

DILEMAS DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA SEGURIDAD Y LA VIOLENCIA ESCOLAR: REFLEXIÓN DE LA EXPERIENCIA MEXICANA ACTUAL

Ursula Zurita Rivera *

RESUMEN

94 *El artículo parte de la idea de que en la gobernanza implica que metas son establecidas colectivamente y, por ende, múltiples actores participan en la elaboración y ejecución de políticas públicas dirigidas a problemas complejos cuya solución requiere ese tipo de colaboración. Estos planteamientos se usan para analizar el Programa Escuela Segura (PES), implementado desde el 2007 en las escuelas públicas de educación básica en México. Si bien la gobernanza parece la opción más adecuada para construir y poner en marcha iniciativas para la prevención y eliminación de la violencia en las escuelas y su entorno, la investigación muestra que la colaboración de numerosos actores puede generar algunas dificultades en la concepción del problema público, en el establecimiento de prioridades de la política y en el desarrollo de diversos procesos de participación que supone su diseño e implementación.*

Palabras clave: Gobernanza. Seguridad y Violencia Escolar. Programa Escuela Segura. Actores participantes, México.

OS DILEMAS DA GOVERNANÇA FRENTE À SEGURANÇA E À VIOLENCIA ESCOLAR: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA MEXICANA ATUAL

RESUMO

O artigo parte da ideia de que a governança implica em que metas são estabelecidas coletivamente e, por isso, múltiplos atores participam da

* Profesora-investigadora y coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO - México. Evaluadora de los Fondos Sectoriales de Investigación en Educación Básica de la SEP-CONACYT Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/México.

elaboração e execução de políticas públicas com vistas a problemas complexos cuja solução requer esse tipo de colaboração. Essas exposições se usam para analisar o Programa Escola Segura, implementado desde 2007 nas escolas públicas de educação básica no México. Embora a governança pareça ser a opção mais adequada para construir e pôr em marcha iniciativas para a prevenção e eliminação da violência nas escolas e em seu entorno, o trabalho mostra que a colaboração de numerosos atores pode acentuar algumas dificuldades na concepção do problema público, no estabelecimento de prioridades da política e no desenvolvimento de diversos processos de participação que pressupõem seu desenho e implementação.

Palavras-chave: Governança. Segurança e violência escolar. Programa Escola Segura. Atores participantes. México.

THE DILEMAS OF THE MODERN GOVERNANCE RELATIVELY TO SCHOOL SECURITY AND VIOLENCE: CONSIDERATIONS ABOUT THE ACTUAL MEXICAN EXPERIENCE

95

ABSTRACT

This paper discusses the idea that the governance implies that aims are established collectively and for this several actors take part in the elaboration and accomplishment of public politics pointing to complex problems which solution requires such kind of collaboration. These explanations are used to analyses the Safety School Program implemented since 2007 in public primary schools in Mexico. Although the governance seems to be the most proper option to construct and put in practice initiatives to prevent and eliminate violence in schools and their neighborhood, the study reveals that the collaboration of numerous actors can accent some difficulties in the conception of the public problem, in the establishment of priorities in politics and the development of several process of participation that their design and implementation presume.

Keywords: Governance. School security and violence. Safety School Program. Participant actors. Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

La reciente publicación de la obra intitulada *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* de Luis F. Aguilar, editado por la *Colección Palabras en Libertad* de la Fundación Friederich Naumann para la Libertad, examina una discusión que ha ocupado un lugar central en los últimos años tanto en el ámbito académico como también en el espacio político¹. A partir de una reflexión sistemática y profunda sobre el concepto gobernanza, Aguilar(2010) conduce a los lectores por una detallada exposición analítica que da cuenta de los cambios gestados en los gobiernos de las sociedades contemporáneas. En este recorrido, por cierto accesible a todo aquel interesado en este debate, Aguilar plantea no sólo sus significados, utilizaciones, así como sus componentes; también reconstruye la evolución de la noción gobernanza la cual constituye una vía para leer la propia transformación del estado y de las sociedades.

96

La gobernanza se perfila, entonces, como un concepto que posee tanto una dimensión descriptiva como otra explicativa (Aguilar, 2010, p.34). Por lo tanto, se convierte en una referencia fundamental para el análisis académico de las políticas públicas. Dada la complejidad de los asuntos que representan los problemas públicos que aquejan a nuestras sociedades, la gobernanza si bien reitera la importancia de los contenidos de la política, también contiene elementos conceptuales para preguntarnos cómo se hace la política (Longo, 2010). En este sentido, la obra de Aguilar es una referencia clave para examinar las políticas y los programas partiendo de perspectivas más sugerentes y más útiles para la construcción de acciones eficientes y eficaces. Con el objeto de aplicar en la medida de lo posible, varios aspectos de la discusión sobre la gobernanza expuestos por Aguilar(2010) analiza el Programa Escuela Segura, el cual está siendo implementado en México desde el 2007 con el objeto de *consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas*².

1. Una primera versión de este libro, tal como lo precisa el propio autor, se encuentra en: Luis F. Aguilar *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cuaderno de liderazgo 17* publicado en el año 2009 por la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE) y la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática de la ESADE.

2. Este enunciado corresponde al objetivo específico del programa señalado en las Reglas de Operación del programa del 2009 y reiterado en las que están vigentes. (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009).

El argumento central de este artículo parte de la idea de que la gobernanza implica que las metas son establecidas colectivamente y, por ende, múltiples actores participan en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas dirigidas a problemas que, dada su complejidad, requieren ese tipo de colaboración (Aguilar, 2007, 2010; Bourgon, 2010; Cunill, 2010). Bajo esta óptica, esta nueva forma de gobernar parece ser la opción más adecuada para construir y poner en marcha iniciativas orientadas a la prevención y eliminación de la violencia a la que las escuelas y sus entornos se encuentran expuestos. Así pues, el paradigma de la gobernanza constituye un marco conceptual que permite aprehender el estudio de la violencia y examinar las acciones emprendidas, pero también posibilita plantear iniciativas nacidas, definidas, diseñadas e implementadas a través del consenso, negociación y cooperación de una diversa y heterogénea gama de actores. La violencia representa un problema que al poner en riesgo la vigencia y respeto de los derechos humanos está siendo abordado por múltiples actores ocupados no sólo en la educación sino también en la salud, la cultura, la democracia, el desarrollo social, entre otros asuntos. Es decir, desde un enfoque de derechos humanos (Cunill, 2010), el tema de la violencia a la que se encuentra expuesta esta importante porción de la población, es un asunto que rebasa a la educación y que está vinculada estrechamente con otras áreas responsables de asegurar el bienestar de la niñez y juventud (Torres, 2006). En una aproximación como ésta, se vuelve esencial la colaboración de múltiples actores para crear estrategias más integrales en donde se confirmaría que la construcción y fortalecimiento de los ambientes escolares es un asunto que compete a todos aquellos que velan por el derecho a la educación y por la protección y defensa de los derechos humanos (Zurita, 2010b).

97

Dados los retos que emergen en nuestras realidades, esta discusión también pone de relieve la complejidad de la violencia en las escuelas, ya que, como sostienen los especialistas, ésta

obedece a múltiples factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales. Los fenómenos que acompañan al comportamiento violento cruzan, constantemente, las fronteras entre individual, familia, comunidad y sociedad. A su vez, la violencia tiene consecuencias que abarcan diversos ámbitos: individuales, familiares, comunales y sociales. La propia

multidimensionalidad de la violencia genera distintas manifestaciones de la misma o distintos tipos de violencia, los cuales tienen particularidades específicas cuando se trata de niños, niñas y adolescentes que la viven o que la han sufrido y que...tienen diferentes facetas y grados de intensidad (Naciones Unidas, 2007, p. 22)³.

