas de Formación Cívica y Ética (en primaria y secundaria) y de Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad (sólo en secundaria). Tampoco se ha potenciado el conocimiento y la experiencia que diferentes grupos de expertos, organismos de la sociedad civil e, inclusive, otras áreas de gobierno han acumulado respecto a la defensa de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en nuestro país. Este asunto es evidente en la implementación del PES, pues los Equipos Técnicos Estatales no tienen un conocimiento preciso sobre estos actores, sus

¹⁷ A saber: “Promover el desarrollo de competencias para la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos humanos como una vía para fortalecer la cultura de la prevención en las escuelas; y, favorecer la convivencia democrática, solidaria y respetuosa en la comunidad escolar, con la participación de maestros, padres de familia y alumnos, para la generación de ambientes seguros.”

¹⁸ El Tercer Informe de Ejecución del PND 2007-2012 menciona que “a lo largo del presente año, la SSP distribuirá 12 millones de materiales con información sobre prevención del delito, cultura de la legalidad y de la denuncia, dirigidos a profesores, alumnos y padres de familia; además de 450 mil discos compactos y 15 mil dispositivos de memoria portátil de datos (USBs) para difundir la Guía Básica de Prevención de Violencia en el Ámbito Escolar” (México, 2009: 98).

funciones, sus estrategias y metodologías y, por ende, no extraña que no establezcan relaciones con ellos. En este sentido, de nueva cuenta se repite una debilidad histórica de las políticas y programas en nuestro país que tiene que ver con crear programa como si se empezara de cero, sin recuperar el conocimiento y las experiencias previas (Cabre-ro, 2000). En pocas palabras, aun cuando en la presentación del eje 3 del PND 2007-2012 se mencione textualmente que la política social de la actual administración busca “Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno” y también “vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos” (México, 2007: 144 y 145), sorprende que el PES no esté asociado a los lineamientos de la CDN.

Comentarios finales

En todo programa público, el proceso que significa su implementación enfrenta situaciones inesperadas que requieren ser detectadas oportunamente por los tomadores de decisiones en la materia para que, en caso de que sea necesario, se rectifique el rumbo del programa. A partir de este argumento, es posible que el PES replantee los supuestos de diseño e implementación en torno a los ambientes escolares seguros, la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes de los que parte así como de su concepción sobre violencia asociándola a los principios de la CDN. Al hacerlo, el PES podría ganar mucho no sólo en torno a la legitimación del programa en la sociedad mexicana, sino en el fortalecimiento del vínculo entre los ambientes escolares seguros y la construcción de una ciudadanía democrática y el avance de las responsabilidades del Estado mexicano respecto a dicho tratado internacional.

En este panorama, se trataría de conectar los temas de seguridad con democracia, de la creación y fortalecimiento de la seguridad en las escuelas de nivel básico con la educación ciudadana democrática y con el desarrollo de una cultura de paz (concepto desarrollado por la UNESCO). De esta manera, se recuperaría la experiencia de miembros de

las comunidades escolares, pero también la de las autoridades educativas y los funcionarios de niveles medios, quienes la han obtenido por su colaboración en otras asignaturas, vivencias y programas educativos. Al introducir estas rectificaciones, no sólo se fortalecería la implementación del PES al incrementar las posibilidades de articular sus esfuerzos con otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales que abordan los temas de violencia y la educación para la ciudadanía, sino también, como se ha visto, se apuntalaría la continuidad de las políticas y los programas respecto a los derechos de la infancia y la adolescencia emprendidos por el actual gobierno mexicano.

Referencias citadas

- Abramovay, Mirian *et al.* (2005), *Violences in schools*, UNESCO, Ayrton Senna Institute, UNAIDS, World Bank, Ford Foundation, CONSED, UN-DIME, Brasilia, 2005, 88 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*, FCE, México.
- Blaya, Catherine y Eric Debarbieux (2008), *Expel violence! A systematic review of interventions to prevent corporal punishment, sexual violence and bullying in schools*, International Observatory on Violence in Schools-European Observatory on Violence in Schools, Nueva York y Inglaterra, 182 p.
- Buvinic, Mayra (2008), “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre.
- Collí Ek, Víctor Manuel (2008), “La infancia y la adolescencia. Derechos y garantías”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, año 3, núm. 7.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y

