

# LOS DESAFÍOS DEL PROGRAMA ESCUELA SEGURA

en el vigésimo aniversario  
de la Convención sobre  
los Derechos del Niño<sup>1</sup>

Úrsula Zurita Rivera 


118 **E**n el marco del vigésimo aniversario de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), resulta conveniente examinar las diferentes iniciativas que ha lanzado el Estado Mexicano para atender el grave y creciente problema de la violencia escolar (VE), específicamente a través de las políticas, programas y acciones impulsadas por la *Secretaría de Educación Pública* (SEP). Así, este documento analiza el *Programa Escuela Segura* (PES) en virtud de que, si bien se cuenta con varias experiencias anteriores, éste es el primer programa estratégico federal dirigido a este problema. Aunado a lo anterior, el PES es un programa que se desprende de la política de seguridad pública de la administración federal 2006 - 2012 y, por tanto, su objetivo no sólo está colocado en la VE sino también considera aquella violencia social asociada al incremento del narcotráfico y del crimen organizado y que, de modo inevitable, se refleja en las escuelas públicas de nivel básico.

Sin embargo, conviene resaltar que los objetivos del PES, sobre todo los relativos a la generación de ambientes escolares que garanticen 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*. De este modo, la construcción y fortalecimiento de los ambientes escolares seguros planteada por el PES, podría 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 crucial para la protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes. En las siguientes líneas se desarrollan con mayor puntualidad estas ideas, pero antes es necesario hacer un breve recuento de la CDN y de su concepción sobre la VE.

## La Convención sobre los Derechos del Niño y la violencia escolar

El discurso que respalda y orienta las acciones en materia de prevención e intervención sobre la VE cambió notoriamente en los últimos años. 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 algunos años se reconoce que alude a un problema existente en todas las sociedades y, por ello, resulta

---

 Profesora - Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México. Coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales de la FLACSO - México (2007) y responsable del Área de Egresados de dicha institución (2004). Actualmente es miembro del *Sistema Nacional de Investigadores* del CONACYT con el Nivel 1. Contacto: [uzurita@flacso.edu.mx](mailto:uzurita@flacso.edu.mx); [uzurita@gmail.com](mailto:uzurita@gmail.com)

<sup>1</sup> Este documento está basado en el artículo de la Dra. Úrsula Zurita: *La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México, a 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, el cual será publicado en el número 4, diciembre 2010, de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

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).<sup>2</sup> 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 más vulnerables a múltiples agresiones infringidas por los demás.

En un escenario como éste, resulta oportuno considerar la CDN la cual constituye la referencia obligada para saber no sólo cómo se conciben los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en el mundo contemporáneo, sino 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 aun cuando lo que se desea conocer es la situación que guarda la protección de esta población infantil y adolescente de la violencia en los espacios escolares.

### Antecedentes de la CDN

El 20 de noviembre de 1989, la *Asamblea General de las Naciones Unidas* adoptó la CDN. Esta *Convención* representa el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incluye una 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 es 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).<sup>3</sup> En ella fue reconocida la gravedad del fenómeno universal de la violencia ejercida en contra de niños, niñas y adolescentes así como de sus terribles y, en muchos casos, irreparables consecuencias en la salud y el desarrollo físico, psicológico y social. En particular, la CDN establece en su artículo 19 que la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes comprende:

*“(...) 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 Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible

<sup>2</sup> Según el experto Paulo Sergio Pinheiro, “más de quince años después de la aprobación unánime de la *Convención sobre los Derechos del Niño* aún 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>3</sup> “Artículo 19. 1. Los Estados Partes 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 del 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 del 2009.

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 asociada a la disciplina escolar, se sabe hoy en día que esta violencia no se limita exclusivamente a cuestiones de disciplina y control escolar de las autoridades escolares hacia los alumnos. Actualmente se reconoce que la VE también puede ocurrir entre ellos o entre los propios alumnos pero por causas como la discriminación, el racismo, la pobreza, es decir aspectos que no están vinculados a la disciplina (Naciones Unidas 2006; 2007; UNESCO, 2007). Por ahora, lo que importa destacar es que los artículos 19 y 28 de la CDN colocan la atención en la violencia hacia niños, niñas y adolescentes y en espacios escolares, reconociendo el peligro de este fenómeno que acontece en mayor o menor medida en todos los países del mundo, independientemente de su régimen político, su grado de desarrollo económico, la religión o del tipo de cultura.

