

## LOS DESAFÍOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO A PROPÓSITO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA VIOLENCIA ESCOLAR<sup>1</sup>

ÚRSULA ZURITA RIVERA

### Resumen:

Este trabajo analiza algunas acciones recientes acerca de la participación social y la violencia escolar en México, asuntos concebidos como esenciales del derecho a la educación, pues es imposible pensar éste omitiendo el derecho a la participación que tienen todos los involucrados en la educación y restándole importancia a la seguridad psicológica, física y social de éstos. Aquí se examinan ciertos elementos que explican que para que las acciones emprendidas alcancen los objetivos, ya sea fortalecer la participación social o prevenir y reducir la violencia escolar, se requiere atender los planteamientos de la gobernanza, ya que ésta posibilita la participación de múltiples actores de diferente escala para dar respuesta a estos complejos problemas.

### Abstract:

This article analyzes recent actions involving social participation and school violence in Mexico. Such matters are perceived as having relevance in terms of the right to education, which cannot ignore the right of all educational actors to participate and the importance of their psychological, physical, and social safety. An examination is made of certain elements that show that in order for actions to attain their objectives—whether strengthening social participation or preventing and reducing school violence—the ideas of governance must be addressed. Governance allows multiple actors from different levels to participate in providing a response to these complex problems.

**Palabras clave:** derecho a la educación, participación social, violencia escolar, gobernanza, México.

**Keywords:** right to education, social participation, school violence, governance, Mexico.

---

Úrsula Zurita Rivera es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica México. Carretera al Ajusco núm. 377, colonia Héroes de Padierna, 14200, México, DF. CE: uzurita@flacso.edu.mx / uzurita@gmail.com

## Introducción

El derecho a la educación está siendo discutido de manera progresiva en los espacios académicos y políticos a tal grado que hoy ocupa un lugar relevante en las agendas de políticas públicas en el mundo. En este panorama se observa la profunda discusión actual sobre su concepción, los diferentes instrumentos legales internacionales y nacionales que lo protegen así como los numerosos actores y acciones organizadas que se han desplegado exigiendo su respeto, defensa y cumplimiento. Este documento tiene el objetivo de analizar dos asuntos centrales en las recientes políticas educativas en México desde la perspectiva del derecho a la educación y del paradigma de la gobernanza. Estos asuntos son la participación social y la violencia escolar, los cuales son fenómenos que, por varias razones, integran el debate sobre el derecho a la educación pues a partir de una visión amplia, como la propuesta por Katerina Tomasevski, (2006) y Rosa María Torres (2006), es imposible pensarlo omitiendo, por un lado, el derecho a la participación que tienen todos los involucrados en la educación y, por otro, restándole importancia a la protección y seguridad psicológica, física y social de éstos. Estas dos cuestiones indiscutiblemente emergen cuando se piensa en los retos que enfrenta cualquier iniciativa lanzada para proteger y asegurar el derecho a la educación en nuestras sociedades. De hecho hay una conexión íntima entre ambos fenómenos pues la participación social es una herramienta útil para la prevención y erradicación de la violencia escolar.

El trabajo está organizado en cuatro apartados. En el primero se hace una breve exposición de los principales componentes del debate actual acerca del derecho a la educación para dar cuenta de algunas concepciones, plasmadas en instrumentos jurídicos y normativos a nivel internacional y nacional sobre su aseguramiento. Al hacerlo se marcan algunos matices que muestran percepciones disímiles sobre la educación y, en especial, del derecho a ella. Posteriormente se examina el tema de la participación social distinguiendo algunos avances y debilidades que caracterizan su desarrollo en la educación en México desde la década de los años noventa a la fecha, atendiendo dos dimensiones: la participación social que ocurre en torno a los procesos de las políticas públicas y la que emerge en las escuelas públicas de nivel básico. En el tercer apartado se aborda el tema de la violencia escolar enfatizando ciertos rasgos de su discusión así como algunas de las acciones más destacadas emprendidas por la actual administración

federal, particularmente en lo concerniente al Programa Escuela Segura. Al final se discuten varios elementos que explican por qué ambos fenómenos están íntimamente conectados con el derecho a la educación. Adicionalmente, se argumenta que si la gobernanza es el “proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios [...] es el resultado de la deliberación [...] entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2010:41-42), entonces es necesaria para incrementar las posibilidades de que las acciones alcancen los objetivos trazados.

### **El derecho a la educación: algunos puntos de partida**

En el debate en torno a este derecho se ha reiterado que la educación, además de ser un fin en sí misma, constituye un medio para la consecución de otros objetivos globalmente acordados (Torres, 2006). A partir de esta idea, sería erróneo conservar una mirada parcial del avance de los derechos humanos puesto que su extensión, en principio, afecta no sólo a todos los individuos sino también a los ámbitos que pueden garantizar su desarrollo integral y armónico. En este contexto, el derecho a la educación visibiliza determinados procesos que hoy están marcando el rumbo de nuestras sociedades y que están vinculados con la exclusión, la desigualdad y la globalización (Tomasevski, 2006). Asimismo, el derecho a la educación confirma el papel clave que tiene como un medio para realizar todos los demás derechos humanos. En otras palabras, una sociedad no puede dar por satisfecha su responsabilidad concerniente a la protección y defensa de los derechos humanos si no asume las obligaciones derivadas del derecho a la educación entre todos sus integrantes.

Para saber qué se entiende hoy en día por derecho a la educación, es indispensable rastrear algunas concepciones de la educación que, desde mediados del siglo XX, han sido su fundamento. Al hacerlo, será posible advertir cómo ha sido pensada de diferente modo ya sea por sus propósitos, destinatarios, alcances, articulación con otros derechos o bien por los problemas que se buscan solucionar o aminorar a través de ella (López, 2007). A mediados del siglo pasado, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y posteriormente a fines de la década de los setenta en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

la *educación fundamental* se pensaba como “aquella clase de educación que se propone ayudar a niños y a adultos que carecen de las ventajas de la educación formal” (Torres, 2006:3). En contraste, en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, la educación fue concebida como “un derecho fundamental de toda persona, mujeres y hombres de todas las edades, en el mundo entero” (Torres, 2006:11). Mientras que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000 se reconoció que, en un mundo crecientemente polarizado entre ricos y pobres, *aliviar la pobreza* constituye el principal objetivo de la agenda mundial y de la cooperación Norte-Sur. Así, la educación es más un instrumento para combatir la pobreza, que un derecho ciudadano y un motor del desarrollo humano.<sup>2</sup>

Si hay divergencias en la concepción del derecho a la educación y de la educación misma en el ámbito internacional, no sorprende encontrarlas entre y dentro de los países. En México, por ejemplo, la Ley General de Educación en su artículo segundo establece que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres de manera que tenga sentido la solidaridad social (SEP, 1993).

Por su parte, el artículo Tercero de la Constitución Política, indica que:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. [Además:]

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo... (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

La Constitución Política y la Ley General de Educación se han distinguido por tener, en general, una concepción progresista de la educación. El problema, como sucede con el desarrollo de los derechos humanos en México, es la gran distancia entre los preceptos jurídicos y la realidad. En este sentido, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010), sostiene que en México persisten problemas, y otros se han agudizado en los últimos tiempos, que afectan gravemente la realización del derecho a la educación no sólo respecto de cuestiones circunscritas al acceso, la permanencia y el logro, sino también a aspectos vinculados con la calidad, el aprendizaje a lo largo de la vida y la participación. Esta deuda histórica que caracteriza al Estado y la sociedad mexicanos es más aguda por la desigualdad económica, política y social que padece, lamentablemente, la mayoría de la población.