- el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, UNICEF-OACNUDH, Santiago, 781 p.
- Gobierno de México (s/f), *Vivir Mejor. Política social del gobierno federal*, México, 54 p.
- Desarrollo Integral de la Familia (2008), *Reglas de Operación del Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2009*, México.
 - Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 324 p.
 - Presidencia de la República (2007), *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, México, 31 p.
 - Presidencia de la República (2009), *Tercer Informe de Gobierno*, México, 724 p.
 - Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, 64 p.
- Instituto Federal Electoral (2003), *Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil*, México.
- (2006), *Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil*, México.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), *Políticas públicas y derechos humanos del niño*, IIN-UNICEF-OACNUDH, 259 p.
- Knaul, Felicia M. *et al.* (2003), *Programa de Acción 2002-2010: hacia una política transversal en favor de las niñas, los niños y los adolescentes*, Secretaría de Desarrollo Social (Cuadernos de Desarrollo Humano), núm. 6, México, 30 p.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008), “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, *Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*, OREAL-UNESCO-LLECE, Chile, 53 p.

- Liwski, Norberto I. (2008), “Violencia hacia los niños: introducción al análisis de las principales preocupaciones y recomendaciones de la OEA”, trabajo presentado en el V Foro Iberoamericano de ONGs de Niñez, Adolescencia y Juventud, Seguridad y Desarrollo Humano: Ejes para un Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Juventud, celebrado en San Salvador, El Salvador del 16 al 18 de junio de 2008, 14 p.
- Monclús Estella, Antonio (2005), “La violencia escolar: perspectivas desde Naciones Unidas”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 38, mayo-agosto.
- Moore, Karen, N. Jones y E. Broadbent (2008), *School violence in OECD countries*, PLAN, Londres, 22 p.
- Naciones Unidas (2006), *La violencia contra niños, niñas y adolescentes*, Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas, 88 p.
- (2007), *Nuestro derecho a ser protegidos de la violencia*, Secretaría del Estudio General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, Naciones Unidas: Social Advocay and Virtual Education Marketing, 59. http://www.violencestudy.org/IMG/pdf/Nuestros_Derechos_Version_Amigable_final_3.pdf
- OCDE (2009), *Informe Talis. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados*, OCDE-Santillana, España, 26 p.
- Ornelas, Carlos (coord.) (2007), *Democracia y educación cívica*, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia), México, 162 p.
- PLAN (2008), *Aprender sin miedo: la campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*, Working, PLAN, 84 p. http://www.learnwithoutfear.org/downloads/Learn_Without_Fear_Spanish.pdf
- Pradet, Agnés (2007), “Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence”, en Rosario Ortega-Ruiz, Joaquín Mora Merchán y Thomas Jäger (coords.), *Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet [E-Book]*, Empirische Paedagogik, Alemania.

- Red por los Derechos de la Infancia en México (2008), *La infancia cuenta en México 2008*, México, 265 p.
- (2005), *Infancias mexicanas. Rostro de la desigualdad*, Informe alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, México, 213 p.
- (2007), *La infancia cuenta en México 2007*, México, 218 p.
- Ruiz Cuéllar, Guadalupe (2007), “Violencias y disciplina en las escuelas primarias y secundarias”, en *La calidad de la educación básica*, INEE, México.
- Sauri, Gerardo (2003), La visión asistencialista sobre los derechos de la infancia del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, *Red por los Derechos de la Infancia en México*, México, 5 p.
- Sauri, Gerardo (s/f), Antecedentes y estado actual del Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 2002-2010, desde una perspectiva de la Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 9 p.
- UNESCO (2007), Expert meeting “Stopping violence in schools: what works?”, Headquarters, París, 27-29 de junio de 2007; 67 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001557/155767e.pdf>
- Zorrilla, Margarita (coord.) (2008), *Informe final. Evaluación del Diseño del Programa Nacional Escuela Segura*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 59 p.
- Zurita Rivera, Úrsula. (2008), “Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000–2006”, en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*, OCE, México, pp. 63–79.
- (2009a), “La participación social y las reformas educativas en América Latina. La discusión pendiente”, en *Perspectivas de la educación en América Latina*, Flacso-Ecuador-Ministerio de Cultura, Quito.
- (2009b), “Propuestas de intervención sobre violencia escolar. Experiencias de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura en México”, Ponencia presentada en el simposio “Modelos de intervención para la prevención de la violencia escolar en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa”, organizado por el COMIE y celebrado del 22 al 25 de septiembre del 2009 en Veracruz, Veracruz (mimeo), 36 p.