Por la complejidad progresiva de la violencia, resulta urgente replantear las perspectivas disciplinarias que permitan su estudio así como analizar si las acciones gubernamentales emprendidas hasta ahora resultan las opciones más adecuadas para su prevención y erradicación. Así, tanto quienes se dedican a su investigación como aquellos responsables de la toma de decisiones en torno a la seguridad y la violencia en las escuelas enfrentan hoy en día numerosos dilemas que abarcan desde la carencia de un consenso académico en torno a las formas en que se conceptualiza, estudia y se registran estos fenómenos, hasta la discusión acerca de las mejores o más pertinentes acciones que comprende el diseño, implementación y evaluación de estrategias orientadas a su prevención, tratamiento y erradicación de los espacios escolares.

98

En síntesis, la complejidad inherente a los temas de violencia y seguridad escolar reclama un abordaje que puede ahora ser asumido desde la gobernanza; ya que, como recuerda Aguilar, el cambio de la gobernanza y de la política misma hacia un patrón de interdependencia se debe a que, tal como lo señaló Kooiman años atrás,

[...] los problemas sociales son en gran medida el resultado de varios factores interdependientes...y ya no pueden ser considerados como los efectos de un único factor, así como al hecho de que el conocimiento técnico y político de los problemas y sus soluciones posibles está disperso entre muchos actores (1993, p. 255).

En este sentido, los planteamientos expresados por Aguilar(2010) permiten hacer visibles retos que emergen cuando el gobierno

3. Aunado a lo anterior, en el particular caso de la región de América Latina y el Caribe, las expresiones de la violencia escolar se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad, el cual surge a la luz del tipo de ámbito (rural o urbano), de región, de ciudad y dentro de ésta, según la edad, el sexo y el grupo socioeconómico.

trata estos asuntos como problemas de política pública⁴. Dentro de estos desafíos, en estas páginas, destaco sólo aquellos relacionados con la colaboración de múltiples actores que tienen algún tipo de responsabilidad en la formulación, diseño e implementación de la política de seguridad, específicamente de aquella que atañe al Programa Escuela Segura. Para entender esta reflexión, en el siguiente apartado, se mencionan algunos rasgos de la política de seguridad en el contexto mexicano. Posteriormente el examen se enfoca en ciertos retos que emergen con mayor nitidez cuando colaboran diferentes actores en un programa como Escuela Segura. Estas cuestiones tienen que ver con: a) la concepción de la seguridad escolar como un problema de política pública, b) el establecimiento de prioridades respecto al combate de la violencia en las escuelas, y c) las características de los diversos procesos de participación que suponen el diseño e implementación de dicho programa. Finalmente, el documento hace una breve recapitulación de varios asuntos que permanecen como desafíos para este programa.

2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN MÉXICO Y EL PROGRAMA ESCUELA SEGURA 99

Para la actual administración federal mexicana, la seguridad reviste de singular importancia tal como lo revela el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (Gobierno de México, Presidencia de la República, 2007) y los posteriores instrumentos de política pública creados para combatir el crimen organizado, la impunidad y la inseguridad. Dentro de los principales instrumentos se hallan el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008 – 2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007- 2012 y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, así como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, 2009). Cada uno de ellos asigna responsabilidades y tareas distintas según el actor responsable de su operación, pero en todos se manifiesta de manera relativamente consistente que

4. Es preciso subrayar que este artículo no pretende hacer una evaluación del diseño ni de la implementación de la política de seguridad o del Programa Escuela Segura.

la denuncia y participación ciudadana, la cultura de la legalidad, la prevención de las adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades, son medios para combatir estos problemas que aquejan a la sociedad.

100

Es en este contexto donde al gobierno mexicano le interesa resguardar la seguridad en las escuelas de educación básica. Así, en 2007 se creó por decreto presidencial al Programa Escuela Segura y, aunque éste constituye uno de los principales programas estratégicos en el sector educativo de esta administración federal, este programa expresa un notorio cambio respecto a otras experiencias federales o estatales⁵. Entre los principales cambios sobresale que esta tarea no está restringida al área de educación y su natural responsable, la Secretaría de Educación Pública. Tampoco está dirigida exclusivamente a los integrantes de las comunidades escolares, ni está limitada a la educación básica. El Programa Escuela Segura forma parte de los cuatro principales programas que estructuran la *Estrategia Limpiemos México*, en su eje dedicado a la prevención. Los otros programas son *Comunidades Seguras*, *Salud sólo sin drogas* – o también identificado como *Al frente sin drogas* – y el Programa *Recuperación de Espacios Públicos* a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, la de Salud y la de Desarrollo Social, respectivamente⁶. Al formar parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y, en especial, de la Estrategia Nacional de Seguridad Limpiemos México, el Programa Escuela Segura parte del supuesto de que la seguridad en los centros escolares tiene que ver con lo que ocurre dentro y afuera de las escuelas. Por tal razón, en esta estrategia se prevé la coordinación y articulación entre los gobiernos estatales y municipales, así como entre distintas dependencias federales en áreas dedicadas a la promoción de la

5. Por ejemplo, las siguientes experiencias: Programa *Comunidades Seguras* (Secretaría de Educación Pública – Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México), *Contra la violencia, eduquemos para la paz. Por ti, por mí, por todo el mundo* (Universidad Pedagógica Nacional y Grupo de Educación Popular con Mujeres), *Valores para vivir* (Guerrero), *Prevención de la violencia* (Hidalgo), entre otros.

6. La parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye *Limpiemos México* reside en la Procuraduría General de la República.

educación, la salud, el deporte, la recreación, el arte y la cultura, la prevención de adicciones y violencia.

2.1 El Programa Escuela Segura y la Secretaría de Educación Pública

En un discurso pronunciado el 6 de febrero del 2007 por el presidente de México, Felipe Calderón, durante una visita al estado de Jalisco, se hizo público el Programa Escuela Segura⁷, cuando reconoció que las escuelas y su entorno habían dejado de ser espacios seguros para las niñas, niños y jóvenes de nuestro país. En este discurso, Calderón habló de este nuevo programa como un esfuerzo del gobierno federal encaminado a organizar acciones con el propósito de crear una cultura de la prevención y un clima de seguridad del entorno escolar. Desde ahí, el presidente fue muy enfático al subrayar que ante la magnitud del objetivo, era esencial contar con el apoyo de todos, es decir, del gobierno, los maestros, los padres de familia; sin embargo, solicitó explícitamente al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador General de la República que diseñaran un programa orientado a construir, primero, escuelas seguras y, posteriormente, comunidades seguras.

101

El Programa Escuela Segura constituye el primer y hasta ahora único programa a nivel federal que está dirigido a la gestión de ambientes seguros en las escuelas de nivel básico. Sin tener como objetivo principal combatir la violencia escolar, este programa parte de la preocupación de 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 (ver cuadro 1). En consecuencia, de acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, una escuela segura es aquella que está libre de las adicciones, la violencia y la delincuencia⁸. Por tanto, Escuela Segura pretende solucionar o aminorar los fenómenos asociados a un tipo

7. Sitio electrónico <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=28908>

8. Este Programa Sectorial establece puntualmente que se pretende *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.*

de violencia social que, si bien puede generar o potenciar la violencia que ocurre en las escuelas, no se restringe a 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” (Moore, Jones & Broadbent, 2008, p.7). Es por ello que el Programa, aunque de carácter nacional y orientado a las escuelas públicas de educación básica, está dirigido prioritariamente a escuelas localizadas en los municipios de mayor incidencia delictiva⁹. Las escuelas que son aceptadas reciben apoyos económico y técnicos, como de capacitación, asistencia técnica y materiales educativos, para desarrollar diversas actividades que fomenten “la cultura de la prevención de adicciones y violencia [...] y fortalezcan vínculos entre las escuelas y los ayuntamientos de los municipios” (Zorrilla, 2008, p. 3).

9. No obstante, también es posible que escuelas situadas en otros municipios puedan, si así lo desean, ser beneficiadas por este programa.