Ante esto, algunos expertos en educación han discutido los alcances y desafíos que enfrenta este derecho en países como los nuestros. Por ejemplo, Rosa María Torres ha insistido en que dadas las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales actuales, es apremiante construir una concepción amplia del derecho a la educación. En pocas palabras, se trata de impulsar el derecho no a cualquier educación sino a:

[...] una educación acorde con los tiempos, con las realidades y las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto y momento; una educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de ponerse al servicio del desarrollo humano y de la transformación social que reclama el mundo de hoy, un mundo que acrecienta la desigualdad social, desprecia la dignidad humana y depreda el medio ambiente (Torres, 2006: 2).

Estos planteamientos van más allá de una concepción tradicional de la educación, puesto que Torres asevera que este derecho no es sólo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes sino de cualquier persona, independientemente de su edad. Además, el derecho a la educación no se refiere a cualquier educación sino a una *buena educación*; esto es, a una educación cuya calidad no se guíe exclusivamente por los criterios de eficiencia y eficacia. El derecho a la educación tampoco debe ser limitado a la escolarización sino que debería ser encaminado al aprendizaje y a un aprendizaje a lo largo de la vida. Por último, el derecho a la educación no sólo concierne el acceso a ella, también supone la participación activa y democrática de la sociedad entera.

A partir de esta perspectiva, son varias las implicaciones relevantes. Para empezar, es innegable que el derecho a la educación rebasa a las autoridades gubernamentales, a las autoridades educativas y, desde luego, a las políticas educativas. Por ello, hay que destacar que las acciones acerca del derecho a la educación pueden concebirse como un proceso continuo, con avances y retrocesos, cuyos contenidos son objeto de disputa y de movilización permanente por parte de una amplia gama de actores; ya que como todos los derechos humanos, éste tiene una naturaleza contenciosa. Si bien el derecho a la educación representa un reto asumido globalmente, son diversas las concepciones que sobre él existen en el mundo y, en consecuencia, son distintas las políticas, programas, proyectos y acciones que nacen en diferentes ámbitos y escalas. Como un fenómeno complejo que se registra en mayor o menor grado en todos los países, el derecho a la educación es afectado por otros fenómenos contemporáneos (desigualdad, pobreza, exclusión, multiculturalismo, migración) cuyas consecuencias, además, varían de acuerdo con los grupos sociales, etarios, étnicos, religiosos, etcétera.

Dada esta complejidad, la gobernanza parece ser la opción más adecuada para construir y poner en marcha iniciativas encauzadas a la defensa y promoción del derecho a la educación; puesto que significa:

[...] un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectucción de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece (Aguilar, 2010:30).

Derivado de lo anterior, si la gobernanza requiere que las metas se establezcan colectivamente y que múltiples actores participen en la elaboración e implementación de políticas públicas dirigidas a problemas complejos (Aguilar, 2010; Bourgon, 2010; Cunill, 2010), entonces cualquier iniciativa encaminada al derecho a la educación requiere partir de este paradigma. Esta aproximación conduce a confirmar que la educación no se circunscribe a las escuelas y las aulas; tampoco se limita a una etapa determinada, ya sea la niñez, la adolescencia o la juventud. Más bien

comprende el aprendizaje a lo largo de la vida que tiene lugar en muchos otros ámbitos además del escolar.

Es en este contexto, colmado de problemas y desafíos, donde el debate del derecho a la educación se intensifica al tratar asuntos como la participación social y la violencia escolar, que desde hace años ocupan una parte importante de los esfuerzos de los organismos internacionales, los gobiernos nacionales, las autoridades educativas, las organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, los propios integrantes de las comunidades escolares. México es un buen ejemplo de cómo los tres fenómenos están asociados con las políticas educativas en curso. Para comprobar esta afirmación es suficiente señalar el contenido del objetivo 6 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012:

*Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.*

*Una democratización plena del sistema educativo que abra espacios institucionales de participación a los padres de familia y a nuevos actores como las organizaciones de la sociedad civil con el fin de fortalecer a las comunidades de cada centro escolar. La democratización fortalecerá el federalismo educativo, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la valoración de la diversidad cultural. Para un mayor desarrollo de la comunidad escolar, se consolidará un entorno escolar seguro a través del reforzamiento de la participación de sus integrantes y el impulso de prácticas y actitudes que eliminen las conductas de riesgo [cursivas nuestras] (SEP, 2007).*

Sin embargo, el interés de los gobiernos mexicanos tanto en la participación social como en la violencia escolar trasciende a la administración federal vigente, pues también se encuentra plasmado en el artículo segundo de la Constitución Política, donde se asevera que:

[El proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del] *educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a los que se refiere el artículo 7º.*

[Entre éstos resaltan:]

- I. Contribuir al desarrollo integral de los individuos
- V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno y convivencia que permite a todos a participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad.
- VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad ante ésta, así como promover el desarrollo de la cultura por la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones y propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos.
- XI. Difundir los derechos y los deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercitarlos (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

En México la participación social y la violencia escolar son temas que están comprendidos en el derecho a la educación por divergentes y, algunas hasta opuestas, razones: la participación en las escuelas y la educación importa porque a pesar de algunos esfuerzos emprendidos, no se han alcanzado los propósitos buscados. En este sentido, el frágil y vulnerable desarrollo de la participación social afecta no sólo a los centros escolares o al sistema educativo sino a la sociedad, puesto que la participación es un requisito esencial para la formación y el ejercicio democrático. Por su parte, en los últimos años la violencia escolar se ha extendido y combinado con otros fenómenos sociales contemporáneos que también dañan a esa formación y al ejercicio democrático, afectan el éxito escolar y debilitan la protección de los derechos humanos. Por ello, no sorprende que se busque erradicar, disminuir y prevenir dicha violencia a través de numerosas estrategias de intervención y educación. Precisamente para profundizar en estas cuestiones, en los siguientes dos apartados se analizan algunas acciones encauzadas recientemente a la promoción de la participación social así como a la prevención de la violencia escolar y que están enlazadas con el desarrollo del derecho a la educación en México.

