

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos

**Desarrollo en las políticas de
convivencia y seguridad escolar
con enfoque de derechos**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

**Informe Interamericano
de la Educación en Derechos Humanos**

Un estudio en 19 países

**Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar
con enfoque de derechos**

San José - Diciembre 2011

341.481
159p

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Informe Interamericano de la Educación en Derechos
humanos / Instituto Interamericano de Derechos Humanos-- (No. I
2002-) -- San José, C.R. : IIDH, 2002-

v.

ISSN: 1659-469X

Educación en Derechos Humanos 2. Recursos Continuo

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Ana María Rodino, consultora académica y coordinadora de la investigación

Byron Barillas, Oficial del Programa pedagógico en derechos humanos, Servicios especiales IIDH

Natasha Monestel, consultora asistente de investigación

Marisol Molestina, consultora editorial

Marialyna Villafranca, Producción Editorial, Servicios Especiales IIDH, portada y artes finales

Impresión: Segura Hermanos S.A.

Para la obtención de la información se contó con la colaboración de los siguientes consultores nacionales:

Argentina, Coordinación de Ciudadanía en las Escuelas (Ministerio); Bolivia, Silvana Gózaes (Fe y Alegría); Brasil, Paula Facci (Fe y Alegría); Chile, Sebastián Correa (Fe y Alegría); Colombia (IIDH); Costa Rica, Natacha Monestel (IIDH); Ecuador, Lina González Ospina y Pilar Samaniego; El Salvador, Héctor Rosemberg (Fe y Alegría); Guatemala, Gabriela Vides; México, Ricardo Castro; Nicaragua, Policía Nacional; Panamá, José Antonio Grenard; Paraguay, Abel Irala (Fe y Alegría); Perú, Rossana Mendoza; República Dominicana, Luisa América Mateo; Uruguay, Aníbal Aliandre Romano; Venezuela, Luisa Pernalet (Fe y Alegría).

La sistematización de datos estuvo a cargo de Natasha Monestel. El análisis de resultados y la redacción del informe a cargo de Ana María Rodino, con apoyo de Natacha Monestel. Revisión de contenidos Byron Barillas. Corrección de estilo y diagramación a cargo de Marisol Molestina.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr

<http://www.iidh.ed.cr>

Índice

Presentación	9
Sección I: El Informe del IIDH sobre la educación en derechos humanos y la estrategia institucional	13
Antecedentes institucionales	13
Naturaleza y alcances del <i>Informe interamericano de la EDH</i>	15
Las bases normativas: el derecho a la educación en derechos humanos	16
Las bases conceptuales y metodológicas: investigar progresos	17
<i>Enfoques en la investigación sobre derechos humanos</i>	17
<i>Informes y monitoreo de derechos humanos</i>	18
<i>Nuevos instrumentos para nuevos escenarios</i>	19
El primer ciclo de informes de la EDH: 2002-2006	20
<i>Estructura general de la investigación</i>	20
<i>Recolección de datos, análisis y redacción</i>	21
<i>Campos temáticos abordados e hipótesis de trabajo</i>	23
Otra iniciativa institucional interamericana:	
La <i>Propuesta curricular y metodológica de la EDH</i>	25
<i>Sentido y objetivos de la Propuesta</i>	25
La <i>Propuesta pedagógica del IIDH, la OEA y los ministerios de educación: avances y sinergias regionales</i>	26
Sección II: El segundo ciclo del Informe Interamericano de la EDH y el X Informe	31
El segundo ciclo del informe: 2007 en adelante	31
<i>Un ejercicio de permanencia e innovación</i>	31
<i>VI Informe (2007): Desarrollo normativo de la EDH y gobierno estudiantil</i>	31
<i>VII Informe (2008): Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los programas de estudio de 10 a 14 años</i>	32
<i>VIII Informe (2009): Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los libros de texto de 10 a 14 años</i>	33
<i>IX Informe (2010): Desarrollo de la metodología de educación en derechos humanos en los libros de texto de 10 a 14 años</i>	34
El X Informe: Desarrollo en las políticas de seguridad y convivencia escolar con enfoque de derechos	35
<i>Antecedentes y justificación del enfoque temático</i>	35
<i>Enmarque teórico: escuela y violencias</i>	38
<i>Dominio e hipótesis de investigación</i>	40
<i>Información de contexto y matriz de variables e indicadores</i>	42
<i>Procedimiento investigativo y fuentes de información</i>	44

Sección III: Resultados de la investigación	55
Fuentes consultadas	55
<i>Las fuentes documentales</i>	55
<i>Contextos y percepciones</i>	56
Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos	58
<i>Información estadística y diagnósticos</i>	58
<i>Políticas, planes y programas</i>	65
<i>Ejecución de las políticas</i>	72
<i>Seguimiento y evaluación de las políticas</i>	82
Sección IV: Conclusiones	85
Fuentes consultadas: sobre las fuentes documentales	85
Sobre contextos y percepciones	85
Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos: sobre información estadística y diagnósticos	86
Sobre políticas, planes y programas	88
Sobre ejecución de las políticas	89
Sobre seguimiento y evaluación de las políticas	91
Sección V: Recomendaciones	93
Sección VI: Anexos	97
1. Matrices utilizadas en el primer ciclo de informes de la EDH	97
2. Matrices utilizadas en el segundo ciclo de informes de la EDH	100

Índice de tablas

Tabla 1. Enfoques de investigación en derechos humanos	18
Tabla 2. Estructura del primer ciclo de los Informes Interamericanos de la EDH	21
Tabla 3. Estructura de un sistema de indicadores	23
Tabla 4. Estructura del segundo ciclo de los Informes Interamericanos de la EDH.....	35
Tabla 5. Clasificación preliminar de las violencias escolares	39
Tabla 6. Qué funciona y qué no funciona	41
Tabla 7. Campo: Políticas públicas educativas. Dominio: Políticas sobre convivencia y seguridad escolar.....	43
Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración	45-53
Tabla 9. Variable 1: Información estadística y diagnósticos	59
Tabla 10. Variable 2: Políticas, planes y programas	66
Tabla 11. Variable 3: Ejecución de las políticas.....	74
Tabla 12. Variable 4: Seguimiento y evaluación de las políticas	83

Índice de recuadros

Buenas prácticas: Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, Argentina.....	62
Buenas prácticas: Programa Nacional Escuela Segura-PNES, México.....	64
Perspectiva de derechos humanos en las políticas educativas sobre convivencia y prevención de violencia escolar	68-70
Buenas prácticas: Plan de prevención de la violencia escolar, El Salvador.....	72
Buenas prácticas: Plan Colegio Seguro, Nicaragua.....	73
Buenas prácticas: El Cole en Nuestras Manos, Costa Rica	75
Buenas prácticas: Programa Escuelas Disfrutables, Uruguay	77
Participación de los diferentes actores educativos en la ejecución de los planes y programas o proyectos	78-80
Buenas prácticas: Programa Escuela Abierta, Brasil	84

Presentación

Ante el crítico panorama de inseguridad y criminalidad en América Latina y El Caribe hay mucho desaliento en la comunidad educativa, por lo cual es imprescindible poner a disposición de la región el *X Informe de Educación en Derechos Humanos*, que presenta los avances, progresos y carencias en las políticas públicas para prevenir la violencia en el ámbito escolar. Este Informe se enmarca en el acuerdo de voluntades concretado en el Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos (PIEDH), la iniciativa pionera en las Américas del Ministro de Educación y Vicepresidente de El Salvador, H.S.D. Salvador Sánchez Cerén, y del Ministro de Educación del Uruguay, H.S.D. Ricardo Erlich, que fue respaldada por la comunidad interamericana de derechos humanos en junio de 2010, en Lima, Perú. Asimismo, como Director Ejecutivo del IIDH, he insistido en que las democracias se fundan en la educación en general y en la educación en derechos humanos en particular. Las políticas públicas educativas son, pues, trascendentales para promover la socialización de nuestros jóvenes en ambientes seguros, que fomenten la convivencia desde un enfoque de derechos humanos, cultura de paz y ciudadanía democrática.

El X Informe sobre el progreso de la EDH en los países que firmaron y ratificaron el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (San Salvador, noviembre de 1988) es el último de la primera década del proceso que, desde 2002, viene mostrando a la región y al mundo el cumplimiento del Art. 13 de dicho instrumento interamericano. Este sistema de informes se basó en la idea de que las políticas públicas educativas deben orientarse al respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Por ello, señalamos desde el principio que la educación es un derecho clave para el desarrollo humano así como para la democracia política. La ciudadanía plena, de la cual dependen la seguridad humana y los derechos humanos, tiene que ser construida para prevenir cualquier regresión en nuestra institucionalidad democrática. La herramienta clave para esa acumulación constructiva es la EDH.

En términos generales, el Informe Interamericano de la EDH ha venido siguiendo la inclusión de la educación en derechos humanos en la legislación educativa, el currículo, los textos escolares y la formación del magisterio. El IIDH ha observado regularmente esos ámbitos con el apoyo de los ministerios y la ayuda profesional de personas expertas, exbecarias de nuestra institución. La investigación comprende 17 de los 19 países signatarios de dicho Protocolo y se propuso indagar en qué medida las políticas, iniciativas y decisiones se ajustan al contenido del derecho a la EDH, así como cuál ha sido el progreso en su cumplimiento.

El X Informe Interamericano de la EDH, que forma parte del proceso iniciado en 2002, presenta los resultados de los esfuerzos investigativos derivados de la aplicación de un instrumento de monitoreo de progresos, de comprobado y reconocido valor, para diagnosticar cómo intervienen los Estados ante la preocupante problemática de la violencia en el ámbito escolar. Este primer acercamiento a la temática, expresa el interés del IIDH de hacer un estudio sustantivo y evolutivo de la educación en derechos humanos (EDH) para examinar no sólo el contenido de las políticas para afrontar esta problemática, sino también su origen, desarrollo y aplicación, de modo que se posibilite su comparación con disposiciones previas que hayan encarado las condiciones extremas asociadas con la violencia, que amenazan el derecho a la educación. Asimismo, este X Informe no solo permite evaluar las políticas de prevención y tratamiento de la fenomenología de violencias que afectan al ámbito escolar,

sino también las prácticas que podrían ser implementadas para contrarrestarla y prevenirla, así aportar criterios para modificarlas, si es necesario, y mejorarlas.

El X Informe Interamericano de la EDH responde a una necesidad urgente. A pesar de la restauración de la institucionalidad democrática que siguió a los autoritarismos en las Américas, al iniciarse la segunda década del siglo XXI es palpable el clima de peligro que vulnera los derechos humanos básicos de muchas personas y comunidades expuestas al temor, el miedo y la amenaza inminente, un panorama que no es ajeno a las escuelas, inermes y desprotegidas, donde la trampa mortal implica un menoscabo de la función formativa y socializadora de la comunidad educativa.

Desde nuestra perspectiva conceptual y política se considera que si los actores educativos se forman en derechos humanos, se suscitarán interacciones más pacíficas, democráticas y seguras para todos y todas, ya que la EDH propicia el desarrollo de valores, actitudes y conductas que favorecen ese tipo de relaciones entre las personas sujetos de derechos. Existe una influencia recíproca entre la convivencia y la seguridad en el ambiente escolar y la EDH, de manera que aprender a convivir en un ambiente resguardado, beneficia el aprendizaje y promueve el desarrollo de la autoestima, la valoración y el respeto que merecen las demás personas. En breve, este informe plantea que la convivencia segura en los centros de enseñanza se relaciona estrechamente con las políticas públicas existentes y las estrategias de intervención con enfoque de derechos, de las cuales depende. De ahí la importancia de indagar hasta dónde los países suscriptores del Protocolo de San Salvador han desarrollado tales políticas.

Por otra parte, complementariamente consideramos que cualquier acto de violencia en sí mismo constituye una violación de los derechos humanos, por lo que debe ser prevenido. Este es un problema que preocupa a las autoridades educativas de más alto nivel, dado que los actos violentos en las escuelas han alcanzado proporciones alarmantes. Por consiguiente, el IIDH emprende este desafío de examinar el problema desde un marco teórico particular y la opción metodológica del Informe Interamericano de la EDH.

Hay que preservar a la escuela de la violencia

El X Informe sintetiza los esfuerzos que los países de la región han hecho en torno a la convivencia y la prevención de las violencias en el medio escolar, evidenciándose que tal preocupación ha sido o está siendo abordada por los Estados y que la EDH ha enmarcado sus propuestas. Es muy satisfactorio saber que los aportes y propuestas del IIDH constituyen un referente de alternativas para encarar este fenómeno desde un enfoque de derechos humanos. No obstante, el análisis sustantivo de los datos, revela que la mayoría de las políticas existentes son todavía muy generales, dispersas y, en algunos casos, ambiguas.

Además, se evidencia que el trabajo emprendido para impulsar el derecho a la educación en derechos humanos en la actualidad se enfrenta a una realidad muy distinta a la prevaleciente a finales del siglo XX que debe ser abordada con las herramientas construidas a lo largo de estos años. De esta manera, a pesar del incesante deterioro de las condiciones sociales, se ha encontrado un mayor grado de conciencia respecto de que es necesario ir más allá del centro educativo en las decisiones a tomar. Para afrontar la violencia, no basta con las reglas y disposiciones de la dirección del centro escolar: se necesitan acciones conjuntas e integrales que favorezcan e involucren a toda la comunidad educativa. Esta realidad se pudo captar por medio de las impresiones de los distintos actores, plasmadas en las páginas de este Informe, quienes expresan especial inquietud por aquellas comunidades que han sido

tomadas por las pandillas o por el narcotráfico, situación que se observa en las áreas marginadas. Centroamérica y República Dominicana reportan una grave preocupación al respecto. Estas condiciones, generadoras de temor, también parecen influir en los índices de deserción, por lo que el ejercicio del derecho a la educación se ve más amenazado. Por otro lado, los resultados descritos en el X Informe nos permiten concluir, una vez más, que la exclusión y la desigualdad son graves problemas que deben abordarse desde los derechos humanos y que se debe analizar la brecha social como un fenómeno que atenta contra el derecho a la educación sin violencias.

El descontento y el temor son un hecho en la región, especialmente en Centroamérica, que enfrenta la delicadísima situación de la infiltración de las maras en los centros escolares. Esto reclama la detección y contención de sus acciones, además de la formulación de procedimientos para la confiscación de armas y la realización de operaciones policiales de diverso tipo, en las que son fundamentales las acciones organizadas y concurrentes con los cuerpos policíacos. Reafirmamos que el rol de la policía no se debe entender en términos represivos, sino de trabajo preventivo y como ente cooperativo para abordar los peligros de nuestra sociedad. Se debe valorar su función de resguardo y prevención en los escenarios en donde se reportan mayor hostilidad y peligro inminente. Al respecto, hay al menos dos experiencias de trabajo coordinado entre policía y magisterio, con reglas y ámbitos de acción concreta muy bien definidos: El Salvador y Nicaragua, esta última con una experiencia más estructurada por ser de más larga data.

Alentamos a los Estados a que intervengan activamente en las escuelas situadas en zonas de riesgo social, donde la realización del derecho a la EDH es un imperativo urgente. Instamos a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a que se planteen entre sus objetivos prioritarios resguardar a la niñez y la juventud de la violencia, velando por el derecho a la educación y preservando la escuela. Los Estados parte de ambos organismos tienen ante sí ineludibles tareas para contener la conflictividad social, junto con la urgente misión de confrontar las causas del deterioro y la corrupción de la política, la cual engendra más violencia, escepticismo y frustración entre la ciudadanía.

Educar para el futuro, los derechos humanos son la clave

Necesitamos que la juventud sea educada en un espíritu emprendedor, con mucha capacidad de innovar y con sólida competencia tecnológica. También necesitamos que esté preparada para actuar en situaciones cambiantes para afrontar el complejo enjambre de problemas sociales, con conocimientos y experiencias para resolver conflictos. Ineludiblemente, hay que preparar en derechos humanos a la juventud para prevenir la violencia criminal y erradicar la desigualdad social.

La educación y la educación en derechos humanos son la clave para el desarrollo de la personalidad y de la sociedad humanamente democrática del futuro. Educar para el futuro es el mensaje de este X Informe Interamericano de la EDH.

Quiero insistir en la importancia y el valor de la escuela pública incluyente, equitativa y de calidad, con buenos programas y mejores docentes, con infraestructura adecuada y segura. De esta forma, las comunidades se apropiarán de los centros educativos a los que asisten sus hijos e hijas y sentirán pertenencia y compromiso con ellos. Por mi parte, reitero la plena disposición a continuar cumpliendo con nuestro mandato en materia de EDH en la región, como estrategia para enfrentar las violencias en las escuelas. Ratifico también nuestro deber hacia la construcción de ambientes educativos más seguros mediante la vigencia y el respeto a los derechos humanos de la comunidad educativa. Finalmente,

deseo sinceramente que este X Informe se constituya en un aporte significativo para el impulso de progresos sistemáticos en las estrategias educativas para abordar la problemática de violencia que impide que los ciudadanos y ciudadanas accedan a una educación que forme integralmente su personalidad, en el respeto a los derechos humanos, la justicia, la seguridad y la paz.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo
10 de diciembre de 2011

Sección I

El Informe del IIDH sobre la educación en derechos humanos y la estrategia institucional

Antecedentes institucionales

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) colabora desde principios de los años 90 con los ministerios de educación de los países de la región para facilitar la incorporación de los derechos humanos en el sistema educativo, tanto en el currículo de enseñanza como en la gestión escolar. Esta acción es parte de la larga tradición educativa de la institución, que en sus primeros años privilegió la capacitación de trabajadores de derechos humanos articulados en entidades de la sociedad civil, entonces involucrados en tareas urgentes de defensa. La labor se extendió progresivamente para atender necesidades de formación de agentes de las instituciones públicas en relación con el respeto y vigilancia de los derechos humanos y la democracia.

Prestar atención al sistema educativo formal, sin dejar de actuar en otros ámbitos formativos, respondió entonces a varias razones. Por una parte, a la convicción de que el conocimiento de los derechos humanos desde la más temprana edad es una condición necesaria para su protección y, por otra, que los procesos de reinstalación de regímenes democráticos en la región ofrecían una oportunidad para promover los derechos humanos más allá de las acciones reactivas ante las violaciones y proponerlos como un componente fundamental para la vida en democracia.

A partir de estas convicciones, durante la década de los noventa el Instituto desplegó un importante esfuerzo para producir y distribuir herramientas pedagógicas que apoyaran las labores educativas en la escuela. Fue una respuesta a los requerimientos de asistencia técnica de las autoridades del ramo en varios países de la región, que entonces iniciaban procesos de reforma educativa. La variedad de materiales didácticos preparada entonces¹ fue reproducida ampliamente por instituciones nacionales y utilizada por maestros pioneros en la incorporación de la enseñanza de derechos humanos en las escuelas. A la vez, la asistencia prestada a algunos ministerios de educación puso en evidencia la urgencia de promover la inclusión sistemática y permanente de la educación en derechos humanos en el sistema formal, así como la complejidad de esta tarea, dependiente de un sinnúmero de factores políticos, normativos, institucionales y pedagógicos.

Al arrancar el siglo XXI, el IIDH, a través de un intenso proceso de reflexión y redefinición estratégica que asumió la gestión iniciada en 2000, emprendió una puesta al día de sus estrategias de trabajo de cara a las cambiantes características del escenario regional de los derechos humanos y la democracia². La finalidad fue potenciar sus propias capacidades adquiridas en veinte años de trabajo y responder mejor a los retos más sentidos por sus contrapartes en los países y a las nuevas preocupaciones de las agencias donantes que colaboran con sus operaciones.

¹ Ver, entre otros, *Carpeta de materiales didácticos del Centro de Recursos Educativos*. IIDH/Amnistía Internacional, San José, Costa Rica, 1993; *Educación en derechos humanos. Texto autoformativo*. IIDH/UNESCO, San José, Costa Rica, 1994; *Manual de Educación en Derechos Humanos. Niveles Primario y Secundario*. IIDH/UNESCO, San José, Costa Rica, 1999.

² Ver a este respecto los documentos institucionales *El panorama actual de los derechos humanos y la democracia*. IIDH, San José, Costa Rica, 2003; *Marco para el desarrollo de una estrategia institucional (2003-2005)*. IIDH, San José, Costa Rica, 2003.

Entonces se identificaron tres conjuntos de derechos prioritarios para ordenar el quehacer institucional, los cuales se correspondían con los problemas más agudos de la región: la inclusión de la educación en derechos humanos (EDH) en los procesos educativos formales, la promoción del acceso a la justicia y el desarrollo del derecho a la participación política. A partir del 2005 se añadió a los anteriores un cuarto eje de trabajo institucional –los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)–, justamente a partir de la entrada en vigencia del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”.

Entre otras medidas adoptadas para impulsar acciones estratégicas sobre estos conjuntos de derechos, el IIDH puso en marcha un programa de investigaciones aplicadas a fin de establecer las principales tendencias de desarrollo en la protección jurídica y en las condiciones políticas del ejercicio de esos derechos. Además atendió a tres perspectivas transversales que corresponden a tres tipos de relaciones esenciales para la construcción de la justicia social y el buen gobierno: la equidad de género, la diversidad étnica y las dinámicas entre Estado y sociedad civil.

Entre 2000 y 2001 se diseñó una metodología para medir los avances (o no) que se estuvieran dando en la protección de estos derechos y en las condiciones de su ejercicio, basada en la construcción de sistemas de monitoreo que combinan hipótesis de trabajo, dominios de investigación, variables de contenido de cada derecho e indicadores de progreso. El sistema fue discutido con actores sociales de países de la región en consultas convocadas al efecto, así como en cursos y talleres especializados que son parte del calendario regular de actividades institucionales. Una aplicación de prueba de los sistemas fue realizada en Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, y una validación final en Bolivia. Estos primeros ejercicios de medición fueron editados bajo el título de *Mapas de progreso en derechos humanos*³.

Los resultados de esa experiencia llevaron en 2002 a profundizar el sistema sobre el derecho más íntimamente asociado al mandato fundacional del IIDH –el derecho a la EDH– y a aplicarlo de manera más amplia en el continente. El objetivo fue producir un informe anual sobre aspectos relevantes al propósito principal de promover la incorporación de la EDH en la educación formal. Estos informes darían cuenta de los progresos en la incorporación de la EDH a partir de 1990 y serían entregados a la Organización de los Estados Americanos (OEA) a manera de relatoría amistosa; presentados a los gobiernos y organizaciones civiles de los países como insumos para políticas públicas educativas y utilizados como documento de discusión en actividades de promoción y capacitación.

El proyecto se cumplió plenamente. De 2002 en adelante, año a año se realizaron investigaciones para los 19 países suscriptores del Protocolo de San Salvador, es decir, aquellos que lo firmaron y/o ratificaron, a saber: *Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela*. Los informes se entregaron y comentaron en el Consejo Permanente de la OEA y en sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se efectuaron presentaciones simultáneas en varios países cada 10 de diciembre, se distribuyeron ampliamente versiones en español e inglés, y se utilizaron como material formativo en eventos académicos.

³ Disponibles en versión digital en la página electrónica del Instituto (<http://www.iidh.ed.cr>).

Naturaleza y alcances del *Informe interamericano de la EDH*

El *Informe interamericano de la EDH* es el resultado de un conjunto de investigaciones que se realizan anualmente en 19 países de la región en forma simultánea, siguiendo un diseño único. Recoge y compara los resultados obtenidos en cada país al aplicar una matriz de recolección de datos que alimenta un sistema de indicadores. Los indicadores evidencian el comportamiento de variables relativas a cambios en el ejercicio de un aspecto central del derecho a la EDH a lo largo de un período, por lo general la década anterior a cada medición.

El Informe da cuenta de tendencias regionales y nacionales –en el triple sentido de progresos, retrocesos o invariencias– en la protección jurídica y en las condiciones políticas, institucionales y operativas del ejercicio del derecho a la EDH. No se concentra en la situación del derecho en un momento único, ni denuncia las violaciones de que pueda haber sido objeto.

No es un informe sobre el derecho a la educación. No se centra en objetivos estudiados por otros informes que analizan el nivel de realización del derecho a recibir servicios educativos sin discriminaciones, sino en una de las cualidades que deben tener los servicios educativos: incorporar contenidos en derechos humanos. Esta cualidad se entiende como parte del derecho a la educación y como un derecho en sí mismo. Se asume que el acceso a la educación es condición previa para gozar del derecho a la EDH y que éste constituye a la vez una garantía del derecho a una educación de calidad, en otras palabras, de una educación *acceptable*, usando el criterio de “las cuatro A” (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas en su Comentario General No. 13 (1999).

El Informe busca generar herramientas para evaluar de manera continua la inclusión de la EDH en la vida política y social de los países de la región, como una obligación de carácter internacional. Al elaborarlo, el IIDH no pretende juzgar las responsabilidades de los Estados, porque no le compete. Cumple su rol de auxiliar de los organismos de protección –la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– desde la posición de un organismo académico independiente, que puede interactuar con todos los actores del escenario de los derechos humanos al margen de cuestiones contenciosas, promover diálogos entre ellos y proponer instrumentos técnicos y soluciones institucionales que no comprometen el curso de los procedimientos de peticiones o de casos judiciales.

El sistema en su conjunto y sus indicadores enfatizan los aspectos cualitativos de las relaciones que se estudian y no pretenden llegar a una expresión numérica, ni construir una ecuación que fije posiciones relativas entre países o entre aspectos de un derecho. Por ello, el Informe no establece un índice regional de desempeño en materia de EDH, ni construye “rankings”. En cambio, procura identificar si se han producido o no avances, y ofrece ejemplos de buenas prácticas que pueden ser replicadas o tomadas en cuenta para construir soluciones a cuestiones problemáticas.

El IIDH asume esta tarea en cumplimiento de su misión de enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos. Sin menoscabo del sistema universal de protección, pone especial atención en los estándares derivados de los instrumentos del sistema interamericano, con enfoque interdisciplinario, teniendo en cuenta la problemática específica de las Américas. Busca que sus informes aporten insumos a los órganos interamericanos de vigilancia, promoción y protección de los derechos humanos; a las instituciones del *ombudsman* (comisiones, procuradurías y defensorías de derechos humanos) que

cumplen esas funciones en cada país; a las instituciones públicas responsables de hacer posible el ejercicio del derecho a una educación en derechos y a las entidades de la sociedad civil que actúan en este campo.

Las bases normativas: el derecho a la educación en derechos humanos

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en las Américas, del Protocolo de San Salvador, las normas internacionales vienen consagrando claramente el derecho a la educación en derechos humanos como parte del derecho a la educación. Tal como señala el Artículo 13 del Protocolo en sus incisos 1 y 2:

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. [...] la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz [...] la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

Los 19 países que han suscrito y/o ratificado el Protocolo de San Salvador tienen el compromiso de diseñar la plataforma jurídica y logística para promover y proteger los DESC en todas sus dimensiones. Esto incluye el compromiso de ratificarlo (si no lo han hecho) y el deber de incorporar progresivamente las normas internacionales de derechos humanos al derecho interno, de diseñar políticas públicas y de implementar actividades que den cumplimiento a estos propósitos. Los Estados que han ratificado el Protocolo tienen además la obligación de presentar informes periódicos a la Secretaría General de la OEA para que sean transmitidos al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de ser examinados (art. 19.2). Una copia de dichos informes debe ser enviada a la CIDH.

Después de que el Protocolo entró en vigencia con la 12a. ratificación, entre 2004 y 2007 la Asamblea General de la OEA resolvió diseñar y poner en marcha un procedimiento de presentación de informes por los Estados que emule el sistema de indicadores de progreso adoptado por el IIDH para el análisis de la EDH. En ese marco, encargó al Consejo Permanente de la organización y, por su intermedio, a la CIDH, elaborar una propuesta con el apoyo del Instituto⁴.

Estas obligaciones de los Estados se complementan con las definidas en otros instrumentos internacionales que también establecen obligaciones relativas a la EDH: Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y

⁴ Ver *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos sociales y culturales*, en la página de la CIDH: <<http://www.iachr.org/pdf/%20files/Lineamientos%20final.pdf>> y la Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2506 (XXXIX-O/09).

Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belém do Pará) y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Las bases conceptuales y metodológicas: investigar progresos

Enfoques en la investigación sobre derechos humanos

En la actualidad se pueden identificar tres enfoques principales en las investigaciones sobre derechos humanos:

1. Un enfoque tradicional, en el sentido de más antiguo y más extendido, es el que privilegia la identificación de *casos de violación de derechos humanos*, los documenta, discute los aspectos legales y procesales, busca establecer responsabilidades y en última instancia contribuye a denunciarlos y perseguirlos.
2. Un segundo enfoque sobre *situación de los derechos humanos* pone atención en el estado de realización de los derechos en un momento determinado y muestra el comportamiento del Estado en cuanto a sus obligaciones de respetar determinadas condiciones y garantías, o de promover medidas que posibiliten el acceso a los derechos humanos sin discriminación.
3. Un tercer enfoque de investigación, que se puede denominar de progresos en materia de derechos humanos, se propone mostrar la variación en el tiempo del grado de cumplimiento de los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos a partir del criterio de su logro progresivo, es decir, a fin de establecer si se han producido avances (o no) en su disfrute por parte de la población.

La metodología del enfoque de violación es fundamentalmente casuística y resulta muy apropiada para trabajar en el terreno de los derechos civiles y políticos. Este tipo de investigación ha sido y es crucial para denunciar casos específicos de vulneración de derechos, lo cual permite poner en marcha procesos jurídicos y socio-políticos dirigidos a esclarecer la verdad sobre las violaciones, castigar a los violadores y ofrecer justicia y reparación a las víctimas, así como alertar sobre futuras violaciones. En América Latina, este enfoque se vio favorecido en las últimas décadas por la ampliación del acceso a la información pública ligada a la recuperación de la democracia y el monitoreo activo de un número creciente de organizaciones civiles.

El segundo enfoque privilegia el análisis de correlaciones entre resultados estadísticos y políticas públicas en campos relacionados con derechos humanos. Se aplica con ventaja para los campos de acceso a la participación política y los DESC, y produce un tipo de investigación que combina consideraciones sobre los estándares de derechos humanos con información estadística que describe situaciones generales. Los resultados de estas investigaciones facilitan la formulación de recomendaciones de acción pública, muchas de las cuales tienen que ver con aspectos legales, institucionales y de asignación de inversión pública.

El enfoque de medir progresos toma períodos suficientemente largos como para valorar si se producen o no avances concretos en la realización de los derechos midiéndolos a partir de los estándares mínimos expresados en la normativa internacional y adoptados por los países al ratificar los instrumentos convencionales. No sustituye al enfoque de vigilancia y denuncia de violaciones, ni pretende ocultar los rezagos en el logro de las metas deseables. Su novedad reside en el potencial que tiene para

comprender las cuestiones de derechos humanos como procesos, es decir, como fenómenos que cambian en el tiempo y no sólo como casos particulares de violación o estados propios de un momento determinado. Contribuye a identificar las carencias, pero también las posibilidades para superarlas en el mediano y largo plazo, y ayuda a establecer prioridades y estrategias de trabajo compartidas y complementarias entre los diversos actores sociales.

La Tabla 1 sintetiza los aspectos principales de los enfoques mencionados.

Tabla 1. Enfoques de investigación en derechos humanos			
Enfoque	Metodología	Resultados	Utilidades
Violación	Descriptiva	Establecer frecuencias	Para la denuncia y la defensa
Situación	Comparativa	Establecer diagnósticos	Para identificar problemas y planificar metas
Progreso	Comparativa y prospectiva	Establecer tendencias	Para monitorear cumplimiento y promover diálogos

El enfoque de progresos fue desarrollado por el IIDH a partir de 2000 y desde entonces sustenta el diseño y ejecución de sus investigaciones aplicadas.

Informes y monitoreo de derechos humanos

Las investigaciones sobre derechos humanos se expresan regularmente en la preparación de informes, medio que constituye el mecanismo de monitoreo preferente en los sistemas internacional e interamericano de protección. Varios instrumentos internacionales exigen la presentación de informes a los Estados; otros contemplan la posibilidad de generar tales informes por parte de los órganos de protección, como es el caso de los informes que preparan los relatores o los que resultan de visitas *in loco* para propósitos determinados. Los informes oficiales recogen el punto de vista de los gobiernos sobre las situaciones y sobre los esfuerzos que realizan para cumplir los compromisos convencionales.

Por su parte, una constelación de entidades civiles nacionales e internacionales también vuelcan los resultados de sus investigaciones en informes periódicos, generales o especializados, que en algunos casos son ofrecidos como material complementario a los órganos de supervisión. Son los llamados *informes sombra*. Algunos de estos informes nacionales, por ser periódicos y sistemáticos, se han convertido en herramientas de seguimiento del desempeño del sector público en el campo de los derechos humanos⁵.

Asimismo, el establecimiento de las instituciones del *ombudsman* ha dado origen a un nuevo tipo de informe: el que el titular de la institución (defensor, procurador o comisionado de derechos humanos) presenta periódicamente al Poder Legislativo en tanto órgano de control de la constitucionalidad y de los compromisos internacionales de derechos humanos. Estos informes reportan y analizan quejas recibidas por la institución o situaciones críticas que han sido objeto de su intervención, así como el efecto y cumplimiento de sus recomendaciones a los agentes del sector público.

Por el contrario, no se han desarrollado mecanismos sistemáticos de monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de los órganos internacionales de supervisión, ni de las sentencias de los órganos

⁵ Por ejemplo, los informes de PROVEA en Venezuela, CELS en Argentina y de las coordinadoras de organizaciones de derechos humanos de Perú y de Paraguay. En el nivel regional, el informe anual de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos y Democracia viene adquiriendo este carácter.

jurisdiccionales, con contadas excepciones. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNESCO vienen haciendo, a propósito del examen periódico del logro de los Objetivos del Milenio y de los acuerdos de la Educación para Todos respectivamente, un esfuerzo sistemático en cuanto a monitorear el cumplimiento de compromisos desde una perspectiva de derechos.