CUADRO 1

Objetivo General: Contribuir a mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes escolares seguros.

Objetivo Específico: Consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas, propios para la formación integral de los alumnos.

Para alcanzar estos objetivos se requiere:

1. Instrumentar en las escuelas acciones para la gestión de la seguridad escolar.
2. Establecer coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales, así como con organizaciones de la sociedad civil .
3. Fomentar la participación de maestros, padres de familia y alumnos en la prevención del riesgo escolar.
4. Promover el desarrollo de competencias para la convivencia democrática y el pleno ejercicio de los derechos humanos como una vía para fortalecer la cultura de la prevención en las escuelas públicas que imparten educación preescolar, primaria y secundaria.
5. Favorecer la convivencia democrática, armónica, solidaria y respetuosa en la Comunidad Escolar, con la participación de sus miembros para la generación de ambientes seguros.
6. Impulsar acciones que favorezcan la seguridad en la Comunidad Escolar y la protección ante riesgos potenciales del entorno comunitario, en colaboración con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con organizaciones de la sociedad civil.
7. Impulsar una cultura en favor de la salud y la no violencia en las comunidades escolares, sustentada en el desarrollo de competencias ciudadanas orientadas hacia la prevención y el autocuidado ante situaciones de riesgo social como la violencia, las adicciones y la delincuencia.
8. Potenciar la formación ciudadana que se brinda a los alumnos a través del currículo de educación básica en las asignaturas de Formación Cívica y Ética, Cultura de la Legalidad y otras materias que contemplan aspectos del cuidado de la salud, la prevención del consumo de sustancias adictivas, prevención de la violencia hacia las mujeres, la negociación y el diálogo para resolver conflictos, la toma de decisiones y el desarrollo de un plan de vida identificado con el mejoramiento de la convivencia social.
9. Orientar, monitorear y evaluar las experiencias generadas en las escuelas públicas de educación básica, zonas escolares, municipios y Entidades Federativas para la construcción de ambientes democráticos y seguros.

103

Fuente: Gobierno de México – Secretaría de Educación Pública 2008, 2009.

Tal como el presidente Calderón lo anunció hace más de tres años, la cobertura del Programa Escuela Segura ha ido creciendo conforme

ha transcurrido el tiempo. Así, según datos de la Subsecretaría de Educación Básica, en 2007 las escuelas beneficiadas fueron mil 175 y, en el año actual 24 mil 733. En correspondencia a este incremento (en la actualidad un poco más del 10% de las escuelas), ha corrido el aumento de los recursos destinados al Programa (ver cuadro 2). Estos cambios si bien reflejan el interés de las autoridades federales por fortalecer la política de seguridad; es también un reflejo de la inquietante situación que se vive en México debido al incremento de la violencia, el crimen y el narcotráfico¹⁰.

CUADRO 2				
	2007	2008	2009	2010
Escuelas Beneficiadas	mil 175	14 mil 308	16 mil 500	24 mil 733
<i>Presupuesto destinado (millones de pesos)</i>	32	278.5	200	226.5

Fuente: Secretaría de Educación Pública – Subsecretaría de Educación Básica 2010.

- 104 Los primeros meses de funcionamiento de Escuela Segura (de febrero a septiembre del 2007) estuvieron destinados a identificar las iniciativas existentes encaminadas a atender la seguridad escolar con una cobertura concentrada en ciertos municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal. A lo largo del ciclo escolar 2007-2008, en una segunda fase, este programa trazó como su objetivo principal la incorporación del enfoque formativo a las acciones preventivas realizadas por las escuelas primarias y secundarias de los 45 municipios identificados por la Secretaría de Seguridad Pública como los que concentran al 58% de los índices delictivos del país. A partir del 2008, el Programa Escuela Segura emprendió un tercer momento, que concluirá en el 2012, cuyo propósito

10. Al respecto Luis Arriaga, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, señala que “la producción, el tráfico y el consumo de drogas no han disminuido: la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 mostró que en seis años aumentó 50% el número de personas adictas a las drogas ilegales. Con la guerra calderonista también aumentó la violencia asociada al narcotráfico: en 2006 fueron asesinadas 2.221 personas, 2.561 en 2007, 5.620 en 2008 y 8.281 en 2009. La violencia no se reduce a contabilizar asesinatos, también se expresa en las extorsiones, secuestros y robo de autotransportes. Uno de estos crímenes se relaciona con el secuestro de migrantes que transitan por México, delito que ha alcanzado las dimensiones de una tragedia humanitaria” (2010, p. 7).

central es la implementación de estrategias de trabajo académico vinculado con las acciones inmediatas y preventivas establecidas por la comunidad de las escuelas públicas de nivel básico de los municipios y delegaciones políticas con mayores problemas de delincuencia.

Al revisar sus Reglas de Operación emitidas en 2008 y 2009 (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009) se advierte que Escuela Segura es un programa cuyos lineamientos asociados a los objetivos, población destinataria, requisitos, procedimientos de selección, tipo de apoyo técnico, derechos y obligaciones de escuelas beneficiadas, participantes, operación, entre otros; en general se han mantenido en estos años. Si hay cambios, estos se observan con mayor claridad en los Informes de Avances del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales fundamentalmente están relacionados con algunas puntualizaciones acerca de la manera en que el gobierno federal ha concebido el problema de la seguridad escolar y los asuntos que de él se derivan (ver cuadro 3). En el caso del Primer Informe de Gobierno de México, Presidencia de la República (2007), es evidente la preocupación por la delincuencia y las adicciones que están asociadas a la violencia. En este sentido, el propósito es tener ambientes de seguridad que favorezcan el aprendizaje y desarrollo integral de los niños y jóvenes. Asimismo se ponen de relieve a las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas del país. En cuanto al Segundo Informe de Gobierno de México, Presidencia de la República (2008) se refuerza la idea de que las escuelas se *consoliden* como espacios seguros y confiables y que *impulsen* la participación social como estrategia de autogestión y modelo educativo basado en el desarrollo de competencias. Sin embargo, no se especifica qué tipo de modelo y competencias se tiene en mente, tampoco en qué tipo de población se desean desarrollar. Habría que decir que tanto la participación social como el modelo educativo basado en el desarrollo de competencias son nociones que no aparecían en el Primer Informe de Gobierno. De igual modo, aquí el foco del Programa Escuela Segura registra una modificación importante pues se menciona explícitamente a las escuelas públicas de educación básica del país. Por su parte, en el Tercer Informe de Gobierno de México, Presidencia de la República (2009), se confirma el deseo de que las escuelas sean espacios libres de la violencia, la

delincuencia y las adicciones, pero por primera vez se especifica que este Programa capacita al personal directivo y docente para desarrollar nuevas habilidades que permitan fortalecer la participación comunitaria, mejorar la gestión escolar, mediar conflictos y prevenir el consumo de sustancias adictivas en el alumnado.