El Estado Mexicano al adherirse a esta *Convención*, contrajo compromisos ineludibles sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por estas razones, es importante conocer que han hecho los recientes gobiernos mexicanos en los últimos años respecto al diseño e implementación de políticas y programas que promuevan la creación y el fortalecimiento de ambientes escolares seguros.

### Avances de la CDN en México

México suscribió la CDN en 1990. No obstante, hasta ahora nuestro país no se ha destacado por haber cumplido cabalmente con sus compromisos derivados de dicha adhesión. Si bien se reconocen algunos esfuerzos relevantes; es posible observar que existe cierto grado de descoordinación y falta de continuidad entre los programas a cargo de diferentes administraciones federales y, en particular, de ciertas áreas gubernamentales que tendrían un papel protagónico en la protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Aunque es preciso decir que estas debilidades han estado presentes permanentemente en varios de los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha asumido.

Así, diez años después de la *Cumbre Mundial a favor de la Infancia* celebrada en 1990, se avanzó en varias de las metas establecidas inicialmente.

Por ejemplo, a partir del compromiso adquirido por México durante la *Sesión Especial de la Organización de las Naciones Unidas a favor de la Infancia* llevada a cabo en Nueva York en el 2002, se elaboró el *Programa de Acción 2002 - 2010*. México Apropriado 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.

Enmarcada en este programa surgió 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.

De dicho Programa nació la *Agenda Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, la cual pretendió ser un documento que 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 adolescentes.

La responsabilidad de este Programa fue asignada al entonces recién creado (el 24 de julio del 2001), *Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia* (COIA), cuyo trabajo tendría que darse en colaboración con varias instituciones de gobierno, dada la naturaleza de las tareas asumidas. 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 y 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 de Vicente Fox, 2000 - 2006.

Hoy en día, vemos que como parte de la política social del gobierno de Felipe Calderón, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012* (PND 2007 - 2012) 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 Política. Es en el tercer eje de política pública, llamado Igualdad de oportunidades, donde son 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. De modo que, en lo concerniente a los 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.

De la lucha contra la violencia cometida a niños y adolescentes, especialmente aquella que ocurre en el espacio escolar, se desprende 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 alcanzado algunos avances significativos, es un hecho que en la actualidad predomina la desarticulación no sólo en numerosas acciones, programas y políticas puntuales, sino en asuntos de gran relevancia, por ejemplo, respecto a la noción de violencia que se pretende prevenir y erradicar.

La VE es un fenómeno complejo, multidimensional, diversificado en sus expresiones y creciente conforme pasa el tiempo. Ante esto, la acción ordenada, articulada e integral de múltiples actores se vuelve urgente, así como, la existencia de una coordinación de los programas, proyectos y acciones entre las diferentes agencias gubernamentales dirigidas a la prevención y eliminación de la VE en México. Es aquí donde emerge la relevancia de la CDN puesto que ésta podría ser la referencia fundamental para el diseño e implementación de dichas iniciativas. De ellas sobresale el PES ya que es la principal iniciativa del gobierno federal para abordar el tema de la VE y porque a través de su implementación se podría 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. Para desarrollar este argumento, a continuación se exponen algunos rasgos principales del PES.

121

## El Programa Escuela Segura y la violencia escolar en México

El PES constituye el único programa federal que se dirige al fortalecimiento de ambientes seguros en las escuelas de nivel básico. Según el *Programa Sectorial de Educación 2007 - 2012*,<sup>4</sup> una escuela segura es aquella que está libre de adicciones, violencia y delincuencia. 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.*

Al desprenderse de la política de seguridad y, en especial, de la *Estrategia Limpiemos México*, parte de la preocupación de los crecientes índices de violencia, delincuencia y adicciones que afectan a ciertos municipios del país.<sup>5</sup> En este sentido, el PES no es un programa limitado a la solución o eliminación de los fenómenos asociados a la VE sino que se atiende un tipo de violencia social que aunque puede generar o potenciar la VE, no es idéntica a ésta.

<sup>4</sup> 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” (Gobierno de México, 2007: 8).

<sup>5</sup> En la *Estrategia Limpiemos México*, el papel central lo asume la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye esta Estrategia reside en la Procuraduría General de la República (PGR).