Nuevos instrumentos para nuevos escenarios⁶

La inquietud por encontrar nuevos enfoques para la investigación y el monitoreo en derechos humanos surge de constatar los cambios que se han dado en el escenario de los derechos humanos en los pasados veinte años y la necesidad de fomentar el diálogo sobre estos procesos. Tales cambios implican, por ejemplo, la diversificación de los actores –públicos y civiles– y su interacción; la emergencia de nuevos dramas sociales que reclaman respuestas innovadoras; el énfasis de la cooperación internacional sobre inversiones más directas y más efectivas al nivel de los países; el impulso de nuevos criterios de gestión y de impacto de los proyectos, y la necesidad de fomentar acuerdos entre las organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional.

A la vez que el escenario se vuelve más complejo, el trabajo en derechos humanos se torna más exigente. Por una parte hacen falta herramientas que permitan documentar objetivamente los procesos que se vienen dando, identificar sus tendencias y formular estrategias de incidencia. Por otra parte, hay que promover el diálogo sobre los derechos humanos entre la sociedad civil y el Estado, y de estos actores con la comunidad internacional, asuntos que requieren que, además de la problemática de la violación y la responsabilidad, se incluya el establecimiento de diagnósticos y propósitos compartidos, por lo menos en aquellos asuntos que muestran vacíos recurrentes o senderos prometedores.

Aún cuando el uso de indicadores de progreso no da cuenta exhaustivamente de las situaciones de la realidad, no hay duda de la utilidad práctica de este enfoque y sus herramientas para mostrar la dirección de algún fenómeno. Esto es, para identificar las tendencias en el campo de los derechos humanos y la democracia, y anticipar su evolución posible. Por ello el IIDH centró sus esfuerzos en el diseño de indicadores utilizando como directriz la progresividad de los derechos humanos⁷ y optó por preparar informes que son como “cartas de navegación” para las instituciones y las personas vinculadas con el trabajo en la materia.

El uso de indicadores de progreso aporta a las investigaciones ventajas como:

- posibilita su realización simultánea en distintos países, garantizando un nivel razonable de comparabilidad de datos y resultados;
- utiliza datos de fuentes duras, como legislación, documentos oficiales y libros de texto, lo que disminuye los riesgos inherentes a la interpretación y al manejo de opiniones, y
- mide los esfuerzos que se han hecho en cada país y no sólo los resultados que, como en el caso de la educación, dependen también de otros factores no controlados por la investigación.

⁶ Ver *El panorama actual de los derechos humanos y la democracia*, IIDH, San José, Costa Rica, 2003.

⁷ Para una exposición más extensa sobre las bases institucionales de este trabajo ver: *Marco para el desarrollo de una estrategia institucional*, IIDH, San José, Costa Rica, 2003.

El primer ciclo de informes de la EDH: 2002-2006

Estructura general de la investigación

Las investigaciones que dieron origen a los primeros cinco informes tienen tres supuestos que se desprenden de las bases normativas:

- Que todas las personas, sin distinciones, tienen derecho a recibir EDH.
- Que el Estado tiene la obligación de ofrecerla.
- Que tal obligación se debe cumplir de modo prioritario en la educación formal, con independencia de la condición de centralización o descentralización de la prestación de los servicios educativos.

La hipótesis general de estas investigaciones es que el desarrollo o progreso en el cumplimiento del derecho a la EDH depende de un conjunto de factores relacionados con la seguridad jurídica, el desarrollo institucional, la adopción de políticas, la concreción de tales políticas en normas operativas y en instrumentos pedagógicos, la adecuación de recursos humanos y la dotación de recursos materiales para la educación. En breve, el derecho a contar con EDH es altamente dependiente de ciertos factores:

- Que se hayan adoptado dentro de la legislación nacional las normas internacionales que establecen este derecho y las obligaciones correspondientes y se estén desarrollando políticas públicas educativas coherentes con ellas.
- Que los contenidos de derechos humanos se encuentren efectivamente incorporados en el currículo del sistema educativo formal y en otras actividades escolares.
- Que los textos de estudio reflejen tales contenidos, hagan uso de metodologías aceptables para enseñarlos y no contengan referencias contrarias a los valores y principios de derechos humanos.
- Que tales contenidos y las metodologías aceptables para enseñarlos sean parte de la formación de los docentes y otros agentes que participan en los procesos educativos.
- Que la planificación de la educación nacional contemple el desarrollo de medidas para ir incorporando progresivamente la EDH en todas las modalidades y los niveles educativos.
- Que los espacios curriculares y extracurriculares dedicados a este tipo de educación sean aceptables y crezcan en el tiempo.

Para examinar de qué manera, hasta qué punto y hacia dónde evoluciona el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los Estados, se establecieron inicialmente los siguientes *campos de investigación*⁸:

- Normas, instituciones y políticas públicas educativas.
- Currículo y textos educativos.
- Formación de educadores.
- Planificación nacional de la educación.
- Espacios y contenidos curriculares específicos.

⁸ Entendidos cada uno de éstos como la trama de relaciones que se establece entre los dominios de lo normativo o jurídico, lo político o institucional y lo pedagógico, y que da como resultado un determinado nivel de desempeño.

El trabajo sobre cada campo contempló varios dominios constitutivos:

- Lo normativo o jurídico, que comprende la adscripción a normas internacionales, el reconocimiento constitucional, las garantías legales y otras medidas legislativas o reglamentarias.
- Lo político o institucional, que incluye la existencia de políticas públicas e instrucciones administrativas, el establecimiento de instituciones que atiendan la realización del derecho y la generación de instrumentos de acción.
- Las prácticas pedagógicas por medio de las cuales se ejecuta la cadena de decisiones e instrucciones que dan cumplimiento a las normas y las políticas.

Para cada dominio se identificó un conjunto de variables que pudieran dar cuenta de (i) las modificaciones más significativas ocurridas en un período de entre diez y quince años (que se iniciaba en 1990 y se cerraba en el año inmediatamente anterior a la ejecución de la investigación correspondiente), así como de (ii) la coherencia en las dinámicas de desarrollo entre normas, políticas y prácticas.

A fin de valorar el comportamiento de las variables a lo largo del tiempo se estableció un conjunto de *indicadores de progreso* que se aplican al inicio y al final del período de estudio. Los indicadores se completaron con informaciones de fuentes oficiales escritas y verificables como legislación, documentos que fijan programas, presupuestos e instrucciones administrativas, currículos y textos de uso en las escuelas, informes de gestión, resultados de evaluaciones o estudios y estadísticas, entre otros.

El sistema de indicadores no incorpora opiniones, ni pretende reflejar la percepción de los usuarios o su grado de satisfacción con el cumplimiento del derecho. Sólo se recurrió a fuentes de ese tipo (entrevistas, grupos focales o revisión de literatura general) durante la fase inicial de diseño del encuadre conceptual y metodológico y, excepcionalmente, para interpretar los resultados de la recolección de datos con una visión de contexto.

La estructura de las investigaciones del primer ciclo del Informe se resume en la Tabla 2:

Informe N°	Año	Campos temáticos	Dominios	Variables	Indicadores
I	2002	Desarrollo normativo e institucional	1	4	10
II	2003	Desarrollo en el currículo y los textos escolares	3	6	28
III	2004	Desarrollo en la formación de educadores	4	11	38
IV	2005	Desarrollo en la planificación educativa a nivel nacional	3	8	26
V	2006	Desarrollo en los contenidos y espacios curriculares: 10-14 años	3	9	28
Totales			14	38	130

Recolección de datos, análisis y redacción

Parte de la información para el I Informe fue aportada por los participantes en el *XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Educación en Derechos Humanos* celebrado en San José

entre julio y agosto del 2002. Antes de acudir al Curso, cada uno de los 120 estudiantes de más de 20 países de la región prepararon breves informes basados en una matriz de recolección de datos propuesta por el IIDH. Durante las dos semanas del Curso compartieron sus informes y contribuyeron a considerar eventuales conclusiones y recomendaciones. El equipo de investigación del IIDH completó el ejercicio y elaboró el I Informe. Los estudiantes se comprometieron a divulgar los informes en sus países y algunos expresaron su disposición para colaborar en las investigaciones sucesivas.

Esto fue resultado de la redefinición estratégica institucional que planteó la gestión iniciada en 2000, que dotó de mayor direccionalidad político-pedagógica al quehacer institucional. A los grandes avances en materia técnico-pedagógica, la nueva estrategia institucional le sumó acciones concretas de incidencia en el plano político sobre la base de la normativa del sistema interamericano, en especial el Protocolo de San Salvador, para profundizar y sostener cambios en el sistema educativo de los países a través de la construcción de un sistema de indicadores y la elaboración de informes periódicos en la materia. De esta manera se coadyuva sustantivamente en los esfuerzos por el cumplimiento del derecho a la educación y a la educación en derechos humanos.

A partir del II Informe las investigaciones adoptaron el siguiente orden:

1. Elaboración de una hipótesis de trabajo y diseño de un sistema de variables e indicadores, a cargo del equipo del Instituto.
2. Recolección de información siguiendo el sistema de indicadores, a cargo de investigadores en los países⁹.
3. Homologación y sistematización de la información recibida desde los países, a cargo del equipo institucional.
4. Análisis de resultados y síntesis comparada de hallazgos (regularidades y especificidades).
5. Discusión de las conclusiones y recomendaciones.
6. Redacción y edición de los informes por parte del equipo del IIDH.
7. Presentación pública en diversos países de la región.
8. Colocación del informe en el sitio web del IIDH.
9. Producción de una edición bilingüe español-inglés.

El sistema de indicadores utilizado en los informes se sintetiza en la Tabla 3¹⁰.

La recolección de datos por parte de los colaboradores nacionales se realizó en base a la aplicación de una matriz elaborada por el IIDH y siguiendo un protocolo de instrucciones que asegura la mayor homogeneidad posible en las respuestas.

Los datos aportados por los investigadores locales fueron procesados centralizadamente por el equipo del IIDH. Esto supuso un examen preliminar de la cantidad y calidad de las respuestas obtenidas, un esfuerzo para completar y, en casos de duda, verificar la información a partir de fuentes secundarias y la construcción de documentos específicos con los datos por país. Los resultados nacionales, editados

⁹ Se trató de investigadores individuales o de colectivos articulados en ONG de derechos humanos. La mayoría de los colaboradores eran exalumnos de cursos del IIDH.

¹⁰ Las expresiones provienen del M. Moliner, *Diccionario de uso del español*, Editorial Gredos, Madrid, 2001.

Tabla 3. Estructura de un sistema de indicadores

Campo	Dominios	Variables	Indicadores	Medio de verificación
Conjunto de todo lo que está comprendido en cierta actividad. Por ejemplo, el conjunto de derechos y acciones relativos a una temática principal.	Conjunto de asuntos (relaciones) comprendidos en un concepto o a los que llega la influencia o acción de algo que se expresa. Por ejemplo: cada uno de los niveles de la normativa (pirámide de Kelsen).	Magnitud susceptible de tomar distintos valores. Por ejemplo: factor +/- cerca del estándar adoptado.	Indicios “clave” que dan cuenta del comportamiento de cada una de las variables, en relación con el tiempo transcurrido. Por ejemplo: legislaciones vigentes en dos momentos distintos.	Fuentes de información que soportan el/ los indicio/s. Por ejemplo: leyes, documentos oficiales, textos escolares.

como textos o tablas, se incorporan como anexos del informe en un disco compacto dotado de un sistema de localización.

El análisis comparado se auxilia de la elaboración de tablas en las que se vierten síntesis de las respuestas a cada una de las variables en todos los países (expresadas, algunas veces pero no siempre, en valores o porcentajes). Así se facilita identificar regularidades, recurrencias y especificidades a partir de las cuales es posible inferir tendencias generales y particulares de progreso en cada dominio del sistema.

El Informe se presenta el 10 de diciembre de cada año en eventos públicos en la sede del IIDH en Costa Rica y en varios otros países, con el apoyo de miembros de la Asamblea General, funcionarios internos, consultores nacionales y en colaboración con alguna institución pública o entidad civil. A inicios del año siguiente se presenta ante el Consejo Permanente y/o la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de OEA y a la CIDH, en Washington D.C.

Campos temáticos abordados e hipótesis de trabajo¹¹

El *I Informe* (2002) investigó el *desarrollo de la EDH en la esfera normativa*. Se basó en la hipótesis de que la protección del derecho a la EDH es dependiente de que el Estado haya adoptado las normas internacionales que establecen este derecho y las correspondientes obligaciones y que se estén desarrollando políticas públicas coherentes con ellas. Estas condiciones deben ser ponderadas frente a la situación del goce del derecho más general a la educación. Por tanto, se establecieron dos dominios de examen: el del derecho a la educación, como información adicional de contexto, y el del derecho a la EDH, como objeto central de estudio.

El *II Informe* (2003) se centró en el *desarrollo de la EDH en el currículo y los libros de texto*. Esta investigación asumió como hipótesis que el progreso de la EDH depende de que los contenidos de derechos humanos se encuentren efectivamente incorporados en el currículo del sistema formal y que los textos escolares reflejen esos contenidos y no contengan referencias contrarias a los valores y principios fundamentales de los derechos humanos.

¹¹ Las matrices completas (dominios, variables e indicadores) que se utilizaron para la recolección de datos y el análisis de los resultados en todos los informes del primer ciclo pueden consultarse en la Sección VI de anexos, Anexo I.

Utilizando como guía el texto desagregado del Artículo 13.2 del Protocolo de San Salvador, se puso atención al desempeño de las variables sobre contenidos pedagógicos relacionados con Estado, Estado de Derecho, justicia, democracia y valores en general. Por razones prácticas, para analizar programas de estudio y textos se tomó una muestra de tres grados del sistema educativo (5o., 8o. y 11o.).

El *III Informe* (2004) abordó el *desarrollo de la EDH en la formación de educadores*. Su hipótesis sostiene que la efectiva realización de la EDH requiere que los contenidos de conocimientos, valores, actitudes y destrezas para enseñar derechos humanos sean parte de la formación de los docentes y de otros agentes que participen en los procesos educativos.

Se exploraron las variaciones que se dieron entre 1990 y la fecha del Informe en la formación que se imparte a los y las docentes, ya fueran nuevos profesionales que se preparaban para ingresar al magisterio o docentes en servicio que participaban en actividades de actualización. Interesó conocer si las leyes generales sobre educación, las leyes especiales sobre régimen docente, otras normas reglamentarias y los documentos de política habían establecido la necesidad de que los docentes reciban la formación adecuada para conocer y enseñar derechos humanos. Eso implicó preguntarse, por un lado, si los programas de las instituciones donde se forman inicialmente los educadores han incorporado tales contenidos y, por otro, si también lo han hecho las actividades de actualización para educadores en servicio.

El *IV Informe* (2005) analizó el *desarrollo de la EDH en la planificación educativa nacional*. Indagó sobre la preparación de planes nacionales de educación en derechos humanos, planes nacionales de derechos humanos, u otros planes equivalentes, vistos como indicios de la conformación de una política pública en materia de incorporación de la EDH en los procesos educativos de todos los niveles y orientaciones.

Esta investigación respondió a la hipótesis según la cual el progreso de la EDH depende, junto a otros factores, de que la planificación educativa de un país contemple el desarrollo de las medidas para ir incorporando progresivamente en todos los niveles educativos y en otros ámbitos de la vida social, además del sistema educativo formal. La matriz de dominios, variables e indicadores se construyó a partir de las directrices propuestas por Naciones Unidas para la elaboración de los planes nacionales de acción en materia de EDH en el marco del *Decenio para la educación en la esfera de los derechos humanos* (1995-2004)¹².

El *V Informe* (2006) exploró el *desarrollo de la EDH en los contenidos y espacios curriculares* que corresponden a un grupo etario particular: los niños y niñas entre 10 y 14 años de edad.

Visto el diagnóstico aportado, los anteriores informes y asumiendo la hipótesis de que incorporar los derechos humanos en la enseñanza implica negociaciones sobre el diseño del currículo escolar, la investigación examinó el estado y las tendencias de evolución de los espacios curriculares que, real o potencialmente, hacen posible incluir los contenidos sugeridos en la *Propuesta pedagógica* preparada por el IIDH, que se explica en la sección siguiente. Al igual que esta propuesta, el V Informe focalizó su indagación en el período de edad comprendido entre los 10 y 14 años.

¹² Informe del Secretario General, A/52/469/Add.1 del 20 de noviembre de 1997.

Otra iniciativa institucional interamericana: la *Propuesta curricular y metodológica de la EDH*

Sentido y objetivos de la Propuesta

Simultáneo al avance de las investigaciones del Informe Interamericano de la EDH, el IIDH preparó una propuesta pedagógica especializada y técnica para incorporar la enseñanza de los derechos humanos en el currículo escolar de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad, a efectos de contribuir con la inclusión de contenidos de derechos humanos y democracia o a la ampliación y fortalecimiento de los existentes¹³.

La propuesta se elaboró en 2006 a través de un proceso de reflexión que consideró la larga experiencia del Instituto en esta materia, el diagnóstico regional surgido de los primeros Informes Interamericanos de la EDH, la participación institucional en distintas iniciativas educativas, la interacción con contrapartes educativas del continente, los desarrollos de otras instituciones en temas relacionados y la doctrina existente en este campo.

Con este nuevo producto el IIDH se propuso dos objetivos complementarios:

- Ampliar sus aportes previos construyendo una propuesta estratégica y abarcadora para incorporar o fortalecer la educación sistemática en derechos humanos de los niños y niñas de 10 a 14 años, propuesta que, aunque focalizada en el grupo de edad indicado, fuera general en su fundamentación teórico-metodológica, aplicable a contextos nacionales diversos y potencialmente adaptable a otros grupos etarios.
- Satisfacer una necesidad de los países de la región conscientes de la importancia de la EDH y preocupados por cumplir los compromisos adquiridos ante la comunidad continental e internacional respecto a insertarla en forma masiva en la educación escolar de sus niños, niñas y adolescentes.

La propuesta pedagógica del IIDH se dirigió a las autoridades y técnicos de los ministerios de educación y otras instituciones académicas como contribución al desarrollo de políticas, planes y prácticas educativas en este campo, a efectos del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados que suscribieron el Protocolo de San Salvador y en atención a los esfuerzos que hacen para cumplir con el *Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos* impulsado por la Asamblea General de Naciones Unidas¹⁴. Dado que los Informes Interamericanos constataban avances importantes, pero también limitaciones y vacíos además de desarrollos dispares entre los países, esta iniciativa buscó contribuir a superar carencias y rezagos y a promover una visión amplia, integradora y rigurosa en la incorporación de los derechos humanos en la educación formal.

La propuesta reconoce y se apoya en los avances registrados en la última década en el continente en materia de EDH en las normativas nacionales, en los acuerdos políticos de presidentes y ministros de educación y en la gradual puesta en práctica por los Estados de la región, a la vez que se hace eco de la exhortación de la comunidad internacional para llevarla aún más lejos¹⁵.

¹³ Ver *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad*, en varios idiomas, en la página web del IIDH ([http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_119984550/Propuesta curricular espanol.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_119984550/Propuesta%20curricular%20espanol.pdf)).

¹⁴ La primera fase del Programa Mundial para la EDH se cumplió entre 2005 y 2009 y estuvo focalizada en los niveles educativos primario y secundario; la segunda fase se cumplirá entre 2010 y 2014, con foco en los niveles superior y especializado para ciertas profesiones específicas, entre ellos fuerzas de seguridad y operadores de justicia.

¹⁵ Ver: *Programa mundial para la educación en derechos humanos* (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/RES/2005/61) y su plan de acción (<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853s.pdf>).

Las razones del IIDH para focalizar su *Propuesta curricular y metodológica* en la edad comprendida entre los 10 y 14 años son tanto cualitativas como cuantitativas. En el orden cualitativo, el período de desarrollo infantil entre los 10 y 14 años conlleva importantes transformaciones psicosociales. En este grupo de edad, el proceso de crecimiento se caracteriza por la internalización del sentido de alteridad, esto es, de reconocimiento del otro como distinto y de la relación social como balance e interacción entre derechos y responsabilidades, sostenida en el ejercicio de valores e inserta en determinados marcos institucionales. Esto representa una condición pedagógica idónea para incorporar los principios básicos de los derechos humanos y la democracia, a nivel individual y colectivo.

En lo cuantitativo, ese rango de edad comprende cerca del 75% de la población en edad escolar y se encuentra mayoritariamente cubierto por el sistema educativo público. Está ubicado en la franja que la legislación señala como de educación obligatoria y por tanto es, al menos formalmente, beneficiaria del esfuerzo financiero del Estado. Se trata de un segmento de la educación que permanece bajo responsabilidad de las políticas públicas, incluyendo la definición del currículo, la supervisión de los materiales didácticos y la formación de los educadores en servicio.

Estas consideraciones explican el énfasis institucional en ese segmento etario, aunque de ninguna manera excluyen a otros. Todo el ciclo escolar es espacio propicio para la EDH, desde la más temprana edad, pero la etapa de 10-14 años representa el mínimo común denominador ineludible.

La Propuesta pedagógica del IIDH, la OEA y los ministerios de educación: avances y sinergias regionales

El aporte histórico del IIDH a la educación formal en la región creció en magnitud e impacto durante el último lustro. A la vez que se obtenía el respaldo político contundente de la Asamblea General de la OEA a la labor del Instituto para promover la EDH en los sistemas escolares y su exhortación reiterada a los países miembros a acoger las recomendaciones y propuestas de la institución, se estrecharon lazos de cooperación con las instituciones rectoras de la educación en los países y se intensificaron acciones especializadas de investigación, conceptualización pedagógica, producción de materiales y capacitación docente. Encuentros y diálogos de alto nivel, políticos y técnicos, convenios, iniciativas académicas y actividades conjuntas se vienen sucediendo año a año.

En 2007, en el marco de la XXXVII Asamblea General de la OEA (Panamá, 3 a 5 de junio), entre el 31 de mayo y el 2 de junio se llevó a cabo en Panamá el *Encuentro interamericano de ministros de educación sobre educación en derechos humanos*, organizado por el gobierno del país sede y el IIDH, con auspicio de UNICEF. La actividad, que reunió a 17 delegaciones oficiales de ministros y altas autoridades nacionales de educación, analizó el estado de la EDH en la región, identificó avances y desafíos por atender y fortaleció los vínculos interinstitucionales encaminados al cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia.

Las delegaciones asistentes al evento tuvieron ocasión de conocer, comentar y utilizar la *Propuesta curricular y metodológica* del IIDH como referente para formular un horizonte común a partir del cual impulsar la incorporación de contenidos de derechos humanos en el sistema educativo formal. El encuentro concluyó con la firma del *Acta de Panamá sobre la educación en derechos humanos*. A renglón seguido, la XXXVII Asamblea General de la OEA adoptó una resolución respaldando lo allí

deliberado y enfatizando la necesidad de avanzar hacia la incorporación efectiva de la EDH en los sistemas educativos de la región¹⁶.

En 2008, en ocasión de la XXXVIII Asamblea General de la OEA (Medellín, 1 a 3 de junio), el IIDH organizó entre el 29 y 30 de mayo el *Diálogo ministerial sobre educación en derechos humanos* con apoyo del Ministerio de Educación de Colombia. El Diálogo continuó el encuentro ministerial de 2007 a través del intercambio de experiencias nacionales en materia de EDH con la participación de delegaciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica y Panamá. La Asamblea General volvió a reconocer en una resolución los esfuerzos del IIDH y los ministerios de educación por incorporar los derechos humanos en el sistema educativo y renovó su apoyo a la *Propuesta curricular y metodológica* tanto como a los Informes Interamericanos de la EDH¹⁷.

Poco después el IIDH realizó el *I Curso interamericano sobre educación en derechos humanos* (San Salvador, 17 al 20 de junio de 2008), en coordinación con el Ministerio de Educación de El Salvador y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO. Participó personal directivo de los ministerios de educación en materia curricular y de EDH de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Asistieron además funcionarios de las oficinas de *ombudsman* de América Central y directores de programas universitarios de facultades de educación. La composición intersectorial buscó crear sinergias entre instituciones diferentes pero vinculadas a la EDH en el sistema educativo formal: los ministerios como decisores de políticas educativas nacionales, las universidades como formadoras de futuros docentes y las oficinas de *ombudsman* como fiscalizadoras de las instituciones públicas y promotoras de los derechos humanos.

En 2009, en la XXXIX Asamblea General de la OEA, el 29 de mayo tuvo lugar en Tegucigalpa un nuevo *Diálogo ministerial: educación en derechos humanos y prevención de la violencia*, convocado por la Secretaría de Educación de Honduras, el IIDH y la Secretaría General de la OEA. El encuentro fue el tercero del proceso de incidencia institucional para apoyar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de EDH y contó con la asistencia de delegaciones de Bolivia, Colombia, Guatemala y Honduras. La Asamblea General una vez más destacó el trabajo del Instituto y de los ministerios de educación en el avance la EDH en la educación formal en las Américas¹⁸.

En 2010, la XL Asamblea General de la OEA realizada en junio en Lima, Perú, reiteró su respaldo al desarrollo de la EDH en el continente y al trabajo de promoción que realiza el Instituto, con una resolución que además incorporó en texto completo otra iniciativa estratégica del IIDH: el *Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos*. Este acuerdo fue suscrito por el Instituto, el Ministerio de Educación de El Salvador y el Ministerio de Educación de la República Oriental del Uruguay, e impulsa un plan de trabajo que profundiza los avances producidos en ambos países en el campo de la EDH y aspira a servir de eje paradigmático para producir mayores progresos en

¹⁶ El *Acta de Panamá sobre la educación en derechos humanos* y la Resolución AG/RES. 2321 (XXXVII– O/07) se encuentran publicadas en el Boletín Informativo IIDH número 99 (http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_541409364/99_mar-jun_2007.pdf).

¹⁷ La Resolución AG/RES. 2404 (XXXVIII– O/08) está publicada en el sitio web del IIDH (http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.Comunicados_Detalle_ascx&id=8462&Nav=R&IdPortal=6).

¹⁸ La Resolución AG/RES. 2466 (XXXIX–O/09) está disponible en el sitio web del IIDH (http://www.iidh.ed.cr:80/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Res2466OEA.doc).

la materia en América Latina y el Caribe. El Pacto Interamericano fue dado a conocer públicamente por sus firmantes durante la celebración del Trigésimo Aniversario del IIDH, el 30 de julio de 2010¹⁹.

Finalmente, en 2011, la XLI Asamblea General de la OEA reunida en San Salvador, El Salvador, del 5 al 7 de junio, volvió a emitir otra enfática resolución de reconocimiento y de apoyo a las diversas iniciativas del Instituto en materia de EDH en la región, alentando a los Estados miembros a hacer lo mismo. Su parte resolutive dispone²⁰:

1. Reconocer los avances, acciones y políticas que vienen implementando gradualmente los Estados Miembros en materia de educación en derechos humanos para los niños, niñas y jóvenes que cursan la educación formal, según se desprende de los progresos identificados en los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos.
2. Sugerir a los Estados Miembros que, en los casos y en la medida en que aún no lo hayan hecho, implementen las recomendaciones contenidas en los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos para incorporar la Educación en Derechos Humanos en los distintos ámbitos de su educación formal, teniendo presentes las directrices y políticas educativas de cada uno de los Estados Miembros.
3. Sugerir a los Estados Miembros que analicen los aportes de la Propuesta Curricular y Metodológica del IIDH para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad y se evalúe su aplicabilidad teniendo en cuenta los contextos nacionales y los sistemas educativos de los Estados miembros, de conformidad con el artículo 13.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, y en ese sentido, recomendar a los Estados que no lo han hecho, adoptar, suscribir y ratificar este último instrumento.
4. Destacar el proceso y los logros del Encuentro Interamericano de la Conferencia de Ministros de Educación sobre Educación en Derechos Humanos de los países firmantes del “Protocolo de San Salvador”, en los que se intercambiaron experiencias y discutieron los desarrollos curriculares y metodológicos necesarios para introducir o fortalecer la educación en derechos humanos en sus respectivos sistemas educativos.
5. Alentar a los Estados Miembros a continuar apoyando al Instituto Interamericano de Derechos Humanos en las actividades y proyectos educativos que, con base en su mandato, realiza a nivel nacional y regional, especialmente a través de una iniciativa denominada Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos cuya implementación inicial cuenta con el decidido apoyo del Ministerio de Educación de la República de El Salvador y el Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay; y que consiste en la promoción de la educación inclusiva, la dotación de infraestructura que garantice una educación de calidad, la capacitación docente, el desarrollo curricular y la elaboración y distribución de herramientas didácticas; así como en la implementación de propuestas orientadas a la prevención, atención y superación de las manifestaciones de violencia que afectan el ámbito escolar.
6. Felicitar a los Estados firmantes del Protocolo de San Salvador que han mostrado significativos progresos en la inclusión de ejercicios en textos escolares, explícitamente relacionados con derechos humanos y los

¹⁹ La Resolución AG/RES. 2604 (XL-O/10) completa, con el texto del Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos se encuentra publicada en el sitio web del IIDH (http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/8_2010/6082.pdf).

²⁰ La Resolución AG/RES. 2673 (XLI-O/11) completa se localiza en el sitio web del IIDH (http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/6_2011/d4e55ffc-805b-4015-8558-49f4806ab6aa.pdf).

diseños pedagógicos para implementación de los mismos; los cuales se señalan en la sección IV del IX Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos titulado *Desarrollo de la metodología de educación en derechos humanos en los libros de texto: 10 a 14 años*.

(AG/RES. 2673 (XLI-O/11) “La educación en derechos humanos en la educación formal en las Américas”)

Sobre la base de los encuentros ministeriales citados y las sucesivas resoluciones de la Asamblea General de la OEA, se han continuado fortaleciendo los vínculos entre el Instituto y los ministerios de educación a través de la renovación de convenios de cooperación interinstitucional y diversas acciones de capacitación docente (presencial y en línea), asistencia técnica especializada y producción y distribución de materiales impresos, audiovisuales y electrónicos. Por su parte, los Informes Interamericanos de la EDH siguen ofreciendo el mejor diagnóstico sobre las fortalezas, debilidad y carencias de la realidad regional en el campo de la educación en derechos.

Sección II

El segundo ciclo del Informe Interamericano de la EDH y el X Informe

El segundo ciclo del informe: 2007 en adelante

Un ejercicio de permanencia e innovación

El encuentro ministerial de Panamá en 2007 y el auspicioso respaldo a los Informes Interamericanos de la EDH por la Asamblea General de la OEA año a año, así como el interés de los ministerios de educación por trabajar con el Instituto en esta materia, confirmaron la pertinencia de poner en marcha un nuevo ciclo del Informe. Se decidió que el nuevo ciclo retomaría los campos temáticos explorados en el ciclo anterior y haría una segunda medición de progresos. Esto permitiría analizar las transformaciones educativas más recientes producidas en los países a partir de las nuevas normas aparecidas en la esfera internacional y de otros desarrollos internos de cada país.

También se acordó que cada año se introducirían nuevos componentes en el sistema de medición, ya sea ampliando el instrumental de indicadores o agregando nuevos dominios o variables de investigación que no se habían considerado en el primer ciclo. El IIDH aplica así un criterio estratégico que combina y equilibra la *permanencia* (continuidad de las prácticas que se han demostrado necesarias y valiosas para el trabajo en EDH) con la *innovación* de abordar otras novedosas según lo exigen los cambiantes desafíos para los derechos humanos en el continente.

Además, con el evento de Panamá de 2007 se inició la participación de funcionarios de los ministerios de educación en el segundo ciclo de investigación. De este modo, el VI Informe y los subsiguientes ampliaron el número y las características de las personas investigadoras con las que se venía trabajando: pasan a intervenir tanto consultores independientes del IIDH como funcionarios designados por los ministerios de educación de los países estudiados, con lo que se genera otro valioso espacio de sinergias interinstitucionales.

VI Informe (2007): Desarrollo normativo de la EDH y gobierno estudiantil

El VI Informe retomó el tema del I Informe (2002), sobre el que aplicó una segunda medición de progreso, y a la vez incorporó otro dominio: *los desarrollos producidos en los sistemas educativos en cuanto a experiencias de gobierno estudiantil*. El nuevo dominio se seleccionó con el fundamento de que los gobiernos estudiantiles constituyen una oportunidad concreta, real y práctica, para que los alumnos y alumnas ejerzan, al tiempo que aprenden, sus derechos humanos y los principios democráticos de manera activa.

La hipótesis fue que la existencia de normas sobre gobierno estudiantil implica un reconocimiento del Estado a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, asegurándoles su ejercicio dentro de un espacio social en el que transcurre gran parte de su vida. Los gobiernos estudiantiles, entendidos como organizaciones formadas por representantes de la comunidad estudiantil de cada centro educativo democráticamente elegidos, tienen como objetivo recoger, debatir y expresar las opiniones y propuestas de los estudiantes ante los órganos que conducen la escuela y tomar parte en las decisiones sobre los asuntos que les conciernen. Posibilita a los alumnos un espacio participativo, de representación, deliberación y decisión dentro de la institución escolar.

Interesó examinar si los Estados habían progresado durante las dos últimas décadas en reconocer dentro de su marco normativo alguna forma de organización estudiantil con atributos de participación, representación y decisión, y en proveer los medios institucionales para hacerla realidad en los centros educativos. A fin de recoger y comparar información documental se definieron tres hitos temporales: 1990, 2000 y 2007. El primero momento (1990) es una constante en los Informes de la EDH pues fue utilizado regularmente como comienzo del *período de referencia* durante el cual se estudian los progresos en los sistemas educativos. El tercer momento (2007) refleja otra constante: extender el final del *período de referencia* hasta el mismo año de la investigación, de modo de lograr análisis muy actualizados de los progresos educativos en la región. Asimismo, al crecer la vida del informe y alargarse su período de referencia, fue necesario agregar un momento intermedio (2000) que marcara el límite entre décadas y permitiera ver las tendencias de cambio con más detalle.

De modo que la matriz del VI Informe se enriqueció con los aprendizajes del primer ciclo: se amplió el número de indicadores para profundizar el examen del objeto de estudio; se incorporó la búsqueda de respuestas diferenciadas según perspectivas de género, diversidad étnica e interacción Estado-sociedad civil y se ofreció a los investigadores de cada país una guía minuciosa para aplicar la matriz.

Al igual que en el I Informe (2002), se incluyeron algunos indicadores mínimos sobre el derecho a la educación en general, partiendo del supuesto de que ese contexto condiciona las posibilidades de contar con educación en derechos. También aquí se añadieron dos indicadores nuevos: uno sobre acceso sin discriminación a los sistemas educativos y otro sobre la adaptabilidad de los sistemas para atender las necesidades de niños y niñas que no pueden asistir a la escuela¹.