106 En principio, hay tres puntos que merecen una reflexión más detallada. El primer aspecto es que el Programa Escuela es una clara expresión del único tema transversal, desde la opinión de varias organizaciones nacionales de la sociedad civil ocupadas en la defensa de los derechos humanos, que caracteriza al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que es la seguridad pública. En efecto, Escuela Segura está dirigido a un tipo de violencia que, aunque puede generar o potenciar la violencia escolar, no es ésta su principal objetivo. En segundo lugar, los tres Informes de Gobierno confirman el interés de tener escuelas públicas libres de violencia, delincuencia y adicciones y reiteran la vinculación de este programa con la *Estrategia Limpiemos México*. Por último, en estos Tres Primeros Informes no hay una referencia explícita a tareas realizadas en torno a la promoción de un papel activo, participativo de los alumnos, vinculado con la formación ciudadana democrática. Quizás por ello en los lineamientos de este Programa no hay una alusión precisa de la educación ciudadana, ni de los graves efectos que provoca la violencia en la protección, respeto y ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Dilemas de la gobernanza frente a la seguridad y la violencia escolar: reflexión de la experiencia mexicana actual

CUADRO 3. EL PROGRAMA ESCUELA SEGURA EN LOS TRES PRIMEROS INFORMES DEL GOBIERNO FEDERAL		
2007	2008	2009
El Programa Escuela Segura (PES) surge en la actual administración como una respuesta de las autoridades educativas ante la problemática de la violencia, la delincuencia y las adicciones que se presentan en el entorno de las escuelas y que están empezando a afectar al interior de las mismas (2007, 290).	El Programa Escuela Segura atiende la necesidad de generar ambientes escolares seguros y armónicos que beneficien el desarrollo integral de los alumnos de escuelas de educación básica ubicadas en zonas donde la presencia de violencia, delincuencia y adicciones pongan en riesgo los procesos formativos (2008, 347).	El Programa busca generar un ambiente seguro y armónico para el desarrollo integral de los estudiantes en las escuelas de educación básica a fin de que éstas se constituyan en espacios libres de violencia, adicciones y delincuencia, fortaleciendo el desarrollo de actitudes y valores en la cultura de la prevención y en la seguridad escolar (2009, 100).
Tiene como propósito central que las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas del país se constituyan como espacios libres de violencia, delincuencia y adicciones, donde los niños y jóvenes aprendan dentro de un ambiente de seguridad que favorezca su desarrollo integral (2007, 290)	El programa se enfoca a consolidar a las escuelas públicas de educación básica del país como espacios seguros y confiables, impulsando la participación social como estrategia de autogestión y un modelo educativo basado en el desarrollo de competencias (2008, 347).	El Programa Escuela Segura como parte de la Estrategia Limpiemos México, contribuye a mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica a través de la gestión colectiva de ambientes escolares seguros propicios para su formación integral (2009, 100).
En la primera fase (febrero – junio 2007), se realizó un diagnóstico escolar, donde se establecen medidas preventivas a través de acciones que se reflejan en un Plan de Seguridad Escolar. Dichas acciones pueden ser: la organización de brigadas de seguridad, alumbrado de la vía pública alrededor de la escuela y al interior, así como la posible detección de alumnos con problemas de adicciones y/o delincuencia para su oportuna canalización, entre otras (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2007, 291) ¹¹ .	Las asesorías y los materiales se dirigen a orientar sobre la autoestima y asertividad, los daños y consecuencias de las drogas, el manejo del estrés y la toma de decisiones, el proyecto de vida y administración del tiempo libre, a fin de presentarles los beneficios de vivir una vida saludable alejados de la delincuencia y las adicciones (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2008, 347).	El Programa capacita al personal directivo y docente para desarrollar nuevas habilidades que permitan fortalecer la participación comunitaria, mejorar la gestión escolar, mediar conflictos y prevenir el consumo de sustancias adictivas en el alumnado (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2009, 478 y 479).

11. Las acciones realizadas a través de los programas de Prevención y Combate a las Adicciones, Rescate a Espacios Públicos, y Escuela Segura, se reportan, respectivamente en los apartados 3.2 Salud, 1.3.3 Participación Ciudadana en la Prevención y Combate del Delito, y 3.3 Transformación Educativa, del Tercer Informe de Gobierno.

2.2 Los retos de la gobernanza en el combate de la violencia escolar

108

Debido a sus características, 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 (gobiernos, académicos, sociedad civil, medios de comunicación) y de diferente escala (local, estatal, nacional, regional, mundial). Asimismo, a partir de una aproximación centrada en la escuela, se necesita la colaboración de diferentes actores, no sólo de los miembros de las comunidades escolares sino también de las autoridades educativas y políticas locales para abordar el problema. En este contexto, la recomendación constante es que se pueden organizar iniciativas más integrales tanto en sus propósitos y estrategias, como en la delimitación de su población beneficiaria. Es decir, se ha verificado en repetidas ocasiones que las modificaciones curriculares expresadas en los planes y programas de estudio, las acciones dirigidas únicamente a los alumnos, las iniciativas orientadas sólo a las escuelas, la creación de legislaciones favorables para eliminar la violencia en las escuelas y/o la asignación de financiamientos especiales para la realización de programas y actividades, por nombrar algunas acciones, son insuficientes para su erradicación y prevención¹². Hoy se sabe que las acciones que han tenido resultados positivos, se distinguen porque están fundamentadas en la colaboración de diversos actores. Esta particularidad le otorga cierta permanencia y consolidación a las acciones, genera la apertura de los centros escolares a la sociedad, así como promueve el aprendizaje, la cooperación y la confianza social. Aunado a ello, se confirma el supuesto de que la seguridad escolar es una condición para los procesos de

12. En general, la literatura especializada en este tema reconoce el valor de acciones como las señaladas. Sin embargo, por ejemplo, se asume que "aunque resultan fundamentales en la reducción de la violencia en las escuelas, no se puede esperar que las intervenciones locales tengan éxito sin un entorno legislativo favorable...no obstante las leyes por sí solas son insuficientes. Su riguroso cumplimiento es imprescindible para reducir los casos de violencia escolar porque si no se cumplen, las leyes se tornan irrelevantes. [Pero] los recursos también son importantes. Asegurar suficientes fondos garantiza una adecuada respuesta a la violencia escolar y al mismo tiempo, muestra el nivel de compromiso político para abordar el problema" (Moore, Jones & Broadbent, 2008, p. 50).

enseñanza-aprendizaje¹³, y un aspecto central para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años¹⁴.

Varios son los problemas relacionados con la gobernanza y la actuación para promover y fortalecer la seguridad en los ambientes escolares en México. Por ahora, en las siguientes páginas se analizan tres problemas que se consideran dentro de los más acuciantes en la experiencia del Programa Escuela Segura.

a) Problemas relacionados con las prioridades establecidas en torno al asunto público

El Programa Escuela Segura posee cualidades en su formulación, diseño e implementación que lo convierten en un interesante objeto de análisis. En buena medida ello se deriva de las prioridades asociadas actualmente a la seguridad y la violencia en las escuelas y, en general, la violencia en México, que guían las acciones de diferentes actores involucrados. Al respecto, se distinguen tres cuestiones que expresan la complejidad que supone el establecimiento de dichas prioridades por parte de diversos actores. En primer lugar, conviene recordar que este programa tiene el objetivo principal de *consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables [donde] la seguridad refiere al resguardo de su integridad física, afectiva y social en la escuela, así como en el entorno comunitario que rodea a las escuelas* (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009). Esto implica, como se dijo antes, que no es un programa orientado primordialmente a la violencia escolar, es decir, a la violencia ejercida entre sí por diferentes miembros de las comunidades escolares – ya sea entre alumnos, entre

109

13. De acuerdo con el Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, el clima escolar “es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes. Por tanto la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes” (LLECE, 2008, p. 45).

14. La seguridad en las escuelas y su entorno forma parte de los derechos humanos que protegen numerosos organismos internacionales y también deberían serlo por las sociedades (Naciones Unidas, 2006). Desde la perspectiva del derecho a la educación, la violencia amenaza la formación y ejercicio democráticos y, sin duda, la dignidad humana, la integridad física, psicológica y social de todos aquellos involucrados en el proceso educativo (Zurita, 2010 b).

autoridades educativas o de autoridades educativas a alumnos o viceversa – o, bien, por la propia institución educativa hacia cierto tipo de actor, generalmente los alumnos (Gómez, 2005). Sin embargo, tal como lo muestra una investigación anterior (Zurita, 2009a)¹⁵, los Equipos Técnicos Estatales responsables en la Secretaría de Educación Pública de la implementación de Escuela Segura¹⁶, encaminan buena parte de sus esfuerzos sobre todo hacia la prevención y reducción del *bullying*¹⁷.