Lo que importa poner de relieve es que 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 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 VE y, de este modo, establezca una vinculación con agencias gubernamentales y organismos de la sociedad civil abocados a la lucha contra este tipo de violencia y a la defensa de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## Desafíos del Programa Escuela Segura

Si bien es cierto que el PES no nació para atender únicamente el problema de la VE, existe la posibilidad para que sea un programa que se apegue de modo explícito 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.

En programas como el PES es evidente que —si bien existe un discurso extendido respecto a la aceptación de emprender acciones conjuntas 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, 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 desesperadas, 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 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.

Por ahora, acerca de las modificaciones que se sugieren al PES, resaltan dos aspectos cruciales estrechamente relacionados. El primero se refiere a conectar en su diseño conceptual y operativo al PES con los lineamientos derivados de la CDN. Si bien el PES reconoce en sus objetivos la ligazón entre la democracia y la generación de ambientes escolares seguros,<sup>6</sup> 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.

El segundo consiste en propiciar la articulación de esfuerzos entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, internacionales, regionales, nacionales y locales para que realicen actividades relevantes en torno a la prevención y eliminación de la VE. La implementación del PES en las entidades federativas ha mostrado que la SEP, la SSP, la PGR y los *Consejos Contra las Adicciones* son quienes realizan permanentemente diferentes actividades con los miembros de las comunidades.<sup>7</sup> Sin embargo, no se han aprovechado experiencias anteriores en el diseño y operación de programas federales y estatales desarrollados en los

<sup>6</sup> Por ejemplo, un objetivo específico se propone: “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.”

<sup>7</sup> 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 Ambito Escolar” (Gobierno de México, 2009: 98).

sistemas educativos; como, por ejemplo, *Contra la violencia, Eduquemos para la paz, Educación en Derechos Humanos*, o 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 incluso otras áreas de gobierno han acumulado respecto a la defensa de los Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en nuestro país. No obstante, la coordinación entre múltiples actores es un reto no menor puesto que exige el diseño y funcionamiento de sistemas de información y monitoreo complejos que comuniquen de manera eficiente y eficaz a múltiples y diversas áreas del Estado con actores de la sociedad que normalmente no trabajan de modo conjunto (Buvinic, 2008).

## Reflexiones finales

En todo programa público, el proceso de implementación enfrenta situaciones inesperadas que requieren ser detectadas oportunamente por los tomadores de decisiones en la materia para que, en caso de ser necesario, se rectifique el rumbo del programa. A partir de este argumento, sería posible que el PES replantea 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 otros 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 programas respecto a los Derechos de la infancia y la adolescencia emprendidos por el actual gobierno mexicano.

Este imperativo es más acuciante cuando se ha documentado la mayor vulnerabilidad a la que se hayan expuestos los alumnos, los docentes, las autoridades educativas e inclusive los edificios escolares en ciertas regiones y países que, como México, enfrentan conflictos armados e inseguridad (UNESCO, 2010a, 2010b). En un clima de grave deterioro social como el que vivimos, cada vez es más común escuchar sucesos donde se ven afectados los alumnos o sus profesores y directores, donde las escuelas dejaron de ser espacios seguros para convertirse, por múltiples razones, en blanco de ataques. En este escenario, están surgiendo complejas combinaciones entre la VE y la violencia social ante las cuales es urgente la reconsideración del PES en el marco de los preceptos de la CDN.

## REFERENCIAS

BUVINIC, Mayra. *Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención.*, en: *Pensamiento Iberoamericano*. No. 2., pp. 37 – 54.

GOBIERNO DE MÉXICO. Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*. México. 2007. 324p.

GOBIERNO DE MÉXICO. Presidencia de la República. *Tercer Informe de Gobierno*. México. 2009. 724p.

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.. *Políticas públicas y Derechos Humanos del niño*. IIN - UNICEF – OACNUDH. 2007. 259p.

NACIONES UNIDAS. *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. 2007. 59p.

Naciones Unidas. *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*. 2006. 88p.

UNESCO. *Education under attack*. France: UNESCO. 2010a. 248 p.

UNESCO. *Expert meeting “Stopping violence in schools: ¿what works?”* UNESCO, Headquarters. París. 27 - 29 June. 2007. 67 p.

UNESCO. *Protecting Education from Attack. A state of the art review*. France: UNESCO. 2010b. 309 p.