VII Informe (2008): Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los programas de estudio de 10 a 14 años

El VII Informe continuó la secuencia de campos temáticos examinados durante el primer ciclo y retomó el tema del II Informe (2003). No obstante, tuvo una variante: se concentró en sólo uno de los dominios que aquel Informe había explorado –*los currículos*– y le aplicó una segunda medición para estimar su desarrollo durante la década del 2000². Dentro del examen del currículo se incluyó un indicador de gobierno estudiantil para identificar si esta experiencia de participación del estudiantado se abordaba también en los programas como un conocimiento explícito asociado al ejercicio de los derechos humanos.

La hipótesis que sustentó la investigación del VII Informe fue que el progreso de la EDH es dependiente de que los conocimientos de derechos humanos estén efectivamente incorporados en el currículo del sistema educativo formal como muestra de voluntad política del Estado y garantía técnica de que serán parte del proceso de enseñanza-aprendizaje. La innovación de este informe radicó en cómo se midió la presencia (o no) de esos conocimientos curriculares³.

¹ Las matrices completas (dominios, variables e indicadores) que se usaron para la recolección y análisis de datos de los informes VI, VII y VIII pueden consultarse en la Sección VI de anexos, Anexo 2.

² El II Informe (2003) había incluido también el dominio de los textos escolares, pero éste no se abordó en el Informe VII porque se decidió dejarlo como tema central del Informe siguiente. Con esta desagregación se buscó hacer un examen más profundo de cada temática, dedicándole una investigación anual completa.

³ Sin dejar de reconocer que la EDH abarca tres categorías de contenidos (conocimientos, valores y actitudes, y destrezas o capacidades para la acción), la investigación de los Informes VII y VIII se concentró solo en la primera: los conocimientos específicos del saber sobre los DDHH. Esto no significa disminuir la importancia de las otras categorías, sino sencillamente que se tomó la decisión

Otros componentes innovadores del VII Informe fueron la muestra y la selección de variables e indicadores. La muestra ya no consistió en grados alternados del sistema escolar sino en un bloque de grados sucesivos correspondientes al grupo etario de 10 a 14 años, prioritario en la estrategia del IIDH. Esta decisión metodológica dio mayor unidad al objeto de estudio pues permitió estudiar una secuencia curricular (cinco grados consecutivos), asociada a una edad clave de los niños y niñas en cuanto a su desarrollo cognoscitivo, emocional y social. Otra ventaja fue que cubría dos ciclos escolares diferentes (los tres últimos grados de primaria y los dos primeros de secundaria)⁴.

Respecto a variables e indicadores, para el VII Informe se utilizó información pormenorizada sobre el saber de los derechos humanos. Las variables e indicadores del II Informe (2003) se habían construido a partir del enunciado del art. 13.2 del Protocolo de San Salvador, con una visión generalista de temas afines a derechos humanos, democracia y valores. En cambio, los del VII Informe se construyeron a partir de conocimientos específicos de derechos humanos, si bien de carácter básico debido a la edad de la población estudiada. La selección se apoyó en la minuciosa matriz de contenidos de la *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la EDH en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años*.

Las variables fueron tres. Una, *conceptos y desarrollos conceptuales sobre derechos humanos*, que son los constructos teóricos concebidos para captar intelectualmente y argumentar discursivamente la noción de derechos humanos. Dos, *historia de los derechos humanos*, constituida por los hitos en el proceso de la humanidad para reconocer la esencial dignidad humana y forjar herramientas concretas para defenderla frente a las arbitrariedades del poder. Tres, *normas e instituciones básicas de derechos humanos*, o sea, instrumentos jurídicos e instancias especializadas establecidos para garantizar la protección de los derechos.

VIII Informe (2009): Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los libros de texto de 10 a 14 años

El Informe VIII se concentró en otro dominio importante del sistema educativo –*las herramientas de apoyo didáctico*–, en particular la de uso extendido en las escuelas: los libros de texto que emplean alumnos y maestros. Su hipótesis fue que el progreso de la EDH depende de que los contenidos de derechos humanos, además de aparecer en el currículo explícito, se encuentren efectiva y adecuadamente desarrollados en los textos escolares de uso diario y no contengan referencias contrarias a los valores y principios de derechos humanos.

Esta hipótesis profundizó la del II Informe (2003) al sostener que el progreso de la EDH no resulta de la sola presencia de contenidos en los textos, sino de que ellos reciban un tratamiento conceptual adecuado – es decir, que sean desarrollados de manera precisa y acorde con la doctrina reconocida en la materia (por supuesto siempre de acuerdo a la edad de los destinatarios). A mayor cantidad, rigor, profundidad y articulación de los conocimientos que los textos escolares desarrollen sobre derechos humanos, existen mayores posibilidades de aprendizaje comprensivo por parte de los alumnos y de los maestros, que también usan los libros.

El VIII Informe tuvo necesarios paralelismos con el anterior (Informe VII, 2008) porque los libros de texto no son materiales autónomos, sino que deben guardar correspondencia con el currículo escolar

metodológica de focalizarse en una parte del espectro temático a fin de hacer un análisis detallado.

⁴ El mismo criterio de selección de grados escolares se mantendrá en los dos informes siguientes, VIII y IX.

oficial. Por eso, los Informes VII y VIII tienen en común los límites del *período de referencia* (2000 y 2008); los grados estudiados (los tres últimos grados de primaria y los dos primeros de secundaria, que atienden niños y niñas de 10 a 14 años de edad); la concentración en *conocimientos de derechos humanos* y la misma matriz de variables e indicadores.

Si bien la cantidad de indicadores utilizados (43) no agota el campo temático de los DDHH, fue lo suficientemente extensa como para facilitar un buen mapeo de los libros de texto. Permitió una aproximación bastante fiel al tratamiento que éstos le dan al tema, con sus énfasis y lagunas, y ayudó a determinar la extensión cuantitativa tanto como la pertinencia y relevancia del enfoque, sus fortalezas y debilidades.

IX Informe (2010): Desarrollo de la metodología de educación en derechos humanos en los libros de texto de 10 a 14 años

El *IX Informe* reexaminó los libros de texto más usados en la asignatura Educación Cívica y Ética (o Educación Ciudadana o su equivalente) durante 2000 y 2010 en los grados que atienden a estudiantes de 10 a 14 años, los mismos libros que se habían examinado en el VIII Informe. Pero en esta ocasión lo hizo con una perspectiva totalmente novedosa, focalizándose en la *metodología de enseñanza de los derechos humanos* que se ponía en evidencia en los ejercicios y actividades para el alumnado.

Su hipótesis enriqueció las de los informes previos. Sostuvo que el progreso de la EDH no depende sólo de que los contenidos de derechos humanos estén presentes en el currículo explícito y se traten de manera conceptualmente adecuada en los textos escolares, sino también de que esos contenidos se enseñen utilizando una metodología aceptable, es decir, acorde con y respetuosa de los principios de derechos humanos.

La investigación se aproximó a la metodología de enseñanza a través de estudiar la principal herramienta didáctica que el personal docente utiliza para conducir sus clases y trabajar con las y los alumnos: los libros de texto. De ellos excluyó el componente expositivo (el desarrollo teórico de los temas de derechos humanos, ya considerado por el VIII Informe) y se concentró en el componente práctico: aquellos ejercicios diseñados para ser llevados a cabo por el alumnado.

Las ventajas de analizar los ejercicios de los textos escolares son que estos recursos alcanzan a un gran número de docentes en un país, posiblemente a todos, igual que los propios textos; son muy utilizados a diario; fueron preparados por especialistas temáticos; suelen estar bien desarrollados y completos; a menudo vienen acompañados de sus respectivas respuestas para uso del docente y suelen ser un modelo sobre el cual los docentes construyen, además, las evaluaciones del aprendizaje de sus alumnos (exámenes).

La muestra de ejercicios por analizar se acotó con la especificación de que fueran ejercicios referidos explícitamente a los derechos humanos, a saber:

1. ejercicios que estuvieran dentro de capítulos o secciones del libro de texto cuyo título contiene una mención explícita de los derechos humanos o derechos fundamentales, o bien
2. ejercicios cuya redacción menciona explícitamente el concepto de derechos humanos o fundamentales en general, o algún/os derecho/s humano/s en particular.

Los ejercicios así seleccionados se examinaron según tres variables. Dos tuvieron que ver con los contenidos de los ejercicios: por un lado, los valores y actitudes que incorporan y por otro, las destrezas o capacidades que se ponen en juego al hacer el ejercicio. La tercera variable exploró el diseño de la actividad que deben realizar los alumnos, y las estrategias o recursos pedagógicos empleados para promover su participación. El grado y modalidad de presencia de estas variables se estimó con indicadores derivados de los contenidos sugeridos por la *Propuesta curricular y metodológica* del IIDH.

La Tabla 4 resume la estructura de las investigaciones del segundo ciclo del Informe, incluyendo el presente X Informe, que se introduce en la sección próxima.

Tabla 4. Estructura del segundo ciclo de los Informes Interamericanos de la EDH					
Informe N°	Año	Campos temáticos	Dominios	Variables	Indicadores
VI	2007	Desarrollo normativo de la EDH y gobierno estudiantil	3	7	18
VII	2008	Desarrollo de conocimientos de derechos humanos en los programas de estudio: 10 a 14 años	2	3	43
VIII	2009	Desarrollo de conocimientos de derechos humanos en los textos escolares: 10 a 14 años	2	3	43
IX	2010	Desarrollo de la metodología de educación en derechos humanos en los libros de texto: 10 a 14 años	1	3	20
X	2011	Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos	1	4	15
Totales			9	20	139

En comparación con el primer ciclo de investigaciones, las matrices del segundo crecieron en número de indicadores mientras mantuvieron estable, o incluso redujeron, el número de dominios y variables. La razón fue concentrarse en las variables estrictamente pertinentes y hacer descripciones cada vez más finas de sus manifestaciones, a efectos llegar a conclusiones detalladas y a recomendaciones más puntuales para los sistemas educativos, lo cual se logra construyendo más indicadores.

El X Informe: Desarrollo en las políticas de seguridad y convivencia escolar con enfoque de derechos

Antecedentes y justificación del enfoque temático

Los consensos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales posteriores, incluido el Protocolo de San Salvador en la región interamericana, legitiman la importancia del ámbito escolar como espacio privilegiado para la formación en derechos humanos. Todos ellos establecen una doble relación: *la educación es un derecho que los Estados deben garantizar* y, a la vez, *un objetivo de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos*.

El “ámbito escolar” refiere a un sistema vasto y complejo, que engloba un conjunto de componentes diversos, todos necesarios y relevantes para el proceso formativo del alumnado. La aparentemente sencilla expresión “escuela” incluye dimensiones y factores tan variados como la normativa y las políticas públicas educativas; el currículo, en sus diferentes manifestaciones; las herramientas

pedagógicas que utilizan los actores educativos; la acción docente directa; los espacios extracurriculares de acción estudiantil y las estructuras de participación de otros agentes de la comunidad educativa, como los padres y la comunidad, por citar los principales. La marcha y los resultados del proceso educativo no se entienden sin considerar las complementariedades, sinergias y tensiones entre todos esos factores. Es este ecosistema, como totalidad y cada uno de sus componentes, el que debe estar imbuido de la visión, los contenidos y las prácticas de la EDH.

En ediciones anteriores del Informe Interamericano de la EDH se escogió estudiar algunos de los componentes citados a partir de las recomendaciones del equipo interno de investigación del IIDH, discutidas con las autoridades de la institución. Se identificaron los componentes específicos objeto de estudio como “dominios de investigación” del Informe. El fundamento para seleccionar cada dominio fue su peso e importancia dentro del sistema escolar considerado en abstracto.

Por el contrario, el foco temático del actual Informe tiene un origen diferente. Fue solicitado expresamente por varios ministerios de educación de la región que son contrapartes del trabajo del IIDH, en especial los involucrados en la iniciativa del Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos. Desde estos ministerios llegó la petición de que el Instituto examinara a través de su Informe anual un fenómeno que era objeto de creciente preocupación para las autoridades educativas nacionales: la violencia en las escuelas.

La solicitud representaba una inquietud válida, muy actual, y sin duda alguna relacionada con la vigencia de los derechos humanos en el espacio educativo. Los actos de violencia en las escuelas, cualquiera sea su origen o su grado de severidad, constituyen violaciones de derechos humanos de algún/os actor/es educativo/s contra otro/s. Desde una perspectiva de derechos, siempre deben ser identificados y denunciados. Pero sobre todo, deben ser prevenidos para evitar que ocurran. Ante esta petición, se decidió que el X Informe haría un acercamiento al fenómeno de la violencia en el espacio escolar latinoamericano, particularmente la que se desencadena entre los principales actores educativos (entre estudiantes y educadores, y entre estudiantes), lo que con frecuencia se ha dado en llamar *violencia intraescolar*.

Este es un problema que inquieta hoy a las autoridades educativas de más alto nivel en la región, pues existe la percepción de que los actos violentos han venido creciendo en la última década hasta alcanzar en muchos países proporciones alarmantes. Se habla mucho del tema en artículos de la prensa y en corrillos, pero suele hacerse sin información fehaciente, sobre la sola base de noticias periodísticas relativas a ciertos casos resonantes e informaciones genéricas de dudosa credibilidad que circulan de boca en boca. Hay estudios académicos en la región pero, a excepción de los expertos, son poco conocidos y menos aún utilizados por los actores educativos que más los necesitan: directores de escuela, docentes, estudiantes y padres de familia.

El IIDH considera que es importante recuperar este problema como una cuestión de dignidad y derechos y arrojar luz sobre sus diversas aristas con un claro enfoque de derechos humanos, que evite prejuicios y estereotipos, hipótesis apocalípticas arbitrarias, opiniones sin base cierta y propuestas represivas de “mano dura”. Estas últimas son particularmente peligrosas, no sólo porque la investigación especializada ha demostrado que son ineficaces⁵, sino porque tienden a condonar

⁵ Krauskopf, Dina, *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. OPS-GTZ, Lima, 2006; Abad, J.M. y J.A. Gómez, *¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes*, OPS-GTZ, Lima, 2008; Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias: Aprendizajes y

o promover la violación de otros tantos derechos humanos en nombre de un “orden” o una “paz” definidos de manera unilateral por quienes detentan posiciones de poder.

Así pues, el IIDH aceptó el desafío de examinar este problema desde el particular marco teórico y la opción metodológica del Informe Interamericano de la EDH. El propósito general es brindar herramientas a los actores educativos para que puedan sensibilizarse ante el problema, analizarlo con objetividad, actuar para prevenirlo y, si llega el caso, hacerle frente sin perder nunca la perspectiva de derechos humanos y utilizando como estrategia de intervención la EDH.

Con esta óptica, el encuadre teórico-pedagógico debe hacerse invirtiendo los términos: no se trata de que el sistema educativo se plantee como objetivo “combatir la violencia” *per se* (función propia de las fuerzas policiales y el sistema judicial), sino que se plantee construir y sostener las condiciones que aseguren la buena convivencia y seguridad en los centros y comunidades educativas, metas éstas propias de su función formativa. “Aprender a convivir” es, precisamente, uno de los grandes e incuestionables fines de la educación⁶.

La convivencia representa más que la mera coexistencia pacífica entre personas que coinciden en un espacio físico. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, la explica como una dinámica social basada en relaciones de confianza y cooperación, en la que todas las personas se sienten parte de una sociedad, disfrutan de sus derechos humanos y de oportunidades socialmente construidas y expresadas, entre otras, en el Estado, sus normas e instituciones democráticas⁷.

En el trabajo educativo por enseñar a convivir pueden surgir, y sin duda algunas surgen, manifestaciones de violencia que la escuela debe encarar. Se trata de manifestaciones que la escuela tiene que reconocer y llamar como lo que son –actos de violencia–, sin ambigüedades, porque lo que no se nombra tiende a volverse invisible y no puede enfrentarse con claridad ni eficacia. Sin embargo, las manifestaciones de violencia son interrupciones del proceso formativo que más allá de sus causas particulares, a menudo externas a la escuela, y si no son contenidas muestran las limitaciones e insuficiencias de la institución educativa para gestionar, negociar o transformar constructivamente los conflictos que ocurren en su espacio y entre sus actores.

En síntesis, reiteramos, la misión institucional de la escuela no es combatir la violencia, pero debe saber reconocer sus manifestaciones y trabajar conscientemente en prevenirlas. Debe ser capaz de identificar los factores que la favorecen en cuanto elevan las posibilidades de que hechos violentos ocurran (*factores de riesgo*), para neutralizarlos; así como aquellos otros factores que disminuyen las posibilidades de ocurrencia de hechos violentos (*factores de protección*), a fin de fortalecerlos⁸. Cuando sea necesario, si la realidad la pone directamente frente a episodios de violencia, deberá hacerles frente con herramientas acordes con su naturaleza y función formativa, siempre desde una perspectiva de derechos.

desafíos desde las políticas públicas en América Latina”, Ponencia en el Seminario “Aprendiendo a vivir sin violencia: el desafío de los jóvenes y sus escuelas”, Universidad Pedagógica Nacional, Secretaría de Educación Pública y UNESCO, México DF, junio de 2010.

⁶ Junto con el “aprender a ser”, “aprender a hacer” y “aprender a aprender”, constituyen los cuatro pilares de la educación planteados por la UNESCO, hoy universalmente aceptados. Ver: *La educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. UNESCO, 1996.

⁷ PNUD, *Marco conceptual del segundo Informe sobre Desarrollo Humano*. PNUD, San José, Costa Rica, 2007.

⁸ Sobre factores de riesgo y factores de protección de episodios violentos, véase Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, y Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, *Actuar a tiempo. Estrategias educativas para prevenir la violencia*. Buenos Aires, Argentina, 2005, págs. 26-27 y 36.

Enmarque teórico: escuela y violencias

Para empezar a abordar la problemática de la violencia en el ámbito escolar (como en el social en general) hay que desterrar un primer error conceptual: aludir a la violencia como si se tratara de un fenómeno único y uniforme. Al contrario, debemos hablar de “violencias” en plural a fin de dar cuenta de la muy diversa gama de situaciones y conductas que comúnmente se engloban en ese término.

Las expresiones de violencia en los espacios escolares varían en múltiples sentidos, por ejemplo por la relación que guardan con la escuela, por su origen, sus tipos y grado de severidad, factores que además se entrecruzan con otros fenómenos de cada contexto socio-histórico y geográfico. En América Latina, el espectro de problemas abarca desde las manifestaciones más acotadas de la violencia como la intimidación o acoso entre pares (también denominada con el término del inglés *bullying*) hasta las agresiones entre estudiantes; los actos de vandalismo contra la infraestructura escolar; los malos tratos entre docentes y estudiantes; la portación de armas en los centros educativos; las abiertas o sutiles influencias del narcotráfico, incluyendo el narco-menudeo, y de las pandillas o “maras”; los excesos de los guardas policiales dentro o en las afueras de los colegios, entre muchos otros⁹.

Los estudios especializados clasifican las violencias en la escuela de distintas maneras, aunque existe una tendencia a privilegiar dos categorías de clasificación: una que contempla la relación que tienen los diferentes hechos violentos con la escuela en sí, como institución; otra, que contempla su tipo y grado de severidad. Respecto a la relación con la escuela, se distingue entre (i) violencia de o desde la escuela (la violencia institucional que ejerce la propia escuela o el sistema educativo contra algunos de sus actores); (ii) violencia hacia o contra la escuela (aquellos actos que tienen a la escuela como destinataria, es decir, que están dirigidos a destruir o dañar la infraestructura y la legitimidad de la institución), y (iii) violencia en la escuela (la reproducción al interior de la escuela de actos delictivos que en general ocurren por igual fuera de ella, en la sociedad)¹⁰.

Respecto a los tipos y grados de violencia, algunos autores diferencian entre violencia física y violencia simbólica, a veces distinguiendo también otra clase de hechos de menor severidad que engloban bajo la denominación de incivildades¹¹. Otros autores usan clasificaciones más operativas y distinguen cinco manifestaciones de violencia relevantes: (i) vandalismo (contra las pertenencias de la escuela); (ii) disruptividad (contra las tareas escolares); (iii) indisciplina (contra las normas); (iv) violencia interpersonal (entre estudiantes, docentes, etc.), y (v) criminalidad (actos tipificados como delitos que tienen consecuencias penales)¹².

Si se combinan las dos categorías de clasificación mencionadas, se obtiene una matriz que permite mapear las principales expresiones de la violencia que ocurren en los centros escolares, como se ejemplifica en el cuadro del especialista brasileño Cândido Gomes (Tabla 5).

Las violencias escolares están íntimamente asociadas a fenómenos de transformación social y a las violencias que experimenta la sociedad en su conjunto. Hoy es un hecho la casi universalización de la escuela básica en la mayor parte del mundo y sin duda también en América Latina. Para la escuela actual, el cambio desde visualizar la educación pública como una propuesta programática,

⁹ Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”... pág. 4.

¹⁰ Gomes, Candido Alberto, “Abriendo espacios: Puentes entre escuela, comunidad y vida”, ponencia en “Abrindo espaços: múltiplos olhares”, UNESCO, Fundação Vale, Brasília, DF, 2008; Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

¹¹ Gomes, Candido Alberto, “Abriendo espacios: Puentes entre escuela, comunidad y vida”...

¹² Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

Tabla 5. Clasificación preliminar de las violencias escolares

Violencias	De la escuela	Contra la escuela	En la escuela
Físicas	Castigos corporales.	Vandalismo, incluido el <i>grafitti</i> ; invasiones; hurtos y robos; peleas entre estudiantes y profesores.	Peleas entre estudiantes; hurtos, robos y daños al patrimonio de los estudiantes; violencia sexual ^(*) ; competición y dominio de espacios escolares por grupos (muchas veces comprometidos con adultos).
Simbólicas	Sanciones humillantes; imposición de currículos no significativos; requerimiento de previo capital cultural y social para el éxito de los alumnos.	Desafíos a las normas de convivencia en la escuela y la sociedad, como amenazas y acoso presencial y cibernético contra los adultos.	Amenazas, agresiones verbales y gestuales entre estudiantes; acoso presencial y cibernético; violencia moral (calumnia, difamación e injuria ^(**)); aislamiento social forzado ^(***) ; etc.
Incivildades	Gestos y palabras de los adultos contrarios a la “buena educación”, permeados por juicios de clase, etnia etc., en su mayor parte destinados a mantener a los discentes en posición de obediencia.	Gestos y palabras agresivos de los estudiantes contra los adultos; ignorancia voluntaria de las normas de la escuela y de la “buena educación”; insistencia en comportamientos reprobados por la escuela.	Gestos y palabras agresivos entre estudiantes, contrarios a las normas de la escuela y de la “buena educación”, revelando muchas veces prejuicios de género, edad, etnia y clase social.

Nota: Las áreas sombreadas indican tendencia a ocurrir con más frecuencia en escuelas de poblaciones socialmente más vulnerables.

Fuente: Gomes, Candido Alberto, “Abriendo espacios: Puentes entre escuela, comunidad y vida”, ponencia en “Abrindo espaços: múltiplos olhares”, UNESCO, Fundação Vale, Brasília, DF, 2008, pág. 4.

(*) La llamada Ley Maria da Penha (No. 11.340, del 7 de agosto de 2006, art. 7), un importante marco de la lucha contra las violencias practicadas contra la mujer en Brasil, define la violencia sexual como cualquier conducta que la obligue a presenciar, mantener o participar de una relación sexual no deseada, con base en intimidación, amenaza, coacción o uso de la fuerza; que la induzca a negociar o a usar de cualquier modo su sexualidad; que le impida de usar un método contraceptivo o que la obligue a casarse o al embarazo, al aborto o a la prostitución, con base en coacción, intimidación, soborno o manipulación; o que limite o anule el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. La investigación educativa recomienda que se agreguen a esta definición las caricias y toques disfrazados con el rótulo de bromas.

(**) Así también tipificado por la citada Ley Maria da Penha.

(***) Las violencias simbólicas incluyen la violencia psicológica, definida por la misma Ley como cualquier conducta capaz de causar daños a la salud psicológica y a la autodeterminación.

opcional dentro de la plataforma de gobierno de las autoridades de turno, a concebirla como un derecho humano de cumplimiento obligatorio por el Estado, impulsó la escolarización masiva de poblaciones con grandes diversidades socio-culturales. Las desigualdades, inequidades y violencias sociales “invaden” la escuela, antes “considerada una especie de santuario”¹³, en cuanto era reducto exclusivo de las minorías que detentaban la propiedad y el poder político en cada sociedad.

Asimismo, las causas y condiciones en las que se desarrollan las diferentes manifestaciones de la violencia en América Latina varían de región en región, según el experto Ernesto Rodríguez. En el Cono Sur son “consecuencia de procesos de desindustrialización y desintegración social”, que excluyeron a grandes sectores de la población que antes de las crisis recientes estaban incluidos, mientras en Centroamérica “se relacionan con la herencia de los conflictos armados de los años ochenta, con las limitaciones de los procesos de paz de los años noventa, con la incidencia de la

¹³ Gomes, Candido Alberto, “Abriendo espacios: Puentes entre escuela, comunidad y vida”... pág. 2.

maquila en la dinámica económica y con los fuertes procesos migratorios, sobre todo hacia Estados Unidos”. Por otro lado, en los países grandes como Brasil, México y Colombia las explicaciones parecen estar más ligadas a “la elevada presencia de poderes paralelos a los legalmente establecidos (narcotráfico, grupos armados, etc.) en el marco de Estados debilitados y situaciones estructurales sumamente críticas”¹⁴.

No obstante, por encima de todas las distinciones y particularidades hasta aquí anotadas, el mismo autor reconoce en todos los países de la región un problema común: “la vigencia generalizada de una cultura de la violencia, que lleva a que prácticamente todos los conflictos (hasta los más acotados e irrelevantes) se “solucionen” por vías violentas”¹⁵. Es este fenómeno de perspectiva y actitud hacia la vida social y las relaciones interpersonales el que debe ser abordado desde la educación, pero siempre a partir de entender sus numerosas complejidades y sin caer en simplificaciones falaces ni en estereotipos estigmatizadores – ambos inefectivos.

Los estudios especializados han puesto énfasis en analizar, de entre las variadas estrategias puestas en práctica por distintos países para combatir las violencias relacionadas con la escuela y con jóvenes en general, cuáles han demostrado buenos resultados y cuáles no. Se acompaña un cuadro muy ilustrativo elaborado por Ernesto Rodríguez, quien cruza los niveles de intervención en que han operado estrategias bastante difundidas (nivel primario, secundario o terciario) con los niveles de éxito o fracaso obtenidos al ser evaluadas (ver Tabla 6).

Hay coincidencia en que no son efectivas sino más bien contraproducentes las estrategias puramente represivas (tipo “mano dura”, “tolerancia cero” o formación según el modelo militar), ni las dirigidas de modo focalizado a “jóvenes vulnerables” o a “rehabilitar” infractores y pandilleros¹⁶. En contraposición, las estrategias que logran más y mejores resultados son aquellas basadas en enfoques preventivos, dirigidas a los y las jóvenes en general (o sea, inespecíficas), buscando desarrollar las bases de una cultura de paz y derechos humanos en la escuela y la sociedad. Fueron identificados como factores de éxito la promoción del trabajo en equipo, el reconocimiento de los y las estudiantes como jóvenes y como sujetos de derecho, la vinculación de la educación y el mundo del trabajo, la formación ciudadana y en resolución de conflictos, y la presencia en la escuela de otros especialistas complementarios al docente (orientadores pedagógicos, consejeros estudiantiles, etc.)¹⁷.

Dominio e hipótesis de investigación

Los resultados reseñados, vistos en conjunto, apuntan a la importancia de construir políticas educativas de prevención de posibles violencias, dirigidas a la totalidad del estudiantado y orientadas a mejorar el clima escolar y la convivencia diaria, con sustento en valores y principios de derechos humanos, cultura de paz, ciudadanía democrática y apoyadas en el desarrollo de la autoestima y en capacidades de comunicación y relación interpersonal.

El X Informe parte de la convicción conceptual y política de que hay una *relación de doble vía entre convivencia y seguridad en el ambiente escolar y educación en derechos humanos*. Por un lado, el

¹⁴ Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”... pág. 3.

¹⁵ Ibídem, pág. 3.

¹⁶ Krauskopf, Dina, *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares...*; Abad, J.M. y J.A. Gómez, *¡Preparados, listos, ya!...*; Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

¹⁷ Acosta, Felicitas, *Escuela media y sectores populares: Posibilidades y potencia de la escuela moderna*. Editorial La Crujía, Buenos Aires, 2008; Abramovay, Miriam (coord.), *Revelando tramas, descubriendo segredos: Violencia e convivencia nas escolas*. RITLA-SEE/GDT, Brasília, 2009.

Tabla 6. Qué funciona y qué no funciona

	Experiencias exitosas	Experiencias innovadoras	Experiencias cuestionables
Atención primaria	Escuelas abiertas de Brasil (Unesco-Ministerio Educación). Fomento de cultura de paz en escuelas (Unesco y asociados).	Participación juvenil en procesos de presupuesto participativo. Participación juvenil en control social de políticas públicas.	Campañas “moralizadoras” a través de medios masivos de comunicación y de la educación formal.
Atención secundaria	Capacitación e inserción laboral de jóvenes vulnerables.	Participación juvenil en experiencias de desarrollo local y comunitario.	Casas de la juventud y clubes juveniles para “potenciales delincuentes”.
Atención terciaria	Sistema de justicia juvenil y medidas alternativas a la privación de libertad en Costa Rica.	Sistemas modernos de privación de libertad a adolescentes en conflicto con la ley.	Programas de “mano dura” y de “tolerancia cero” en Centroamérica

Notas aclaratorias:

Atención primaria: consiste en las medidas más generales y difusas que tienden a operar mucho antes que ocurran los hechos delictivos, promoviendo acciones de no violencia y el incentivo de caminos alternativos al delito y la violencia.

Atención secundaria: las políticas y los marcos legales se enfocan a desarrollar medidas centradas en las respuestas más inmediatas a los actos de violencia, dirigidas a grupos o individuos ligados a pandillas juveniles o a grupos similares.

Atención terciaria: las políticas y marcos legales se orientan a intervenciones centradas en la atención a largo plazo, con posterioridad a los actos violentos, e intentos por reducir los traumas o la discapacidad de larga duración.

Experiencias exitosas: son aquellas que han sido probadas y evaluadas científicamente y han mostrado resultados e impactos satisfactorios en los jóvenes beneficiarios, en un número suficiente de casos.

Experiencias innovadoras: son aquellas que han sido ensayadas y evaluadas de manera preliminar, y han mostrado buenos resultados, pero todavía se carece de un número suficiente de casos.

Experiencias cuestionables: son aquellas que han sido ensayadas y evaluadas, en un número suficiente de casos y se ha constatado que no reúnen las condiciones mínimas necesarias como para ser consideradas experiencias exitosas o buenas prácticas.

Fuente: Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias: Aprendizajes y desafíos desde las políticas públicas en América Latina”, Ponencia en el Seminario “Aprendiendo a vivir sin violencia: el desafío de los jóvenes y sus escuelas”, Universidad Pedagógica Nacional, Secretaría de Educación Pública y UNESCO, México DF, junio de 2010.

hecho de que los actores educativos se sientan tranquilos y resguardados dentro de la institución escolar e interactúen de manera respetuosa y solidaria, favorece el aprendizaje de los derechos humanos de manera práctica, porque estos aspectos forman parte del “currículo oculto” de todo sistema educativo, que tiene tanto o más valor formativo que el currículo declarado, explícito. El buen convivir diario enseña valores y actitudes fundamentales de derechos humanos: el sentido de la dignidad de todas las personas, su condición de sujetos de derechos y la autoestima, tanto como de la valoración y cuidado que merece el otro/otra, igual a uno mismo en dignidad y derechos.

Por otro lado, también hay una influencia a la recíproca. En la medida que los actores educativos se formen en derechos humanos, ello favorecerá interacciones más pacíficas, democráticas y seguras para todos y todas, porque la EDH pone el acento en la construcción de los valores, actitudes y conductas que deben regular las relaciones respetuosas entre las personas-sujetos de derechos (libertad, igualdad, solidaridad, paz, justicia, tolerancia, etc.).

En síntesis, si en la escuela se trabaja en EDH se estará contribuyendo también a la convivencia y seguridad, y viceversa. Ambos aspectos irán creciendo a la par, o se irán deteriorando a la par. Por eso, si una dimensión de la vida escolar fuera deficitaria (como ocurre cuando se presentan incidentes o situaciones recurrentes de alguna manifestación de violencia), una estrategia pedagógica es trabajar desde la otra dimensión: educar en derechos. La evidencia de los estudios citados en el apartado anterior confirma esta convicción.

Este Informe parte de la hipótesis de que el progreso de la EDH depende de la existencia, en el sector educativo, de políticas públicas y estrategias de intervención dirigidas a promover la convivencia y seguridad dentro de los centros de enseñanza, así como también de que estas políticas y estrategias estén diseñadas y se ejecuten con enfoque de derechos. Por lo tanto, la investigación se concentra en indagar si los países suscriptores del Protocolo de San Salvador cuentan con tales políticas –con sus respectivas estrategias para la prevención y manejo de violencias–, cuáles son, cómo están fundamentadas y cómo se llevan a la práctica.

El abordaje es consistente con la trayectoria investigativa del Informe Interamericano de la EDH, que en su década de existencia ha priorizado el análisis de la posición y políticas de Estado en materia de EDH porque es a éste a quien compete la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los derechos humanos de la población. La temática del X Informe presta atención a la vigencia efectiva de una variedad de derechos, no solamente el derecho a la educación y a la EDH. Entre ellos, los muchos que están en juego en el espacio escolar: en este caso particular, el derecho a la vida, a la integridad personal física y psicológica, a la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la no discriminación, a la salud, a la participación y al debido proceso.