110

En segundo lugar, aunque es un programa que parte del supuesto de que *la seguridad en las escuelas de educación básica es una condición imprescindible para que niños y adolescentes estudien y aprendan [así como] una garantía para hacer efectivo el ejercicio del derecho de niños y adolescentes a la educación*; ni en su diseño ni en su implementación aparece alguna referencia específica a la colaboración de organizaciones nacionales e internacionales abocadas a la defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De hecho, a pesar de que recientemente se cumplió el vigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, la operación cotidiana del Programa Escuela Segura no está enmarcada en las acciones que el gobierno mexicano realiza para cumplir los compromisos que asumió al suscribirla (Zurita, 2009b, 2010a); lo cual revela cierta inconsistencia pues, dentro de sus medios, se identifica la relevancia del desarrollo de las competencias para la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos y establece como meta la construcción de ambientes democráticos seguros (ver cuadro 1).

15. 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.

16. De acuerdo con sus Reglas de Operación, la Coordinación Estatal del Programa Escuela Segura y la del Distrito Federal y sus respectivos Equipos Técnicos son las encargadas de la operación de este programa y entre las principales obligaciones que tienen está la coordinación de diversas actividades de gestión, capacitación, seguimiento y evaluación sobre el mejoramiento de los ambientes escolares; establecer los mecanismos para brindar acompañamiento y orientación a las escuelas beneficiadas en los procesos de planeación e implementación del mismo (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, p. 9).

17. Por ejemplo entre 2008 y 2009, la FLACSO México impartió un *Curso en Línea Mediación de Conflictos, Prevención de las adicciones y la violencia en escuelas de educación básica*, a miles de directores y profesores cuyas escuelas de nivel básico participan en el Programa Escuela Segura.

En tercer lugar, al tener su origen en la política de seguridad pública, el control del Programa Escuela Segura no reside en la Secretaría de Educación Pública sino en la Secretaría de Seguridad Pública – por ejemplo, la asignación de financiamiento, la especificación de los municipios donde puede operar – y se actualiza conforme a todas aquellas acciones que se construyan al respecto¹⁸. Por lo tanto, este programa no se distingue por tener un planteamiento educativo o pedagógico sólido, como sucede con otros programas emanados y bajo la responsabilidad central de la Secretaría de Educación Pública. Esto significa que una parte relevante de las decisiones que afectan el diseño e implementación de Escuela Segura son tomadas por las autoridades responsables de la seguridad pública en el país; lo cual conduce a reforzar la conceptualización de la seguridad de los ambientes escolares como una prioridad de seguridad, más no de fortalecimiento y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, del aseguramiento del derecho a la educación ni de prevención de la violencia escolar (Zurita, 2010b).

Al examinar estos rasgos, se llega a la conclusión de que Escuela Segura es un programa eminentemente gubernamental; cuya formulación, diseño e implementación se ubica, sin duda, en la Presidencia de la República y la Secretaría de Seguridad Pública. Por tanto, no extraña que otras dependencias gubernamentales, incluyendo la propia Secretaría de Educación Pública, tengan un lugar secundario. De igual modo

111

18. Dada la agudización de la inseguridad pública, la actual administración federal ha aumentado acciones públicas para tratar de remontar esta situación. Este hecho lo comprueba, por ejemplo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad suscrito el 21 de agosto del 2008 por parte de los representantes de los Poderes Ejecutivo Federal y Estatales, del Congreso de la Unión, del Poder Judicial Federal, así como un grupo diverso de integrantes de asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo en el comunicado *La lucha por la seguridad pública*, posterior dos días a que se viviera el día más violento en lo que va del sexenio por la muerte de 77 personas – el presidente Felipe Calderón reiteró la idea de que “es medular trabajar activamente en el mejoramiento del entorno social y en la prevención y tratamiento de adicciones, así como fortalecer, tanto en la casa como en la escuela y en los medios de comunicación, principios y valores que les permitan enfrentar de mejor manera ese entorno.” Ahí hizo referencia explícita al Programa Escuela Segura cuando señaló que se puso en marcha “para luchar contra la violencia y la droga en los centros educativos” Sitio electrónico <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=57618&imprimir=true>

no sorprende que en este programa sea prácticamente inexistente la actuación de organizaciones de la sociedad civil, vinculadas con la prevención de la violencia, la defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y el derecho a la educación.

b) Problemas con la construcción de la seguridad escolar como un problema público

Estos problemas, en los términos de Aguilar (2010), aluden al componente técnico e institucional de la gobernanza vinculado con la capacidad de formular políticas públicas dirigidas a la atención de problemas públicos, a la realización de intereses colectivos o, bien, a asuntos estratégicos o de coyuntura. Esto es, abarca todas las acciones que se despliegan desde la consideración de las demandas sociales según distintos grupos y sectores políticos, pasando por su organización y traducción en objetivos y actividades realizables hasta la decisión de las formas de la organización que requiere su ejecución.

112

El análisis del Programa Escuela Segura da muestra de la complejidad que de suyo tiene todo proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas cuando, al ocupar a distintos niveles y áreas de gobierno así como requerir la participación de grupos de la sociedad civil pareciera que todos actúan en función de objetivos similares pero que en realidad son disímiles. Si detenemos la atención dentro del gobierno federal, es obvio que para la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República lo que interesa es combatir la inseguridad social y con ello luchar contra la corrupción, el crimen organizado, la delincuencia común y el narcotráfico. En contraste, para otros como los Equipos Técnicos Estatales de Escuela Segura, lo que se busca es diseñar y poner en práctica numerosas iniciativas para fortalecer la seguridad escolar, reducir el *bullying* y la violencia de género.

En un caso como éste, donde unos se preocupan por la violencia social y otros por la escolar, es apremiante precisar objetivos, medios y estrategias para asegurar que los diferentes actores que participan en la implementación del Programa Escuela Segura trabajen por los mismos propósitos. Ahora bien, esto no significa que cierto tipo de violencia sea

más grave que otra. Es indiscutible que cualquier tipo de violencia pone en riesgo la integridad física, amenaza la dignidad y socava la esencia misma de la democracia como también es indiscutible que, en nuestra sociedad, ambos tipos de violencia se han extendido, combinado y ello está afectando los procesos de enseñanza y aprendizaje al igual que amenazando la vigencia de los derechos de niñas, niños y jóvenes. Esta situación es evidente cuando sabemos que:

- De diciembre de 2006 a marzo de 2010 se han registrado 22 mil defunciones en la lucha contra la delincuencia organizada, de las cuales, 900 son de menores de 17 años [...] En los cuatro primeros meses de 2010, la cifra alcanza mas de 90 pequeños [...] En lo que se refiere a niños de 0 hasta 17 años las tasas de defunciones por homicidio aumentó, especialmente en Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa (Red por los Derechos de la Infancia en México, Periódico Reforma, 2010).

- El número de menores de edad detenidos en los operativos contra el crimen organizado ha registrado un aumento en lo que va de la administración federal. Así, desde diciembre del 2006, año en que inició el gobierno encabezado por Felipe Calderón, tres mil 664 menores han sido asegurados. La mayoría de los detenidos se encuentra en el rango de edad 13 a 17 años de edad. Hasta ahora, la Procuraduría General de la República es quien ha detenido a tres mil 406 menores (Periódico Reforma, 2010).

- Según la Encuesta Nacional de Adicciones, el consumo de drogas es un fenómeno que afecta principalmente a los grupos más jóvenes. Entre las mujeres, el uso de drogas es un fenómeno con menos historia. Los jóvenes de hoy consumen drogas en mayor proporción que las generaciones anteriores [...] Los adolescentes tienen más probabilidad de usar drogas cuando han sido expuestos a la oportunidad y de progresar a la dependencia cuando han usado drogas. Es por esto que los esfuerzos preventivos deben de orientarse a reducir la probabilidad de que estén expuestos al uso de las drogas (Instituto Nacional de Salud Pública, 2008, pp. 47- 49).