### **La participación social y el derecho a la educación**

Tomando como punto de partida que la participación social forma parte del derecho a la educación y que ambos no se limitan a la niñez y la adolescencia ni tampoco a las instituciones escolares, se advierte que la promoción de la participación social en el ámbito educativo en México paradójicamente ha partido de una concepción limitada, pues la atención

se ha concentrado en el nivel de educación básica y los esfuerzos se han orientado preferentemente hacia ciertas modalidades, temáticas y actores. Para conocer cuáles son algunos de los avances y desafíos más destacados que dicha participación enfrenta al concebirla desde el derecho a la educación, en estas páginas examino algunas de las principales consecuencias de la firma en 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (SEP, 1992). En particular, la atención se coloca en dos aspectos de la participación social: por un lado, en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas y, por otro, en las escuelas públicas de nivel básico.<sup>3</sup>

En las reformas educativas de los años noventa, la participación social fue una de las principales líneas estratégicas asociadas a la descentralización y la democratización del sistema educativo, con el objetivo de asegurar la cobertura y la calidad educativas (Torres, 2001; Latapí, 2005; López, 2006; López, 2007). El ANMEB estimuló una visión distinta de la participación a través de los Consejos de Participación Social. No obstante, esto no implica que antes no hubiese participación en la educación o en las escuelas. Pero la concepción *tradicional* era restringida, ya que fundamentalmente la participación estaba dirigida a temáticas como la asistencia a clases, la conducta y disciplina escolar, la aportación de cuotas, el cuidado de la infraestructura y el apoyo a la gestión escolar. Con el ANMEB se impulsó una visión diferente, encaminada hacia la democratización del sistema educativo, el incremento de las expectativas familiares sobre las trayectorias de sus hijos, la exigencia de una educación de calidad, la capacidad de tomar decisiones responsables e informadas sobre la formación de los hijos, la rendición de cuentas, entre otros objetivos. Esta concepción *novedosa* supone el reconocimiento del papel activo y propositivo a los actores para que colaboren en las escuelas y en las políticas públicas pero concibiendo a la participación social como un derecho y una responsabilidad de los miembros de las comunidades escolares y, en general, de la sociedad. La concepción *novedosa* reconoce y estimula la participación de los actores para expresar su opinión, hacer propuestas, intervenir en diversos asuntos escolares y asumir las responsabilidades que tienen en la educación; sobre todo, se fomenta la colaboración de actores, como los padres de familia y los alumnos, que históricamente han ocupado un lugar secundario en la toma de cierto tipo de decisiones y asuntos en las escuelas.<sup>4</sup>

Si se examina la dimensión de las políticas educativas, el impulso de la participación social es acorde con el discurso democrático bajo el cual se justificó la urgencia y pertinencia de las reformas educativas de los años noventa (López, 2006; López, 2007). La promoción de la participación social en las políticas de educación básica ha generado cambios relevantes que forman parte de un fenómeno más amplio en Latinoamérica: la desestatización de las políticas públicas (Aguilar, 2004; Stein *et al.*, 2006; López, 2007). En el ámbito educativo, esta participación expresa la existencia de una sociedad más activa en el ámbito político, con mayor injerencia en el diseño e implementación de las políticas públicas y con demandas de acción más diversificadas. Lo que destaca es que el ANMEB, la Ley General de Educación (SEP, 1993) y las subsecuentes leyes estatales de educación abrieron los espacios de decisión y actuación a nivel local y nacional a otros actores, como los grupos de expertos, quienes al estar vinculados con instituciones educativas han construido una relación más cercana con los tomadores de decisiones educativas (OECD-CERI, 2004). Al paso del tiempo, con ello no sólo ha sido posible construir una comunicación institucional más fluida, sino también se ha permitido que algunos sectores y grupos sociales incidan, en mayor o menor medida, en el proceso de elaboración de las políticas educativas.<sup>5</sup> Así, la promoción de la participación social en el proceso de las políticas educativas ha quedado incluida en la Ley General de Educación y los posteriores instrumentos normativos; a la vez, ha sido refrendada constantemente en las políticas, los programas y planes de trabajo presentados por las autoridades educativas federales y estatales de los años noventa a la fecha. Asimismo un amplio conjunto de actores nacionales e internacionales tiene un papel cada vez más relevante en los espacios consultivos, de orientación, ejecutivos y evaluativos de las políticas educativas.

Ahora bien, para analizar a fondo la participación social en las políticas educativas, se necesita no sólo saber quiénes inciden en las decisiones educativas en los niveles estatales y subnacionales y qué resultados obtienen, sino también conocer cómo lo hacen, en qué temas o etapas de las políticas, qué estrategias diseñan, cómo construyen los acuerdos y qué recursos movilizan. Si bien en cada entidad los procesos de participación se dan en contextos políticos específicos, es posible observar que, en general, es mayor la influencia de los actores en las políticas de educación básica a nivel federal que en lo estatal o municipal.<sup>6</sup> Al respecto conviene

recordar, como ha sido registrado en numerosas investigaciones, que los procesos de descentralización fueron un eje sustancial de las reformas que buscaron tanto hacer más eficiente la prestación de los servicios educativos como fortalecer los procesos de democratización en contextos de reforma del Estado. Esto no es banal, pues una parte importante del éxito de las políticas que los promueven depende de la existencia y las capacidades de los actores locales para asumir las responsabilidades que la nueva distribución de funciones les asigna (Di Gropello, 1999, 2004). Son justamente estas capacidades las que se ponen a prueba cuando las políticas y sus programas se implementan en los ámbitos subnacionales y locales (Medellín, 2004; Lahera, 2006). Si se piensa en las restricciones que, por varias razones, enfrentan los Estados contemporáneos “para poder garantizar una educación de calidad para todos” (López, 2007:53), entonces la descentralización es un aspecto clave para asegurar el cumplimiento satisfactorio de la función educativa. La participación, al ser tanto un derecho como una obligación de la sociedad, puede ser un elemento clave en los procesos de elaboración de las políticas educativas pues el Estado por sí mismo no puede cumplir cabalmente con su obligación; pero tampoco se puede garantizar la función educativa, sin él.

Para saber qué resultados concretos han tenido estos discursos, enseguida analizo algunas de sus consecuencias en la participación social de las escuelas. En el ámbito escolar, esta participación es un fenómeno multidimensional, heterogéneo y dinámico que mezcla concepciones tradicionales y novedosas, modalidades institucionales y no institucionales, individuales y colectivas (Zurita, 2008; 2009b, 2009c). En este contexto, las expresiones cotidianas de la participación se vuelven más complejas, debido a los rasgos propios del sistema de educación básica, entre ellos, el nivel, la modalidad del servicio educativo, el tipo de escuelas, el tamaño de la matrícula e, inclusive, el turno.

De las modalidades institucionales de participación social en las escuelas consideradas en la Ley General de Educación y en otros instrumentos normativos, sobresalen las Asociaciones de Padres de Familia (APF) y los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). La APF es, fundamentalmente, una entidad que representa a los padres frente a las autoridades en torno a diversos intereses educativos (artículo 67, SEP, 1993) y tiene funciones acotadas a la naturaleza de sus integrantes.<sup>7</sup> Por su peculiar integración, las funciones y los asuntos que le competen, los CEPS tienen, al

menos formalmente, una *inherente vocación democrática* que posibilita la intervención de la sociedad en acciones dirigidas a fortalecer e incrementar la calidad y la cobertura educativa (artículo 69, SEP, 1993).<sup>8</sup>

