

Secretaría de Educación Pública

Programa de Escuela Segura

Auditoría de Desempeño: 13-0-11100-07-0237

DS-005

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el Programa de Escuela Segura para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprende la evaluación del diseño del Programa de Escuela Segura; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas de cobertura y de contribución en la mejora de la seguridad escolar; la eficiencia en la elaboración del diagnóstico y de la autoevaluación de la seguridad escolar, la elaboración de las agendas de seguridad escolar, la entrega de los materiales educativos, la capacitación en temas de seguridad escolar, la conformación de los Comités de Protección Civil y Seguridad Escolar y de Desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, y el seguimiento de la operación del programa; la economía en la aplicación de los recursos asignados; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; el Sistema de Control Interno de la SEP, y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de seguridad escolar.

Antecedentes

En el artículo 3o. constitucional se mandata que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Los niños y adolescentes que cursan la educación básica son vulnerables ante los embates que representan los cambios en la dinámica social, ya que se encuentran en una etapa de desarrollo en donde aprenden y afianzan los valores y conductas que son aceptados en la sociedad.^{1/}

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública “en los años 2000 y 2003, el 32% de los menores de 15 años consultados afirmaron ser víctimas de maltrato en la escuela; más del 15% aseguró ser insultado, y el 13% dijo ser golpeado por sus compañeros”.^{2/}

^{1/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, **El derecho de la educación en México**, Primera edición. México, 2007.

^{2/} Secretaría de Educación Pública, **Acoso escolar**, <http://www.acosoescolar.sep.gob.mx>. Consultado el 17 de agosto de 2014. México, 2014.

De acuerdo con los resultados del estudio “Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México”, en 2005 el 46.4% de alumnos de primaria y el 43.6% de los alumnos de secundaria fueron víctimas de robo de objetos o dinero dentro de la escuela; el 17.0% de los estudiantes de primaria y el 14.0% de los alumnos de secundaria declaró haber recibido golpes de sus mismos compañeros dentro de la escuela, y el 24.2% de los alumnos de primaria y el 13.6% de alumnos de secundaria fueron objeto de burla constante. También se identificó la incidencia de conductas antisociales, el 9.0% de alumnos de primaria y el 7.3% de los de secundaria aceptaron haber participado en actividades que dañaron las instalaciones, el inmobiliario o el equipo de la escuela”.^{3/}

Ante esta situación, la SEP identificó en 2006 la existencia de determinantes que ponen en riesgo las condiciones de bienestar necesarias para que las escuelas realicen su labor, como son la inseguridad pública, los altos índices de violencia y las adicciones. En lo que concierne a la dinámica interna de las escuelas, se resaltó la existencia de manifestaciones de violencia que pueden representar daños a la seguridad de los estudiantes, como la intimidación y el hostigamiento entre estudiantes, la discriminación y el aislamiento en la escuela.

Asimismo, la dependencia reconoció que la existencia de ambientes seguros en las escuelas de educación básica constituye una condición indispensable para garantizar el logro de aprendizajes en niños y adolescentes. El bienestar, el interés y el entusiasmo de los alumnos deben preservarse, por parte de los responsables de impartir el servicio educativo, en un ambiente de aprendizaje que asegure el respeto a su dignidad e integridad.

En 2007, el Gobierno Federal implementó el Programa de Escuela Segura (PES) como una estrategia para prevenir y atender situaciones de riesgo que impactan la seguridad de la comunidad escolar en nueve entidades federativas del norte, centro y sur del país: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sinaloa y Quintana Roo. A partir de 2008 participan en el programa las 32 entidades federativas.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se destacó el problema de las situaciones de violencia grupal, institucional y contextual en las escuelas (fenómeno también conocido como bullying) que afectan los procesos de convivencia y los procesos de enseñanza-aprendizaje.

En respuesta a la creciente preocupación de la sociedad para que en las escuelas de todo el país existan ambientes seguros y de sana convivencia, el Ejecutivo Federal señaló la necesidad de fortalecer la colaboración entre las comunidades escolares, académicas y la sociedad, para erradicar la violencia en las escuelas, mediante acciones integrales, principalmente bajo un enfoque preventivo.

Para coadyuvar a la atención de la problemática descrita, en el PND 2013-2018 se definió el objetivo de garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo, con la estrategia de ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, y las líneas de acción de promover que en las escuelas de todo el país existan ambientes seguros para el

^{3/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. **Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México**. México, 2007.

estudio, fomentar un ambiente de sana convivencia, e inculcar la prevención de situaciones de acoso escolar.