- De acuerdo con el Informe Alternativo sobre Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de

infantes en conflictos armados, realizado por la Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), presentado en junio de 2010 ante el Comité de Derechos del Niño de la ONU, se mencionó que los especialistas calculan que aproximadamente treinta mil niños y adolescentes se encuentran en riesgo de ser utilizados y explotados por el crimen organizado para toda la línea de producción y tráfico de drogas¹⁹.

Respecto a la violencia en las escuelas se sabe que:

- En la segunda Consulta Infantil y Juvenil emprendidas en el 2003 por el Instituto Federal Electoral (IFE), fue posible conocer que respecto a la violencia que viven los niños y niñas de 6 a 9 años de edad en las escuelas, el 3.5% señaló que abusan de su cuerpo; el 15.7% que le pegan y al 15.8% lo insultan.

114

- Según el Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2009), la mayoría de los niños de primaria han sufrido alguna vez humillaciones o insultos, principalmente de sus compañeros. Principalmente han experimentado los prejuicios, los estereotipos y la violencia de género.

- Quienes sufren abusos en centros educativos pueden llegar a perder la vida de dos formas: mueren por las agresiones o por suicidio. La problemática ha existido en el país desde hace mucho tiempo, pero ahora la exposición a los medios de comunicación masiva como la televisión y los medios en internet hacen más grave la situación. (María del Refugio Ruíz Moreno, presidenta de la Asociación Jalisciense de Padres de Familia en Contra de la Violencia y el Acoso Escolar en la Educación Básica [Asjapava AC]).

- En 2007 fue publicada la primera investigación exploratoria sobre violencia en escuelas primarias y secundarias de México realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Entre sus principales hallazgos se encontró que las peleas son la forma de violencia en la que un mayor porcentaje de alumnos reconoce participar

19. Sitio electrónico http://www.derechosinfancia.org.mx/Especiales/boletin_ginebracnd.html.

(19% primaria y 11% secundaria). A esta práctica le siguen los daños a instalaciones o equipo escolares; la amenaza e intimidación a otros alumnos; y, por último, el robo. Asimismo, la participación en actos de violencia, aunque en opinión de los alumnos es baja, llama la atención que los alumnos de primaria reconozcan que participan más en actos de violencia que lo que hacen los de las escuelas secundarias.

Estos pocos datos manifiestan la magnitud de la violencia social y escolar que viven cotidianamente las niñas, niños y adolescentes de nuestro país: en las escuelas y fuera de éstas, en las escuelas públicas y en las privadas, de nivel básico como de nivel medio superior y superior. 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 distintos actores. Al examinar estos instrumentos fue posible contrastar las diferentes acciones y propósitos que emergen y que ilustran las diversas formas en que se concibe la seguridad y las maneras también diversas en que 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.

115

En cuanto a las tareas vinculadas con la seguridad escolar que les fueron asignadas a las Secretarías de Estado, resalta la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública; articuladas en torno a la implementación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008 – 2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007– 2012 y de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Sin embargo, es importante subrayar que de todos los actores gubernamentales, el Programa Sectorial de Seguridad Pública indica en su objetivo dos, que la Secretaría de Seguridad Pública es 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 *Limpiemos México*, enfocada al combate a la inseguridad” (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad Pública, 2007, p. 15). En este sentido, la misión de la Secretaría de Seguridad Pública, bajo el lema “proteger y servir” está articulada en función de dos dimensiones: la de las personas y la de la sociedad.

Por último, el aspecto que resalta, más aun cuando se piensa en la gobernanza y en la naturaleza de los fenómenos abordados aquí – la seguridad y la violencia –, es que todas las acciones derivadas de la política de seguridad en México apelan a la coordinación de todos 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.

c) Problemas relacionados con las reglas de colaboración de los diferentes actores involucrados

116

Es indudable la relevancia que tienen el diseño institucional y el marco normativo que promueven la participación social en un contexto democrático. Por eso, cuando se piensa en los desafíos asociados a la atención que requiere la seguridad escolar en México emergen rápidamente las preguntas que identifica Mascareño (2009) cuando piensa en la gobernanza y la participación, a saber: “¿cuál es la calidad de los instrumentos de participación: quién las determina, quiénes y cuándo participan?” (p.7).

En este conjunto de problemas se manifiestan tanto algunos componentes de la gobernanza como algunos de sus principales desafíos ya que

siendo el proceso de elaboración del contenido de la gobernanza una acción colectiva en la que participan múltiples actores con diferentes enfoques, intereses y niveles de conocimiento, poder y recursos, el proceso no podrá ponerse en movimiento ni desplegarse más que sobre la base del acuerdo de los participantes (públicos, privados y sociales): un acuerdo sobre las reglas de acceso para participar en el proceso y un acuerdo acerca de las reglas y prácticas que habrán de observarse a lo largo del proceso (Aguilar, 2010, p. 63).

No sorprende decir que estas preguntas apuntan al diseño y puesta en práctica de cuestiones cruciales para la gobernanza pues, como sostiene Peters (2007), ésta se relaciona con asuntos colectivos más que con metas individuales o grupales; en cuyo establecimiento el Estado asume un papel central para la construcción de consensos y de acuerdos basados en los principios de equidad, justicia y respeto a los derechos humanos.

En los apartados anteriores se ha 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 los ministerios de educación. La recopilación de múltiples y variadas experiencias emprendidas en diferentes contextos geográficos, ha comprobado repetidamente que las acciones aisladas, aun con altos grados de eficiencia, eficacia, pertinencia o creatividad, no dejan de ser esfuerzos infructuosos, pues no logran rebasar un horizonte temporal y/o espacial inmediato (Pradet, 2007; Monclús, 2005; Naciones Unidas, 2006; Moore, Jones & Broadbent, 2008; Blaya & Debarbieux, 2008; Debarbieux, 2001)²⁰. Sin embargo, la colaboración de distintos actores por sí misma no garantiza el éxito. De hecho, impone mayores desafíos pues al ser la violencia un fenómeno multi-causal, las propuestas e iniciativas de prevención requieren la coordinación de múltiples agencias gubernamentales

117

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

La reciente literatura abocada al análisis de las distintas propuestas de intervención en este problema social, identifica al municipio como la

20. 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, p. 7).

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. Hasta este momento no se cuenta con información precisa en torno a la actuación de los diferentes municipios donde opera este programa que conduzca a pensar que la participación de éstos propicia la consecución de los objetivos planteados. Al respecto, habría que agregar que quienes han examinado el papel de los municipios en el desarrollo de la participación local han encontrado que éstos sólo se involucran en ello cuando perciben que pueden obtener tres 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, p.7). Frente al fenómeno de la violencia en México, se puede suponer que los municipios mexicanos se encuentran, en su gran mayoría, vulnerables, débiles y amenazados con pocas posibilidades de asumir el riesgo que supone la búsqueda de tales beneficios. En todo caso, donde se observa cierta participación no es entre los municipios sino entre los gobiernos estatales; sobre todo entre aquellas entidades, como Nuevo León y Michoacán, en donde se ha agudizado el embate del narcotráfico y del crimen organizado²¹.

La complejidad de las sociedades contemporáneas impone que una parte importante de los programas públicos incluyen dentro de su diseño y operación cierto grado de coordinación interinstitucional²². En el caso del Programa Escuela Segura esta coordinación es acorde con la propia concepción de la seguridad escolar y de seguridad pública, de

21. 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 como 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. Periódico El Universal, 2010.

22. 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).

cuya política este programa se deriva. Así, en términos de las Reglas de Operación se asevera que Escuela Segura debe establecer una coordinación institucional con aquellas áreas del gobierno federal que promueven la educación, salud, seguridad, deporte, recreación, arte, cultura, prevención de adicciones y violencia, entre otras. Esta coordinación tendrá el propósito de beneficiar a las escuelas incorporadas al Programa Escuela Segura mediante la elaboración de materiales educativos, de difusión, realización de talleres, conferencias, cursos, y otras acciones que contribuyan a la seguridad escolar (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009).