Respecto a la metodología investigativa, el seleccionar como objeto de estudio las políticas educativas nacionales de convivencia y seguridad escolar implicó introducir dos variantes en comparación con los Informes previos. Una, que no se escogió una muestra por rango de edad o por grados del sistema educativo por cuanto las políticas objeto de estudio son generales para todo el sistema. Otra, que no se hizo un análisis de progreso a lo largo de un período predeterminado porque ésta es la primera medición en la materia. Más bien con este Informe se apunta a establecer una *línea de base* para posteriores investigaciones comparativas. Sin embargo, la noción de “desarrollo” que da título al Informe expresa la voluntad de hacer un análisis dinámico, evolutivo, que se concretó al examinar no solo el contenido de las políticas, sino también su fecha de surgimiento y de aplicación, lo que permitió compararlas con otras disposiciones previas (o la ausencia de ellas).

Información de contexto y matriz de variables e indicadores

La información recogida en los países para este Informe se divide en dos partes bien diferenciadas. La primera parte consistió en una introducción contextual breve, pensada para brindar una aproximación a cómo los educadores y el público en general perciben la situación actual en materia de convivencia y seguridad en las escuelas de su país – o, dicho al revés, cómo perciben la situación de violencia o violencias en el espacio escolar. Como se trata de un acercamiento informal a percepciones, se instruyó a los investigadores nacionales para que recogieran opiniones personales de alumnos, educadores y otras personas, así como las que hubieran aparecido en medios de comunicación masiva¹⁸.

La segunda parte fue propiamente la recolección de datos en materia de políticas educativas sobre convivencia y seguridad en la escuela. Esto se realizó utilizando la matriz de variables e indicadores construida *ex profeso* para esta investigación. Consistió en 4 variables y 15 indicadores que se explican a continuación.

La primera variable –*información estadística y diagnósticos*– se propuso comprobar si las entidades rectoras de la educación nacional disponían de información sobre incidentes o situaciones conflictivas en las escuelas públicas del país, pues se trata de la base empírica indispensable para sustentar

¹⁸ La guía para recolectar estas impresiones, que llamamos información de contexto, se consigna en la Sección VI, Anexo 3.

Tabla 7. Campo: Políticas públicas educativas
Dominio: Políticas sobre convivencia y seguridad escolar

Variables	Indicadores	Medios de verificación
1. Información estadística y diagnósticos	1.1 Disponibilidad de información estadística y bases de datos en el Ministerio de Educación sobre incidentes o situaciones de conflicto violento en los centros educativos del país.	• Entrevista con la/s persona/s a cargo de las estadísticas del Ministerio de Educación (u otra dependencia gubernamental, si corresponde).
	1.2 Práctica de algún procedimiento de sistematización y análisis de los datos estadísticos disponibles.	• Consulta de la base de datos existente sobre conflictos intraescolares (en el Ministerio de Educación o en otra dependencia gubernamental).
	1.3. Existencia de estudios descriptivo-explicativos realizados en el Ministerio de Educación sobre los datos estadísticos disponibles.	• Listado de estudios existentes.
2. Políticas, planes y programas	2.1 Existencia de lineamientos u orientaciones ministeriales para promover la convivencia y seguridad escolar y prevenir y manejar conflictos en los centros educativos del país.	• Entrevista con funcionario/s a cargo de la dependencia ministerial responsable de esta materia.
	2.2 Existencia de uno o más planes en esta materia.	• Documento/s ministeriales que den cuenta de orientaciones específicas en materia de convivencia, seguridad y violencia intraescolar (oficios, pronunciamientos, reglamentos, etc).
	2.3 Puesta en práctica de uno o más programas o proyectos específicos en esta materia.	
	2.4 Presencia explícita de valores y principios de educación en derechos humanos en los lineamientos, plan/es y programas o proyectos existentes en esta materia.	• Texto del/de los plan/es y de los programas o proyectos específicos existentes.
3. Ejecución de las políticas	3.1 Existencia de una o más instancias ministeriales responsables de la convivencia, la seguridad y la prevención y manejo de conflictos en los centros educativos.	• Organigrama del Ministerio.
	3.2 Disponibilidad de presupuesto para llevar adelante los planes y programas o proyectos existentes.	• Entrevista con la/s persona/s a cargo de la dependencia responsable de la materia.
		• Consulta del presupuesto educativo.
	3.3 Participación de los diferentes actores educativos en la ejecución de los planes y programas o proyectos: 3.3.1 Directores de centro 3.3.2 Docentes 3.3.3 Personal de servicio 3.3.4 Padres 3.3.5 Comunidad	• Entrevista con la/s persona/s a cargo de la dependencia responsable de la materia.
		• Texto del/de los plan/es y de los programas o proyectos existentes.
	3.4 Existencia de materiales de difusión y formación con enfoque de derechos, producidos y distribuidos por el Ministerio de Educación sobre esta materia.	• Copias de los materiales de difusión y formación producidos y distribuidos.
	3.5 Existencia de acciones de capacitación a los diferentes actores educativos sobre esta materia. 3.5.1 Directores de centro 3.5.2 Docentes 3.5.3 Personal de servicio 3.5.4 Padres 3.5.5 Comunidad	• Entrevista con la/s persona/s a cargo de la dependencia responsable de la materia.
		• Registro de acciones de capacitación de la dependencia responsable de la materia.
4. Seguimiento y evaluación de las políticas	4.1 Seguimiento al cumplimiento de las políticas, plan/es y programas o proyectos en materia de convivencia, seguridad y prevención y manejo de conflictos en los centros educativos.	• Entrevista con la/s persona/s a cargo de la dependencia ministerial responsable de la materia.
	4.2 Conducción de evaluaciones sobre la marcha de los planes y programas o proyectos existentes.	• Consulta de evaluaciones y estudios oficiales sobre el funcionamiento de los planes y programas. • Entrevista con la persona a cargo de la dependencia ministerial responsable de la materia.
	4.3 Disponibilidad de resultados y conclusiones sobre la marcha de los planes y programas o proyectos existentes.	

cualquier diagnóstico sobre la situación real de convivencia y seguridad en los centros escolares. Los indicadores observaron la existencia (o no) de datos fácticos, procedimientos de sistematización y procesamiento de datos, y estudios de análisis de los mismos.

La segunda variable –*políticas, planes y programas*– buscó establecer si la autoridad educativa nacional contaba con políticas generales y estrategias para atender la problemática en estudio. Las políticas y acciones se clasificaron en tres niveles de generalidad –lineamientos u orientaciones, planes, y programas o proyectos–, a cada uno de los cuales correspondió un indicador. Un cuarto y crucial indicador examinó si estos distintos tipos de políticas habían sido concebidas (o no) con perspectiva de derechos humanos.

La tercera variable –*ejecución de las políticas*– profundizó en la lógica y la cronología esperable de las políticas públicas, esto es, indagar sobre su concreción y puesta en práctica (o no). Los indicadores verificaron la existencia de las condiciones básicas para su realización: instancias institucionales responsables, presupuesto, participación de diferentes actores educativos, materiales de difusión y acciones de capacitación en la materia.

La cuarta variable –*seguimiento y evaluación de las políticas*– observó la culminación del ciclo de las políticas: en qué medida hubo fiscalización (o no) de su puesta en práctica, sus efectos y productos. Los indicadores exploraron si se dio seguimiento oficial al cumplimiento de las disposiciones de política, si se condujeron evaluaciones y si se dispone de resultados y conclusiones.

La matriz completa utilizada aparece en la Tabla 7.

Procedimiento investigativo y fuentes de información

El procedimiento de recolección y análisis de información fue el habitual del Informe Interamericano de la EDH: la materia prima de la investigación es recogida en los países por consultores locales siguiendo las especificaciones que les proporciona el IIDH en una guía muy detallada. Posteriormente es enviada al Instituto para ser procesada y analizada, junto con la documentación y materiales de respaldo.

El equipo de consultores-investigadores en los países estuvo compuesto por exalumnos del Instituto y funcionarios de ministerios de educación que venían participando desde anteriores ediciones del Informe. En esta oportunidad, la red interamericana de colaboradores se enriqueció con el aporte de investigadores de la organización no gubernamental “Fe y Alegría”.

Respecto a las fuentes, la matriz de investigación se completó prioritariamente con información institucional de base documental. En los pocos casos en que se recurrió a entrevistas (ver matriz, columna “medios de verificación”), se trató siempre de funcionarios de los ministerios o secretarías de educación responsables de las instancias pertinentes en la materia: el/la responsable de la oficina de estadística y quien maneje los programas de convivencia y seguridad, si los hay. El objetivo de las entrevistas fue solicitar apoyo para localizar y entender a cabalidad la información documental (leyes, decretos, reglamentos, comunicados oficiales, datos empíricos, diagnósticos, evaluaciones, etc.), no recoger apreciaciones subjetivas u opiniones personales.

Hay que precisar aquí dos limitaciones particulares. La primera limitación que lamentamos consignar es que, a pesar de los esfuerzos desplegados por el IIDH, no se logró contar con investigadores en Haití y Surinam, por lo cual no se tienen datos de estos países.

La segunda tiene que ver con los países federales – Argentina, Brasil, México y Venezuela. En ellos resulta sumamente complejo recoger información que cubra todo el territorio del país, porque las distintas provincias o estados tienen grandes márgenes de autonomía para dictar sus propias políticas educativas y diseñar planes, programas y proyectos escolares. En tales casos, el Informe se concentró en la información de carácter nacional, o sea, la que emana exclusivamente del Ministerio o Secretaría de Educación Pública central. La información de políticas educativas provinciales o estatales no se recolectó, excepto en alguno que otro caso excepcional.

La Tabla 8 detalla las fuentes principales de información identificadas por los consultores nacionales y que se analizaron para producir este Informe. Ellas provienen de 17 de los 19 los países firmantes del Protocolo de San Salvador, con las excepciones mencionadas de Haití y Surinam.

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración			
País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Argentina	Código Procesal Penal: capítulo II.	Poder Legislativo.	1981
	Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.	Ministerio de Educación de la Nación. Coordinación de Programas para la Construcción de Ciudadanía.	2004
	Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Jóvenes No. 26061: artículo 15.	Poder Legislativo.	2005
	Ley de Educación Nacional No. 26.206: artículos 11, 30, 67, 123, 126, 127 y 129.	Poder Legislativo.	2006
	Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.	Ministerio de Educación. Coordinación de Programas para la Construcción de Ciudadanía.	2006
	Programa Nacional de Mediación Escolar.	Ministerio de Educación de la Nación. Coordinación de Programas para la Construcción de Ciudadanía.	2008
	Resolución No. 93/09 sobre las orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria: artículo 4.	Ministerio de Educación de la Nación. Consejo Federal de Educación.	2009
Bolivia	Resolución Ministerial No. 162/01. Reglamento de Administración y Funcionamiento para Unidades Educativas de los Niveles Inicial, Primario y Secundario.	Ministerio de Educación.	2001
	Ley de Educación 070 Avelino Siñani y Elizardo Pérez: artículos 3, 4 y 6.	Poder Legislativo.	2010
	Resolución Ministerial No. 010/2011, sobre las normas generales para la gestión educativa: artículos 101 y 104.	Ministerio de Educación.	2011

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Brasil	Plan Nacional de Derechos Humanos I.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	1996
	Ley No. 8.069. Estatuto de la infancia y la Juventud: artículos 5, 91, 93 y 125.	Poder Legislativo.	1990
	Plan Nacional de Derechos Humanos II.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	2001
	Programa Escola Aberta. Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Resolução/CD/FNDE/No. 052 (Programa Escuela Abierta. Educación, cultura, deporte y trabajo para la juventud)	UNESCO/Fundo de Desenvolvimento de a Educação/Ministério da Educação/Governo Federal.	2004
	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.	Ministério da Justiça/Ministério da Educação/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	2003 (#1) 2007 (#2)
	Plan Nacional de Derechos Humanos III.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	2009
Colombia	Cultura de la legalidad.	Ministerio de Educación Nacional.	2003
	Desarrollo de competencias ciudadanas para prevenir la violencia y construir democracia en Colombia.	Ministerio de Educación Nacional.	2005
	Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía (Plan Decenal de Educación).	Ministerio de Educación Nacional.	2006
	Portafolio con 54 programas estructurados en competencias ciudadanas.	Ministerio de Educación Nacional.	2006
	Alianza para la paz-educación para la paz (OEI/PNUD/UNICEF/OACNUDH/OIM/CAB/ BM).	Ministerio de Educación Nacional/agencias de cooperación multilateral.	2006
	Eduderechos: educación para el ejercicio de los derechos humanos.	Ministerio de Educación Nacional.	2010
	Búsqueda y selección de programas y proyectos en educación para la paz y la convivencia.	Ministerio de Educación Nacional/ organizaciones de la sociedad civil.	s/f
	Enseñanza para la comprensión y construcción de ciudadanía.	Ministerio de Educación Nacional.	s/f

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Costa Rica	Ley de justicia Penal Juvenil.	Poder Legislativo.	1996
	Código de la niñez y adolescencia: capítulo 5.	Poder Legislativo.	1997
	Decreto Ejecutivo No. 33149-J. Creación de la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social (CONAPAZ).	Ministerio de Justicia y Paz/Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación/Ministerio de Educación Pública/Ministerio de Salud/Ministerio de Cultura y Juventud/Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)/Patronato Nacional de la Infancia (PANI).	2006
	Proyecto de ética estética y ciudadanía.	Ministerio de Educación Pública. Dirección Curricular.	2007
	Gobiernos estudiantiles.	Ministerio de Educación Pública. Dirección de Vida Estudiantil. Depto. de Participación Estudiantil.	2007
	Servicio comunal.	Ministerio de Educación Pública. Dirección de Vida Estudiantil. Depto. de Participación Estudiantil.	2007
	Festival estudiantil de las artes.	Ministerio de Educación Pública. Dirección de Vida Estudiantil. Depto. de Convivencia Estudiantil.	2007
	El cole en nuestras manos.	Ministerio de Educación Pública/UNESCO. Dirección de Vida Estudiantil. Depto. de Convivencia Estudiantil.	2007
	Juegos deportivos estudiantiles.	Ministerio de Educación Pública. Dirección de Vida Estudiantil. Depto. de Salud y Ambiente.	2007
	Bandera azul.	Ministerio de Educación Pública. Dirección de Vida Estudiantil. Depto. de Salud y Ambiente.	2007
	Directriz ministerial “Acciones institucionales para la convivencia en los centros educativos”, Circular DM-005-07-2010.	Ministerio de Educación Pública. Despacho del Ministro.	2010
	Guía de intervención para la prevención y atención de la violencia con armas en centros educativos.	Ministerio de Justicia y Paz.	2010
	Decreto No.36451. Sobre la reestructuración del MEP y las instancias encargadas de velar por la convivencia. Capítulos IV, V y VI.	Ministerio de Educación.	2011
	Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014.	Ministerio de Justicia y Paz/Sistema de Naciones Unidas/Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (CONAPAZ)/Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos/ Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC)/Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ)/Red de Paz/Fundación Friedrich Ebert ha.	2011
	Decreto Ejecutivo No. 36779-MEP. Creación del Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos (Programa Convivir).	Ministerio de Justicia y Paz/Ministerio de Educación/UNICEF.	2011

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Chile	Decreto No. 524, Reglamento General de organización y funcionamiento de los Centros de Alumnos de los Establecimientos Educacionales de Educación Media, reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación.	Ministerio de Educación.	1990
	Política de Convivencia Escolar hacia una educación de calidad para todos.	Ministerio de Educación. Secretaría Técnica. Unidad de Apoyo a la Transversalidad.	2002
	Política de Participación de Padres, Madres y Apoderados.	Ministerio de Educación. Secretaría Técnica. Unidad de Apoyo a la Transversalidad.	2003
	Decreto con Toma de Razón No. 24 de 2005. Reglamenta Consejos Escolares.	Ministerio de Educación.	2005
	Normativa que regula los reglamentos internos de los establecimientos educacionales.	Ministerio de Educación.	2005
	Ley 20370 General de Educación: artículos 2 y 9.	Poder Legislativo.	2009
Ecuador	Código de la Niñez y la Adolescencia: artículo 193.	Poder Legislativo.	2003
	Constitución Política del Ecuador: artículos 347 y 393.	Poder Legislativo.	2008
	Plan Nacional del Buen Vivir.	Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).	2010-2011
	Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: políticas 6, 9, 19 y 23.	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia Secretaría del Frente Social.	2004
	Ley Orgánica de Educación Intercultural: artículos 2, 6, 7, 11, 14, 34, 65, 131, 132, 133 y 134.	Poder Legislativo.	2011
El Salvador	Plan de Escuela Segura.	Ministerio de Educación.	1995
	Programa Educación en Derechos humanos.	Ministerio de Educación.	2009
	Campaña Aprender Sin Miedo.	Ministerio de Educación.	2009
	Convenio Prevención y Protección Escolar.	Ministerio de Educación/Policia Nacional Civil.	2010
	Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos.	Ministerio de Educación de El Salvador/ Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos	2010
	Plan de Prevención Escolar 2011.	Ministerio de Educación/Policia Nacional Civil.	2011
Guatemala	Ley de Educación: artículos 2 y 91.	Poder Legislativo.	1991
	Escuelas abiertas.	Consejo de Cohesión Social/Secretaría de Bienestar Social.	2009
	Acuerdo Ministerial No. 381-2010 con el Reglamento de convivencia y disciplina de centros educativos públicos.	Ministerio de Educación.	2010
	Ley de Educación: artículos 2 y 91.	Poder Legislativo.	2010

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
México	Ley General de Educación: artículos 7, 8, 30, 41, 55, 59 y 75.	Poder Legislativo.	1993
	Plan Nacional de Desarrollo: eje 3.	Secretaría de Educación Pública/UNICEF.	2007
	Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Objetivo XX.	Poder Ejecutivo: Secretaría de Gobernación.	2008
	Lineamientos generales para la organización y funcionamiento de los servicios de educación inicial, básica, especial y para adultos en el Distrito Federal.	Secretaría de Educación Pública: Administración federal de servicios educativos en el Distrito Federal.	2009
	Proyecto Abriendo Escuelas para la Equidad.	Secretaría de Educación Pública/OEI.	2009
	Equidad de género y prevención de la violencia.	Secretaría de Educación Pública/UNICEF.	2009
	Programa Nacional Escuela Segura.	Secretaría de Educación Pública/UNICEF.	2009
	Programa Sectorial de Educación, en la Alianza por la calidad de la educación.	Secretaría de Educación Pública.	2009
	Lineamientos para la atención de quejas o denuncias por violencia escolar, maltrato escolar y/o abuso sexual infantil, en los planteles de educación básica, inicial, especial y para adultos en el Distrito Federal.	Secretaría de Educación Pública: Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.	2010
	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Poder Legislativo.	2011
Nicaragua	Programa de Seguridad Ciudadana.	Policía Nacional.	2006
	Plan de Desarrollo Humano 2008-2012.	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional.	2008
	Plan Colegio. Seguridad escolar.	Policía Nacional/Ministerio de Educación.	2008
	Programa DARE.	Policía Nacional/Ministerio de Educación. Es un Programa desarrollado en EEUU contra el uso de drogas, adoptado por otros países.	2008

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Panamá	Ley 2, por la cual se incorpora al sistema educativo nacional el estudio sistemático de los derechos humanos.	Poder Legislativo	1984
	Gabinetes psicopedagógicos	Ministerio de Educación	1986
	Decreto Ejecutivo 162, por el cual se establece el régimen interno para los estudiantes en colegios oficiales y particulares	Ministerio de Educación	1996
	Decreto Ejecutivo 142 que modifica el Decreto Ejecutivo N°162	Ministerio de Educación	1997
	Plan Estratégico de Gobierno 2000- 2014	Poder Ejecutivo	2000
	Decreto Ejecutivo 777, que dicta medidas sobre las Instituciones de Arbitraje, Conciliación y Mediación.	Ministerio de Gobierno y Justicia	2007
	Programa de Seguridad Integral PN L1003	Ministerios de Gobierno y Justicia y sus instancias de la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario/ Ministerio de Educación	2008
	Líderes dejando huellas	Ministerio de Educación	2010
	Programas curriculares de Educación Media 2011	Ministerio de Educación/Secretaría Nacional de Niñez	2011
	Programa de Atención Directa a Víctimas de Violencia Sexual	Ministerio de Educación	2011
	Educación cívica electoral	Ministerio de Educación/ Tribunal Electoral de Panamá	s/f
Paraguay	Ley No. 1264 General de Educación: artículos 10, 11, 15, 129, 135 y 151.	Poder Legislativo.	1998
	Plan Nacional de Educación.	Ministerio de Educación y Cultura.	2008
	Escuelas saludables.	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: Dirección General de Promoción para la Salud.	2008
	Campaña Aprender sin miedo (documento internacional que fue adoptado como marco para el trabajo del Ministerio de Educación y Cultura).	Ministerio de Educación y Cultura / Organización Plan Internacional.	2010

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Perú	Ley General de Educación 28044: artículos 8, 31, 34, 36, 53 y 56.	Poder Legislativo.	2003
	Directiva para el Desarrollo del Año Escolar. Tengo Derecho al Buen Trato. Programas para promover los derechos humanos, convivencia y disciplina escolar. Comités de Tutoría.	Ministerio de Educación: Dirección de Tutoría y Orientación (DITOE).	2005
	Plan Nacional de Derechos Humanos.	Ministerio de Justicia: Consejo Nacional de Derechos Humanos .	2006
	Proyecto Educativo Nacional: objetivo 2.	Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación.	2006
	Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente (DESNNA).	Ministerio de la Mujer y Desarrollo social/ Ministerio de Educación.	2007
	Resolución Viceministerial 0022-2007-ED. “Normas para el fortalecimiento de la convivencia y disciplina escolar, el uso adecuado del tiempo y la formación ciudadana, cívica y patriótica de los estudiantes de las instituciones y programas de la educación básica”.	Ministerio de Educación.	2007
	Programa “Fiscales escolares”.	Ministerio Público.	2008
	Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2010 (nuevo).	Ministerio de Educación Ecuador.	2009
	Mesa contra el acoso en la escuela.	Ministerio de la Mujer y Desarrollo social/ Ministerio de Educación.	2009
	Observatorio sobre violencia y convivencia en la escuela.	Asociación civil sin fines de lucro. Representantes del gobierno central, de municipalidades, organizaciones no gubernamentales e instituciones de la sociedad civil.	2009
	Ley 29719 que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.	Poder Legislativo.	2011

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
República Dominicana	Ley General de Educación 66-97: artículos 4, 5, 6, 38, 39 y 42.	Poder Legislativo.	1997
	Orden Departamental 5/97, que establece los Concejos Estudiantiles, los Consejos de Curso y los Comités de Trabajo como organismos de los/as estudiantes en la estructura escolar.	Secretaría de Estado de Educación y Cultura.	1997
	Mecanismos de participación estudiantil tales como los Consejos de Curso y los Comités de Curso.	Ministerio de Educación. Departamento de orientación y psicología.	1997
	Programa de Educación Afectivo-Sexual.	Ministerio de Educación. Departamento de orientación y psicología.	2000
	Ordenanza No. 9-2000, reglamento de las APMAEs (Asociaciones de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela): artículo 3.	Ministerio de Educación. Departamento de orientación y psicología.	2000
	Reglamento del Estatuto docente Decreto No. 639O3: artículos 33, 74 y 35.	Ministerio de Educación.	2000
	Yo evito la violencia, ¿y tú?	Ministerio de Educación/Medios de comunicación.	2000
	Ley 136-03, Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes: artículos 48 y 49.	Poder Legislativo.	2003
	Programa de Acción. Educación en valores.	Ministerio de Educación. Departamento de Orientación y Psicología.	2003
	Programa Violencia. No gracias.	Ministerio de Educación/TV Dominicana.	2005
	Policía estudiantil.	Ministerio de Educación.	2005
	Barrio Seguro.	Ministerio de Interior y Policía.	2010
	Proyecto Desarrollo Juvenil y Prevención de Violencia en la República Dominicana.	UNESCO/Despacho de la Primera Dama.	2011
	Ordenanza que rige los reglamentos de las instituciones educativas: artículos 30, 76 y 77.	Ministerio de Educación.	2009
	Normas del Sistema Educativo Dominicano para la Convivencia y la Disciplina Escolar en los Centros Educativos Públicos y Privados.	Ministerio de Educación/Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.	En validación

Continúa...

Tabla 8. Fuentes analizadas para el X Informe y autoridades responsables de su elaboración

País	Instrumentos de política pública asociados a la convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar	Autoridades que los dictaron	Fecha
Uruguay	Proyecto de Escuela de Tiempo Completo.	Administración Nacional de Educación.	2001
	Programa de Alimentación Escolar.	Administración Nacional de Educación.	2003
	Programa de Maestros Comunitarios.	Administración Nacional de Educación.	2005
	Ley No. 18.437, Ley General de Educación: capítulo III: Política educativa nacional: artículos 12 y 13; capítulo VII: Líneas transversales: artículo 40.	Poder Legislativo.	2008
	Proyecto Campamentos Educativos.	Administración Nacional de Educación/ UNESCO.	2009
	Programa Escuelas Disfrutables.	Administración Nacional de Educación.	2009
	Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos.	Ministerio de Educación de El Salvador/ Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos.	2010
	Programa Escuelas A.P.R.EN.D.E.R.	Administración Nacional de Educación: Dirección de Derechos Humanos del CODICEN.	2010
	Protocolo de Intervención para Enseñanza Media ante situaciones de violencia doméstica que viven los y las adolescentes.	Administración Nacional de Educación: Dirección de Derechos Humanos del CODICEN.	2010
	Plan Nacional de Educación: secciones I y II.	Administración Nacional de Educación Pública/UNESCO/Oficina de Planeamiento y Presupuesto/Naciones Unidas Uruguay.	2010
Venezuela	Resolución 669. Obliga a los planteles a la elaboración de reglamentos internos.	Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE).	1985
	La Ley Orgánica de Justicia de Paz (LOJP): artículo 56.	Poder Legislativo.	1994
	Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: artículos 621 y 629.	Poder Legislativo.	2007
	Defensoras y Defensoras Escolares.	Defensoría del Pueblo/Defensorías Educativas/ Dirección General de Protección y Desarrollo.	2001
	Plan de Prevención Integral “Sembrando valores para la vida”.	Oficina Nacional Antidrogas.	2007
	Acuerdos de Convivencia.	Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) (no es en todos los municipios y no hay un documento que respalde la iniciativa).	2008
	El DIBISE (Dispositivo Bicentenario de Seguridad) va a la escuela.	Oficina Nacional Antidrogas/Guardia Nacional Prevención del Delito.	2011
	Programa de derechos sexuales y reproductivos.	Defensoría del Pueblo /Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social/ Instituto de Derechos del Niño.	En ejecución
	Promoción del Derecho al Buen Trato.	Defensoría del Pueblo/Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social/ Instituto de Derechos del Niño.	En ejecución
	Programas y políticas de protección y atención a niños, niñas y adolescentes.	Defensoría del Pueblo/Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social/ Instituto de Derechos del Niño.	En ejecución

Nota: las políticas destacadas en negrita son las que abordan explícitamente cuestiones de convivencia, seguridad y prevención de violencias.

Sección III

Resultados de la investigación

Fuentes consultadas

Las fuentes documentales

Al observar el cuadro de documentos consultados para esta investigación podría dar la impresión de que la región cuenta con una abundante colección de políticas educativas para gestionar las problemáticas de la convivencia, la seguridad y la prevención de violencias en la escuela. Esta impresión es errónea. En realidad, políticas particulares sobre la materia que nos ocupa hay pocas, las cuales además tienden a ser generales, poco explícitas y estar dispersas en una multitud de documentos de variado tenor, difíciles de integrar (códigos, leyes, resoluciones, reglamentos, orientaciones ministeriales, planes de acción, programas, proyectos y campañas masivas, entre otros).

En cuanto a la pertinencia y precisión de las políticas, es clarificador analizar su cronología¹. Las políticas más específicas, explícitas y pertinentes en la materia son recientes, en su enorme mayoría de la segunda mitad de la década de 2000.

Por el contrario, las políticas elaboradas desde fines de los años 1980 hasta mediados de los 2000 son genéricas, indirectas y responden a la noción entonces clásica de “disciplina escolar”, si bien incluyen una nascente perspectiva de derechos de la infancia alentada por la promulgación internacional de la *Convención sobre los Derechos del Niño* en 1989 y su entrada en vigor en 1990. Cuando los investigadores nacionales de este Informe citan estas fuentes a pesar de su antigüedad y grado de generalidad, ello se debe a que los sistemas escolares de la región todavía recurren a ellas para actuar frente a las situaciones relativas a convivencia, seguridad y violencias en los centros educativos. A pesar de sus limitaciones, en algunos casos son las políticas disponibles, razón por la cual se conservaron en el cuadro de fuentes.

Otro punto que surge con nitidez de la cronología de las fuentes es la tendencia extendida en la región a ir construyendo cada vez más políticas directas y explícitas en la materia. Desde alrededor de 2004 se vienen elaborando y aplicando en forma creciente, con un país pionero en este sentido, Chile, que elaboró su *Política de Convivencia Escolar* en 2002. En el momento en que este Informe se está redactando, varios países están en pleno proceso, ya sea redactando políticas, consultándolas con la comunidad educativa o sometiéndolas a prueba en experiencias piloto.

Los desafíos a la convivencia y la seguridad en el espacio escolar se han agudizado o visibilizado (o ambas cosas a la vez) debido a las agudas transformaciones socio-económicas, políticas y culturales de las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas, marcadas a fuego por las enormes brechas de desarrollo, la inequidad y la exclusión. Hoy la temática de las violencias —en la sociedad tanto como en la escuela, que no hace sino reflejarla— están en el foco de la discusión pública como nunca antes. Se incrementan los debates y las investigaciones, y se multiplican las iniciativas de intervención, civiles y estatales.

Preliminarmente, los resultados de la investigación del X Informe indican que las autoridades nacionales, incluyendo a las autoridades rectoras de la educación pública, están prestando atención

¹ Ver Tabla 8 al final de la Sección II.

y tomando cartas en el asunto. En buena medida reaccionan ante incidentes concretos y se ven movilizados por los reclamos y propuestas de la ciudadanía. En principio es alentador comprobar que la problemática de las violencias en el espacio escolar ya no se sigue dejando a la exclusiva responsabilidad de los directivos de cada centro educativo o sus docentes, ni es subestimada a la ligera como un asunto dicotómico que puede resolverse rápidamente o bien aplicando los tradicionales reglamentos de disciplina escolar, o bien el código penal. Empieza a haber conciencia de que la problemática merece un tratamiento especial, profundo, atendiendo a las particulares circunstancias del contexto nacional, que no se puede desechar sin análisis y sin propuestas que nazcan y se cultiven desde el sistema educativo y orientadas por sus máximos responsables. Es decir, sin políticas públicas en la materia.

Esta conciencia es de nacimiento reciente. Según dijimos antes, prácticamente la totalidad de las políticas ya establecidas por los ministerios de educación son de la segunda mitad de la década de 2000 y en muchos países aún están en construcción. Nuestro análisis pormenorizado de más adelante indagará en qué medida existen o se han creado las condiciones objetivas para que estas políticas sean fundamentadas, pertinentes, consultadas con la comunidad educativa y respetuosas de los valores y principios de derechos humanos.

Contextos y percepciones

Según se explicó al describir el procedimiento investigativo, el equipo del IIDH hizo una solicitud adicional a los consultores nacionales del X Informe a fin de complementar el estudio de los textos de políticas públicas. Les pidió que hicieran algunas consultas informales con miembros cercanos de la comunidad educativa y recogieran sus inquietudes sobre la temática del Informe, así como también manifestaciones de los medios masivos.

Con esto no se intentó realizar una indagación cualitativa rigurosa, primero porque fue algo informal y segundo, porque las fuentes de los Informes Interamericanos de la EDH son siempre documentales. La intención fue simplemente “ambientarnos” en el sentir de los protagonistas educativos, especialmente de las y los docentes, y ver si había percepciones similares a lo largo de la región. A continuación sintetizamos las observaciones más reiteradas surgidas de esta consulta informal.

- En general hay en los y las docentes de todos los países, así como en la opinión pública, una marcada inquietud por los problemas de convivencia, seguridad y violencias que ocurren en el espacio escolar, los cuales se perciben como en constante aumento. La evidencia que se ofrece para respaldar esta preocupación tiende a ser anecdótica, una sumatoria de casos individuales extremos, esporádicos y muy sonados, que en su mayoría se conocen a través de los medios de comunicación más que por experiencia personal. Suele ser muy impresionista. Por ello, subsiste la duda de cuánto de esta evidencia tiene bases objetivas o mediáticas, y cuán generalizable es a todo el sistema educativo de cada país.
- Las percepciones sobre las causas de los problemas de convivencia y violencias escolares varían según la geografía de la región y el contexto socioeconómico de los centros educativos. En Sudamérica las opiniones apuntan a la pobreza, la exclusión social, el trabajo infantil, sumados a la baja calidad de la educación y la expulsión del sistema (encubierta como “deserción”) como factores desencadenantes de frecuente vandalismo, robos y agresiones físicas diversas contra la

escuela, entre estudiantes y aun hacia docentes. Sin ignorar esos factores, en Centroamérica, México y el Caribe se hace más hincapié en la incidencia desestabilizadora de las pandillas (“maras”) y el narcotráfico que acosan a alumnos y docentes con extorsiones y amenazas de muerte, muchas veces concretadas.