En el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se estableció el objetivo de asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, con la estrategia de fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral, y la línea de acción de promover ambientes libres de violencia que favorezcan una educación integral de niños y jóvenes.

Para 2013, el objetivo del Programa de Escuela Segura consistió en contribuir a generar en las escuelas de educación básica condiciones que propicien ambientes de seguridad y sana convivencia, favorables para la mejora de los aprendizajes, así como la práctica de valores cívicos y éticos.

El PES apoya con recursos técnicos y financieros a las escuelas públicas de educación básica interesadas en llevar a cabo una agenda de convivencia y seguridad escolar que permita reducir la violencia, y se focaliza prioritariamente en los 361 municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal “de mayor riesgo” de las 32 entidades federativas.

Los apoyos técnicos que ofrece el PES en las escuelas de educación básica beneficiarias consisten en: dotar a las escuelas de materiales educativos sobre gestión de la seguridad escolar; brindar acompañamiento y asesoría a las escuelas, y capacitación a los docentes y directivos en temas relacionados con la prevención y la seguridad escolar, y promover la sistematización de la información derivada de la gestión de la seguridad escolar. Los apoyos financieros se otorgan a las escuelas ubicadas en los municipios de atención prioritaria; el importe mínimo es de 5.0 miles de pesos y el máximo de 35.0 miles de pesos. Los apoyos financieros pueden utilizarse en acciones para el fortalecimiento de la seguridad escolar; promoción de acciones de difusión; capacitación relacionada con la prevención y la seguridad escolar, y compra de insumos de seguridad.

En 2013, en el PES participaron 53,787 escuelas de educación básica, de las cuales 8,400 fueron incorporadas en ese año.

Resultados

1. *Diseño de las reglas de operación del Programa de Escuela Segura*

En las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura para el ejercicio fiscal 2013, la SEP no definió de manera clara y precisa el problema público que pretende atender el programa; no estableció las características mínimas que las escuelas deben cumplir para considerarlas como seguras; no determinó los criterios para definir los municipios y delegaciones prioritarios; no estableció el procedimiento para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas al programa; no definió en qué consiste el “fortalecimiento de la seguridad escolar”, ni precisó el tipo de acciones en las que se podrían utilizar los apoyos para ese fin; no definió los insumos de seguridad que las escuelas públicas de educación básica deberían adquirir; no especificó qué acciones podrían duplicarse con las de otros programas, ni cuáles serían esos programas, y tampoco determinó los mecanismos para verificar que las acciones no se duplicaran. Además, no precisó el contenido que debían tener las cartas compromiso para incorporarse al programa; no definió en qué consistió la autoevaluación de la seguridad escolar, el diagnóstico estatal de la seguridad escolar, ni las

agendas de seguridad escolar, y no estableció los medios por los cuales la CNPES y las CEPES difundirían la información de montos, beneficiarios y resultados del programa.

En el transcurso de la auditoría, la SEP acreditó que en las Reglas de Operación del PES para el ejercicio 2014, se estableció el contenido que debían tener las cartas compromiso para incorporarse al programa.

13-0-11100-07-0237-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió de manera precisa el problema público que pretende atender con el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para definirlo, a fin de determinar el cambio que se pretende lograr en las escuelas beneficiadas por el programa.

13-0-11100-07-0237-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió qué es una escuela segura y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del Programa de Escuela Segura se determinen las características mínimas que las escuelas participantes en el programa deben cumplir para definirlos como seguros.

13-0-11100-07-0237-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de la falta de criterios para determinar los municipios y delegaciones de atención prioritaria para el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del programa se establezcan con precisión los criterios, a fin de lograr una mejor focalización de los apoyos.

13-0-11100-07-0237-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no estableció los procedimientos para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas al Programa de Escuela Segura y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del programa se definan los criterios de prioridad para la incorporación de las escuelas, a fin de garantizar la adecuada selección de las escuelas que serán apoyadas.

13-0-11100-07-0237-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió en qué consiste el fortalecimiento de la seguridad escolar y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del Programa de Escuela Segura se defina, a fin de determinar el tipo de acciones en las que se podrían utilizar los apoyos para la seguridad escolar.

13-0-11100-07-0237-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no estableció los insumos de seguridad que las escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura pueden adquirir con los apoyos financieros y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del programa se definan los

insumos que las escuelas pueden adquirir, a fin de evitar la duplicidad de insumos con los de otros programas.