Además de las APF y los CEPS, hay otra singular modalidad institucional. Se trata de las Sociedades de Alumnos (SA) existentes en las escuelas secundarias, establecidas en los Acuerdos Secretariales 97 y 98, en el año 1981. Las SA tienen la peculiar característica de que su conformación, funcionamiento y reglas están en manos de los alumnos, siempre y cuando se encuentren dentro de la disciplina y fines educativos y que no interrumpan las labores docentes (artículo 56, Acuerdo Secretarial 98, SEP, 1982). Las SA son singulares porque fueron creadas durante un régimen político autoritario y casi una década antes del interés, vía el ANMEB, por democratizar el sistema educativo y alentar la participación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas.<sup>9</sup> De hecho, estas Sociedades son, en términos formales, un recurso democrático valioso entre la población estudiantil pues cada una tiene el derecho de establecer los estatutos y reglamentos que la rigen (artículo 57, Acuerdo 98, SEP, 1982).<sup>10</sup> Adicionalmente el Acuerdo Secretarial 98 reconoció a los Consejos Técnicos Escolares (CTE) como órganos de las secundarias, aunque también existen en primaria y preescolar; los cuales están conformados por maestros y directivos quienes, en reuniones periódicas, abordan asuntos pedagógicos, de organización de las actividades escolares relacionadas con el proyecto escolar, los programas estratégicos federales o estatales educativos o no educativos así como la planeación de eventos extraescolares a cargo de la Secretaría de Educación Pública o de otras dependencias gubernamentales y actores no gubernamentales.<sup>11</sup>

En investigaciones anteriores (Zurita, 2008, 2009b, 2009c), se ha constatado que en los centros escolares hay otras modalidades de participación que no están reguladas por ningún instrumento normativo y que son el resultado de acuerdos entre los actores, cuyas actividades se encaminan al logro de objetivos que podrían situarse tanto en una visión tradicional como novedosa de la participación. Estas modalidades tienen una mayor vulnerabilidad puesto que se trata de acciones que resultan de la coincidencia de intereses, necesidades y expectativas de un grupo de personas. Pero como no existe un andamiaje institucional que las proteja y refuerce, la gran mayoría de estas experiencias corren el riesgo de desaparecer sin dejar ningún registro.

Vale la pena detenerse en los Consejos de Participación Social, ya que desde el ANMEB, son el instrumento principal para la promoción de la participación social en México. A casi dos décadas de su creación, su desarrollo ha sido accidentado y vulnerable, ocasionado por factores de diversa índole. La Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica (Zurita, 2008, 2009b, 2009c) encontró que es en los contextos estatales y locales donde se resiente la ausencia de los Consejos Municipales y Estatales de Participación Social. Aun cuando éstos representan instancias intermedias entre la Secretaría de Educación Pública y las escuelas, según lo indica la Ley General de Educación, el Acuerdo Secretarial 280 y otros instrumentos, los pocos que llegan a existir y a funcionar de un modo regular no logran cumplir sus funciones en la coordinación y articulación de múltiples acciones concernientes a la participación que atraviesan los niveles del sistema educativo. La singular historia de los consejos municipales y estatales ha sido irregular tanto por factores educativos, como por otros de tipo político, social e, inclusive, geográfico.

Entre los primeros, resaltan las características mismas del sistema educativo vinculadas con la combinación de un sistema federalizado y otro estatal, debido al proceso *incompleto* de descentralización educativa (Arnaut, 1998). La coexistencia de ambos sistemas ha generado formas singulares de interacción en el marco de operación de los servicios educativos. En los sistemas estatales, si bien la participación social es positivamente apreciada, los resultados no han sido los esperados pues en pocas entidades se ha logrado instalar Consejos que funcionen regularmente en un periodo amplio. En las entidades federativas donde efectivamente existen los Consejos Estatales de Participación Social, la instalación y funcionamiento de éstos ha ocurrido según diversos patrones. En algunas de ellas los Consejos han recibido cierto apoyo como, por ejemplo, la disponibilidad de un espacio físico, el pago a las personas que ocupan puestos administrativos y de logística, la asignación de viáticos, etcétera. En otras, en cambio, los Consejos han sido parte de la estructura del aparato administrativo del sistema educativo estatal; además de que las autoridades educativas encabezan los Consejos, se han creado departamentos de participación social que mantienen un estrecho vínculo con la operación de ellos (Zurita, 2009b).

Los Consejos Escolares, por su parte, también enfrentan situaciones poco deseables que han incidido de manera negativa en su desarrollo.

Entre éstas se distinguen la falta de información sobre los propósitos, funciones y otros rasgos de los CEPS; la constante confusión y tensiones entre las APF y los Consejos acerca de la recaudación y el uso de los fondos; la poca relación que guarda su diseño con algunas modalidades del servicio educativo como las comunitarias e indígenas; la visión instrumental de la participación de los padres de familia; la preeminencia de las APF en demérito de otras modalidades participativas; la distribución desigual de las oportunidades para colaborar en las escuelas; la desarticulación entre las políticas públicas y los programas educativos vinculada con la participación y los Consejos de diferente o igual nivel así como entre todas las modalidades institucionales de participación más allá de las APF y los CEPS; la desconexión de los programas educativos que impulsan la participación con los de otras agencias gubernamentales y no gubernamentales llevados a cabo en las escuelas que también tienen un componente basado en la participación; y, finalmente, la excesiva carga de trabajo académico y administrativo que recae en las escuelas por el funcionamiento simultáneo de numerosos programas estratégicos, federales, estatales y de otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales (Gershberg, 1999; Zurita, 2008, 2009b, 2009c).

En resumen, después de casi dos décadas del ANMEB, hasta hoy en ninguna entidad federativa del país se han podido instalar todos los Consejos Escolares; y es dudoso que los que se han instalado realmente hayan funcionado en los términos que lo establece la normatividad; lo mismo ha sucedido a nivel municipal (o delegacionales para el caso del Distrito Federal) y son muy pocas las entidades que han tenido a sus Consejos Estatales operando sin interrupciones en la última década. El frágil desarrollo de los Consejos de Participación Social, sin duda, se manifiesta en su instalación y funcionamiento, aspectos que visiblemente muestran pocos resultados (Muñoz, 2010). En este contexto, la publicación reciente del Acuerdo Secretarial 535, al tratar de revertir este panorama, podría contribuir al funcionamiento real de los CEPS ya que contiene una serie de acciones concretas (relativas a la lectura, la activación física, la seguridad escolar, entre otras) y un calendario de actividades que deberá ser llevado a cabo en cada plantel educativo. De este modo se busca facilitar la instalación de los CEPS e impulsar la realización de varias tareas que, a su vez, apoyen y se articulen con la gestión escolar cotidiana y contribuyan, a largo plazo, a mejorar la calidad de la educación. No obstante, persisten ciertas tensiones

respecto, por ejemplo, a la autonomía de las escuelas y de los sistemas educativos estatales para tomar sus propias decisiones para propiciar la participación social en contraposición a los lineamientos dictados por la Secretaría de Educación Pública.

### **La violencia escolar y el derecho a la educación**

El discurso que respalda y organiza las acciones en materia de prevención e intervención sobre violencia escolar ha cambiado significativamente en los últimos tiempos ya que ahora se reconoce a ésta como un problema existente en todas las sociedades y, por ello, se considera apremiante la creación y el fortalecimiento de ambientes escolares seguros (Zurita, 2009a; 2010). La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) reconoce la gravedad que encierra la violencia ejercida en contra de niñas, niños y adolescentes, la cual tiene terribles y, en muchos casos, irreparables consecuencias en el desarrollo psicológico, físico y social. A pesar de estos efectos, el problema continúa y, según destaca las Naciones Unidas (2006), constituye un serio obstáculo para el cumplimiento de los principios y disposiciones emanadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como para el desarrollo de las sociedades contemporáneas.