Si pensamos en la actuación de los Equipos Técnicos Estatales de la Secretaría de Educación Pública, la vinculación interinstitucional que supone la implementación de Escuela Segura no está libre de problemas. En una investigación anterior (Zurita, 2009a), fue posible encontrar que pocos Equipos cuentan con información precisa sobre programas, proyectos y acciones a cargo de otras dependencias gubernamentales y actores no gubernamentales; tales como aquellos que cuentan con alguna metodología para la recolección de información sobre la violencia escolar, hasta programas de prevención y sensibilización sobre diversos asuntos vinculados con las adicciones, el deporte, la cultura vial, entre otros. Esta desinformación contrasta con el interés de los integrantes de los Equipos Técnicos Estatales, como de las propias coordinaciones estatales del programa, para recurrir a los programas y materiales ya existentes.

Por otra parte, aun cuando el objetivo 6 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 alude al fomento de una gestión escolar e institucional orientada al fortalecimiento de la participación en los centros escolares y la promoción de la seguridad de los alumnos y profesores, se encontró que en los proyectos de la gran mayoría de los Equipos Técnicos Estatales no consideraron a los Consejos de Participación Social como una referencia sustancial pues, en general, estos Equipos tenían poco conocimiento sobre el funcionamiento e, inclusive, desconocían la existencia de los Consejos de Participación

Social en los estados, municipios y escuelas respectivas²³. En ello inciden causas absolutamente ajenas al diseño e implementación del Programa Escuela Segura – como el desarrollo accidentado en la instalación y real funcionamiento de los Consejos a nivel escolar, municipal y estatal, la carencia de una política pública de participación social en la educación en México, la compleja naturaleza de la participación acentuada por el abigarrado diseño institucional de las escuelas públicas de nivel básica (Zurita, 2008, 2009a, 2009b). Pero en lo que sí influye directamente el Programa Escuela Segura es que este programa no plantea una relación estratégica entre su operación y los Consejos de Participación Social²⁴; a pesar de que las Reglas de Operación reconocen a los Consejos de las Escuelas Beneficiadas y se le asignan la formulación de una agenda de seguridad escolar²⁵, 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.

120

Por otro lado, es cierto que la articulación de actores hacia objetivos comunes es una recomendación constante para tener políticas y programas públicos eficientes y eficaces; pero entre los Equipos Técnicos este planteamiento aparece más como un deseo que como una realidad. En buena parte porque estos Equipos tienen la tarea de buscar dicha articulación ya que no está prevista en la formulación y diseño de Escuela Segura. Este aspecto genera consecuencias que bien podrían afectar la consecución de los objetivos. Para mostrar un ejemplo, basta decir que entre los integrantes de los Equipos Técnicos haya un reducido conocimiento de los actores no gubernamentales que trabajan en la prevención de la violencia, la defensa del derecho

23. 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.

24. Por ejemplo el Programa Escuelas de Calidad, el cual al proporcionarle un conjunto de tareas concretas a los Consejos Escolares, Municipales y Estatales indispensables para la ejecución de dicho programa, se favoreció la instalación y funcionamiento de éstos en las escuelas, los municipios y los estados (Martínez Bordon et al., 2007; Zurita, 2008, 2009c).

25. Dicha agenda incluye acciones para atender los problemas que fueron identificados en la autoevaluación y forma parte del Plan Anual de Trabajo o de la Planeación Escolar Anual.

a la educación, así como la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, cuando se hace referencia a ellos se habla genéricamente de la *sociedad civil* o de la *sociedad mexicana*; pero no se proporcionan nombres de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de los niños, la promoción de la educación o la prevención de la violencia en las escuelas y su entorno; con la excepción de aquellos como los Centros de Integración Juvenil, A. C. o de México Unido Contra la Delincuencia, A. C.

En resumen, la realización de proyectos y acciones – tales como la organización de pláticas, talleres, cursos para diferentes actores de la comunidad escolar – , que supone la implementación de Escuela Segura con múltiples actores es un interés primordial de los Equipos Técnicos, pero no cuentan con el conocimiento que permita vislumbrar cómo, cuándo, con qué recursos económicos, materiales y humanos se llevarán a cabo las actividades que, suponen, pueden compartir con otras instituciones o actores.

En el caso de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República su actuación en las escuelas de nivel básico en el marco de la implementación de la *Estrategia Limpiemos México*, abarca hasta ahora pláticas, foros, congresos, coloquios, talleres, caravanas informativas, jornadas de seguridad infantil, prevención de las adicciones, de delitos federales, de factores de riesgos, así como el fortalecimiento de factores protectores con temas tales como “Fíjate lo que bebes en una fiesta”, “Nunca aceptes dulces de extraños”, “Nunca des información a extraños por teléfono”. Al revisar los temas que son abordados por ambas dependencias gubernamentales en las escuelas, se encontró un marcado distanciamiento respecto a los asuntos que se asocian al fenómeno de la violencia escolar.

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. No obstante, al abocarse a 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 u organizar talleres) sino para que asuman un papel

también protagónico en su formulación, diseño y evaluación. Es decir, donde la gobernanza sea realmente esa forma de gobierno donde, al atender dichos problemas, el Estado mexicano emplee “sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario” (Peters, 2007, p. 7).

3. REFLEXIONES FINALES

122 La lectura de *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* de Luis F. Aguilar inevitable e inmediatamente derivó en una reflexión sobre las diferentes acciones de gobierno que se requieren en sociedades como la mexicana para tratar los problemas de seguridad y la violencia escolar. Sin duda, ésta es una cualidad del libro: la enorme capacidad que tiene para generar reflexiones sobre el Estado, las acciones de gobierno y los asuntos públicos. Ello se debe, en buena medida, a varias razones, algunas de las cuales el propio Aguilar enumera. Por ejemplo, la creciente y profunda interdependencia de las esferas políticas, económicas, sociales y culturales de las sociedades actuales; las limitaciones cognoscitivas, técnicas y tecnológicas que experimenta cualquier actor – ya sea el gobierno, el mercado o las organizaciones de la sociedad civil –, para tener conocimiento absoluto de los asuntos que interesan en la actualidad.

No obstante, también hay otra razón que vale la pena destacar y es que, estemos o no de acuerdo con las ideas expuestas por su autor, es un hecho que el paradigma de la gobernanza parte de un supuesto que acompaña buena parte del pensamiento sobre los asuntos públicos en nuestros tiempos y es que cada vez hay más evidencias contundentes que reiteran que los gobiernos ya no pueden cumplir sus responsabilidades por cuenta propia: ya sea porque los Estados estén rebasados para ejercer sus funciones, sean corruptos, ineficaces o, por el contrario, porque tengan una sólida administración o instituciones políticas consolidadas; lo cierto es que las sociedades se han complejizado a un grado donde resulta imposible que un gobierno, por más autoritario, vertical o antidemocrático que sea, pueda gobernar en completo aislamiento. Si bien Peters (2007) sostiene que este planteamiento ha

sido más una ficción que una realidad, pues los gobiernos siempre han necesitado la colaboración de otros para gobernar; en nuestros tiempos esta colaboración ocurre en un contexto que muestra tanto el fin del monopolio del Estado sobre *la política* (antes cerrada, arbitraria, discrecional, clientelar y patrimonial) y *lo público* (antes sinónimo de lo gubernamental, lo estatal y a cargo de expertos o miembros del aparato administrativo), como también expresa el cuestionamiento del papel desempeñado por actores tradicionales (el congreso, el presidente y los partidos políticos) en la formulación y ejecución de las políticas (Stein et al., 2006). Estos cambios, opina Aguilar, han corrido de la mano de otros experimentados en las sociedades; por ejemplo, la creciente autonomía y autogobierno de individuos y grupos que atienden sus problemas y realizan sus intereses más relevantes; el (re)surgimiento de una sociedad civil fuerte y activa; la resignificación del espacio público; la diferenciación de los subsistemas sociales, entre otros.