- Respecto a las principales manifestaciones de violencia, se enfatiza el entorno de la escuela: los espacios y situaciones más peligrosos están en el trayecto entre la casa y la escuela, en los momentos de entrada y salida del centro educativo, y en los riesgos que representa mantener el centro abierto al ingreso de personas externas. Estas preocupaciones predominan en las zonas más marginales y problemáticas y en las comunidades con fuerte presencia de pandilleros y bandas de narcotraficantes al menudeo, pues los centros educativos son focos de operación para dichas bandas, de las cuales incluso pueden formar parte alumnos del centro. Las mayores preocupaciones las expresan docentes de El Salvador, Guatemala, México y República Dominicana, quienes señalan que estos factores influyen en los índices de abandono escolar y en los frecuentes traslados de zona que solicitan los maestros.
- Dada la especial preocupación por la violencia que se genera en zonas empobrecidas y marginadas y cómo ésta afecta el ambiente escolar, hay una tendencia de las políticas públicas a realizar intervenciones focalizadas en tales zonas o en determinados establecimientos escolares considerados “en riesgo”. Es el caso del programa como *El Cole en nuestras manos* de Costa Rica, el *Programa de maestros comunitarios* de Uruguay y el *Plan de prevención de la violencia escolar* de El Salvador.
- Otro desvelo de las y los educadores en casi todos los países es la portación de armas por parte de estudiantes, con las cuales se respaldan intimidaciones y amenazas, en especial cuando existen enfrentamientos entre estudiantes de distintos bandos. No obstante, no todos los sistemas educativos toman medidas al respecto. (Si se observa la lista de fuentes documentales se comprobará que sólo en Costa Rica se localizó un protocolo de acción al respecto en las escuelas, mientras otros países centroamericanos lo tratan como un problema de intervención policial). En este sentido, el rol de la policía en relación con el abordaje de las violencias varía considerablemente según el país. Cuando no existe un plan o un lineamiento explícito para abordar casos de violencia, usualmente se utiliza el recurso de llamar a la policía para que intervenga en las situaciones más graves. En algunos casos existen esfuerzos de los ministerios de educación y de la policía por encarar conjuntamente la problemática de la violencia en las escuelas, como ocurre en Nicaragua y El Salvador.
- A pesar de las medidas de política pública que han tomado y están tomando los ministerios de educación en todos los países, persiste un descontento generalizado entre las y los educadores consultados, quienes expresan su intranquilidad por lo que consideran un incremento constante del problema.
- Las y los educadores también reconocen que existen manifestaciones de violencia institucional y de discriminación hacia estudiantes por parte de profesores. En este sentido, enfatizan la necesidad de formar en educación en derechos humanos a toda la población de educadores, aunque se escuchan algunas expresiones de escepticismo al respecto argumentando que los docentes por lo general tienen un sobrecargo de actividades y bajos salarios que obstaculizan una formación adicional. Carencias de infraestructura, higiene y control de los espacios escolares por parte de las

- autoridades educativas (en especial los baños) también hacen su contribución para crear ambientes escolares deteriorados, desmotivadores y riesgosos, que atentan contra la dignidad de las personas que deben ocuparlos.
- Otro tema de preocupación persistente es la violencia intrafamiliar. Las y los docentes argumentan que niños, niñas y adolescentes funcionan siguiendo los patrones que han aprendido y que viven en sus hogares, lo cual influye en el clima escolar. Reclaman que la sociedad pone sobre sus hombros el resolver situaciones de raíz extraescolar, que escapan a su competencia y a sus posibilidades de intervención, y que no tienen la preparación adecuada para atenderlas.
- En relación con los medios de comunicación, se señala que en muchos países el tema se aborda no sólo para publicar los casos extremos de violencia sino también para difundir opiniones de expertos y resultados de estudios realizados por entidades civiles y académicas (generalmente más abundantes que los del propio sistema educativo). En aquellos países donde los medios masivos difunden insistentemente los casos extremos, con frecuencia caen en el amarillismo y el tremendismo, ejerciendo fuerte presión para que las autoridades actúen con dureza. La cobertura mediática de estos casos impacta tanto que tiende a provocar una respuesta en las autoridades educativas, quienes se ven obligados a tomar medidas de política pública reactivas.
- Pero no todos los educadores consultados acuerdan con el discurso típicamente duro y pro-represivo de la mayoría de los medios masivos. Algunos del Cono Sur expresaron su desconfianza y reparos, observando que hay fuertes intereses comerciales privados en juego en todas las cuestiones de seguridad y prevención de violencias. En materia de seguridad escolar, igual que de seguridad ciudadana, hay grandes negocios por hacer con la venta de servicios y equipamiento – por ejemplo, oferta de personal de vigilancia y dotación de equipos de detección de metales, rastreo de armas, cámaras de filmación y circuitos cerrados de video para vigilancia, entre otros. Estos intereses comerciales aprovechan toda coyuntura para presentarse como la solución del problema de la violencia en ciudades, barrios, instituciones públicas y últimamente, también escuelas².

Estas percepciones, aunque recogidas informalmente y expuestas someramente, reflejan la diversidad de elementos y enfoques desde los que se contempla la problemática que nos ocupa. Sin duda ameritan estudios específicos en cada país, que serían iluminadores para orientar a las autoridades educativas en el diseño de políticas públicas en la materia.

Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos

Información estadística y diagnósticos

La primera variable de la matriz de investigación examinó si los ministerios o secretarías nacionales de educación de la región disponían de información fáctica procesada y de estudios analíticos sobre incidentes o situaciones conflictivas en las escuelas públicas del país, en cuanto se trata de una base indispensable para sustentar cualquier política seria en materia de convivencia, seguridad y atención

² En octubre de 2011 se estaba dando candente este debate en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, a raíz de una decisión del gobierno municipal de instalar cámaras de vigilancia en todas las escuelas de la ciudad, lo que se objetó como violatorio de derechos de los niños y niñas tanto como del personal docente.

de violencias en centros escolares. No se pueden planificar ni ejecutar acciones sobre lo que no se conoce. La Tabla 9 sintetiza los datos recogidos en los países de la región.

Tabla 9. Variable 1: Información estadística y diagnósticos			
País	Indicador 1.1 Información estadística y bases de datos	Indicador 1.2 Sistematización y análisis de datos	Indicador 1.3 Estudios descriptivo- explicativos
Argentina	√ √	√ √	√ √
Bolivia	----	----	----
Brasil	√	√	√ √
Chile	√ √	√ √	----
Colombia	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	√ √	√ √	√
Ecuador	√	----	----
El Salvador	√	√	s/d
Guatemala	----	√	√
México	√ √	√ √	√ √
Nicaragua	s/d	s/d	s/d
Panamá	√ √	√ √	*
Paraguay	----	----	*
Perú	*	----	*
Rep. Dom.	√	----	----
Uruguay	----	----	----
Venezuela	*	s/d	*

Notas:
 * Hay procesos en marcha hacia el cumplimiento del indicador.
 √ El indicador se cumple parcialmente.
 √ √ El indicador se cumple aceptablemente.
 ---- Según la información disponible, el indicador no se cumple.
 s/d Sin datos: no se logró obtener información para estimar el indicador.

Los tres indicadores de la variable constituyen una secuencia lógica y cronológica: 1.1 Información estadística y bases de datos; 1.2 Sistematización y análisis de datos y 1.3 Estudios descriptivo-explicativos sobre los datos. La expectativa razonable es que la presencia del primero conduzca a la realización del segundo y que, presentes ambos, se concrete el tercero. Sin embargo, la existencia de los indicadores no siempre se da en forma lineal – por ejemplo, puede haber procesamiento de datos y estudios descriptivo-explicativos basados en información limitada, como en el caso de planes piloto, sin que exista información completa del país.

El ideal es que los sistemas educativos cuenten con todos estos indicadores cumplidos a satisfacción y con cobertura nacional. Ya en 2002, el informe pionero de la Organización Mundial de la Salud, OMS, sobre violencia y salud recomendaba:

Recomendación 2.

Aumentar la capacidad de recolectar datos sobre la violencia

Es importante disponer de datos fidedignos sobre la violencia, no sólo para fijar prioridades o poder utilizarlos como orientación a la hora de elaborar y supervisar programas, sino también para sensibilizar a la población. Sin información, poca presión puede ejercerse para que las personas reconozcan el problema o reaccionen ante él. Además de asegurar que la información se recabe a todos los niveles, es igualmente importante adoptar normas aceptadas internacionalmente para la recolección de datos que favorezcan la comparación de éstos entre las diversas naciones y culturas³.

Pocos años más tarde, otro importante informe realizado para el Secretario General de Naciones Unidas, Paulo Sergio Pinheiro, sobre violencia contra niños y niñas por el experto, también recomendaba

³ OMS, *Informe mundial sobre violencia y la salud*. Ginebra, Suiza, 2002.

enfáticamente recoger datos fidedignos utilizando indicadores con referentes internacionales, procesarlos y a partir de ellos, elaborar un verdadero programa de investigación:

Recomiendo que los Estados mejoren sus sistemas de recolección de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, proveer información para formular políticas y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el logro del objetivo de prevenir la violencia contra los niños. Los Estados deberían utilizar indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilen, analicen y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo plazo. [...] Los datos deberían desglosarse por sexo, edad, medio urbano o rural, características de los hogares y familiares, educación y etnia. Los Estados también deberían elaborar un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en los entornos en que se produce esa violencia, inclusive mediante entrevistas con niños y padres, prestando atención especial a los grupos vulnerables de niñas y niños⁴.

Habiendo señalado la necesaria articulación entre los tres indicadores, analizaremos sus resultados en la región, uno a uno. El indicador 1.1 se concentra en determinar la existencia (o no) de *información estadística y bases de datos en los ministerios o secretarías nacionales de educación sobre incidentes o situaciones de conflicto violento en los centros educativos del país*.

De 17 países investigados, apenas algo más de la mitad (53%) disponen de tal información en distinto grado. Las autoridades nacionales de 5 países (29%) cuentan con ella en un grado aceptable y las de otros 4 países (23.5%) en grado parcial (información incompleta, dispersa o indirecta)⁵. Dos países están en proceso de recogerla, uno de los cuales ha legislado sobre el particular de manera muy reciente (Perú, en 2011). Otros 4 países (23.5%) no tienen disponible información de alcance nacional y de otros 2 (12%) no se logró saber cuál era su situación al respecto.

La existencia de datos estadísticos recogidos con métodos confiables y de alcance nacional es clave para poder abordar con seriedad la temática que nos ocupa. Sólo con documentación “en mano” se puede diagnosticar los fenómenos de la realidad, construir y validar hipótesis sobre sus constantes y sus causas, y adoptar medidas de política que den respuesta a los problemas desde su raíz, sin caer en la casuística ni en el tremendismo de las percepciones, a menudo incentivadas por las notas periodísticas sobre los casos más extremos.

No es obligatorio que esos datos sean recogidos por el propio Ministerio de Educación. Pueden serlo por alguna otra instancia, como la Policía o el Ministerio de Justicia, por ejemplo. No obstante, en tales casos, para ser útiles a las necesidades educativas, sería necesario que (i) el Ministerio de Educación haya tenido opinión y participación (voz y voto) en el diseño de recolección de la información a fin de integrar la perspectiva que requieren las instituciones escolares y (ii) que los datos estén fácil y rápidamente disponibles para el Ministerio de Educación, de modo que pueda analizarlos y tomar decisiones a partir de ellos. Si no se dan estas condiciones mínimas, la existencia de datos poco y nada beneficia al sistema educativo.

⁴ Pinheiro, Paulo Sergio, Experto Independiente para las Naciones Unidas, *Acabar con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Estudio del Secretario General sobre Violencia Contra los Niños*. Recomendación 11, 2006, pág. 22.

⁵ La distinción entre información de nivel aceptable o parcial se realizó utilizando un simple criterio numérico, que no emite juicio sobre la calidad de los datos, de su procesamiento y de su análisis, algo sin duda muy importante pero que está fuera del alcance de la presente investigación determinar. Sería valioso que los investigadores educativos de cada país interesados en esta temática examinaran de manera profunda los datos y estudios existentes para establecer cuán relevantes y certeros son. Otra salvedad para tener en cuenta es que nuestro análisis consideró solamente información correspondiente al ente rector nacional, lo cual deja por fuera todo lo disponible en las provincias, estados o departamentos de los países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela.

En varios países estudiados se ha registrado que el Ministerio de Educación recopila datos de denuncias o quejas individuales por casos de violencia en establecimientos educativos, los cuales se reciben por escrito o en un número telefónico especial (por ejemplo Guatemala, Paraguay y Venezuela). Este tipo de información, aunque útil, es sesgada y resulta insuficiente.

Para empezar, sólo refleja situaciones particulares de violencia, por lo general casos límite; pero no brinda conocimiento sobre el clima general de convivencia y seguridad que vive a diario el centro educativo. Segundo, sólo registra aquellas situaciones sobre las cuales se presentó una denuncia explícita por parte de las personas víctimas u ofendidas –sean estudiantes, padres o docentes–, casos que representan una proporción muy inferior a todos los que ocurren en realidad. Los registros de denuncias dejan por fuera gran cantidad de situaciones que nunca son reportadas oficialmente por diversas razones (miedo a represalias, temor al estigma social, falta de garantía de privacidad, desconocimiento de los procedimientos o escepticismo sobre las posibilidades de obtener justicia, entre otras). Tercero, la situación conflictiva queda encuadrada por la persona que denuncia, quien ofrece su punto de vista personal sobre lo sucedido. A menudo estas denuncias carecen de procedimientos de verificación y recolección de pruebas, con lo cual resultan aún más incompletas para entender en toda su dimensión los sucesos denunciados y actuar para prevenir su repetición.

A los fines de este Informe, la existencia de información estadística basada exclusivamente en denuncias y quejas se evaluó como cumplimiento parcial del indicador y sólo si cumplía con ciertas condiciones. Por ejemplo, si respondía a un lineamiento explícito del ente rector en educación; si su cobertura era nacional, es decir, si abarcaba a todos los establecimientos del país, y si estos datos eran sometidos a alguna forma de procesamiento para estudiarlos y generar acciones en consecuencia. Cuando estas condiciones no estaban presentes se consideró que el indicador no se cumplía.

El indicador 1.2 se orientó a establecer si en el ente rector de la educación nacional se verifica (o no) la *práctica de algún procedimiento de sistematización y análisis de los datos estadísticos disponibles*. Los resultados de este indicador se comportan de manera cercana al anterior, aunque con niveles de logro algo inferiores. En general, parece evidente que cuando las autoridades educativas disponen de información y bases de datos, la tendencia es que estos datos se procesen y analicen de alguna manera, aunque no sea la óptima. Así, de los 17 países estudiados, los mismos 5 países que contaban con datos de nivel aceptable hacen una sistematización y análisis de nivel acorde (29%). Otros 3 países (18%) sistematizan y analizan de modo parcial, mientras 6 (35%) no lo hacen del todo. Sobre 3 países no se obtuvo información. En total, 8 de los 17 países (47%) hacen algún tipo de sistematización de los datos que recogen.

Estas sistematizaciones suelen utilizar diferentes criterios clasificatorios y de desagregación de la información, propios de cada país. En este sentido es pertinente volver a la recomendación citada de Pinheiro en cuanto a que “los Estados deberían utilizar indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas”. Si se lograra avanzar hacia criterios y categorías comunes de sistematización sería posible hacer análisis comparativos entre distintas realidades nacionales.

Es interesante notar que algunos países que realizan encuestas nacionales en la materia recogen también datos de victimización y percepción de violencia, que son datos ya más sofisticados y matizados. Tal es el caso de la encuesta nacional de violencia en el ámbito educativo (ENVAE, realizada por el Ministerio del Interior de Chile y del *Observatorio Argentino de Violencia Escolar* a cargo del Ministerio de Educación de la Nación y de la Universidad Nacional General San Martín, Argentina).

Buenas prácticas: Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, Argentina¹

Es una iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín, concretada a través del Convenio No. 366 de 2004. Sus propósitos consisten en sumar esfuerzos para el estudio de la problemática de la violencia en las escuelas, y contribuir a la consolidación de prácticas democráticas y a la construcción de espacios de ciudadanía en el ámbito escolar.

Objetivos

- Ofrecer herramientas teóricas y prácticas a los actores que intervienen en prácticas educativas y comunitarias.
- Conformar un núcleo de investigación interdisciplinario sobre la violencia en las escuelas, considerando tanto su multicausalidad como sus diferentes modalidades de expresión y representación.
- Debatir y reflexionar sobre la problemática de la violencia y sus implicancias en la enseñanza y el aprendizaje.
- Contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y abordaje de la violencia en las escuelas.

Resultados

En la última medición realizada por el Observatorio en el período 2007-2008, se encontró que los datos reproducen, aunque con un leve descenso y mínimas discrepancias, los hallazgos del informe precedente (período 2005-2006). Se pueden citar los siguientes resultados:

- i) Los alumnos declaran ser bien tratados: en promedio tres de cada cuatro alumnos dicen ser bien o muy bien tratados por sus compañeros.
- ii) Los comportamientos que se definen como incivilidad son, por regla general, más frecuentes en escuelas de gestión pública. La forma más frecuente de incivilidad declarada es la rotura de útiles, que supera notoriamente todas las otras formas (más del doble).
- iii) En lo que hace a la victimización por violencia propiamente dicha se encuentra que la frecuencia de reporte sigue siendo consistentemente baja y representa un leve descenso respecto de la última medición.
- iv) Cuando se pasa del reporte de la victimización efectiva a la victimización observada, se encuentra un descenso apreciable en relación con la anterior medición. Las formas de victimización observada reportadas con más frecuencia son la agresión física (ahora 62%, antes 70,6%) seguida por la amenaza (ahora 50%, antes 57,4%) y el robo (ahora 43%, antes 46%), que constituyen por tanto, las agresiones más visibles en escenarios escolares.
- v) Un 70% de los alumnos considera que en su escuela no hay violencia. La percepción de la escuela como violenta es más frecuente entre los alumnos de escuelas de gestión pública que en las de gestión privada.

¹ Página web del Observatorio argentino de violencia en las escuelas del Ministerio de Educación Presidencia de la Nación, <http://www.me.gov.ar/construccion/observa_pub.html>.

El indicador 1.3 se focaliza en un factor que presupone un trabajo más riguroso y profundo por parte de los entes rectores de la educación: *la existencia de estudios descriptivo-explicativos realizados en el Ministerio de Educación sobre los datos estadísticos disponibles*. No es sorprendente, entonces, que los resultados sean menos generalizados que en el caso de los indicadores anteriores. Se evidencia por lo tanto, en el grado de realización de los tres indicadores de esta variable, un paulatino descenso en lo que concierne a la existencia o densidad de la información, en este caso más pronunciado que entre los dos primeros indicadores.

Disponen de estudios en cantidad aceptable sobre los datos existentes sólo 3 países del total de los 17 investigados (18%). Otros 2 (12%) cumplen el indicador de modo parcial en cuanto cuentan con

menos estudios o con estudios de alcance más reducido, mientras 4 más (23.5%) están actualmente desarrollándolos. Finalmente, en 5 países no existen datos que muestren que el indicador se cumple y en 3 no fue posible obtenerlos. En total, sólo 5 de 17 Estados (29%) cuentan con estudios descriptivo-explicativos elaborados por el Ministerio del ramo. Aunque los resultados del indicador son magros, no deja de ser esperanzador que 4 países más (23.5%) estén en estos momentos haciéndolos.

Destacamos que algunos de los procesos de sistematización de datos empíricos y de elaboración de estudios sobre ellos son una iniciativa multisectorial más que exclusiva de los ministerios de educación. Se trata de buenos ejemplos de sinergias entre instituciones nacionales y, a veces, también con organismos internacionales, lo cual permite sumar esfuerzos, experticias y recursos. En realidad, a los fines de promover convivencia y prevenir las violencias escolares, no importa tanto cuáles instituciones hagan los estudios sino que el ente rector de la educación pública sea un partícipe activo en ellos.

Esto ocurre por ejemplo en Chile, donde se aplica una encuesta nacional en cuyo diseño intervinieron el Ministerio de Educación junto con organizaciones internacionales, como UNESCO y UNICEF, y otros organismos públicos y privados; en Panamá, donde está en etapa inicial un estudio a cargo del Ministerio de Educación, UNICEF, la Cruz Roja Noruega y la Cruz Roja Panameña, y en Perú, donde se está diseñando un estudio nacional sobre “bullying” y violencia intraescolar en cuyo diseño intervienen el Ministerio de Educación, el de Salud y la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Corresponde aclarar que si la presente investigación estimó que este indicador no se cumplía, ello no significa que no exista en el país ningún tipo de estudios sobre la problemática. Lo que el indicador señala es que no existen estudios realizados por el Ministerio o Secretaría Nacional de Educación o con su involucramiento directo. Puede haber y en efecto hay investigaciones elaboradas por las universidades, por expertos independientes o por organizaciones civiles. Sin embargo, este Informe Interamericano se concentra en el cumplimiento de las responsabilidades del Estado en asuntos asociados a la educación en derechos humanos, razón por la cual le interesan particularmente las acciones (u omisiones) estatales.

Cuando se consideró que ciertos países cumplían el indicador de manera parcial, la razón fue que se identificaron apenas uno, máximo dos estudios analíticos, generalmente aislados y centrados en casos particulares (ciertos centros educativos o áreas regionales), lo cual no contribuía a ofrecer una visión generalizada de la situación en el país.

En sentido contrario, es pertinente destacar el caso de dos países que satisfacen de manera aceptable los tres indicadores de la variable, Argentina y México. La plenitud del cumplimiento de esta variable está claramente asociada a la existencia de programas regulares de recolección y análisis de datos que se implementan en ambos países. Recoger datos en forma sistemática y periódica es clave para monitorear las situaciones de convivencia, seguridad y episodios de violencia en las escuelas con el propósito de analizarlas a cabalidad y tomar medidas restaurativas así como preventivas. Estos dos casos constituyen buenas prácticas de sinergias intersectoriales propiciadas por el ente rector de la educación nacional.

En el caso de Argentina se trata del programa de investigación *Observatorio Argentino de Violencia Escolar*, diseñado y ejecutado conjuntamente por el Ministerio de Educación de la Nación y la

Buenas prácticas: Programa Nacional Escuela Segura-PNES, México¹

Apunta a que la escuela contribuya a la cohesión y la integración social de las comunidades escolares mediante el desarrollo de una cultura de paz. Desde julio de 2007 forma parte de la estrategia nacional de seguridad *Limpiemos México*, la cual establece vínculos de colaboración con diferentes instituciones, de forma prioritaria con la Secretaría de Seguridad Pública y su Programa *Comunidades Seguras*, la Secretaría de Salud con el Programa Nacional *Salud sólo sin drogas* y la Secretaría de Desarrollo Social con el Programa *Recuperación de Espacios Públicos*. La iniciativa apunta al fortalecimiento de estrategias y acciones que impulsen una cultura de la prevención de la inseguridad escolar, sustentada en el desarrollo de competencias ciudadanas y la construcción de ambientes democráticos en las escuelas a través de mecanismos como la planeación escolar participativa, la gestión pedagógica y la participación social. El objetivo consiste en promover la participación y el involucramiento de todos los integrantes de la comunidad escolar en asuntos de interés colectivo y resolver los conflictos por vías no violentas, como el diálogo y la negociación.

El PNES es de carácter nacional, con pleno respeto al federalismo educativo, y su implementación se hará mediante la firma de los Convenios de Coordinación con las autoridades educativas locales. Además, incrementará paulatinamente su cobertura atendiendo a todas las escuelas públicas interesadas en promover medidas de seguridad preventivas y estrategias para la paz y la no violencia, hasta cubrir la totalidad de las Entidades Federativas del país. El PNES aborda la seguridad escolar desde tres dimensiones:

- i) La participación social comprende la colaboración de padres de familia, maestros y alumnos en la conformación de redes de prevención alrededor de la actividad escolar. Asimismo incluye la articulación de esfuerzos con instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, las cuales contribuyen a que las escuelas consoliden sus condiciones de seguridad.
- ii) La gestión escolar consiste en el desarrollo de acciones relacionadas con la organización de la escuela. Tales acciones requieren propiciar un ambiente de convivencia democrática que favorezca la participación, la discusión y el análisis de situaciones y problemas que afectan el bienestar de la comunidad escolar. Este campo de acción demanda la toma de acuerdos entre maestros, personal directivo y alumnos en torno a la manera de resolver conflictos, discutir y revisar las normas que regulan la vida escolar y propiciar la participación en asuntos de interés colectivo.
- iii) El desarrollo de competencias ciudadanas apunta al aprovechamiento de los aprendizajes que las y los alumnos logran a través de las diferentes asignaturas del currículo, especialmente aquellas que promueven el análisis de situaciones de riesgo, medidas de prevención, compromisos con el cuidado de uno mismo y de los demás, así como la reflexión sobre la perspectiva y la actuación ética.

Por ser un programa nacional, en el cual las Entidades Federativas son corresponsables de la transparencia en la información y difusión de los resultados, la Coordinación Nacional del PNES solicitará a las coordinaciones estatales la emisión de los informes trimestrales y anuales, que son el insumo indispensable para la consolidación de éstos a nivel nacional.

¹ Página Programa Nacional Escuela Segura de la Secretaría de Educación Pública, <<http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/start.php>>.

Universidad Nacional San Martín. Este programa se ejecuta desde 2005 en intervalos regulares de cada dos años, con el objetivo de construir conocimiento sistemático y comparativo en el tiempo a fin de sustentar el diseño de políticas públicas. Por su parte, en México existe el *Programa Nacional Escuela Segura*, creado en 2009 por la Secretaría Nacional de Educación Pública y la UNICEF, el cual cuenta con un sistema de información que integra los datos cuantitativos del programa con autoevaluaciones sobre violencia escolar por parte de cada centro educativo. Es a partir de estos datos y de las autoevaluaciones que se desarrolla una agenda para cada escuela, contemplando diferentes acciones de intervención según los problemas prioritarios. La clave de la eficacia de estas propuestas radica en su carácter institucionalizado, su alcance nacional, su funcionamiento regular y su buen diseño teórico y técnico.

Políticas, planes y programas

La segunda variable se propuso establecer si la máxima autoridad educativa nacional cuenta con políticas generales y acciones planificadas para atender la problemática que ocupa a este Informe. A los fines de esta investigación, las políticas y acciones se clasificaron en tres niveles de generalidad –*lineamientos, planes y programas o proyectos*– para cada uno de los cuales se construyó un indicador.

El nivel más general y laxo, o sea, menos estructurado, sería la existencia de *lineamientos* emanados del Ministerio o Secretaría Nacional de Educación Pública (indicador 2.1). Se refiere a contar con orientaciones amplias para los funcionarios educativos –supervisores, directores de escuela, maestros, personal de apoyo, etc.– respecto a cómo proceder para promover la buena convivencia y seguridad o para prevenir y enfrentar situaciones de violencia en las escuelas. Puede tratarse de un conjunto de lineamientos contenidos en un solo documento o bien emitidos por separado, por ejemplo en respuesta a situaciones particulares que se hayan ido presentando en la realidad educativa del país.

Un segundo nivel más específico y estructurado sería que el sistema educativo nacional disponga de un *plan* especial sobre la materia (indicador 2.2). Esto supone contar con un documento relativamente extenso, por lo general de alcance nacional, a menos que desde su origen se le establezca una cobertura focalizada, que puede ser geográfica (regional, local o piloto, dirigido a cierto tipo de centros educativos predeterminados). Por su propia naturaleza es esperable que todo plan incluya aspectos teóricos, estratégicos y operativos – por ejemplo, un planteamiento conceptual, una explicación del ámbito al cual se aplica, un diagnóstico del contexto, una estrategia, metas cuantificables, acciones concretas por emprender, cronograma de trabajo y responsables.

El nivel de mayor especificidad y operatividad en cuanto a políticas públicas en la materia sería disponer de uno o varios *programas o proyectos* para incidir de forma directa en la realidad de los espacios escolares (indicador 2.3). Los programas o proyectos son estrategias de intervención.

Otro indicador clave fue más allá del nivel de generalidad de las políticas y estrategias ministeriales vigentes con el fin de analizar su base de sustentación filosófica y pedagógica (indicador 2.4). Examinó si el texto de los lineamientos, el plan y los programas o proyectos de convivencia, seguridad y prevención de las violencias escolares habían sido concebidas (o no) con perspectiva de derechos. En otras palabras, si se fundamentaban explícitamente en los derechos humanos y en la práctica de la EDH, incluyendo concepciones afines tales como la educación para la paz o la cultura de paz, la democracia y la ciudadanía.

Los datos recolectados se sintetizan en la Tabla 10.

Una primera constatación surgida de los reportes de los investigadores nacionales es que los conceptos técnicos de *lineamientos, planes, programas y proyectos* no se usan de manera uniforme entre los países y a veces tampoco entre distintas administraciones educativas dentro de un país. Por ello, a menudo resultan borrosos los límites entre una y otra categoría, sobre todo entre planes y programas, que con rigor técnico tienen una diferencia importante en amplitud y permanencia.

La distinción entre estos conceptos especializados se había establecido al planificar el X Informe, cuando se construyó la matriz de variables e indicadores, con dos objetivos. Por un lado, abarcar todas las políticas educativas de los Estados en la materia tratando de no dejar ninguna afuera, sin importar su estructura, alcances o periodicidad; por otro lado, analizar los distintos niveles de generalidad y

Tabla 10. Variable 2: Políticas, planes y programas				
País	Indicador 2.1 Lineamientos u orientaciones ministeriales	Indicador 2.2 Planes específicos	Indicador 2.3 Programas o proyectos específicos	Indicador 2.4 Inclusión de valores y principios de EDH
Argentina	√ √	----	√ √	√ √
Bolivia	----	----	----	----
Brasil	√ √	√	√√	√√
Chile	√ √	----	√√	√√
Colombia	√ √	√	√√	√√
Costa Rica	√ √	√	√√	√√
Ecuador	√ √	√	√	√√
El Salvador	√ √	√	√√	√√
Guatemala	√	----	√	√√
México	√ √	----	√√	√√
Nicaragua	√	√√	√	√
Panamá	√	----	√√	√√
Paraguay	√	*	√	√√
Perú	√	----	√√	√√
Rep. Dom.	*	*	√	√√
Uruguay	----	√	√	√
Venezuela	*	*	√√	√
Notas: * Hay procesos en marcha hacia el cumplimiento del indicador. √ El indicador se cumple parcialmente. √ √ El indicador se cumple aceptablemente. ---- Según la información disponible, el indicador no se cumple. s/d Sin datos: no se logró obtener información para estimar el indicador.				

los alcances de las diversas políticas existentes. El primer objetivo se alcanzó plenamente en cuanto este estudio logró un relevamiento muy comprehensivo de políticas en la región, algo no realizado hasta la fecha. En cuanto al segundo objetivo, concluimos que no se puede ser tan rotundo: hay que utilizar esos conceptos con cautela, en sentido aproximativo y no absoluto, precisamente porque la terminología cambia según los contextos.

Los resultados del indicador 2.1 muestran que 13 de 17 países (76,5%) cuentan ya con algún tipo de lineamientos u orientaciones ministeriales relativas a convivencia y prevención de violencias en el ámbito escolar. Entre ellos, 8 países las han desarrollado en grado aceptable (47%) y 5 países, parcialmente (29%). Dos países están en proceso de elaborarlas (12%) y solamente se identificaron otros dos que no las tienen del todo (12%).

El cumplimiento del indicador es alto porque se trata de una categoría muy amplia de políticas públicas donde se incluyen disposiciones contenidas en normativas legales separadas y diferentes (por ejemplo la Ley General de Educación, los Códigos de la Niñez o de la Infancia, reglamentos de disciplina, resoluciones ministeriales varias u oficios de las autoridades educativas). También pueden ser normativas de carácter general, no necesariamente centradas en la problemática que nos ocupan sino que la incorporan en alguno de sus artículos o párrafos, aunque a veces de manera breve, apenas esbozada.

En contraste, el indicador 2.2 muestra un grado de cumplimiento notablemente más bajo, en realidad el más bajo de toda la variable. De los 17 países, solamente 7 disponen de algún tipo de plan orientado al tema (41%), 1 de ellos de manera aceptable (6%) y 6 de manera parcial (35%). Hay 3 países en proceso de preparar planes (18%); pero cerca de la mitad del universo estudiado, 7 de los 17 países (41%), no registran cumplimiento del indicador.

El indicador 2.3 muestra un repunte notable en la atención a la problemática. Al pasar revista a programas y proyectos particulares sobre convivencia, seguridad y prevención de violencias escolares, se observa que existen en algún grado en la enorme mayoría de los países de los cuales se obtuvieron datos (94%). De los 17 países con información disponible, 10 los tienen en medida aceptable (59%) y 6 parcialmente (35%). Solamente en 1 país no se ubicó ninguna iniciativa de este tipo.

En síntesis, aún tomando el recaudo de manejar sin rigidez la clasificación de las políticas, los datos permiten una interesante observación de conjunto. La tendencia muestra una presencia muy mayoritaria de dos tipos de políticas públicas ubicadas en los extremos de un continuo “generalidad/especificidad”: por una parte, las más frecuentes son las de tipo operativo, particulares y acotadas (*programas y proyectos en los centros educativos*), seguidas en segundo lugar por las políticas de carácter opuesto, las más generales posibles (*lineamientos u orientaciones ministeriales*). Las políticas menos presentes son las de nivel intermedio: aquéllas de carácter comprehensivo pero a la vez específicas, referidas directa y explícitamente a la problemática de convivencia, seguridad y prevención de violencias en la escuela (*planes específicos*).

Interesa subrayar que muchas de las políticas existentes –en especial planes, programas y proyectos– cuentan entre sus inspiradores y colaboradores a organizaciones de la sociedad civil y/o a organismos internacionales. En algunos casos se reporta incluso que la iniciativa provino de estas entidades, que se acercaron al Estado para movilizarlo respecto a la problemática y trabajar con él. Algunos ejemplos son la Campaña *Aprender sin Miedo*, de carácter internacional, que ha sido adoptada por Paraguay; los programas *Escola Abierta* en Brasil, ejecutado con UNESCO, y *Abriendo Escuelas para la Equidad* en México, con la OEI, y el *Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos*, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Justicia y Paz y UNICEF en Costa Rica⁶.

El indicador 2.4, que observa si las políticas existentes se sustentan en un enfoque de DDHH, se realiza ampliamente en la región. Las políticas educativas sobre convivencia, seguridad y prevención de las violencias escolares que este Informe identificó incorporan en forma explícita y clara los valores y principios de educación en derechos humanos. De 17 países de los que se cuenta con información, 13 los incorporan ampliamente (76,5%), mientras 3 lo hacen en forma parcial (18%). Juntos representan el 94,5% del universo del estudio. Solamente en 1 caso esto no ocurre, pero no por una decisión deliberada de no incluir la perspectiva de derechos, sino debido a que en el país no se identificaron políticas educativas en la materia.

Puede concluirse que las políticas educativas vigentes en nuestra materia están concebidas con una visión de derechos, influida por los acuerdos internacionales suscritos por los Estados, en especial por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). No hay duda al respecto por cuanto el texto de las políticas estudiadas hace mención explícita de estos instrumentos de DDHH. Más aún, la presencia de la visión de derechos en las políticas estudiadas va más allá de citar los instrumentos

⁶ Otros ejemplos pueden identificarse en el cuadro de fuentes de este Informe ubicado al final de la Sección II.