Así como en los apartados anteriores se advirtieron diferencias importantes en torno a la concepción del derecho a la educación y de la participación social, esto también ocurre cuando se analiza la violencia escolar. Aun cuando en la CDN se concibe la violencia escolar como un fenómeno asociado a la disciplina, hoy es ampliamente aceptado que no se reduce a cuestiones de disciplina y control escolar, pues puede suceder entre las autoridades escolares, los propios alumnos o entre ambos pero por causas como la discriminación, la pobreza, la migración o el racismo (Naciones Unidas 2006; 2007; UNESCO, 2007). La CDN en su artículo 19 establece que la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes implica: “[...] toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (Naciones Unidas, 1989).

Asimismo, en su artículo 28, la Convención sustenta que en la escuela y los entornos educativos: “los Estados Partes 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” (Naciones Unidas, 1989).

En este marco, la escuela es un ámbito fundamental para el desarrollo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, pues la educación es 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 (INN, UNICEF, OACNUDH, 2007:vi).

Ahora bien, México no ha estado ajeno al debate y las acciones en torno a la violencia escolar. El Programa Escuela Segura, creado por decreto presidencial en 2007, constituye el primer y, hasta ahora, único programa federal que está encauzado a la gestión de ambientes seguros en las escuelas de nivel básico. Este programa está preocupado por los crecientes índices de violencia, delincuencia y adicciones que aquejan a ciertos municipios del país y que afectan inexorablemente a las escuelas de educación básica. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 define a una escuela segura como aquella que está exenta de las adicciones, la violencia y la delincuencia. Aunque de carácter nacional y orientado a las escuelas públicas de educación básica, el programa está encaminado prioritariamente a planteles situados en los municipios de mayor incidencia delictiva. Por tanto, Escuela Segura pretende solucionar o aminorar los fenómenos asociados con un tipo de violencia social que, si bien puede generar o potenciar la violencia escolar que “puede expresarse a través del castigo corporal; 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: 7), no se restringe a ésta. Las escuelas que son incluidas en el programa reciben apoyos económicos y técnicos, como capacitación, asistencia y materiales educativos, para desarrollar 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). Al no ser la seguridad en las escuelas un asunto

que compete exclusivamente a la Secretaría de Educación Pública, a las autoridades educativas de los estados o a los propios directores y docentes, en esta Estrategia se prevé la coordinación y articulación entre los gobiernos de diferente escala, así como entre las dependencias federales en áreas ocupadas en la promoción de la educación, el deporte, la salud, el arte, la recreación, la cultura, la prevención de adicciones y la violencia.<sup>12</sup>

Como en el derecho a la educación y la participación social, resulta imposible que la construcción y fortalecimiento de la seguridad en los ambientes escolares pueda estar a cargo exclusivamente de un actor, aun siendo éste el gobierno. Desde una perspectiva macro, la prevención, el tratamiento y la erradicación de la violencia que afecta a las escuelas y a su entorno requieren la participación de múltiples actores, situados en diversos ámbitos. En este contexto, se sabe que las acciones más exitosas se distinguen porque están fundamentadas en la colaboración de numerosos actores; lo cual les otorga cierta permanencia y consolidación, genera la apertura de los centros escolares a la sociedad, así como promueve el aprendizaje, la cooperación y la confianza social.

El análisis del Programa Escuela Segura muestra la complejidad que de suyo tiene todo proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas que buscan el involucramiento de distintos niveles y áreas de gobierno y el requerimiento de la participación de grupos de la sociedad civil, pareciera que todos actúan en función de objetivos similares pero, en realidad, sus acciones pueden llegar a ser disímiles. Si detenemos la atención dentro del gobierno federal, es obvio que a la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República les interesa combatir la inseguridad pública y, con ello, luchar contra la corrupción, el crimen organizado, la delincuencia común y el narcotráfico.<sup>13</sup> En contraste, para otros actores como los Equipos Técnicos Estatales –organismos de la Secretaría de Educación Pública encargados de la implementación del Programa Escuela Segura– lo que importa es diseñar y poner en práctica numerosas acciones para reforzar la seguridad escolar, disminuyendo tanto el acoso entre alumnos como la violencia de género (Zurita, 2009a; 2010). Ahora bien, esto no significa que cierto tipo de violencia sea necesariamente más grave que otra, pues en cualquier caso se pone en riesgo la integridad física, amenaza la dignidad y socava la esencia misma de la democracia y de los derechos humanos. La cuestión es que en nuestra sociedad, la violencia escolar y la social

se han extendido y están combinándose; lo cual afecta a los procesos de enseñanza y aprendizaje y, asimismo, amenaza la vigencia de los derechos de niñas, niños y jóvenes. Pero, en un caso como éste, donde unos, pareciera, se preocupan más por la violencia social y otros más por la escolar, es apremiante precisar objetivos, medios y estrategias para asegurar que los actores que participan en la implementación del Programa Escuela Segura trabajen por los mismos propósitos.

Para atender este complejo problema, las autoridades del gobierno federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia así como del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, han asignado responsabilidades a varios actores. Al examinar estos instrumentos fue posible contrastar las diferentes acciones y objetivos que emergen y que ilustran las diversas formas en que se concibe la seguridad y en que esto se traduce en la práctica por parte de algunas dependencias gubernamentales; sobre todo entre las que se ocupan de la seguridad pública y aquellas responsables de la educación en México.

En cuanto a las tareas vinculadas con la seguridad escolar que les fueron asignadas a las secretarías de Estado, resalta la actuación de la de Seguridad Pública, de Gobernación, la de la Función Pública y la Procuraduría General de la República, las que se articulan para implementar el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 200-2012 y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Conviene recordar aquí que el Programa Sectorial de Seguridad Pública indica en su objetivo 2, que la Secretaría de Seguridad Pública es, de todos los actores gubernamentales involucrados, el principal responsable de la política de seguridad, pues “coordina los esfuerzos interinstitucionales de las Secretarías de Educación Pública, Desarrollo Social, Salud y Defensa Nacional, así como de la Procuraduría General de la República, de las entidades federativas y los municipios, en el marco de la Estrategia Federal de Prevención *Limpíemos México*, enfocada al combate a la inseguridad” (Secretaría de Seguridad Pública, 2007:15).

El aspecto que más resalta, especialmente cuando se piensa en la gobernanza y la violencia, es que todas las acciones derivadas de la política de seguridad

en México apelan a la coordinación de los actores institucionales y sociales que tienen alguna responsabilidad en la recuperación de la paz y de la tranquilidad en el país. No obstante, los alcances de dicha coordinación entre los sectores y dependencias gubernamentales así como entre el gobierno y la sociedad, quedan a la interpretación, posibilidades e intereses de los involucrados.