Por otro lado, reconocer que esta colaboración es fundamental no significa el fin de la historia. Por el contrario, es justo ahí donde realmente empieza la historia. Si pensamos en el proceso de elaboración de las políticas públicas, como lo argumenta Aguilar, la colaboración puede ser de muchas formas, en diferentes etapas, con distintas responsabilidades y, desde luego, debería ser el resultado de complejos procesos de construcción de consensos, negociaciones, acuerdos; en los cuales se confrontan múltiples percepciones y valoraciones de los asuntos concebidos como *problemas*. Esta cuestión es vital en este paradigma. Al preguntarse cómo se convocan, cómo se construyen los acuerdos, los consensos, qué recursos se movilizan para negociar, qué sucede cuando en un contexto dado acuden actores disímiles en poder, autoridad, conocimiento, recursos o qué pasa cuando las valoraciones y concepciones sobre determinados asuntos resultan innegociables; lo que uno hace es preguntar por *la lógica de la construcción del acuerdo*. A pesar de su importancia, paradójicamente hay un gran desconocimiento, pues, dice Aguilar(2010):

ignoramos las reglas que se siguen o están dispuestos a seguir los participantes públicos y privados durante el proceso en el que dan forma a la estructura intencional y técnico-operativa de la gobernanza, así como ignoramos cuáles son las reglas que tienen mayor probabilidad de ser aceptadas por

los participantes o las que con mayor frecuencia y facilidad los participantes acuerdan u observan sin problemas. En la literatura hay un punto ciego acerca de cómo se desarrolla el proceso político y analítico de formación de la gobernanza (p. 64).

Con todo, en la construcción del acuerdo emerge la relevancia del Estado ya que éste tiene la responsabilidad de asegurar que cualquier política o programa público se debe basar en el respeto a los derechos humanos y la democracia, haciendo que prevalezca el bien común sobre los intereses individuales o sectoriales. Es por ello que la gobernanza supone una nueva forma de intervención pública (Longo, 2007), o como sostiene Peters(2007), la gobernanza implica una transformación de la concepción y práctica tradicional de gobierno donde esta actividad anteriormente estaba centrada en el Estado (o gobierno en palabras de Luis F. Aguilar) y de sus múltiples dependencias.

124

En este marco, el Programa Escuela Segura, ilustra a cabalidad que si bien existe un discurso generalizado respecto a la urgencia de emprender acciones eficaces y eficientes dirigidas a la seguridad y la violencia escolar a cargo de múltiples actores; 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 variedad de instancias que requiere la implementación de Escuela Segura y, especialmente, de los diferentes programas y acciones que necesita la operación de la política de seguridad; y, en tercero, por la creación y operación simultánea de múltiples programas y acciones que pueden acentuar la desconfianza y la sensación de que la violencia es invencible frente a su notorio incremento y diversificación aguda en diferentes ámbitos de la vida pública y privada en México.

Referencias

Aguilar, Luis F. (octubre, 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, (39).

Aguilar, Luis F. (2009). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *Cuaderno de liderazgo 17*. Barcelona: Escuela Superior

de Administración de Empresas (ESADE) – la Cátedra Liderazgos y
Gobernanza Democrática de la ESADE.

Aguilar, Luis F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México:
Fundación Friederich Naumann para la Libertad.

Arriaga Valenzuela, Luis (2010). Políticas de seguridad en México
opuestas a los derechos humanos; *DEFENSOR. Órgano oficial de la
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, pp. 6-9. México:
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Blaya, Catherine y Eric Debarbieux (2008). *Expel violence! A systematic
review of interventions to prevent corporal punishment, sexual
violence and bullying in schools*. New York and England: International
Observatory on Violence in Schools – European Observatory on
Violence in Schools.

Bourgon, Jocelyn (febrero, 2010). Propósito público, autoridad gubernamental
y poder colectivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, (46).

Buvinic, Mayra (2008). Un balance de la violencia en América Latina: los
costos y las acciones para la prevención. *Pensamiento Iberoamericano*,
(2), pp. 37- 54.

Cunill Grau, Nuria (febrero, 2010). Las políticas con enfoque de derechos
y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD
Reforma y Democracia*, Caracas, (46).

Debarbieux, E. (abril, 2001). La violencia escolar: un problema mundial.
El correo de la UNESCO, (4), pp. 10 -13.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República
(2007a). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República
(2007b). *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
2007-2012*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República
(2008). *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
2007-2012*, México.

- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2009). *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.
- Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2008). *Acuerdo número 476 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*, México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2009a). *Acuerdo número 513 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*, México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2009b). *Informe Nacional sobre la Violencia de Género en la Educación Básica en México*. México: SEP-UNICEF México.
- 126 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación (2008). *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto del 2008.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Seguridad Pública (2007). *Programa Sectorial de Seguridad 2007-2012*, México.
- Gómez Nashiki, Antonio (julio - septiembre, 2005). Violencia e institución educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México,(26), pp. 693 – 718.
- Grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil (2007). *Boletín de prensa presenta observaciones de la sociedad civil al borrador del Plan Nacional de Desarrollo 22 de mayo de 2007*.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2008). *Encuesta Nacional de Adicciones*. México: INSP.
- Kooiman, Jan (1993). (Ed.). *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: Sage Publications.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE). Chile: OREAL-UNESCO-LLECE.

Longo, Francisco (febrero, 2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas,(46).

Martínez Bordon, Arcelia, T. Bracho González y C. O. Martínez Valle (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 (octubre, 2009). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte.* *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas,(45) .

127

Monclús Estella, Antonio (mayo-agosto, 2005). La violencia escolar: perspectivas desde Naciones Unidas. *Revista Iberoamericana de Educación*, (38), pp. 13 -32.

Moore, Karen; Jones, N.; Broadbent, E. (2008). *School Violence in OECD Countries*. London: PLAN.

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

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. Naciones Unidas: Social Advocay and Virtual Education Marketing.

OCDE (2009). *Informe Talis. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados.* España: OCDE – Santillana.

- Peters, Guy B. (octubre, 2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, (39).
- Pradet, Agnés (2007). Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence; In: Ortega-Ruiz, Rosario, Joaquín Mora Merchán & Thomas 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]*, pp. 73-103. Alemania: Empirische Paedagogik.
- Stein, Ernesto et al. (Coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres, Rosa María (2006). Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. *X Congreso Nacional de Educación comparado "El derecho a la educación en un mundo globalizado"*. San Sebastián, España.
- 128 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; In: *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*, pp. 63-79. México: OCE.
- Zurita Rivera, Ursula (2009a). Propuestas de intervención sobre violencia escolar. Experiencias de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura en México; In: A. Furlan y T. Spitzer (Comps.) *Memoria del Área Violencia y Convivencia Escolar del X Congreso del COMIE* realizado en septiembre 2009. México: COMIE (En edición).
- Zurita Rivera, Ursula (2009b). La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México, LXI Legislatura Cámara de Diputados – Centro de Estudios y de Opinión Pública.
- Zurita Rivera, Ursula (2009c). La participación social y las reformas

educativas en América Latina. La discusión pendiente; In: Ana María Goetschel (Coord.) *Perspectivas de la educación en América Latina*, pp. 233-256. Ecuador: Flacso-Ecuador-Ministerio de Cultura, Quito.

Zurita Rivera, Ursula (2010a). Los desafíos del Programa Escuela Segura en el Vigésimo Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño en Rayuela. *Revista Iberoamericana sobre Infancia y Juventud en Lucha por sus Derechos*, México, 1, (2), pp.118-124.

Zurita Rivera, Ursula (2010b). La participación social y la violencia escolar desde la perspectiva del derecho a la educación. Ponencia presentada en el *Foro El derecho a la educación en México*, organizado por el Observatorio Ciudadano de la Educación, llevado a cabo en la ciudad de México los días 17 y 18 de junio de 2010. (MIMEO).