Perspectiva de derechos humanos en las políticas educativas sobre convivencia y prevención de violencia escolar

CHILE

Política de Convivencia Escolar hacia una educación de calidad para todos, Ministerio de Educación, 2002

Principios rectores y orientadores

1. Todos los actores de la comunidad educativa son sujetos de derecho.

Aprender a vivir juntos y junto a otros aprender a vivir, conlleva implícita y explícitamente el reconocimiento del otro como un legítimo otro en la convivencia, y la convivencia cotidiana como un espacio singular para el aprendizaje y valoración de la diversidad y pluralidad en las relaciones humanas. [...]

El artículo No. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa: *Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.* A la luz de estas palabras, se espera que en toda comunidad educativa que está al servicio de la persona y de la sociedad, los derechos esenciales de la naturaleza humana, como lo expresa la Constitución de la República de Chile, sean respetados, ejercidos y promovidos por cada uno de los distintos actores educativos: docentes, estudiantes, paradocentes, apoderados y apoderadas en la convivencia cotidiana.

Todos los miembros de la comunidad son sujetos de derechos, sin excepción alguna. Siendo titulares de esta condición intrínseca e inalienable, niños, niñas jóvenes y adultos son llamados a construir comunidad en toda institución escolar. [...]

8. Las Normas de Convivencia: un encuentro entre el derecho y la ética.

El punto de encuentro entre derecho y moral son los derechos humanos. Ellos se fundamentan en la ética como forma de realización histórica de la autonomía moral. Pero sin una legalidad, sin una normativa que los reglamente, son mera declaración de voluntad.

La entrada del derecho a la escuela y liceo se relaciona con este principio y con el cumplimiento de las responsabilidades frente a los otros miembros de la comunidad escolar. En consecuencia, este principio rector debiera plasmarse en las normas de convivencia, los procedimientos de abordaje de conflictos y las sanciones que defina la escuela o liceo en los respectivos Reglamentos de Convivencia.

Documento 2002, págs. 41 y 57.

BRASIL

Programa Escola Aberta, UNESCO/Fundo de Desenvolvimento de a Educação/Ministério da Educação/Governo Federal, 2007

[...] a educação é fundamental para a estratégia de mudança social. Transforma-se em vetor de desenvolvimento e fortalecimento da democracia, assim como de redução permanente da desigualdade cultural, social e econômica. Reassume o seu papel precípua na tarefa de abolir as injustiças históricas e completar a obra de republicanização das instituições, promovendo um Brasil conhecedor de seus direitos, capaz de propor, de se organizar e lutar por sua liberdade.

Apresentação, pág. 3

[...] Um outro aspecto do programa é a relação com a questão dos direitos humanos. Longe de ter a pretensão de solucionar problemas estruturais do país, busca-se contribuir para que as pessoas envolvidas nas ações do programa percebam-se como sujeito de direitos, requisito do exercício da cidadania. Pressupõe-se que a apropriação do espaço escolar pela comunidade e a abordagem de temas variados, relacionados à realidade concreta do cotidiano, promovam uma postura de valorização da própria identidade, de defesa dos direitos conferidos pela ordem jurídica vigente e do desejo de participação na busca de criação de novos mecanismos que contemplem direitos ainda não considerados. A escola, espaço sociopolítico, é o ambiente adequado para a transformação da convivência em prática de direitos, onde cada um se valorize e respeite o outro.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza, em seu artigo XXVI, que “A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”. Além disso, no artigo XXVII, afirma que “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”. As atividades do Programa Escola Aberta estão em consonância com esses ideais, uma vez que acolhem as expressões da comunidade, estimulando a convivência pacífica, a aceitação do outro com suas características, além de promover a socialização do conhecimento e dos valores culturais.

Documento 2007, págs. 10 y 22-23

MÉXICO

Proyecto Abriendo Escuelas para la Equidad. Secretaría de Educación Pública y OEI, 2009

Marco normativo

El 2 de febrero de 2007 entró en vigencia la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), expedida por decreto del H. Congreso de la Federación. Esta Ley señala, en sus artículos 1, 2 y 3, que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán coordinarse con el fin de garantizar “el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, de conformidad con los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos de las Mujeres. Para ello, señala que deberán tomarse todas las medidas necesarias para garantizar que la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres a lo largo de sus ciclos de vida se hagan efectivas, así como la promoción de su crecimiento integral y su participación plena en todas las esferas de la vida. [...]

Ámbito de acción específico para la SEP establecido por la LGAMVLV

- Definición en las políticas educativas de los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos;
- Despliegue de programas educativos que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres, así como el respeto a su dignidad; [...]
- Asegurar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: alfabetización, acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles, a través de la obtención de becas y otras subvenciones; [...]
- Capacitación del personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas;
- Incorporación en los programas educativos de un enfoque de respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conductas sociales y culturales basados en prejuicios y estereotipos que colocan en situación de inferioridad a uno de los sexos; [...]

Abriendo Escuelas para la Equidad, Guía Práctica, 2009, págs. 20 y 21.

URUGUAY

Programa Escuelas Disfrutables, ANEP-CEIP, 2009

Objetivo General

Intervenciones interdisciplinarias en las escuelas urbanas de todo el país sobre los factores que generan malestar institucional y con un abordaje integral de las situaciones. Las intervenciones se orientan en una perspectiva de derechos y prácticas acordes al momento socio-histórico que vive la escuela pública.

Documento 2009, pág. 4.

Continúa...

EL SALVADOR

Plan de Prevención de la Violencia Escolar, Ministerio de Educación y Policía Nacional Civil, 2011

Se han realizado acciones de prevención con la participación del profesorado y la PNC ha complementado con acciones de sensibilización y brindando seguridad en los entornos escolares, se considera importante enfocar la participación de padres-madres y docentes en los procesos de prevención de la violencia escolar, pues la familia es garante de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. [...]

Las Direcciones Departamentales solicitan talleres para los y las docentes en las escuelas en las temáticas de educación en derechos humanos para analizar el problema y construir una estrategia que permita revisar y aplicar los reglamentos escolares, normativas de promoción escolar, y otros manuales como el de convivencia y protección escolar.

Con la educación en derechos humanos se fortalece la coordinación y participación y es apoyada por los equipos de Gestión Integral Ciudadana en los 14 departamentos del país. [...]

Lo anterior es fortalecido con la política de educación inclusiva, la educación en derechos humanos, la educación en género y la educación en valores.

Documento y cronograma 2011, pág. 1.

COSTA RICA

Creación del Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos (Programa Convivir), Ministerio de Educación Pública, 2011

Artículo 1o. - Programa Convivir. Se crea el Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos como instrumento de política pública y marco orientador de las acciones que el Ministerio de Educación Pública realice de cara al objetivo de aprender a vivir juntos, en el marco del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014. Será función del programa orientar y articular el conjunto de acciones que los actores de las distintas comunidades educativas emprendan en favor de la formación en valores de convivencia: respeto por la diversidad; participación activa en la comunidad; colaboración; autonomía y solidaridad.

Principios Rectores del Programa

Artículo 2o. - Educación integral. [...]

Artículo 3o. - Los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y deberes. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derechos y obligaciones. Las instituciones educativas deben favorecer la realización del derecho a la educación y velar por el interés superior del niño, la niña y las y los adolescentes.

Artículo 4o. - Realización de los derechos de todos los actores de la comunidad educativa. Todos los miembros de la comunidad son sujetos de derechos y deberes, sin excepción alguna. Siendo titulares de esta condición intrínseca e inalienable, niños, niñas jóvenes y adultos son llamados a construir comunidad en toda institución escolar. [...]

Decreto Ejecutivo No. 36779-MEP del 19/09/2011, págs. 2 y 3.

internacionales como su referente. Los DDHH están presentes de otras maneras, por ejemplo, como pautas para organizar el trabajo con otros miembros de la comunidad educativa al interior de programas y proyectos, y como contenido de las capacitaciones ofrecidas por programas y proyectos, tanto para estudiantes como para educadores. Las citas extraídas de diversas políticas educativas de la región son representativas (ver recuadros, págs. 66-68).

Resumiendo el panorama de esta variable, concluimos que la región está avanzando rápidamente, pero todavía se muestra ambivalente. Es muy positivo comprobar que desde mediados de la década de 2000 la mayoría de los Estados vienen adoptando iniciativas de intervención en escuelas y colegios

para construir convivencia de manera deliberada y sistemática, y hacer frente a posibles situaciones de violencia. Estas iniciativas surgen en el marco de instrumentos legales variados que empezaron a ver la luz en los países durante los años 1990 bajo la influencia de la normativa internacional de DDHH, la cual condujo a revisar los sistemas educativos con el nuevo paradigma de los derechos de la infancia.

Tales resultados son alentadores para el progreso de la educación en derechos humanos en el subcontinente. Muestran que los entes rectores en materia educativa de la región están conscientes de que ésta es una problemática seria, que debe ser atendida a través de políticas de Estado cuidadosas y que están abocados a construirlas con una perspectiva de derechos. En otras palabras, los Estados no son indiferentes, ni tampoco están acudiendo con ligereza a mecanismos basados en una concepción autoritarista y represiva, ignorante de la visión de derechos.

Sin embargo, no es alentador comprobar la escasa presencia en la región del nivel más completo e integral de la planificación: los planes nacionales acordes con las necesidades y particularidades de cada Estado. La existencia tan limitada de planes en la materia que nos ocupa parece indicar que todavía hay muchas dificultades para trazar una auténtica política de alcance nacional sistemática, integral e integradora.

Como antes se dijo, el nivel macro de los lineamientos u orientaciones generales deriva de la adopción por los países de la normativa internacional y regional sobre derechos humanos y de la infancia, hoy plenamente instalada en el subcontinente. Por su parte, el nivel micro de programas o proyectos particulares parece ir creciendo en respuesta a los problemas concretos que van surgiendo día a día en la realidad social y la cotidianeidad escolar. De aquí que haya programas y proyectos variados, muchos centrados en alguna o algunas de las violencias que afectan a la escuela: la violencia contra la mujer, la violencia sexual, la asociada al consumo de drogas, la violencia intrafamiliar, la violencia del contexto en el camino de ida y vuelta a la escuela, por citar algunos ejemplos. Los énfasis corresponden a las necesidades que cada país ha considerado como las más urgentes.

Tanto el nivel macro como el micro son importantes y útiles, pero faltaría profundizar en propuestas educativas comprehensivas, de vasta cobertura territorial, orgánicas, de construcción participativa y basadas en compromisos intersectoriales. Esto se facilita con instrumentos de política pública, como los planes nacionales.

En las tres últimas décadas, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas en DDHH, educación e infancia (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, UNESCO y UNICEF, entre otras) han venido promoviendo la elaboración de este tipo de planes en sus respectivos campos de acción, lo cual contribuyó a que aquellos países que los formularon lograran fijar agendas nacionales e impulsar acciones sistemáticas e intersectoriales en cada campo. Son ejemplos los Planes Nacionales de Derechos Humanos, los de Educación para Todos y los de Educación en Derechos Humanos – los dos primeros extendidos en nuestra región; el último, lamentablemente todavía bastante rezagado.

En el mismo sentido, la OMS formuló una recomendación muy precisa, recomendación que al mismo tiempo orienta sobre los requisitos necesarios de toda planificación.

Recomendación 1. Crear, aplicar y supervisar un plan nacional de acción para prevenir la violencia

Los planes nacionales de prevención de la violencia deberían basarse en un consenso desarrollado por un amplio abanico de agentes gubernamentales y no gubernamentales. Tendrían que incluir, además, un calendario y un

Buenas prácticas: Plan de prevención de la violencia escolar, El Salvador¹

Se han realizado acciones de prevención con la participación del profesorado, mientras la Policía Nacional Civil ha complementado con acciones de sensibilización y brindando seguridad en los entornos escolares.

Se considera importante enfocar la participación de padres-madres y docentes en los procesos de prevención de la violencia escolar, pues la familia es garante de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. La experiencia nos dice que la prevención es más efectiva cuando se logra establecer una coordinación interinstitucional que permite involucrar a diversos actores comunitarios en la estrategia de prevención pues se establece una red de protección a las niñas, niños y adolescentes desde el nivel local.

Las Direcciones Departamentales de Educación han hecho suyo el plan y están orientando al personal técnico para apoyar las acciones de prevención en las escuelas. Estas Direcciones participan en los gabinetes departamentales de seguridad. Cada Dirección Departamental tiene un referente que informa de los avances y dificultades a la Dirección y a la Gerencia de Desarrollo Territorial de Educación.

Las Direcciones Departamentales solicitan talleres para los y las docentes en las escuelas en las temáticas de educación en derechos humanos a fin de analizar el problema y construir una estrategia que permita revisar y aplicar los reglamentos escolares, normativas de promoción escolar y otros manuales como el de convivencia y protección escolar. Con la educación en derechos humanos se fortalece la coordinación y participación y esta labor es apoyada por los equipos de Gestión Integral Ciudadana en los 14 departamentos del país.

El Salvador ha retomado la propuesta curricular en educación en derechos humanos que elaboró el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH (2006), y la está implementando en el modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno, que permite al estudiantado contar con una oferta educativa diversificada, atractiva y complementada con oportunidades de desarrollar el arte, la cultura, el deporte y la recreación.

Para gestionar la equidad y ampliar la protección escolar se han creado núcleos de participación local en los que varias escuelas comparten una visión educativa, recursos, estrategias y rotan los estudiantes para aprovechar la infraestructura. Lo anterior es fortalecido con la política de educación inclusiva, la educación en derechos humanos y la educación en género y en valores.

Alcances

Se fortalece la participación de los organismos de administración escolar, los padres y madres de familia en apoyo al plan de prevención escolar en estrecha coordinación con la Dirección del Centro Escolar, personal docente, estudiantes y enlaces departamentales.

Asimismo, el Programa Arte cultura, recreación y deporte establece coordinación con el Consejo Nacional de Juventud para fortalecer la implementación del Servicio Social Estudiantil, tomando como base experiencias exitosas. Se trata de implementar una metodología de educación entre pares y apoyar con materiales, equipo e implementos para la recreación y el deporte.

1 Del documento proporcionado por el Ministerio de Educación, 2011, p.1.

mecanismo de evaluación y permitir la colaboración entre sectores que podrían contribuir a prevenir la violencia, como el jurídico-penal, el educativo, el laboral, el sanitario y el de bienestar social⁷.

Ejecución de las políticas

Esta tercera variable estudió las condiciones y características básicas con que se ejecutan las políticas educativas existentes en los países en materia de convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar. La variable se operacionalizó a través de cinco indicadores muy directos y precisos. Los dos primeros indagan si en los ministerios o secretarías de educación pública de nivel nacional están

⁷ Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre violencia y la salud*, Ginebra, Suiza, 2002.

Buenas prácticas: Plan Colegio Seguro, Nicaragua¹

Desde enero de 2007 se ejecuta en el país una política que se sustenta en los principios de equidad y calidad de la educación a nivel nacional. Como parte de los esfuerzos para echar andar esa política, la seguridad escolar es considerada factor estratégico para promover la seguridad ciudadana, la seguridad humana y el desarrollo humano mismo. La seguridad escolar se ha convertido en un asunto de extraordinaria importancia para los educadores, estudiantes, ciudadanos e instituciones pues cada día los riesgos y amenazas van en aumento, lo que impone la necesidad de actuar de manera preventiva en el control y salvaguarda del ambiente escolar y de la comunidad donde se ubican los centros educativos.

Por lo antes mencionado, la Policía Nacional, con la colaboración del Ministerio de Educación, ejecuta el Plan Colegio, el cual nace como un esfuerzo y voluntad de la institución misma para la prevención social del delito. Utiliza metodologías participativas, dirigidas a potenciar los esfuerzos comunitarios e institucionales en aquellos colegios con altos índices de violencia y sus entornos más vulnerables.

Abordaje integral²

- Disminuir la motivación de los ofensores.
- Reducir las condiciones socio-urbanas que promueven las oportunidades para que se produzca el delito.
- Aliviar los factores socioestructurales que suscitan los comportamientos que están en conflicto con la ley penal.

Líneas de intervención

Circunscribe con precisión la composición de los actores y las coordenadas del escenario donde se va a operar. Distingue los actores y vínculos sobre los que se va a trabajar prioritariamente.

- Relación escuela-comunidad.
- Relación alumno/a-escuela.
- Relación alumno/a-docente.
- Relación entre pares.

¹ Tomado del documento proporcionado por la Policía Nacional, 2011, pág.1.

² Koyra, M., "Plan Colegio Seguro. La escuela como medio de prevención de la violencia", ponencia presentada en el XXIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, Justicia y Seguridad, IIDH, San José, Costa Rica, 2011.

dadas (o no) dos condiciones mínimas para atender y dar respuesta a esta problemática: *si existe una dependencia o dependencias que tengan asignada institucionalmente la responsabilidad de hacerse cargo de la problemática* (indicador 3.1) y *si se dispone de presupuesto para llevar adelante los planes, programas o proyectos vigentes* (indicador 3.2).

Los tres indicadores restantes identifican otras características importantes del proceso de ejecución de políticas en la materia: *si está prevista la participación de los distintos actores educativos* – por ejemplo directores de centro, docentes, personal de servicio, padres y madres de familia y la comunidad en que se ubica la escuela (indicador 3.3); *si se cuenta con materiales de difusión y formación sobre la materia con enfoque de derechos producidos y distribuidos por el Ministerio de Educación* (indicador 3.4), y *si se desarrollan acciones de capacitación a los distintos actores educativos sobre la materia* (indicador 3.5).

La Tabla 11 sintetiza la información recogida.

Tabla 11. Variable 3: Ejecución de las políticas

País	Indicador 3.1 Existencia de instancias ministeriales responsables	Indicador 3.2 Disponibilidad de presupuesto	Indicador 3.3 Participación de diferentes actores educativos	Indicador 3.4 Existencia de materiales con enfoque de DDHH	Indicador 3.5 Existencia de capacitación a actores educativos
Argentina	√ √	√ √	√ √	√ √	√ √
Bolivia	----	s/d	----	√	----
Brasil	√	√	√ √	√ √	√ √
Chile	√ √	√ √	√	√ √	√ √
Colombia	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	√ √	s/d	√ √	*	√
Ecuador	----	----	√ √	√	√ √
El Salvador	√	s/d	√ √	√	√ √
Guatemala	√	s/d	s/d	√	√
México	√ √	√ √	√ √	√ √	√ √
Nicaragua	√	s/d	√ √	----	√ √
Panamá	√	----	√	√	√
Paraguay	√	s/d	----	*	√
Perú	√	s/d	√ √	√	√ √
Rep. Dom.	√ √	√	√ √	√ √	√ √
Uruguay	√	√	√ √	√ √	√ √
Venezuela	√	s/d	√	√	√

Notas:

* Hay procesos en marcha hacia el cumplimiento del indicador.

√ El indicador se cumple parcialmente.

√ √ El indicador se cumple aceptablemente.

---- Según la información disponible, el indicador no se cumple.

s/d Sin datos: no se logró obtener información para estimar el indicador.

El indicador 3.1 se cumple en algún grado en la gran mayoría de los países de la región, esto es, en 14 de los 17 países estudiados (82%): en 5 de ellos se cumple de manera aceptable (29%) mientras en otros 9 de manera parcial (53%). De un país no se cuenta con datos⁸. El cumplimiento parcial supone que no se ha identificado a una instancia específica del Ministerio de Educación como clara responsable de la problemática sino a varias instancias diferentes (a veces correspondientes a distintos ministerios) que tienen alguna cuota de responsabilidad, aunque no bien delimitada y que actúan en forma separada. Es decir, se comprueba un principio de respuesta institucional aunque la dispersión de objetivos y el responder a distintas entidades del Estado, sin que haya una acción conjunta coordinada, no garantizan una buena respuesta a los serios problemas que aquí nos ocupan.

El indicador 3.2, referido a la existencia de presupuesto para ejecutar planes, programas y proyectos de convivencia, seguridad y prevención de violencia escolar, es el que menos se realiza de esta variable. Apenas en 6 de 17 países (35%) se reporta contar con algún tipo de recursos presupuestarios oficiales. En la mitad de ellos, 3 países (18%), el indicador se cumple de manera parcial pues los fondos disponibles corresponden a planes o programas mucho más amplios, que incluyen otros componentes variados (como es el caso del Plan Nacional de EDH en Brasil), o a aportes recibidos de proyectos de cooperación internacional (República Dominicana), o son muy limitados y reducidos (Uruguay).

⁸ Es el caso de Colombia, Estado sobre el cual no fue posible obtener ninguna información relacionada con las variables 3 y 4 de nuestro estudio.

Buenas prácticas: El Cole en Nuestras Manos, Costa Rica¹

Es una iniciativa que el Ministerio de Educación Pública está llevando a cabo desde 2008 a fin de promover prácticas institucionales que fomenten el sentido de pertenencia de la comunidad educativa hacia el centro educativo, la permanencia exitosa de los y las estudiantes y la convivencia respetuosa en el marco de los derechos humanos. Se implementó un proyecto piloto en 64 centros educativos de secundaria distribuidos en 18 Direcciones Regionales de Educación.

Áreas de Trabajo

Se busca fortalecer a los centros educativos participantes en cuatro grandes áreas:

- *Acceso a la Educación.* Implica la facilitación de todas aquellas condiciones que permitan al estudiante acceder al sistema educativo, lo cual incluye servicios, apoyos socioeconómicos, infraestructura y material educativo, entre otros.
- *Fortalecimiento del ámbito académico y pedagógico.* Se refiere a la promoción de una oferta pedagógica mediante procesos educativos pertinentes, congruentes con los contextos culturales y acordes a las características de los y las estudiantes.
- *Convivencia armónica.* Se orienta hacia la promoción de estrategias que promuevan el desarrollo del y de la estudiante, de manera que desarrollen sentido de pertenencia hacia su centro educativo en un ambiente respetuoso de los derechos y libertades fundamentales. Incluye aquellas acciones relacionadas con el desarrollo de relaciones interpersonales adecuadas, arte y cultura, deporte y recreación, entre otros.
- *Atención de problemáticas psicosociales.* Rescata el papel del centro educativo como sistema protector de los y las estudiantes e involucra la intervención en situaciones de riesgo, realizando acciones de detección, atención, referencia y seguimiento de situaciones como violencia, tráfico y consumo de drogas, embarazo y paternidad adolescente, desintegración familiar, etc.

¿Cómo funciona?

Como proyecto, consta de dos etapas. La primera, “Formando contrapartes y definiendo el plan” integra la conformación de Comités Institucionales, la elaboración del diagnóstico de necesidades, el mapeo de redes de apoyo local y el diseño de un plan de trabajo. La segunda etapa “Fortaleciendo contrapartes y monitoreando el Plan” implica el acompañamiento técnico en la redefinición de necesidades, en la reformulación de acciones y en la ejecución de los planes de trabajo.

Se promueve la autodeterminación de los centros educativos, de manera que ellos definen sus propias necesidades y las estrategias para abordarlas. El apoyo de la Dirección de Vida Estudiantil (DVE), se concentra en el apoyo técnico, el seguimiento y monitoreo; así como en la atención individualizada. La DVE dirige sus esfuerzos hacia la sensibilización y la capacitación del personal docente y administrativo, la promoción de la participación estudiantil desde una visión de involucramiento y gestión donde se promueve el liderazgo, la elaboración y la negociación de propuestas.

¹ Página web de la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública, <<http://www.vidaestudiantilcr.com/index.php?id=95>>.

Se reporta ausencia de presupuesto en esta materia en 2 países (12%) mientras en 9 países, la mayoría del universo en estudio (53%), no se obtuvieron datos o los obtenidos son insuficientes para estimar cuál es la situación presupuestaria actual. Esto no debe interpretarse en el sentido de que los programas existentes no se ejecutan del todo. Hay evidencia de que sí se ejecutan, pero no se localizó información sobre cómo se financia su funcionamiento del día a día (en algunos casos se sugiere que los recursos podrían provenir de distintas líneas presupuestarias, de otros programas diferentes, o bien de proyectos con organismos internacionales o con empresas). Cualquiera sea el caso, este indicador señala un punto débil de muchas buenas propuestas, porque sin un presupuesto oficial estable es prácticamente imposible llevar adelante acciones con buena cobertura, regulares y

especializadas, que demandan apoyos profesionales adicionales al del personal docente (asistentes sociales, orientadores, psicólogos e incluso, en ciertos casos de prevención de violencias graves o sencillamente delitos, de personal policial).

En cuanto a la participación de diferentes actores educativos (indicador 3.3), el panorama regional luce más promisorio. Algo más de la tres cuartas partes de los países estudiados incorporan explícitamente en el texto de sus políticas de convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar a variados actores como partícipes en la ejecución, aparte del ente rector de la educación nacional. Diez países (59%) lo hacen de manera consistente, reiterada y fundamentada; mientras en otros 3 países (18%) la mención es más débil, ocasional o dispersa. Dos países (12%) no muestran esta inclusión y de otros 2 no se obtuvieron datos al respecto.

El indicador apunta a un rasgo clave de las políticas educativas que permite evaluar la concepción de fondo que las guía: si son políticas predominantemente jerárquicas (dispuestas de arriba hacia abajo) o si son políticas que establecen objetivos y estándares pero propician la apropiación y concreción a nivel de cada centro escolar y sus protagonistas – docentes, estudiantes, padres y madres de familia, miembros de la localidad o vecindario en que se encuentra el centro, etc. La participación activa y con capacidad de decisión de las y los protagonistas en la puesta en práctica de las políticas representa no solamente el ejercicio de su derecho a la participación en asuntos que le conciernen, sino que es también una garantía de apropiación y compromiso con las políticas, lo que en última instancia contribuye a lograr mejores resultados. El reconocido educador en derechos humanos salvadoreño Joaquín Samayoa sostiene:

En mi experiencia, la producción consensuada de reglamentos y normativas al interior de cada comunidad escolar suele ser más pertinente y eficaz que los documentos producidos desde las más altas instancias del sistema educativo⁹.

Este aspecto de las políticas educativas de convivencia, seguridad y prevención de violencia no siempre logra evaluarse cualitativamente a partir de los documentos oficiales. A veces, como ocurre con varios documentos analizados para este X Informe, los textos no hacen un claro desglose de los distintos actores educativos (tienden a hablar genéricamente de comunidad educativa, presuponiendo a esos actores pero sin especificarlos), o no establecen con exactitud qué funciones y competencias les son reconocidas por la norma – si tienen competencias para deliberar y proponer políticas y, sobre todo, para decidir respecto a ellas. Aquí corresponde hacer un llamado de alerta. Si tales cuestiones no están especificadas con claridad, la participación que los documentos de políticas dicen promover puede terminar siendo más simbólica que real. Para verificarlo con certeza hay que examinar críticamente cómo se reglamentan los procedimientos de las políticas y contrastarlos con estudios de campo sobre su implementación.

Varios buenos ejemplos de cómo se manifiesta este indicador se recogen en los recuadros de las págs. 76-78.

El indicador 3.4 examinó si se producen y distribuyen por parte del Ministerio de Educación materiales de difusión y formación con enfoque de derechos sobre la problemática en estudio. En este sentido, tres cuartas partes de los países muestran resultados positivos, 6 en grado cuantitativamente

⁹ Joaquín Samayoa, comunicación al IIDH, abril 2011.

Buenas prácticas: Programa Escuelas Disfrutables, Uruguay¹

Programa Nacional de Fortalecimiento de los movimientos instituyentes en las Instituciones Educativas

Objetivo general

Intervenciones interdisciplinarias en las escuelas urbanas de todo el país sobre los factores que generan malestar institucional, con un abordaje integral de las situaciones. Las intervenciones se orientan en una perspectiva de derechos y prácticas acordes al momento socio-histórico que vive la escuela pública.

Diseño de un programa institucional con heterogeneidad de prácticas

- i) Proceso de reformulación de los equipos multidisciplinarios dependientes de Primaria.
- ii) Sujeto de intervención: la escuela como institución.
- iii) Anclaje territorial: los equipos tendrán definida una zona de la jurisdicción que no puede comprender más de 20 escuelas. Esto favorece la inserción comunitaria en las redes locales para articular recursos con las instituciones y las políticas públicas.
- vi) Cobertura universal para escuelas urbanas de todo el país
- v) Integración con formaciones diversas que garanticen la heterogeneidad de enfoques.
- vi) Diversos dispositivos de intervención que se instrumentan simultáneamente, con objetivos, líneas de acción y finalidades diferenciadas.

Esquema de los dispositivos de intervención

- i) Ocho escuelas por dos años rotativas.
- ii) Escuelas con PMC, acciones conjuntas.
- iii) Intervención en situaciones emergentes y talleres de autocuidado.
- vi) Intervención en el marco de protocolos, políticas institucionales o políticas públicas (redes, campañas, otras).

Resultados

Se destaca que en el segundo semestre de 2010 los equipos interdisciplinarios abordaron situaciones emergentes en 188 centros educativos de Montevideo y Canelones y en 218 centros educativos de los departamentos del interior. Esto suma un total de 406 centros educativos. Asimismo, en el marco del dispositivo 1, que promueve acuerdos de trabajo de mayor extensión e intensidad, se registran intervenciones en 94 escuelas de Montevideo y Canelones y 62 escuelas de los departamentos del interior. Las 157 escuelas disponen del trabajo de psicólogos y asistentes sociales en forma permanente por el término de dos años, y en particular en los seis últimos meses del año.

Se destaca además la realización de talleres de autocuidado en Jurisdicciones Departamentales. En este punto cabe señalar el trabajo conjunto con el Programa Maestros Comunitarios en el interior del país, llegando a un total de 151 centros escolares. Lo anterior implica que se realizaron acciones que buscaron multiplicar los logros de ambos Programas y, en definitiva, con esa complementariedad interdisciplinaria, fortalecer las instituciones educativas en las que se trabaja².

¹ Tomado de la página del Consejo de Educación Inicial Primaria, <<http://www.cep.edu.uy/>>.

² Informe semestral de actividades, Equipos Interdisciplinarios, diciembre 2010, pág. 3.

aceptable (35%) y otros 7 en grado parcial o limitado (41%). Dos países tienen materiales en proceso (12%); uno no los tiene (6%) y sobre otro no se consiguió información (6%). En los informes de los investigadores nacionales se registra la existencia de distintos tipos de materiales, aunque pocos se identifican de manera particular. Predominan las versiones impresas y digitales de los propios documentos de políticas; materiales de trabajo para docentes, estudiantes y familias (folletos, guías y manuales), festivales y campañas de sensibilización para la ciudadanía (por ejemplo, la campaña de

Participación de los diferentes actores educativos en la ejecución de los planes y programas o proyectos

COSTA RICA

Creación del Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos (Programa Convivir), Ministerio de Educación Pública, 2011

Considerando:

IV. Que para lograr el desarrollo de buenas prácticas de convivencia en centros educativos, es fundamental la aplicación de conocimientos, capacidades y destrezas de negociación, la generación de consensos y el manejo de disensos por parte de toda la comunidad educativa. [...]

Título 3. Estrategias para la promoción de la convivencia

Artículo 7o. - Guía para la formulación de la estrategia. Cada centro educativo deberá elaborar una estrategia para la promoción de la convivencia. Los centros educativos contarán con una guía que sirva como base para la formulación de dicha estrategia. Esta guía contendrá actividades sugeridas para visualizar el estado actual de la convivencia en el centro educativo, generar las acciones que mejoren la convivencia, priorizar las acciones según la urgencia y la importancia y definir el cómo, cuándo y quiénes serán los responsables de su puesta en práctica.

El desarrollo de estas acciones involucra a todos los miembros de la comunidad educativa y deberá adaptarse a las características de la población y el contexto de cada centro educativo.

Decreto Ejecutivo No. 36779-MEP del 19/09/2011, págs. 1 y 3.

PERÚ

Normas para el Fortalecimiento de la Convivencia y Disciplina Escolar, el Uso Adecuado del Tiempo y la Formación Ciudadana, Cívica y Patriótica de los Estudiantes de las Instituciones y Programas de la Educación Básica, Ministerio de Educación, 2011

VI. Disposiciones específicas

6.1.1. Del Director

c. Convoca a reuniones de tutores, profesores, padres de familia y otros actores educativos para el logro de los objetivos [...]

6.1.2. De las funciones del responsable coordinador de la convivencia y disciplina escolar.

g. Recepcionar y canalizar las iniciativas de la Comunidad Educativa dirigidas a mejorar la disciplina escolar. [...]

6.3.1 Tutoría y Orientación Educativa

a. Desarrollar acciones educativas y de orientación con el apoyo de los padres, psicólogos y otros profesionales para regular el comportamiento de los estudiantes y contribuir a fortalecer el respeto mutuo, la tolerancia, las relaciones interpersonales, el trabajo en equipo, la solidaridad y otros valores y actitudes en las actividades sociales, deportivas y comunitarias en las que interactúan los estudiantes.

Resolución Viceministerial No. 0022-2007-ED, 2011.

BRASIL

Programa Escola Aberta, UNESCO/Fundo de Desenvolvimento de a Educação/Ministério da Educação/Governo Federal, 2007

Ao mesmo tempo, a educação precisa se consolidar como um projeto comum da escola e da comunidade, porque é dessa articulação que surgirão as mudanças que permitirão alcançar, num futuro próximo, essa educação transformadora. Soma-se a isso, o fato de que, em muitas comunidades, a escola é o único equipamento público existente e, portanto, locus privilegiado para o exercício da cidadania e o acesso a políticas públicas. O fortalecimento dessa relação contribui para o desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico da Escola, que deve ser dinâmico e nortear o cotidiano escolar e a organização do trabalho didático-pedagógico, com a participação efetiva de todos os atores. [...]

O Programa Escola Aberta: educação, cultura, esporte e trabalho para a Juventude se propõe a promover a ressignificação da escola como espaço alternativo para o desenvolvimento de atividades de formação, cultura, esporte, lazer para os alunos da educação básica das escolas públicas e suas comunidades nos finais de semana. [...]

Apresentação, pág. 4.

“Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude”, ação governamental que se estrutura a partir da abertura do espaço público escolar, aos finais de semana, para apropriação pelas comunidades locais. [...]

É movido por essa certeza e por esses princípios que o PROGRAMA ESCOLA ABERTA ganha legitimidade ao buscar promover e ampliar a integração entre escola e comunidade, ampliar as oportunidades de acesso a espaços de promoção da cidadania e contribuir para a redução das violências na comunidade escolar. Para isso, fundamenta-se numa concepção de escola como lócus do encontro entre o conhecimento formal historicamente acumulado e os saberes populares. Consequentemente, o ambiente escolar é visto como espaço privilegiado de convivência entre diferentes e de aprendizagem da ética da cooperação que se contrapõe à da coerção.