En los apartados previos fue señalado que la seguridad escolar, como la gran mayoría de los fenómenos sociales contemporáneos, no puede ser tratada exclusivamente por el gobierno o, en este caso, por las autoridades educativas. La recopilación de múltiples y variadas experiencias emprendidas en otros contextos ha comprobado repetidamente que las acciones aisladas, aun con altos grados de eficiencia, eficacia, pertinencia o creatividad, no dejan de ser esfuerzos infructuosos, puesto que no logran consolidarse (Blaya y Debarbieux, 2008; Monclús, 2005; Naciones Unidas, 2006; Pradet, 2007; Moore *et al.*, 2008).<sup>14</sup> La complejidad de las sociedades contemporáneas obliga a que una parte importante de los programas públicos incluyan dentro de su diseño y operación cierto grado de coordinación interinstitucional.<sup>15</sup>

Sin embargo, la colaboración de numerosos actores por sí misma no garantiza el éxito. De hecho, impone mayores desafíos pues al ser la violencia un fenómeno multicausal y dinámico, las propuestas e iniciativas de prevención requieren la coordinación de numerosas agencias que no tienen experiencia en el trabajo conjunto, aun dentro de un mismo país o administración gubernamental (Buvinic, 2008). La literatura especializada en el análisis de las propuestas de intervención sobre este problema social, identifica al municipio como la unidad de gobierno que, de manera más efectiva y eficiente, ha incidido en la puesta en marcha de propuestas de dicha naturaleza (Pradet, 2007). En la experiencia mexicana, el Programa Escuela Segura también concibe al municipio como un actor relevante en su implementación, pero hasta este momento no se cuenta con información precisa en torno a la actuación de los municipios donde opera este programa, que permita conocer si su participación propicia la consecución de los objetivos planteados. Por lo pronto, quienes han examinado el papel de los municipios en el desarrollo de la participación local han encontrado que colaboran cuando perciben que pueden obtener uno o más de los siguientes beneficios: “a) transmitir una imagen de resolver problemas de cara a la gente; b) mitigar críticas de la oposición y

culpar a otros de los fracasos; y, c) compartir costos en la implementación de actividades” (Mascareño, 2009:7). Frente al grave fenómeno nacional de la violencia, es indiscutible el debilitamiento de los municipios y las pocas oportunidades que tienen de asumir el riesgo que supone la búsqueda de tales beneficios. Quizás por eso no han sido los municipios, sino los gobiernos estatales quienes han tenido cierta participación en acciones contra la violencia; sobre todo entre aquellas entidades, como Nuevo León y Michoacán, en donde en estos años se ha recrudecido el embate del narcotráfico y del crimen organizado.<sup>16</sup>

Por otro lado, al inicio del documento se aseveró que entre la participación social y la violencia escolar en México hay una conexión estrecha. Precisamente el objetivo 6 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 habla del fomento de una gestión escolar e institucional encaminada al fortalecimiento de la participación en los centros escolares y la promoción de la seguridad de los alumnos y profesores. En otra investigación (Zurita, 2009a, 2010),<sup>17</sup> se encontró que en los proyectos de intervención realizados por la gran mayoría de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura no fueron considerados los Consejos de Participación Social como actores clave en las actividades propuestas porque, en general, estos equipos mostraron poco conocimiento no sólo del funcionamiento sino también de la existencia de los Consejos de Participación Social en sus entidades, municipios y escuelas adscritas a dicho programa.<sup>18</sup> Es cierto que en ello inciden causas absolutamente ajenas al diseño e implementación del Programa en cuestión y que están vinculadas con la peculiar concepción y desarrollo de los Consejos comentados en el apartado anterior. Lo que sí es una debilidad de Escuela Segura es que, por lo menos hasta antes del Acuerdo Secretarial 535, no había mostrado una relación estratégica con los Consejos de Participación Social;<sup>19</sup> a pesar de que las Reglas de Operación de este programa reconocen a los Consejos de las Escuelas Beneficiadas y se le asignan la formulación de una agenda de seguridad escolar y se le adjudican ciertos derechos y obligaciones a dichas escuelas, tales como la instalación de estos consejos, la creación de condiciones para que se constituyan, se activen y funcionen en los términos establecidos en la normatividad correspondiente.

Para concluir, habría que recordar que en el Programa Escuela Segura, el gobierno federal y, en particular la Presidencia y la Secretaría de Seguridad Pública, poseen un papel protagónico. Pero al ocuparse de los problemas

de seguridad y violencia escolar, este programa podría partir de una convocatoria más pública y democrática para que otros actores no sólo ejecuten algunas tareas muy acotadas (dar pláticas, distribuir folletos u organizar talleres) sino para que asuman un papel importante en su formulación, diseño y evaluación. El Programa Escuela Segura ilustra que si bien existe un discurso extendido respecto a la urgencia de que múltiples actores realicen acciones eficaces y eficientes dirigidas a la seguridad y contra la violencia escolar, en la práctica esta tarea resulta un desafío difícil de enfrentar, porque existen concepciones divergentes y hasta opuestas sobre la violencia (escolar, social); y, derivado de ellas, distintas acciones para su prevención y erradicación. El principal problema es que en respuesta al incremento y diversificación constante de la violencia en diferentes ámbitos de la vida en México, se han creado y operan simultáneamente numerosos programas y proyectos que parecen respuestas desesperadas, con poco impacto y que, al final, incrementan la desconfianza y la sensación de que la violencia es invencible.

### **Comentarios finales**

Dada la complejidad de los temas –como el derecho a la educación, la participación social o la violencia escolar–, la gobernanza es una referencia fundamental para emprender cualquier política pública puesto que supone la transformación de la concepción y la práctica tradicional de gobierno que dejaba esta actividad exclusivamente en mando del Estado. Así, la gobernanza como una nueva forma de intervención pública (Longo, 2010), requiere la activa y propositiva colaboración de una amplia gama de actores gubernamentales, no gubernamentales, internacionales, nacionales y locales en los asuntos que son de interés de la comunidad mundial.

En particular, para quienes han analizado las leyes derivadas de las reformas educativas impulsadas en Latinoamérica en los noventa, este hecho es incuestionable pues la educación no incumbe *sólo el Estado, pero sin el Estado tampoco se puede avanzar* (López, 2007). Por ello, es fundamental que las metas que organizan las actividades de gobierno se establezcan colectivamente, contando con instrumentos para identificar lo que la sociedad necesita o quiere y, por otro, con medios para alcanzar dichas metas (Peters, 2007).

Aquí se argumentó que la participación social y la violencia escolar –al estar contenidas en el derecho a la educación– cumplen con varias condi-

ciones (complejidad, extensión, naturaleza) para que sean abordadas desde la gobernanza. Es cierto que la colaboración de varios actores en torno a un asunto particular implica que lo conciban, conozcan y midan de distinto modo y, en consecuencia, que establezcan diferentes prioridades, objetivos, estrategias y medios para abordarlo. A pesar de ello, se requiere partir de consensos y acuerdos sólidos de los cuales emanen metas colectivamente construidas. Desde aquí, es visible que la colaboración de numerosos actores impone mayores retos de lo que usualmente se piensa ya que, además de los aspectos antes señalados, las acciones requieren la coordinación de agencias gubernamentales que normalmente no trabajan ni articulada ni integralmente. Frente a esto, es apremiante diseñar y operar eficientes y eficaces sistemas de comunicación, información y monitoreo complejos que interconecten a las agencias gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias localizadas en distintos niveles no sólo geográficos sino también de desarrollo y consolidación institucional. En este contexto, la gobernanza podría generar mejores resultados en torno al derecho a la educación pues facilitaría la elaboración de políticas públicas integrales encauzadas al fortalecimiento de los derechos humanos donde la participación social y la seguridad escolar ocupen lugares fundamentales. La fuerza moral y política que distingue al discurso del derecho a la educación, así como el marco normativo que sustenta al sistema internacional de protección de los derechos humanos, podría dar cobijo a todas aquellas acciones provenientes del heterogéneo universo de actores situados en el mundo entero.

## Notas

<sup>1</sup> El documento está basado en la ponencia *Participación social y la violencia escolar desde la perspectiva del derecho a la educación*, la cual fue presentada en el Foro Derecho a la educación en México, organizado por el Observatorio Ciudadano de Educación (OCE) en la ciudad de México, 17-18 de junio de 2010.

<sup>2</sup> Existen otros documentos internacionales donde también se define la educación. Por ejemplo, los siguientes informes Faure: *Aprender a ser* (1972); Delors: *La Educación encierra un tesoro* (1996); el de la OCDE: *Aprender a cualquier edad* (1996); el Mundial de la Educación de UNESCO: *El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la*

*vida* (2000), el Marco de Acción de Dakar (2000), el Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (PRELAC/OREALC): *Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos* (2007) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), entre otros (INEE, 2010).

<sup>3</sup> Aquí no se estudian los cambios vinculados con las diversas relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en el marco de la federalización educativa que el ANMEB también impulsó al entregarles a las entidades la responsabilidad de la operación de los sistemas educativos de nivel básico.

<sup>4</sup> Es notoria la ampliación del espectro de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sobre todo a la luz de los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano fundamentalmente derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Por cierto, las leyes educativas de Aguascalientes y de Chihuahua señalan explícitamente la participación de los alumnos en las escuelas.

<sup>5</sup> Por ejemplo en México, se cuenta con la colaboración de una red, constituida por investigadores, centros y ONG, “con quienes la Secretaría de Educación Pública y el Distrito Federal trabajan principalmente, fundamentalmente en diagnósticos, planeación, diseño de proyectos y resultados de evaluación [...] La comunicación se da principalmente en forma de informes y documentos proporcionados a los clientes de este tipo de investigación, quienes se responsabilizan por su difusión. La interacción se da a través de seminarios, talleres y del establecimiento de redes. También es digno de mención que las fundaciones y las asociaciones son las que producen estudios y diseños innovadores basándose en las necesidades de los actores específicos. Algunos investigadores del SNI (Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT) también participan activamente en esta comunidad a través de estudios de evaluación de políticas o por medio del desarrollo de trabajos de consultoría o asesoría en temas específicos” (OECD-CERI, 2004:30).

<sup>6</sup> Hay excepciones como las del Consejo Estatal de Participación Social de Sinaloa y los consejos municipales de Ahome, también en dicha entidad donde, siguiendo las indicaciones de la Ley de Educación del estado (artículo 104), se realizan múltiples actividades dirigidas a reconocer el esfuerzo de integrantes de las comunidades escolares sobre la calidad educativa.

<sup>7</sup> Las Asociaciones de Padres de Familia funcionan según el Reglamento emitido el 31 de marzo de 1980 por el entonces presidente de la república José López Portillo.

<sup>8</sup> Los CEPS están compuestos por “padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad

interesados en el desarrollo de la propia escuela” (artículo 68, LGE).

<sup>9</sup> Específicamente, “las Sociedades de Alumnos serán independientes de los órganos y autoridades de las escuelas en que funcionen, y se organizarán bajo formas democráticas, en los términos que los propios alumnos determinen” (artículo 52 Acuerdo Secretarial 97). Esto es congruente con su primer objetivo, el cual es “ejercitar a sus miembros en la práctica de la vida democrática como una forma de contribuir a su formación” (artículo 50, Acuerdo Secretarial 98).

<sup>10</sup> Las reducidas oportunidades que tienen los alumnos para participar en las escuelas contrasta con el papel que podrían alcanzar a través del funcionamiento de las SA, ya que éstas, según la normatividad educativa, permitirían poner en práctica la educación democrática en las secundarias, sin tener que esperar otros momentos o espacios para hacerlo (Cox *et al.*, 2005; Eurydice, 2005; Zurita 2009a, 2009c, 2010).

<sup>11</sup> Los Consejos Técnicos Escolares datan de la década de los treinta, cuando se buscaba crear consejos que redujeran la centralización de las atribuciones técnicas y administrativas del gobierno a través de la participación de los maestros, los alumnos y los padres de familia.

<sup>12</sup> En este año se hizo pública la Estrategia Interinstitucional de Fortalecimiento al Programa Escuela Segura pero, como se advierte en la siguiente cita, una parte importante de este esfuerzo está encaminada a la elaboración de materiales didácticos a cargo de diferentes instituciones. Así, “el 18 de enero del 2010 se llevó a cabo el lanzamiento oficial de la ‘Estrategia Interinstitucional de Fortalecimiento al Programa Escuela Segura’ en las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, con la presencia de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, además de alumnos de escuelas secundarias y primarias con el que se dio inicio a la entrega de 12 millones de materiales impresos y 450 mil discos compactos en las escuelas de educación básica de todo el país” (Presidencia de la República, 2010:93).

<sup>13</sup> Luis Arriaga, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, se-

ñala varios datos que dan cuenta de la inquietante situación que se vive en México debido al notorio incremento de estos problemas durante el gobierno calderonista. Dicha situación está caracterizada por el aumento de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, la violencia asociada al narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común (Arriaga, 2010).

<sup>14</sup> En palabras del 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).

<sup>15</sup> De hecho, esta cualidad es promovida con fuerza por aquellos que postulan la urgente necesidad de construir políticas públicas integrales con un enfoque de derechos humanos (Cunill, 2010).

<sup>16</sup> Por ejemplo, el 21 de junio de 2010 se hizo público en la prensa nacional que la Secretaría de Educación Pública del estado de Nuevo León inició la capacitación, a través de un manual de Protocolos de Seguridad Escolar, en poco más de 5 mil escuelas de educación básica para que maestros y alumnos sepan cómo reaccionar ante situaciones de inseguridad, desastres naturales, incendios, accidentes, amenazas de bomba, disturbios y despliegues policíacos entre otros eventos que ponen en riesgo la seguridad escolar. Justo un día después, el gobernador de

Michoacán, Leonel Godoy, rechazó que en esta entidad pudiera capacitarse a estudiantes o profesores para enfrentar hechos de violencia; ya que lo que a su gobierno le interesa es dirigir los esfuerzos a la prevención (*El Universal* 21 y 22 de junio de 2010).

<sup>17</sup> Este análisis está basado en proyectos de intervención elaborados por 25 Equipos Técnicos Estatales del Escuela Segura que cursaron el diplomado superior en Gestión de ambientes escolares seguros para la construcción de ciudadanía impartido por la FLACSO-México en 2008.

<sup>18</sup> Esta situación es alarmante ya que en la administración federal vigente, en Escuela Segura como en los programas Escuelas de Tiempo Completo y Volver a la Escuela, reside la apuesta por la incentivación o reactivación de la participación social en la educación básica en nuestro país.