Documento 2007, págs. 7-9.

ECUADOR

Normas para el código de convivencia, Ministerio de Educación, 2007

Considerando:

QUE los actores de la comunidad educativa deben conocer y aplicar sus derechos y deberes, para mejorar la convivencia dentro y fuera de las instituciones educativas, de acuerdo con los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño; [...]

Art. 1. INSTITUCIONALIZAR el Código de Convivencia (instrumento que debe ser elaborado, aplicado, evaluado y mejorado continuamente) en todos los planteles educativos del país, en los diferentes niveles y modalidades del sistema, como un instrumento de construcción colectiva por parte de la comunidad educativa que fundamente las normas del Reglamento Interno y se convierta en el nuevo modelo de coexistencia de dicha comunidad.

Art. 2. SEÑALAR como propósito de la aplicación del Código de Convivencia el fortalecimiento y desarrollo integral de los actores de la comunidad educativa conformada por los docentes, estudiantes y las familias, en el ejercicio de sus obligaciones y derechos, calidad educativa y convivencia armónica.

Acuerdo No. 182.

MÉXICO

Programa Nacional Escuela Segura, Secretaría de Educación Pública, 2009

Objetivos específicos:

Favorecer la convivencia democrática, solidaria y respetuosa en la comunidad escolar, con la participación de maestros, padres de familia y alumnos, para la generación de ambientes seguros. [...]

Campos de acción:

El Programa Nacional Escuela Segura aborda la seguridad escolar desde tres dimensiones: la participación social, la gestión escolar y el desarrollo de competencias ciudadanas.

- La participación social comprende la colaboración de padres de familia, maestros y alumnos en la conformación de redes de prevención alrededor de la actividad escolar. Asimismo, incluye la articulación de esfuerzos con instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, las cuales contribuyen a que las escuelas consoliden sus condiciones de seguridad.

Del sitio <<http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/start.php>>

Continúa...

ARGENTINA

El lugar de los adultos frente a los niños y los jóvenes, Aportes para la construcción de la Comunidad Educativa, Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, 2007

En este sentido, es importante generar espacios a partir de los cuales todos los adultos que tienen relación con la tarea de la escuela puedan reflexionar y pensar juntos sobre su rol frente a las nuevas generaciones. Poner en diálogo las diferentes miradas y perspectivas que los adultos tienen con relación a los niños y los jóvenes permitirá fortalecer su rol desde un lugar de cuidado y protección.

Con este propósito, desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación hemos elaborado este material para que docentes, familias, miembros de las organizaciones comunitarias, vecinos de la escuela puedan profundizar sobre aquellas cosas que les preocupan e inquietan con relación a los niños y los jóvenes.

El material que hoy les estamos presentando se compone de dos partes: un marco conceptual, en el cual se desarrollan diferentes conceptos a partir de los cuales poder analizar el lugar de los adultos frente a los niños y los jóvenes, y una propuesta de actividades destinada a favorecer la reflexión conjunta sobre los diferentes aspectos que hacen a nuestro rol de adultos.

Documento 2007, pág. 5.

REPÚBLICA DOMINICANA

Hoja de ruta para la prevención de la violencia antes de iniciar el próximo año escolar, Ministerio de Educación, 2011

IV. Jornadas de capacitación (orientadores, psicólogos, maestros, directores, padres, madres) sobre estrategia de prevención de la violencia escolar. Abril/Agosto

- a) Elaboración de protocolo preliminar para prevenir la violencia en las aulas y en los centros educativos (abril).
- b) En el marco del PROFEI y en coordinación con las instancias involucradas, se capacitará orientadores(as) y psicólogos(as) para que trabajen con las familias el material de apoyo elaborado para las escuelas de padres y madres con un alto componente de prevención de violencia intrafamiliar, así como la validación del protocolo de prevención de violencia escolar de cara al año escolar próximo (mayo y junio).
- c) Convocatoria a las familias de todos los centros educativos (escuelas de padres, madres y tutores(as)) reflexionar sobre los contenidos de los brochures y sobre prevención de violencia (mayo y junio). [...]

Documento 2011, pág. 1.

origen internacional *Aprender sin miedo* en El Salvador y Paraguay; la campaña *Vive sin violencia* en Venezuela y la campaña *Tengo derecho al buen trato* en Perú).

Lamentablemente hay escasa información acerca de cómo se distribuyen estos materiales entre los miembros de la comunidad educativa, es decir, cuáles son los mecanismos empleados y cuál es su alcance cuantitativo, de manera que no es posible saber si llegan a todo el país en igualdad de condiciones. Respecto a las campañas, para estimar su eficacia, habría que conocer cuáles son los medios de comunicación social que se utilizan y cómo se pauta en ellos (cantidad y duración de los mensajes con salida al aire, horarios y frecuencia de los espacios, etc).

A menudo los funcionarios entrevistados de los ministerios o secretarías de educación hacen hincapié en que los documentos normativos y materiales para el trabajo educativo están publicados en los sitios web oficiales. Esto es importante en cuanto deja sentado explícita y públicamente que el sistema educativo tiene una posición y que ha adoptado determinadas políticas al respecto. No obstante, con criterio realista hay que reconocer que la Internet no es un medio de consulta habitual para los

principales actores educativos en cuanto a informarse sobre políticas públicas y contenidos formativos. Sin duda se trata de una gran posibilidad de difusión, pero no se puede asumir que los sitios web sean accedidos en forma automática y masiva por las y los docentes, estudiantes y miembros de familias de todo el país. Si no se complementa con otro tipo de materiales, su impacto real es reducido, además de difícil de estimar.

El indicador 3.5, dirigido a establecer la existencia o no de acciones de capacitación a los diferentes actores educativos sobre la materia en estudio, resulta el de mayor cumplimiento de toda la variable. En 15 de 17 países (88%) se registran actividades de capacitación de distinto tipo a directores, docentes, estudiantes y familias: en 10 de ellos en grado aceptable (59%) y en otros 5 en grado parcial (29%). Solamente en un país no se identificaron este tipo de acciones (6%) y respecto a otro no se logró obtener información para completar el indicador.

Las actividades por lo común consisten en charlas y talleres con variados destinatarios y temáticas, aunque se observa una recurrencia de dos líneas principales. Una línea está orientada a formar al personal profesional de las escuelas (directores y docentes) sobre los contenidos de las políticas públicas en la materia y su implementación (con temáticas como, por ejemplo, educación en derechos humanos; realización de diagnósticos sobre la situación de convivencia y violencias en el centro educativo; asesoría jurídica y psicológica; estrategias de resolución de conflictos; capacitación para guiar la construcción participativa de los códigos o reglamentos de convivencia por centro en aquellos países donde existen tales códigos o reglamentos; evaluación de las políticas de convivencia en los centros; etc.).

La otra línea se dirige a la comunidad educativa en sentido amplio y versa sobre temáticas más generales de sensibilización hacia los problemas de convivencia, construcción de relaciones sociales y prevención de violencias en el aula, la escuela, el hogar y la comunidad (aborda temáticas como autoestima y comunicación; habilidades para la vida; ética y valores; ciudadanía y derechos humanos; prevención de delitos; alertas sobre nuevas formas de criminalidad, por ejemplo a través de Internet; prevención de adicciones; equidad de género; sexualidad y prevención de VIH-SIDA; cultura, recreación y deporte; etc.).

Los tres últimos indicadores de esta variable están muy relacionados, porque si se reconoce que para hacerle frente a una problemática tan compleja es necesaria la participación de múltiples actores, en particular de toda la comunidad educativa, hay que prever su capacitación, sea en forma directa o a través de materiales. Y aunque la sensibilización y formación son lo que el sistema educativo sabe y puede hacer mejor, a fin de multiplicar sus alcances es frecuente que en los países se creen formas de colaboración del ente rector de la educación nacional con otras entidades. Por ejemplo con dependencias gubernamentales (gobiernos locales; Defensorías del Pueblo; Consejos de la Niñez y Adolescencia; otros ministerios como los de la Mujer o de Desarrollo Social, de Salud, de Seguridad Gobierno o de Seguridad o de Justicia; Organismo Electoral; Policía Nacional Comunitaria, etc.); con organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales (como Plan Internacional) y con organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, OMS, UNFPA, IIDH y OEI, entre otras).

Las acciones interinstitucionales pueden llegar a ser muy eficientes y productivas si se planifican conjuntamente y se ejecutan en forma coordinada – lo cual no siempre es una realidad en los países en estudio, pese a que ésta sea la intención declarada. Los informantes nacionales reconocen que

la colaboración intersectorial eficaz es una meta valiosa pero difícil de alcanzar. Por ello, vistos los casos de dispersión de esfuerzos y reiteración de intervenciones similares pero aisladas, cobra más relevancia aún la recomendación de la OMS (2002) de elaborar planes nacionales de prevención de violencias, escolares y sociales en general.

Seguimiento y evaluación de las políticas

La cuarta y última variable de la matriz de esta investigación da continuidad lógica y cronológica a las anteriores. Sus tres indicadores indagan, respectivamente, *si el ente rector de la educación nacional da seguimiento al cumplimiento de las políticas, plan/es y programas o proyectos en materia de convivencia, seguridad y prevención y manejo de conflictos en los centros* (indicador 4.1); *si conduce evaluaciones sobre la marcha de los planes y programas o proyectos existentes* (indicador 4.2) y *si hay disponibles resultados y conclusiones sobre la marcha de los planes y programas o proyectos existentes* (indicador 4.3).

Una rápida mirada global a la Tabla 12 revela que, comparada con las otras tres variables de la matriz, ésta es la que menos se realiza en la región. En parte el hallazgo se explica porque la preocupación por formular políticas específicas en materia de convivencia, seguridad y prevención de violencias en la escuela es relativamente reciente, como esta investigación comprobó al hacer el estudio de fuentes. Los primeros documentos de política educativa al respecto, todavía muy generales e imprecisos, datan de mediados de la década de 2000; los más específicos y focalizados son del final de esa década, es decir, de dos o tres años a la fecha. No obstante, el desempeño de cada indicador aporta algunos elementos de juicio adicionales que merecen considerarse.

El mejor desempeño lo muestra el indicador 4.1, referido al seguimiento que se hace de las políticas para verificar si se cumplen y avanzan según lo previsto. Un total de 11 países (65%) aplica alguna estrategia de seguimiento o monitoreo de sus políticas en la materia; 2 de ellos de manera bastante regular y completa (12%) y los 9 restantes de manera irregular, inconsistente o parcial (53%). Dos países están en el proceso de construir o poner en marcha mecanismos de monitoreo (12%) y otros 3 no los tienen aún.

Los resultados de los dos indicadores siguientes decrecen bruscamente. En cuando a si se evalúan o no las políticas vigentes (indicador 4.2), apenas 5 de los 17 países estudiados (30%) cuentan con algún mecanismo de evaluación: 2 países lo tienen instalado de modo aceptable y periódico (12%) y 3 países de modo parcial o esporádico (18%). Otros 3 países (18%) a la fecha se encuentran desarrollando o por desarrollar algún mecanismo evaluativo, mientras que en 8 países, casi la mitad del universo de la investigación (47%), no se logró identificar ninguno.

Respecto a la disponibilidad de resultados y conclusiones de evaluación, los datos obtenidos son todavía más magros. Cinco países (30%) cuentan con resultados y conclusiones, cuantitativas o cualitativas, 2 en grado aceptable (12%) y 3, parcial (18%); pero no se ubicó ningún país que esté en proceso de elaborarlos. La mayoría, 11 de los 17 países (65%) no cuenta con ellos.

Interesa observar que los dos países que mejor cumplen los dos últimos indicadores han desarrollado sistemas de información que recogen datos cuantitativos y cualitativos para apoyar el proceso de las políticas en todas sus etapas, desde los diagnósticos de contexto hasta la evaluación de resultados e impacto (el *Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas*, en Argentina y el sistema integrado de

información del *Programa Nacional Escuela Segura*, en México). Si bien el *Observatorio* de Argentina fue creado en 2004, lo que le da una antigüedad mayor que otras políticas regionales, el *Programa Escuela Segura* de México es de 2009, es decir, tiene sólo tres años de existencia y sin embargo

está produciendo evaluaciones y resultados regularmente.

En pocas palabras, la relativa “juventud” de un plan, programa o proyecto no es justificativo para no evaluarlo ni razón para que no se disponga de resultados oficiales sobre su funcionamiento, aunque sean parciales o provisionales. La contribución investigativa y evaluativa de especialistas o instituciones académicas nacionales o internacionales siempre será valiosa, pero no puede ni debe sustituir la responsabilidad que en este sentido le cabe al sistema público.

Este punto es importante porque, sin estrategias de monitoreo y evaluación, cualquier política pública educativa corre el riesgo de marchar a ciegas y diluirse, especialmente en una problemática como la que nos ocupa, tan compleja, polifacética y fluctuante acorde los cambios en la realidad de los contextos locales y nacional

– e incluso el contexto regional, pensando en manifestaciones de violencia en el ámbito escolar o adyacente a la escuela asociadas al crimen organizado. Queda por añadir que todo el conocimiento que un sistema educativo genere sobre la problemática y sobre la eficacia de sus propias intervenciones debe ser socializado con los actores educativos implicados (directores, docentes, estudiantes, familias) y transformado en lineamientos estratégicos para mejorar las respuestas desde el campo de las políticas públicas¹⁰.

Tabla 12. Variable 4: Seguimiento y evaluación de las políticas			
País	Indicador 4.1 Seguimiento al cumplimiento de las políticas	Indicador 4.2 Evaluaciones sobre los planes y programas o proyectos existentes	Indicador 4.3 Disponibilidad de resultados sobre planes y programas o proyectos existentes
Argentina	√ √	√ √	√ √
Bolivia	----	----	----
Brasil	√	√	√
Chile	----	----	----
Colombia	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	*	*	----
Ecuador	√	----	----
El Salvador	*	*	----
Guatemala	----	----	√
México	√ √	√ √	√ √
Nicaragua	√	*	----
Panamá	√	√	√
Paraguay	√	----	----
Perú	√	----	----
Rep. Dom.	√	√	----
Uruguay	√	----	----
Venezuela	√	----	----

Notas:
 * Hay procesos en marcha hacia el cumplimiento del indicador.
 √ El indicador se cumple parcialmente.
 √ √ El indicador se cumple aceptablemente.
 ---- Según la información disponible, el indicador no se cumple.
 s/d Sin datos: no se logró obtener información para estimar el indicador.

¹⁰ Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

Buenas prácticas: Programa Escuela Abierta, Brasil¹

Con el objetivo de promover la educación en derechos humanos y cultura de paz para mejorar la convivencia en las escuelas, en Brasil se ha desarrollado el proyecto *Escuela abierta*, que consiste en la apertura de los centros educativos los fines de semana para ofrecer actividades educativas, artísticas, deportivas y lúdicas. La propuesta inició llamándose *Abriendo espacios*, una iniciativa de la UNESCO con secretarías de educación de los estados y municipios. Años más tarde se hizo política pública federal con el nombre de *Escuela abierta*. Actualmente el programa está presente en todos los estados brasileños y en el distrito federal con 2.223 “escuelas abiertas”, con resultados e impactos muy reconocidos y positivos.

En 2000, durante las conmemoraciones del Año Internacional de la Cultura de Paz, UNESCO-Brasil lanzó el programa *Abriendo espacios: educación y cultura de paz*. Entre 2000 y 2006, en colaboración con secretarías municipales y estatales de educación, dicho programa abrió 10 mil escuelas y atendió cerca de 10 millones de personas en los cinco primeros estados en los cuales fue implementado (Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande del Sur, Bahía y Sao Paulo²). A lo largo de estos años se han reportado considerables resultados positivos:

- i) mejora significativa del clima escolar y su entorno;
- ii) disminución de la violencia contra el patrimonio escolar;
- iii) amplia participación de la comunidad en las actividades de la escuela;
- iv) reducción de incidencias de violencia interpersonal en el espacio escolar, y
- v) formación de una cultura de voluntariado en algunas localidades³.

En 2004, transcurridos algunos años de la implantación del programa Abriendo espacios, el Ministerio de la Educación lanzó, junto con la UNESCO, el Programa *Escuela Abierta*, consolidado como política pública⁴. El programa representa una alternativa a la falta de acceso a actividades culturales. Las actividades ofrecidas en las escuelas son abiertas a toda la comunidad, de tal forma que contribuyen a mejorar la calidad de la relación entre profesores, alumnos, familiares y comunidad educativa en general.

El año de 2008 el Ministerio de Educación realizó una evaluación nacional del Programa a cargo del Centro de Selección y Promoción de Eventos de la Universidad de Brasilia. La evaluación señaló varios puntos por mejorar, tanto en la selección de las escuelas cuanto en la estructura organizacional del programa. Para esta investigación, el resultado más importante es la reducción de la violencia identificada con base en el indicador de “percepción de violencia en la escuela”.

1 Noleto, Marlova Jovchelovitch, *Construindo sabere : referências conceituais e metodologia do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz*. UNESCO, Fundação Vale, Brasília, 2008. (Série saber e fazer; 1, 2, 3).

2 En São Paulo el programa fue implantado en prácticamente toda la red estatal, atendiendo a 5.306 escuelas de un total de 6 mil. Con el nombre *Escola da Família* contó con 30 mil voluntarios y 35 mil universitarios actuando directamente en las escuelas. Serie 1, 2008, pág. 13.

3 Serie 3, 2008, pág. 81.

4 Serie 1, 2008, pág. 45.

Sección IV

Conclusiones

Fuentes consultadas: sobre las fuentes documentales

Las políticas educativas relativas a asuntos de convivencia, seguridad y prevención de violencias en la escuela son todavía escasas en los países de la región. Además, tienden a ser generales, poco explícitas y estar dispersas en una multitud de documentos de variado tenor, difíciles de integrar entre sí. En cuanto a su pertinencia y precisión, la cronología resulta ilustrativa: las políticas más específicas, explícitas y pertinentes son recientes, en su gran mayoría de la segunda mitad de la década de 2000. Al contrario, las elaboradas entre finales de los años 1980 y mediados de los 2000 son genéricas, indirectas y responden a la noción entonces clásica de “disciplina escolar”, si bien incluyen una nascente perspectiva de derechos de la infancia alentada por la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

La cronología de las fuentes también refleja la tendencia general en la región a ir construyendo cada vez más políticas directas y explícitas en esta materia. Desde alrededor de 2004 se vienen elaborando en forma creciente y a un ritmo más acelerado en los últimos tres años. A la fecha de redacción de este X Informe (octubre 2011) varios países están en pleno proceso, redactando políticas, consultándolas con la comunidad educativa o poniéndolas a prueba en experiencias piloto.

Los resultados indican que las autoridades nacionales rectoras de la educación están prestando atención y tomando cartas en el asunto, en buena medida como reacción ante incidentes concretos de violencias en el espacio escolar y movilizadas por reclamos y propuestas de la ciudadanía. Esta compleja problemática ya no se deja a la exclusiva responsabilidad de directores o docentes de centro educativo, ni es vista a la ligera como un asunto dicotómico, de fácil resolución aplicando los tradicionales reglamentos de disciplina escolar o bien el código penal. Empieza a entenderse que construir una buena convivencia en el ámbito de la escuela, garantizar centros escolares seguros y prevenir manifestaciones de violencia que amenazan a toda la comunidad educativa son objetivos que merecen un tratamiento especial, profundo y acorde a las circunstancias de cada contexto nacional y local. Hay una nascente conciencia de que tales cuestiones merecen análisis serio y propuestas de acción que se generen desde el propio sistema educativo, orientadas por sus autoridades pero involucrando a todos los sectores afectados.

Sobre contextos y percepciones

En todos los países estudiados se detecta que el personal docente y la ciudadanía en general comparten una marcada inquietud por los problemas de convivencia, seguridad y violencias que ocurren en el espacio escolar, los cuales se perciben en constante aumento. La evidencia que respalda esta preocupación suele ser anecdótica e impresionista, una suma de casos individuales extremos, esporádicos y muy sonados, que en su mayoría se conocen a través de los medios de comunicación más que por experiencia directa.

Las percepciones sobre las causas de los problemas varían según la geografía de la región y el contexto socioeconómico de los centros educativos. En Sudamérica las opiniones apuntan a la pobreza, la exclusión social, el trabajo infantil, sumados a la baja calidad de la educación y la expulsión del

sistema (encubierta como “deserción”) como factores desencadenantes de frecuente vandalismo, robos y agresiones físicas diversas contra la escuela, entre estudiantes y hacia docentes. Sin ignorar esos factores, en Centroamérica, México y el Caribe se hace más hincapié en la incidencia desestabilizadora de las pandillas y el narcotráfico que acosan a alumnos y docentes con extorsiones y amenazas de muerte, muchas veces concretadas.

Respecto a las principales manifestaciones de violencia, los educadores resaltan el entorno de la escuela: observan que los espacios y situaciones más peligrosos están en el trayecto entre la casa y la escuela, en la entrada y salida del centro educativo y en los riesgos de mantener el centro abierto al ingreso de personas externas. También los desvela la portación de armas por parte de estudiantes, con las cuales se respaldan intimidaciones y amenazas. No obstante, muchos sistemas educativos no tienen políticas específicas frente a este tipo de situaciones, sino que convocan a la policía.

Pese a las directivas emanadas de los ministerios de educación en los países, persiste un descontento generalizado entre los educadores consultados, quienes declaran su intranquilidad por lo que consideran un incremento constante del problema. Pero no faltan las voces críticas que oponen reparos a ciertas soluciones de índole policial (como colocar cámaras de vigilancia en las escuelas), señalando fuertes intereses comerciales en juego en las cuestiones de seguridad y prevención de violencias, comunitaria o escolar.

El personal docente no carece de conciencia autocrítica. También reconoce que existen expresiones de discriminación y violencia hacia estudiantes por parte de profesores, por lo que argumentan la necesidad de formar en EDH a los educadores. Carencias de infraestructura, higiene y control de los espacios escolares por parte de las autoridades educativas (en especial los baños) contribuyen a crear ambientes deteriorados, desmotivadores y riesgosos, atentatorios de la dignidad de las personas que deben ocuparlos.

Estas percepciones de educadores, aquí recogidas informalmente, reflejan la variedad de elementos tomados en cuenta y de ángulos desde los que se mira la problemática de convivencia, seguridad y violencias en la escuela. Además hay que considerar la incidencia de la difusión masiva. En los países donde los medios explotan con insistencia los casos límite, con frecuencia caen en el amarillismo y el tremendismo, contribuyendo a crear percepciones simplistas y a menudo sesgadas en la población y a ejercer presión para que las autoridades actúen de inmediato con dureza.

Este Informe observa que en la actualidad los medios parecen “fijar la agenda” en esta materia, con los riesgos que ello implica. Por un lado, que las autoridades educativas actúen en forma reactiva frente a los casos más publicitados, concretando políticas y acciones poco maduras o inconsultas. Por otro, que no hagan conocer su propia perspectiva fundamentada sobre los problemas con la misma fuerza con que se oye la voz de los medios y de los intereses privados que se expresan a través de ellos, incluyendo los intereses económicos de las empresas que venden seguridad.

Desarrollo en las políticas de convivencia y seguridad escolar con enfoque de derechos: sobre información estadística y diagnósticos

1. Apenas algo más de la mitad de los 17 países investigados (53%) disponen de *información estadística y bases de datos en sus ministerios de educación sobre incidentes o situaciones de conflicto violento en los centros educativos del país*, en distinto grado. Cinco países (29%) cuentan

con ella en grado aceptable y otros cuatro (23,5%) en grado parcial (información incompleta, dispersa o indirecta). Disponer de datos empíricos confiables y de alcance nacional es clave para abordar con seriedad la problemática sin caer en la casuística ni en el tremendismo de las percepciones, a menudo incentivadas por la publicidad de los casos más extremos.

Los datos estadísticos pueden ser recogidos por el mismo Ministerio de Educación o por otras instancias, como la Policía o el Ministerio de Justicia. Pero para ser útiles a las necesidades educativas deben cumplirse por lo menos los requisitos de que el Ministerio de Educación tenga voz y voto en el diseño de recolección de la información, para incorporar la perspectiva que necesitan las instituciones escolares, y que los datos estén fácilmente disponibles para ese Ministerio, a fin de poder analizarlos y tomar decisiones a partir de ellos. Sin estas condiciones mínimas, la existencia de datos poco y nada beneficia al sistema educativo.

2. En varios países se registra que el Ministerio de Educación recopila datos de denuncias o quejas individuales por casos de violencia en centros educativos, las que se reciben por escrito o en un número telefónico. Este tipo de información, aunque útil, es sesgada e insuficiente porque sólo recoge casos particulares, generalmente extremos, que son una proporción reducida de todos los que ocurren, y carece de procedimientos de verificación y prueba.
3. La práctica por el ente rector de la educación nacional de algún *procedimiento de sistematización y análisis de los datos estadísticos disponibles* se verifica en 8 de 17 países (47%). Los mismos 5 países que contaban con datos de nivel aceptable hacen un procesamiento y análisis de nivel acorde (29%), mientras otros 3 (18%) lo hacen de modo parcial. En conjunto, este indicador muestra resultados similares al anterior aunque con niveles de logro algo inferiores. Cuando las autoridades educativas disponen de información y bases de datos, la tendencia es que los datos se procesen y analicen de alguna manera, aunque no sea la óptima. Unos pocos países que realizan encuestas nacionales en la materia también recogen y procesan datos de victimización y percepción de violencia, que ya son más sofisticados y matizados.
4. Las sistematizaciones suelen utilizar criterios clasificatorios y de desagregación de la información diferentes en cada país, pese a que los organismos especializados recomiendan usar indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas. Si se avanzara hacia criterios y categorías comunes para sistematizar, sería posible comparar distintas realidades.
5. Los resultados acerca de la *existencia de estudios descriptivo-explicativos realizados por el Ministerio de Educación a partir de los datos disponibles* son menos extendidos que los de indicadores anteriores. Hay un paulatino descenso en el grado de realización de los tres indicadores de esta variable, en el tercero más pronunciado que entre los dos primeros. Esto no es sorprendente porque producir estudios analíticos supone un trabajo mayor y más riguroso que recoger y procesar datos estadísticos. Sólo 5 de 17 países (29%) disponen de tales estudios: 3 en cantidad aceptable (18%) y 2 parcialmente, pues tienen menos estudios o estudios de alcance reducido. Aunque los resultados son magros, es esperanzador que otros 4 países (23,5 %) estén en estos momentos elaborando ese tipo de estudios.
6. Algunos de los procesos de sistematización de datos y elaboración de estudios son una iniciativa multisectorial más que exclusiva de los ministerios de educación. Ellos constituyen buenos

ejemplo de sinergias entre instituciones nacionales o con organismos internacionales, lo cual suma esfuerzos, experticias y recursos.

Sobre políticas, planes y programas

7. Considerando que los conceptos técnicos de *lineamientos*, *planes*, *programas* y *proyectos* no se usan de manera uniforme entre los países, a menudo resultan borrosos los límites entre una y otra categoría. Por ello hay que utilizar esos conceptos con cautela, en sentido aproximativo y no absoluto, ya que la terminología varía según los contextos.
8. Trece de 17 países (76,5%) cuentan a la fecha con algún tipo de lineamientos u orientaciones ministeriales relativas a convivencia y prevención de violencias en el ámbito escolar. Entre ellos, 8 países los han desarrollado en grado aceptable (47%) y 5 países, parcialmente (29%). El cumplimiento del indicador es alto porque se trata de una categoría muy amplia de políticas públicas donde se incluyen disposiciones contenidas en normativas legales separadas y diferentes (Ley General de Educación, Códigos de la Niñez o de la Infancia, reglamentos de disciplina, resoluciones ministeriales varias u oficios de las autoridades educativas). También pueden ser normativas de carácter general, no necesariamente centradas en la problemática en estudio sino que la incorporan en algún artículo o párrafo, aunque a veces de manera breve, apenas esbozada.
9. En cuanto a la existencia de *planes específicos en la materia* se aprecia un grado de cumplimiento notablemente más bajo, en realidad el más bajo de toda la variable. De los 17 países solamente 7 disponen de algún tipo de plan orientado al tema (41%), 1 de ellos de manera aceptable (6%) y 6 de manera parcial (35%).
10. A la inversa, los *programas y proyectos particulares sobre convivencia, seguridad y prevención de violencias escolares* existen en algún grado en la enorme mayoría de los países de los cuales se obtuvieron datos (94%). De los 17 países, 10 los tienen en medida aceptable (59%) y 6 parcialmente (35%).
11. La tendencia global de esta variable es a una presencia muy mayoritaria de dos tipos de políticas públicas ubicadas en los extremos de un continuo “generalidad/ especificidad”: las más frecuentes son las de tipo operativo, particulares y acotadas (*programas y proyectos en los centros educativos*), seguidas por las políticas de carácter contrario, las más generales posibles (*lineamientos u orientaciones ministeriales*). Las políticas menos presentes son las de nivel intermedio: las de carácter comprensivo pero a la vez específicas, referidas directa y explícitamente a cuestiones de convivencia, seguridad y prevención de violencias en la escuela (*planes específicos*). Tanto el nivel macro como el micro son importantes y útiles, pero faltaría profundizar en propuestas educativas comprensivas, de vasta cobertura territorial, orgánicas, de construcción participativa y basadas en compromisos intersectoriales. Esto se facilita con instrumentos de política pública como los planes nacionales.

Concluimos que la región está avanzando con rapidez pero que todavía se muestra ambivalente. Es muy positivo que desde mediados de la década de 2000 los Estados vengán adoptando iniciativas de intervención en escuelas y colegios para construir convivencia de manera deliberada y sistemática y hacer frente a posibles situaciones de violencia; pero no es alentador comprobar la escasa presencia del nivel más completo e integral de la planificación: los planes nacionales

acordes con las necesidades y particularidades de cada Estado. La existencia tan limitada de planes en la materia parece indicar que todavía hay dificultades para trazar auténticas políticas de alcance nacional sistemáticas, integrales e integradoras.

12. Muchos de los planes, programas y proyectos existentes cuentan entre sus inspiradores y colaboradores a organizaciones de la sociedad civil y/o a organismos internacionales. En algunos casos se reporta incluso que la iniciativa provino de estas entidades, que se acercaron al Estado para movilizarlo respecto a la problemática y trabajar con él.
13. Las políticas educativas sobre convivencia, seguridad y prevención de violencias escolares que se identificaron tienen explícita y clara *presencia de los valores y principios de educación en derechos humanos*. De 17 países, 13 los incorporan ampliamente (76,5%), mientras 3 lo hacen en forma parcial (18%). Juntos representan el 94,5% del universo del estudio. O sea, están concebidas con una visión de derechos influenciada por los acuerdos internacionales suscritos por los Estados, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño.

La presencia de la visión de derechos en esas políticas no se limita a citar los instrumentos internacionales como referente, sino que los DDHH están presentes de otras maneras, por ejemplo, como pautas para organizar el trabajo con otros miembros de la comunidad educativa dentro de programas y proyectos, y como contenido de las capacitaciones ofrecidas por programas y proyectos a los miembros de la comunidad educativa.

Sobre ejecución de las políticas

14. En relación con *la existencia de una o más dependencias ministeriales que tengan asignada institucionalmente la responsabilidad de hacerse cargo de la problemática*, se verifica que el indicador se cumple en algún grado en 14 de los 17 países estudiados (82%): en 5 de ellos se cumple de manera aceptable (29%) mientras en otros 9 de manera parcial (53%). El cumplimiento parcial significa que no se identificó a una instancia específica del Ministerio de Educación como clara responsable de la problemática sino a varias instancias diferentes (a veces correspondientes a distintos ministerios) que tienen alguna cuota de responsabilidad, aunque no bien delimitada y que actúan en forma separada. Es síntesis, se comprueba un principio de respuesta institucional aunque la dispersión de objetivos y el responder a distintas entidades del Estado, sin que haya una acción conjunta coordinada, no garantizan una buena respuesta a los serios problemas que aquí nos ocupan.
15. El indicador que menos se concreta es *la existencia de presupuesto para ejecutar planes, programas y proyectos de convivencia, seguridad y prevención de violencia escolar*. Apenas en 6 de 17 países (35%) se reporta contar con algún tipo de recursos presupuestarios oficiales. En 3 de ellos (18%) el indicador se cumple de manera parcial. Se carece de presupuesto en 2 países (12%) mientras en otros 9, la mayoría del universo en estudio (53%), no se obtuvieron datos o los obtenidos son insuficientes para estimar cuál es la situación presupuestaria actual.

Contar con presupuesto parcial o no contar con él no significa que las políticas vigentes no se ejecuten del todo. Hay evidencia de que se ponen en práctica de alguna manera, pero no se sabe en qué medida y cómo se financia su marcha del día a día (los recursos podrían provenir de distintas líneas presupuestarias, de programas diferentes, o de proyectos con organismos internacionales

o con empresas). En cualquier caso, éste es un punto débil de muchas buenas propuestas, porque sin un presupuesto oficial estable es prácticamente imposible llevar adelante acciones con buena cobertura, regulares y especializadas en la materia, que demandan apoyos profesionales adicionales al personal docente (asistentes sociales, orientadores, psicólogos e incluso, en casos de prevención de violencias graves y delitos, de personal de seguridad).

16. El panorama regional es más promisorio respecto a la *participación de diferentes actores educativos*, ya que las tres cuartas partes de los países estudiados incorporan explícitamente en el texto de sus políticas de convivencia, seguridad y prevención de la violencia escolar a variados actores como partícipes en la ejecución, aparte del ente rector de la educación nacional. Diez países (59%) lo hacen de manera consistente, reiterada y fundamentada; mientras en otros 3 países (18%) la mención es más débil, ocasional o dispersa. La participación activa y con capacidad de decisión de las y los protagonistas en la puesta en práctica de las políticas representa no sólo el ejercicio de su derecho a la participación en asuntos que le conciernen, sino que es también una garantía de apropiación y compromiso con las políticas, lo que contribuye a lograr mejores resultados.