<sup>19</sup> El Programa Escuelas de Calidad, por ejemplo, al proporcionarle un conjunto de tareas concretas a los consejos escolares, municipales y estatales indispensables para la ejecución de dicho programa, favoreció notoriamente su instalación y funcionamiento en la administración federal anterior (Martínez Bordon *et al.*, 2007; Zurita, 2008, 2009c). No obstante, vale la pena agregar que en el Acuerdo Secretarial 535 se recomienda la instalación de comités ocupados de varias cuestiones; entre ellas se consideran la protección civil y la seguridad en las escuelas así como el desaliento de las prácticas que generan violencia entre pares. En este sentido, es probable que en el futuro próximo este Acuerdo contribuya no sólo a la operación de los Consejos Escolares de Participación Social sino también a fomentar una relación más cercana entre estos Consejos y el Programa Escuela Segura.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2004). “Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio”, *Sociológica* (México), num. 54, enero-abril, pp. 15-37.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friederich Naumann para la Libertad.

- Arnaut, Alberto (1998). *La federalización educativa en México 1889-1994*. Biblioteca para la actualización del maestro. México: Secretaría de Educación Pública.
- Arriaga V., Luis (2010). “Políticas de seguridad en México opuestas a los derechos humanos”, *Dfensor* (México: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro), (<http://centroprodh.org.mx/centroprodh/index.php>); pp. 6-9.
- Blaya, Catherine y Eric Debarbieux (2008). *Expel violence! A systematic review of interventions to prevent corporal punishment, sexual violence and bullying in schools*. Nueva York / Inglaterra: International Observatory on violence in School -European Observatory on Violence in Schools.
- Bourgon, Jocelyn (2010). “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Reforma y Democracia* (revista del CLAD, Venezuela), núm. 46, febrero.
- Buvinic, Mayra (2008). “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, pp. 37-54.
- Cox, Cristian; R. Jaramillo y F. Reimers (2005). *Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas: Una agenda para la acción*. Washington: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible/ División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil/ Unidad de Educación.
- Cunill G., Nuria (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, *Reforma y Democracia* (revista del CLAD, Venezuela), núm. 46, febrero.
- Di Gropello, Emanuela (1999). “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”, *Revista de la CEPAL* (Venezuela), núm. 68, agosto, pp. 153-170.
- Di Gropello, Emanuela (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Santiago de Chile: PREAL, Documento de trabajo 30.
- Eurydice (La Red Europea de Información en Educación) (2005). *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*. España: Eurydice.
- Gershberg, Alan Ian (1999). “Fostering effective parental participation in education: lessons form a comparison of reform process in Nicaragua and Mexico”, *World Development*, 27 (4): 753-771.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2008). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- INN, UNICEF, OACNUDH (2007). *Políticas públicas y derechos humanos del niño*. Ginebra, Suiza: 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.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010). *El derecho a la educación. Informe 2009*. México: INEE.
- Lahera P., Eugenio (2006). “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?”, *Reforma y Democracia* (revista del CLAD, Venezuela), núm. 36, junio, pp. 45-62.

- Latapí S., Pablo (2005). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Longo, Francisco (2010). “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana”, *Reforma y Democracia* (revista del CLAD Venezuela), núm. 46, febrero.
- López, M. Margarita (2006). *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. Chile: PREAL, Documento de trabajo 35.
- López, Néstor (2007). *Las nuevas leyes de educación América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- Martínez B., Argelia; T. Bracho G. y C. O. Martínez V. (2007). *Los Consejos de Participación Social en la Educación y en el Programa Escuelas de Calidad ¿Mecanismos para la rendición de cuentas?* México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana.
- Mascareño, Carlos (2009). “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte”, *Reforma y Democracia* (revista del CLAD Venezuela), núm. 45, octubre.
- Medellín T., Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Chile: CEPAL.
- Monclús E., Antonio (2005). “La violencia escolar: perspectivas desde Naciones Unidas”, *Revista Iberoamericana de Educación* (España), núm. 38, mayo-agosto, pp. 13-32.
- Moore, Karen; N. Jones y E. Broadbent (2008). *School violence in OECD countries*. Londres: PLAN.
- Muñoz, Vernor (2010). *Informe del relator especial sobre el derecho a la educación*. Misión México. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (1989) *Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra, Suiza: UN.
- Naciones Unidas (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*. Ginebra, Suiza: UN.
- Naciones Unidas. (2007). *Nuestro derecho a ser protegidos de la violencia, Secretaría del Estudio General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas: Social Advocay and Virtual Education Marketing.
- OECD-CERI (2004). “Revisión nacional de investigación y desarrollo educativos. Reporte de los examinadores sobre México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México), vol. IX, núm. 21, abril-junio, pp. 515-550.
- Peters, Guy B. (2007). “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Reforma y Democracia* (revista del CLAD Venezuela), núm. 39, octubre.
- Plan (2008). *La campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*. Working: Plan.

- Pradet, Agnés (2007). "Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence", en: Rosario Ortega R., J. Mora M. y T. Jäger (eds.), *Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet* [E-Book], Alemania: Empirische Paedagogik.
- Presidencia de la República (2010). *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República
- Secretaría de Educación Pública (1982). *Acuerdo Secretarial Número 97 que establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Secundarias Técnicas*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1982). *Acuerdo Secretarial Número 98 por el que se establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1993). *Ley General de Educación*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2008). *Acuerdo Secretarial número 476 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2009). *Acuerdo Secretarial número 513 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2010). *Acuerdo Secretarial número 535 por el que se emiten los Lineamientos para la Operación de los Consejos Escolares de Participación Social*. México: SEP.
- Secretaría de Seguridad Pública (2007). *Programa Sectorial de Seguridad 2007- 2012*. México: SSP.
- Stein, Ernesto *et al.* (coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social, Informe 2006*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/ David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.
- Tomasevski, Katarina (2006). *Free or Fee: 2006 Global Report. The state of the right to education worldwide*, agosto. Copenhague.
- Torres, Rosa María (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Quito: Instituto Fronesis.
- Torres, Rosa María (2006). *Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela*. San Sebastián, España: x Congreso Nacional de Educación comparado "El derecho a la educación en un mundo globalizado".
- UNESCO (2007). *Expert meeting Stopping violence in schools: what works?* París: UNESCO, Headquarters.
- Zorrilla, Margarita (coord.). (2008). *Informe final Evaluación del Diseño del Programa Nacional Escuela Segura*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Zurita Rivera, Ursula (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*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.

- Zurita Rivera, Úrsula (2009a). “La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (México), núm. 4, pp. 43-72.
- Zurita Rivera, Úrsula (2009b). *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, colección Documentos de Trabajo. México: FLACSO.
- Zurita Rivera, Úrsula (2009c). “La participación social y las reformas educativas en América Latina. La discusión pendiente”, en A. M. Goetschel (coord.) *Perspectivas de la educación en América Latina*. Ecuador: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura.
- Zurita Rivera, Úrsula (2010). “Propuestas de intervención sobre violencia escolar. Experiencias de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura en México”, en A. Furlan, M. A. Pasillas; T. Spitzer y A. Nashiki (comps.). *Violencia en los centros educativos. Conceptos, diagnósticos e intervenciones*. Buenos Aires, Argentina: Noveduc.

**Artículo recibido:** 6 de septiembre de 2010

**Dictaminado:** 3 de noviembre de 2010

**Aceptado:** 3 de noviembre de 2010