Este aspecto de las políticas no siempre logra evaluarse bien a partir de los documentos oficiales. A veces los textos no desagregan a los distintos actores educativos (hablan de “comunidad educativa” sin especificar actores) o no definen qué funciones y competencias se les reconoce – si son competentes para deliberar y proponer políticas y, en especial, para decidir sobre ellas. Aquí hay que hacer un llamado de alerta. Si tales cuestiones no están especificadas con claridad, la participación que los documentos de políticas dicen promover puede terminar siendo más simbólica que real.

17. Existe *producción y distribución por parte del Ministerio de Educación de materiales de difusión y formación con enfoque de derechos* sobre la problemática en estudio. Tres cuartas partes de los países muestran resultados positivos, 6 en grado cuantitativamente aceptable (35%) y otros 7 en grado parcial o limitado (41%). Entre los materiales predominan las versiones impresas de los propios documentos de políticas; textos de trabajo para docentes, estudiantes y familias (folletos, guías y manuales), festivales y campañas de sensibilización para la ciudadanía. Lamentablemente hay escasa información acerca de cómo y cuánto se distribuyen entre los miembros de la comunidad educativa, de manera que no es posible saber si llegan a todo el país en igualdad de condiciones.

Los ministerios de educación enfatizan que los documentos normativos y materiales de difusión están publicados en sus sitios web, pero en realidad la Internet no es un medio de consulta habitual para los actores educativos en cuanto a informarse sobre políticas y contenidos formativos. Si no se complementa con otros medios, su impacto es reducido, además de difícil de estimar.

18. La *existencia de acciones de capacitación a los diferentes actores educativos sobre la problemática* es el indicador de mayor cumplimiento de toda la variable. En 15 de 17 países (88%) se registran actividades de capacitación de distinto tipo a directores, docentes, estudiantes y familias: en 10 de ellos en grado aceptable (59%) y en otros 5 en grado parcial (29%).

Las actividades por lo común consisten en charlas y talleres con variados destinatarios y temáticas en dos líneas principales. Una línea está dirigida a formar directores y docentes de escuela sobre los contenidos de las políticas públicas y su implementación (con temáticas como, por ejemplo, EDH,

realización de diagnósticos sobre la situación de convivencia y violencias en el centro educativo, asesoría jurídica y psicológica, estrategias de resolución de conflictos; apoyo a la construcción participativa de los códigos o reglamentos de convivencia por centro en aquellos países donde existen, evaluación de las políticas de convivencia en los centros, etc.). La otra línea se orienta a la comunidad educativa en general y sensibiliza hacia los problemas de convivencia, construcción de relaciones sociales y prevención de violencias (con temáticas como autoestima y comunicación, habilidades para la vida, ética y valores, ciudadanía y DDHH, prevención de delitos, alertas sobre nuevas formas de criminalidad –por ejemplo a través de Internet–, prevención de adicciones, equidad de género, sexualidad y prevención de VIH-SIDA, cultura, recreación y deporte, etc.).

19. Es muy frecuente que en los países se creen formas de colaboración del ente rector de la educación nacional con otras entidades para multiplicar los alcances de la formación y sensibilización. Por ejemplo con dependencias gubernamentales (gobiernos locales; Defensorías del Pueblo; Consejos de la Niñez y Adolescencia; otros ministerios como los de la Mujer o de Desarrollo Social, de Salud, de Seguridad Gobierno o de Seguridad o de Justicia; Organismo Electoral; Policía Nacional Comunitaria, etc.); con organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales (como Plan Internacional) y con organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, OMS, UNFPA, IIDH y OEI, entre otras).

Las acciones interinstitucionales pueden llegar a ser muy eficientes y productivas si se planifican conjuntamente y se ejecutan en forma coordinada – lo cual no siempre es una realidad en los países en estudio, pese a que ésta sea la intención declarada. Se reconoce que la colaboración intersectorial eficaz es una meta valiosa pero difícil de alcanzar. Por ello, vistos los casos de dispersión de esfuerzos y reiteración de intervenciones similares pero aisladas, se hace más urgente elaborar planes nacionales de prevención de violencias, escolares y sociales en general.

Sobre seguimiento y evaluación de las políticas

20. En conjunto, esta variable de la matriz de investigación es la que menos se concreta comparada con las anteriores. El hallazgo se explica, en parte, porque la preocupación por formular políticas específicas en materia de convivencia, seguridad y prevención de violencias en la escuela es relativamente reciente.
21. Lo que mejor se cumple es el *seguimiento a las políticas vigentes* para verificar si se cumplen y avanzan según lo previsto. Un total de 11 países (65%) aplica alguna estrategia de seguimiento o monitoreo de sus políticas: 2 de ellos de manera bastante regular y completa (12%) y los 9 restantes de manera irregular, inconsistente o parcial (53%). Otros países están en el proceso de construir o poner en marcha mecanismos de monitoreo (12%).
22. Los resultados decrecen agudamente en cuanto a *evaluación de resultados de los planes, programas y proyectos vigentes*. Apenas 5 de los 17 países estudiados (30%) cuentan con algún mecanismo evaluativo: 2 países lo tienen instalado de modo aceptable y periódico (12%) y 3 países de modo parcial o esporádico (18%). Otros 3 países (18%) a la fecha están desarrollando o por desarrollar algún mecanismo evaluativo, mientras que en 8 países, casi la mitad del universo de la investigación (47%), no se logró identificar ninguno.

23. Respecto a la *disponibilidad de resultados y conclusiones de evaluación*, los datos obtenidos son todavía más magros. Cinco países (30%) cuentan con resultados y conclusiones, cuantitativas o cualitativas, 2 en grado aceptable (12%) y 3, parcial (18%); pero no se ubicó ningún país que esté en proceso de elaborarlos. La mayoría, 11 de los 17 países (65%) no cuentan con ellos. Se observa que los dos países que cumplen más ampliamente con los dos últimos indicadores (México y Argentina) desarrollaron sistemas de información que recogen datos cuantitativos y cualitativos para apoyar el proceso de las políticas en todas sus etapas, desde los diagnósticos de contexto hasta la evaluación de resultados e impacto.

Que un plan, programa o proyecto sea de creación reciente no es justificativo para no evaluarlo, ni razón para que no se disponga de resultados oficiales sobre su funcionamiento, aunque sean parciales o provisionales. La contribución investigativa y evaluativa de especialistas o instituciones académicas nacionales o internacionales siempre será valiosa, pero no puede ni debe sustituir la responsabilidad que en este sentido le cabe al sistema público. Sin estrategias de monitoreo y evaluación, cualquier política pública educativa corre el riesgo de marchar a ciegas, especialmente en una problemática tan compleja, polifacética y fluctuante como la abordada por este Informe.

Sección V

Recomendaciones

Sobre el contenido propiamente dicho de las políticas orientadas a construir buena convivencia en el ámbito escolar, garantizar centros escolares seguros y prevenir manifestaciones de violencia que amenacen a la comunidad educativa, no le corresponde a este X Informe hacer recomendaciones porque se trata de una problemática que requiere de un tratamiento particular, acorde a las circunstancias, necesidades y preocupaciones de cada contexto nacional y, en algunos casos, incluso local. Corresponde pues a las autoridades rectoras de la educación nacional liderar su proceso de construcción.

En tal sentido sólo puede recomendarse que, si no existieran políticas al respecto en el país o si existieran de manera incompleta o dispersa, el Estado se comprometa a elaborarlas a partir de un diagnóstico serio y fundamentado y de propuestas de acción que se generen desde el propio sistema educativo, orientadas por sus autoridades pero involucrando a todos los sectores afectados.

Dado que este proceso ya empezó y está avanzando rápidamente en la región, desde la perspectiva de su observación sistemática del progreso de la educación en derechos humanos y a partir de los resultados de la presente investigación, el IIDH ofrece a los Estados parte del Protocolo de San Salvador algunas recomendaciones relacionadas con el propio proceso de construcción, consulta, ejecución y evaluación de dichas políticas.

Se recomienda a las autoridades educativas nacionales:

- Investigar las percepciones instaladas entre educadores, otros miembros de la comunidad educativa y la ciudadanía sobre convivencia, seguridad y violencias escolares (que, según este Informe comprobó, son muchas y muy variadas) a fin de conocerlas y utilizarlas como insumos (i) para orientar las políticas educativas en la materia en aquellos aspectos en los que hagan aporte fundamentados, o bien (ii) para diseñar acciones de sensibilización y esclarecimiento en los aspectos en los que resulten incorrectas o prejuiciosas.
- Investigar las percepciones que tienen y la evaluación que hacen los distintos actores educativos sobre las políticas vigentes en la materia—es decir, cuán adecuadas son y cómo están funcionando—como un reconocimiento de su derecho a la participación y como condición de eficacia de la puesta en práctica de tales políticas.
- Investigar el rol que juegan los medios masivos en la creación de las percepciones ciudadanas sobre seguridad y violencias escolares y su incidencia en la “fijación de agenda” en la materia, a fin de asegurar que esa tarea no le sea arrebatada a sus protagonistas principales: el ente rector de la educación nacional y los actores de la comunidad educativa. El Ministerio de Educación debe mostrar y mantener liderazgo en esta materia con el mismo afán y diligencia con que lo hace en cuestiones curriculares.
- Garantizar que los ministerios de educación dispongan de información estadística y bases de datos lo más completas posibles sobre los incidentes y situaciones de conflicto violento en los centros educativos del país, porque contar con datos empíricos confiables y de alcance nacional es clave para abordar con seriedad la problemática sin caer en la casuística ni en el impresionismo de las percepciones.

- Si esta información fuera recogida por alguna otra instancia gubernamental que no sea el Ministerio de Educación, asegurar que el Ministerio de Educación (i) tenga voz y voto en el diseño de recolección de la información, para incorporar la perspectiva que necesitan las instituciones escolares, y (ii) que los datos estén fácilmente disponibles para ese Ministerio, a fin de que pueda analizarlos y tomar decisiones a partir de ellos.
- Utilizar criterios clasificatorios y de desagregación de la información así como indicadores específicos basados en normas internacionalmente acordadas, a efectos de avanzar hacia criterios y categorías comunes de sistematización que faciliten comparar distintas realidades o la misma en diferentes momentos de tiempo.
- Propiciar que se realicen estudios descriptivo-explicativos a partir de los datos disponibles por parte de los ministerios de educación u otras organizaciones nacionales o internacionales que trabajen en forma colaborativa con los ministerios de educación.
- Promover la elaboración de planes nacionales específicos para atender la problemática de convivencia, seguridad y prevención de violencias en la escuela y en la sociedad en general, que tengan carácter comprensivo, integral e integrador, alcancen vasta cobertura territorial, sean de construcción participativa y estén apoyados en compromisos intersectoriales de trabajo conjunto. Por su naturaleza, un plan debe incluir aspectos teóricos, estratégicos y operativos (por ejemplo, un planteamiento conceptual, una explicación del ámbito al cual se aplica, un diagnóstico del contexto, una estrategia, metas cuantificables, acciones concretas por emprender, cronograma de trabajo, responsables, recursos y mecanismos de evaluación).
- Adoptar un auténtico enfoque de derechos humanos en todas las políticas en la materia, vigentes o en construcción, que no se limiten a hacer referencia a los instrumentos internacionales sino que los incorporen como pautas para organizar el trabajo permanente con la comunidad educativa dentro de programas y proyectos de intervención en los centros escolares.
- Garantizar la participación real, activa y con competencias de decisión de cada centro educativo y de las y los diversos actores de la comunidad educativa de cada centro (directores, docentes, personal de apoyo, estudiantes y padres y madres de familia) en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de las políticas en la materia, como reconocimiento de su derecho a la participación y garantía de apropiación y compromiso con las políticas.
- Asegurar que exista por lo menos una dependencia dentro del Ministerio de Educación responsable de atender esta problemática y de aplicar las políticas vigentes, dotándola del presupuesto oficial necesario para que desarrolle acciones regulares con cobertura nacional. Si existiera más de una dependencia con estas funciones, hay que asegurar que ellas trabajen en forma conjunta y coordinada. Si existieran dependencias con similares responsabilidades en más de una entidad gubernamental (por ejemplo, en distintos ministerios), hay que propiciar la creación de instancias intergubernamentales de coordinación y cooperación mutua.
- Fortalecer la producción y distribución por parte del Ministerio de Educación y otras entidades comprometidas con la atención de esta problemática, de materiales de difusión y formación al respecto, que incorporen información veraz y fundamentada sobre los problemas que hay que prevenir y atender, y tengan un claro enfoque de derechos humanos.

- Evaluar de manera sistemática y regular las políticas públicas vigentes en la materia y las acciones de intervención educativa derivadas de ellas, asegurándose de que los resultados y conclusiones de las evaluaciones oficiales (i) se socialicen y discutan con la comunidad educativa y (ii) se pongan a disposición de los medios de comunicación y toda la ciudadanía.
- Identificar y estudiar buenas prácticas que se estén realizando en la materia en otros países de la región y del mundo para aprender de ellas.

Sección VI - Anexos

1. Matrices utilizadas en el primer ciclo de informes de la EDH

I Informe (2002): Desarrollo de la EDH en la esfera normativa

Variables	Indicadores
Derecho a la educación	Normas constitucionales sobre el derecho a la educación.
	Porcentaje constitucional del presupuesto nacional para educación.
	Obligatoriedad de la educación.
	Matrícula educativa.
Adopción de normas sobre EDH	Ratificación de instrumentos internacionales.
	Inclusión de EDH en las leyes del régimen nacional.
Adopción de políticas públicas	Inclusión de EDH en decretos, resoluciones y otros instrumentos de administración pública.
	Inclusión de EDH en documentos oficiales y planes nacionales de educación.
Desarrollo institucional	Existencia de dependencias gubernamentales especializadas en EDH.
	Programas gubernamentales especializados en EDH.

II Informe (2003): Desarrollo de la EDH en el currículo y los libros de texto

Variables	Indicadores
Dominio 1: Régimen curricular	
Incorporación de contenidos de EDH en el documento oficial que orienta los objetivos y contenidos del currículo	Contenidos de DDHH y garantías constitucionales.
	Contenidos de justicia, instituciones del Estado y Estado de Derecho.
	Contenidos de democracia, derecho al voto, elecciones y pluralismo político e ideológico.
	Contenidos de educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia y comprensión entre las naciones).
Incorporación de contenidos de EDH en los programas de estudios de 5º, 8º y 11º grados	Contenidos de DDHH y garantías constitucionales.
	Contenidos de justicia, instituciones del Estado y Estado de Derecho.
	Contenidos de democracia, derecho al voto, elecciones y pluralismo político e ideológico.
	Contenidos de educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia y comprensión entre las naciones).
Dominio 2: Textos educativos	
Incorporación de contenidos de EDH en textos educativos para 5º, 8º y 11º grados	Contenidos de DDHH y garantías constitucionales.
	Contenidos de justicia, instituciones del Estado y Estado de Derecho.
	Contenidos de democracia, derecho al voto, elecciones y pluralismo político e ideológico.
	Contenidos de educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia y comprensión entre las naciones).
Dominio 3: Perspectivas transversales	
Equidad de género	Contenidos de equidad de género en (1) Documento oficial que fija objetivos y contenidos del currículo, (2) Programas de estudios y (3) Textos educativos.
	Lenguaje que se utiliza en los textos educativos.
	Rol que ocupa la mujer en las imágenes de los textos educativos.
	Número de mujeres en relación a hombres en las imágenes de los textos educativos.
Diversidad étnica	Contenidos de diversidad étnica en (1) Documento oficial que fija objetivos y contenidos del currículo, (2) Programas de estudios y (3) Textos educativos.
	Rol que ocupan indígenas y afrodescendientes en las imágenes en textos educativos.
	Número de indígenas y afrodescendientes en las imágenes y textos educativos.
	Bibliografía auxiliar o complementaria sobre interculturalidad y bilingüismo.
Interacción entre sociedad civil y Estado	Rol de la sociedad civil en el proceso de elaboración del currículo.
	Contenidos de los programas de estudio y textos educativos que promuevan el conocimiento y/o la participación de la sociedad civil en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

III Informe (2004): Desarrollo de la EDH en la formación de educadores

Variables	Indicadores
Dominio 1: La formación y capacitación en las normas y en las instituciones	
Contenidos legales en relación a la formación y capacitación docente	Capítulo o sección sobre formación y capacitación docente. Normas que establezcan el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de los DDHH.
Contenidos de los planes nacionales de educación	Capítulo o sección sobre formación y capacitación docente. Orientaciones sobre el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de los DDHH.
Estructura del ministerio en relación a la capacitación en la enseñanza de los DDHH	Dependencia encargada de capacitación de educadores en la enseñanza de los DDHH. Dependencia que fije orientaciones pedagógicas para la formación de educadores en escuelas normales y superiores. Orientaciones pedagógicas para la enseñanza de los DDHH en escuelas normales e institutos superiores.
Dominio 2: Formación básica o inicial	
Contenidos del plan de estudios en escuelas normales	Asignatura sobre DDHH. Asignatura didáctica sobre la enseñanza de los DDHH. Trabajos de investigación, tesis y ensayos sobre la enseñanza de los DDHH.
Contenidos del plan de estudio en otras instituciones de formación de educadores	Asignatura sobre DDHH. Asignatura didáctica sobre la enseñanza de los DDHH. Trabajos de investigación, tesis y ensayos sobre la educación de los DDHH.
Dominio 3: Capacitación de educadores en servicio	
Cursos, jornadas o actividades para educadores del ministerio de educación	Cursos, talleres o jornadas sobre DDHH. Convenios entre ministerios y otras organizaciones. Materiales sobre la enseñanza de los DDHH.
Cursos, jornadas o actividades para educadores de la oficina del defensor del pueblo	Cursos, talleres o jornadas sobre DDHH. Convenios entre la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones. Materiales sobre la enseñanza de los DDHH.

IV Informe (2005): Desarrollo de la EDH en la planificación educativa nacional

Variables	Indicadores
Dominio 1: Elaboración del plan	
Establecimiento de una instancia para preparar un PNEDH (consejo, comité, comisión o grupo de trabajo)	Naturaleza de esta instancia. Mandato y funciones. Integración de la instancia. Actividades que ha llevado a cabo (reuniones, talleres, etc.).
Diagnóstico de la situación de la EDH en el país	Realización de uno o más estudios sobre el estado de la EDH. Consideración de investigaciones existentes sobre el estado de la EDH. Solicitud de asesoría técnica para la preparación del plan (consultas, reuniones de expertos, etc.) a organismos internacionales u organizaciones nacionales.
Definición de prioridades para la preparación del plan	Asignación de prioridades a determinados derechos humanos que integrarán el plan. Asignación de prioridades a los derechos de determinados actores o sujetos sociales. Asignación de prioridades a niveles educativos en que se incorporará la EDH.
Procedimientos y actividades desarrolladas en la preparación del plan	Actividades que se realizaron para la elaboración del plan. Estado en el que se encuentra la preparación del plan. Acciones pendientes para concluir la preparación del plan.
Dominio 2: Contenidos del plan	
Contenidos formales del PNEDH	Plazo previsto para la ejecución del plan. Asignación de responsabilidades para la ejecución del plan. Previsión de revisión y adecuación de sus contenidos. Previsión de asignación presupuestaria específica para la ejecución del plan.

Componentes temáticos del PNEDH	Índice del plan.
	Derechos humanos expresamente mencionados en el plan.
	Otros contenidos pedagógicos mencionados en el plan (democracia, Estado de Derecho, justicia, tolerancia, etc.).
Atención a las perspectivas transversales en el PNEDH	Atención a cuestiones relacionadas con equidad de género.
	Atención de cuestiones atinentes al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.
	Mención sobre la interacción entre el Estado y la sociedad en el campo de la EDH.
Dominio 3: Ejecución del plan	
Nivel de ejecución del PNEDH	Estado de ejecución del PNEDH en general.
	Creación de la institucionalidad a cargo de implementar el PNEDH.
	Ejecución del presupuesto destinado al PNEDH.

V Informe (2006): Desarrollo de la EDH en contenidos y espacios curriculares: 10 a 14 años

Variables	Indicadores
Dominio 1: Proceso de diseño curricular	
Nivel de toma de decisiones	En el nivel nacional.
	En el nivel departamental y municipal.
	En el nivel local y de la escuela.
Institucionalidad del proceso de diseño del currículo	Nivel profesional de los curriculistas.
	Desarrollo y elaboración del currículo.
	Funciones del departamento o división curricular.
Dominio 2: Espacios curriculares para 2000 y 2005	
Asignaturas para cursos de 12 años lectivos	Mapa por grados.
Carga horaria del mapa	Formato, diseño del currículo.
	Horas lectivas por grado.
Contenidos de DDHH	Para 10 años de edad.
	Para 11 años de edad.
	Para 12 años de edad.
	Para 13 años de edad.
	Para 14 años de edad.
Dominio 3: Medios didácticos para 2000 y 2005	
Existencia de los contenidos de DDHH en textos escolares	Para 10 años de edad.
	Para 11 años de edad.
	Para 12 años de edad.
	Para 13 años de edad.
	Para 14 años de edad.
Presencia de contenidos de DDHH en ejercicios de evaluación	Para 10 años de edad.
	Para 11 años de edad.
	Para 12 años de edad.
	Para 13 años de edad.
	Para 14 años de edad.
Actividades extra-aula	Visitas a instituciones gubernamentales.
Conmemoración de efemérides	De la diversidad étnica.
	De la equidad de género.
	Otras vinculadas con derechos humanos.

2. Matrices utilizadas en el segundo ciclo de informes de la EDH

VI Informe (2007): Desarrollo normativo de la EDH y gobierno estudiantil

Variables	Indicadores
Dominio 1: Derecho a la educación –como contexto–	
Adopción de normas sobre derecho a la educación	Normas constitucionales.
	Porcentaje constitucional del presupuesto nacional para educación.
	Obligatoriedad de la educación.
Adopción de políticas públicas	Existencia de normas para favorecer el acceso a la educación obligatoria a todos los niños y niñas en el ámbito del Estado, sin discriminaciones.
	Existencia de normas para favorecer adaptación de la educación obligatoria a todos los niños y niñas que no pueden asistir a la escuela.
Dominio 2: Derecho a la educación en derechos humanos (2000-2007)	
Adopción de normas sobre EDH	Ratificación de instrumentos internacionales.
	Incorporación de EDH en la Constitución Nacional.
	Incorporación de la EDH en la Ley General de Educación.
	Incorporación de la EDH en otras leyes del ordenamiento jurídico nacional.
Adopción de políticas públicas	Incorporación de la EDH en decretos, resoluciones y otros instrumentos de administración pública.
	Incorporación de la EDH en planes y documentos de educación.
Desarrollo institucional	Existencia de dependencias gubernamentales especializadas en EDH o que incluyan la EDH.
	Programas gubernamentales especializados en EDH.
Dominio 3: Programas de gobierno estudiantil (1990-2000-2007)	
Adopción de normas sobre gobierno estudiantil	Existencia de algún programa de gobierno estudiantil –regular o experimental– en las normas educativas.
	Presencia de principio y contenidos de EDH en la fundamentación del programa de gobierno estudiantil.
Desarrollo institucional	Existencia de dependencia en el ministerio de educación a cargo de la implementación del gobierno estudiantil a nivel macro (nacional o provincial).
	Definición de responsables de poner en práctica la elección del gobierno estudiantil en las escuelas (nivel micro).
	Existencia de presupuesto para la implementación del gobierno estudiantil en las escuelas.

VII Informe (2008): Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los programas de estudio: 10 a 14 años

Variables	Indicadores
Dominio 1: Programas de estudio para niños/as de 10 a 12 años. Nivel primario	
1. Incorporación de conceptos y desarrollos conceptuales básicos de DDHH	1.1 Concepto de “derechos humanos” o “derechos de la persona”.
	1.2 Definición de los DDHH (su fundamento en la dignidad de la persona y su carácter de principios éticos tanto como de normas jurídicas).
	1.3 Características de los DDHH.
	1.4 Derechos humanos acordados en la Declaración Universal.
	1.5 Concepto de derechos de la infancia.
	1.6 Derechos de la infancia acordados en la Convención sobre los Derechos del Niño.
	1.7 Igualdad y no discriminación.
	1.8 Igualdad –o equidad– de género.
	1.9 Prejuicios, estereotipos y discriminación.
	1.10 Distintos tipos de discriminación: por sexo, edad, raza, etnia o nacionalidad, religión o ideología, situación económica, capacidades especiales y orientación sexual.
	1.11 Pobreza, hambre, inequidad, exclusión – en el mundo, el continente y el país.

2. Incorporación de historia de los DDHH	2.1	Antecedentes históricos de los DDHH en la antigüedad y la Edad Media.
	2.2	La construcción moderna de los DDHH: Revoluciones americana y francesa.
	2.3	Las Naciones Unidas.
	2.4	La Declaración Universal de los DDH.
	2.5	La Convención sobre los Derechos del Niño.
	2.6	Personalidades que destacan en la defensa de los DDHH en el mundo, el continente y el país.
	2.7	Historia y cultura de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que habitan el territorio nacional.
3. Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH	3.1	Democracia.
	3.2	Estado o Estado de Derecho.
	3.3	La Ley. Igualdad ante la ley.
	3.4	Debido proceso.
	3.5	Los DDHH en la Constitución Política del país.
	3.6	Instituciones que protegen los DDHH en el ámbito nacional.
	3.7	Organizaciones internacionales de cooperación y promoción de DDHH (N.U., UNESCO y UNICEF).
	3.8	Organizaciones de participación estudiantil en la escuela (gobierno estudiantil o similar).

Variables	Indicadores
Dominio 2: Programas de estudio para niños/as de 13 y 14 años. Nivel secundario ^(*)	
1. Incorporación de conceptos y desarrollos conceptuales básicos de DDHH	1.1 Concepto de “derechos humanos” o “derechos de la persona”.
	1.2 Definición de los DDHH (su fundamento en la dignidad de la persona y su carácter de principios éticos tanto como de normas jurídicas).
	1.3 Características de los DDHH.
	1.4.1 Clasificación de los DDHH en derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos.
	1.4.2 Derechos civiles y políticos.
	1.4.3 Derechos económicos, sociales y culturales.
	1.4.4 Derechos colectivos.
	1.5 Concepto de derechos de la infancia.
	1.6 Derechos de la infancia acordados en la Convención sobre los Derechos del Niño.
	1.7 Igualdad y no discriminación.
	1.8 Igualdad –o equidad– de género.
	1.9 Prejuicios, estereotipos y discriminación.
	1.10 Distintos tipos de discriminación: por sexo, edad, raza, etnia o nacionalidad, religión o ideología, situación económica, capacidades especiales y orientación sexual.
	1.11 Pobreza, hambre, inequidad, exclusión – en el mundo, el continente y el país.
1.12 Ciudadanía.	
2. Incorporación de historia de los DDHH	1.13 Ciudadanía global.
	1.14 Desarrollo económico y social. Desarrollo sostenible.
	2.1 Antecedentes históricos de los DDHH en la antigüedad y la Edad Media.
	2.2 La construcción moderna de los DDHH: Revoluciones americana y francesa.
	2.2.1 Desarrollo de los DDHH en los siglos XX y XXI.
	2.3 Las Naciones Unidas.
	2.4 La Declaración Universal de los DDH.
	2.4.1 Los dos Pactos Internacionales: de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
	2.5 La Convención sobre los Derechos del Niño.
	2.5.1 Convención CEDAW.
	2.5.2 Otros instrumentos de DDHH de poblaciones específicas (indígenas, refugiados, personas con discapacidad).
	2.6 Personalidades que destacan en la defensa de los DDHH en el mundo, el continente y el país.
2.7 Historia y cultura de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que habitan el territorio nacional.	
2.8 Casos de violaciones masivas de DDHH en la historia reciente del mundo, América Latina y el país, si aplica.	

(*) El sombreado señala los indicadores que se aplicaron exclusivamente para el rango de edad de 13-14 años.

3. Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH	3.1	Democracia.
	3.1.1	Evolución histórica del concepto de democracia.
	3.2	Estado o Estado de Derecho.
	3.2.1	Elecciones y sufragio.
	3.3	La Ley. Igualdad ante la ley.
	3.4	Debido proceso.
	3.4.1	Transparencia y rendición de cuentas. (O, en términos negativos, lucha contra la corrupción y la impunidad).
	3.5	Los DDHH en la Constitución Política del país.
	3.6	Instituciones que protegen los DDHH en el ámbito nacional.
	3.7	Organizaciones internacionales de cooperación y promoción de DDHH (N.U., UNESCO y UNICEF).
	3.7.1	Sistema regional de protección de DDHH. OEA, Comisión Interamericana y Corte Interamericana de DDHH.
	3.7.2	Sistema internacional de protección de DDHH.
	3.8	Organizaciones de participación estudiantil en la escuela (gobierno estudiantil o similar).

VIII Informe (2009): Desarrollo de conocimientos específicos de derechos humanos en los libros de texto: 10 a 14 años

Dominio 1: Libros de texto para niños/as de 10 a 12 años. Nivel primario		
Variables	Indicadores	
1. Incorporación de conceptos y desarrollos conceptuales básicos de DDHH	1.1	Concepto de “derechos humanos” o “derechos de la persona”.
	1.2	Definición de los DDHH (su fundamento en la dignidad de la persona y su carácter de principios éticos tanto como de normas jurídicas).
	1.3	Características de los DDHH.
	1.4.	Derechos humanos acordados en la Declaración Universal.
	1.5	Concepto de derechos de la infancia.
	1.6	Derechos de la infancia acordados en la Convención sobre los Derechos del Niño.
	1.7	Igualdad y no discriminación.
	1.8	Igualdad –o equidad– de género.
	1.9	Prejuicios, estereotipos y discriminación.
	1.10	Distintos tipos de discriminación: por sexo, edad, raza, etnia o nacionalidad, religión o ideología, situación económica, capacidades especiales y orientación sexual.
	1.11	Pobreza, hambre, inequidad, exclusión – en el mundo, el continente y el país.
2. Incorporación de historia de los DDHH	2.1	Antecedentes históricos de los DDHH en la antigüedad y la Edad Media.
	2.2	La construcción moderna de los DDHH: revoluciones americana y francesa.
	2.3	Las Naciones Unidas.
	2.4	La Declaración Universal de los DDHH.
	2.5	La Convención sobre los Derechos del Niño.
	2.6	Personalidades que destacan en la defensa de los DDHH en el mundo, el continente y el país.
	2.7	Historia y cultura de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que habitan el territorio nacional.
3. Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH	3.1	Democracia.
	3.2	Estado o Estado de Derecho.
	3.3	La Ley. Igualdad ante la ley.
	3.4	Debido proceso.
	3.5	Los DDHH en la Constitución Política del país.
	3.6	Instituciones que protegen los DDHH en el ámbito nacional.
	3.7	Organizaciones internacionales de cooperación y promoción de DDHH (NU, UNESCO y UNICEF).
	3.8	Organizaciones de participación estudiantil en la escuela (gobierno estudiantil o similar).

Dominio 2: Libros de textos para niños/as de 13 y 14 años. Nivel secundario	
Variables	Indicadores ^(*)
1. Incorporación de conceptos y desarrollos conceptuales básicos de DDHH	1.4.1 Clasificación de los DDHH en derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos.
	1.4.2 Derechos civiles y políticos.
	1.4.3 Derechos económicos, sociales y culturales.
	1.4.4 Derechos colectivos.
	1.12 Ciudadanía.
	1.13 Ciudadanía global.
	1.14 Desarrollo económico y social. Desarrollo sostenible.
2. Incorporación de historia de los DDHH	2.2.1 Desarrollo de los DDHH en los siglos XX y XXI.
	2.4.1 Los dos Pactos Internacionales: de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
	2.5.1 Convención CEDAW.
	2.5.2 Otros instrumentos de DDHH de poblaciones específicas (indígenas, refugiados, personas con discapacidad).
	2.8 Casos de violaciones masivas de DDHH en la historia reciente del mundo, América Latina y el país, si aplica.
3. Incorporación de normas e instituciones básicas de DDHH	3.1.1 Evolución histórica del concepto de democracia.
	3.2.1 Elecciones y sufragio.
	3.4.1 Transparencia y rendición de cuentas. (O, en términos negativos, lucha contra la corrupción y la impunidad).
	3.7.1 Sistema regional de protección de DDHH. OEA, Comisión Interamericana y Corte Interamericana de DDHH.
	3.7.2 Sistema internacional de protección de DDHH.

IX Informe (2010): Desarrollo de la metodología de educación en derechos humanos en los libros de texto: 10 a 14 años

Dominio: Ejercicios para los estudiantes	
Variables	Indicadores
1. Incorporación de valores y actitudes de DDHH	1.1 Dignidad humana
	1.2 Vida e integridad personal
	1.3 Identidad y autoestima
	1.4. Libertad
	1.5 Responsabilidad
	1.6 Igualdad / No discriminación
	1.7 Valoración de la diversidad (en distintos sentidos)
	1.8 Convivencia y cooperación
	1.9 Justicia
	1.10 Solidaridad
	1.11 Pluralismo
	1.12 Paz
2. Incorporación de destrezas o capacidades para actuar en favor de los DDHH	2.1 De pensamiento crítico
	2.2 De comunicación y argumentación
	2.3 De trabajo cooperativo
3. Utilización de estrategias y recursos pedagógicos movilizadores de la participación	3.1 Investigación directa de la realidad extraescolar (comunidad local y sus actores)
	3.2 Problematicación de ideas y situaciones (plantea preguntas, dilemas, conflictos de derechos, debates de posiciones e intereses en relación a los DDHH, etc.)
	3.3 Simulación/dramatización de situaciones verosímiles (recreación de situaciones relacionadas con DDHH, reales o hipotéticas, pero verosímiles)
	3.4 Materiales de apoyo novedosos, no tradicionales
	3.5 Profundización progresiva de temas o estrategias de investigación

(*) Los indicadores enumerados son los específicos del Dominio 2-Nivel Secundario, que se agregan a los ya utilizados para el Dominio 1-Nivel Primario y que no repetimos en beneficio de la brevedad.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Douglass Cassel
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Mitchell A. Seligson
Wendy Singh
Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dinah Shelton
José de Jesús Orozco Henríquez
Rodrigo Escobar Gil
Felipe González
Paulo Sérgio Pinheiro
Luz Patricia Mejía
María Silvia Guillén

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán
Leonardo A. Franco
Manuel E. Ventura Robles
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.