13-0-11100-07-0237-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no precisó los programas con los que podrían duplicarse las acciones realizadas por el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación se precisen los programas que realizan actividades similares al PES, a fin de establecer los mecanismos de control para evitar la duplicidad de acciones.

13-0-11100-07-0237-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no precisó el contenido de la autoevaluación de la seguridad escolar; del diagnóstico estatal de la seguridad escolar, y de las agendas de seguridad escolar y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del Programa de Escuela Segura se precisen los contenidos de dichos documentos, a fin de homologar los criterios para su elaboración.

13-0-11100-07-0237-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no estableció los medios por los cuales se difundirá la información de los montos de los apoyos, los beneficiarios y los resultados del programa y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del Programa de Escuela Segura se precisen los medios de difusión de la información del programa.

13-1-20VQZ-07-0237-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social investigue las causas de las deficiencias en el diseño del Programa de Escuela Segura en relación al cumplimiento de su objetivo social y, con base en ello, evalúe la pertinencia de recomendar a la Secretaría de Educación Pública corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender total o parcialmente el programa, en términos de lo establecido en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social.

2. Cobertura del Programa de Escuela Segura

En 2013, el Programa de Escuela Segura benefició a 53,787 escuelas, lo que significó 7.6% más que las 50,000 escuelas programadas. Las 53,787 escuelas beneficiadas por el PES representaron el 26.9% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica en el país; 15,718 (29.2%) correspondieron a escuelas de nivel preescolar; 26,608 (49.5%), de primaria; 10,878 (20.2%), de secundaria, y 583 (1.1%), de educación especial.

De las 53,787 escuelas participantes en el programa, el 93.1% (50,054) se ubicó en municipios y delegaciones definidos como prioritarios, y el 6.9% (3,733), en municipios no prioritarios.

3. *Impacto del Programa de Escuela Segura en la mejora de la seguridad escolar*

En el Seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (SMIR) 2013 del programa presupuestario S222 “Programa de Escuela Segura”, para el indicador “Porcentaje de escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el programa durante 2 años o más que mejoran su valoración de la seguridad escolar respecto al año anterior”, la SEP reportó un resultado de 13.6%, al registrar la mejora de la valoración de la seguridad en 319 escuelas de educación básica participantes en el programa. Sin embargo, los registros internos de la dependencia no fueron consistentes con los datos reportados en el SMIR 2013, sin que se justificaran las causas.

La SEP no contó con la metodología utilizada en la elaboración del cuestionario de autoevaluación, ni con los parámetros para determinar los puntajes mínimos y máximos que las escuelas participantes debían obtener para valorar si mejoraron o no su seguridad escolar, a fin de garantizar la confiabilidad de los resultados.

13-0-11100-07-0237-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que existen diferencias entre el resultado reportado en el Seguimiento de Metas de la Matriz de Indicadores del Programa de Escuela Segura y los registros internos de la dependencia sobre el número de escuelas participantes en el programa durante dos años o más que mejoran su seguridad escolar y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para garantizar la confiabilidad de las cifras que se consignen en los reportes de seguimiento.

13-0-11100-07-0237-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no determinó los criterios metodológicos sobre la elaboración del cuestionario de autoevaluación de las escuelas ni contó con los parámetros para determinar los puntajes mínimos y máximos que las escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura debían obtener para valorar si mejoraron o no su seguridad escolar y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para establecer criterios confiables de evaluación, a fin de medir el impacto del programa.

4. *Cumplimiento de los criterios de elegibilidad*

De las 53,787 escuelas beneficiadas por el Programa de Escuela Segura en 2013, el 66.9% (35,993) cumplió con el requisito de entregar la carta compromiso y 17,794 escuelas (33.1%) no lo cumplieron, aun cuando participaron en el programa. En 16 entidades federativas (50.0%) el número de cartas compromiso entregadas (28,553) superó al número de escuelas participantes en el programa (25,457); en 11 entidades (34.4%), el número de cartas compromiso entregadas (7,440) fue inferior al número de escuelas participantes en el programa (19,743); en 5 entidades (15.6%), se careció de información sobre el número de cartas compromiso entregadas, sin que se acreditaran las causas. Además, la dependencia remitió los Programas Estratégicos, los cuales corresponden a los documentos de planeación estatal del ciclo escolar 2013-2014 de 11 entidades federativas, que constituyen uno de los requisitos de elegibilidad para participar en el programa; sin embargo, no acreditó la evidencia del resto de documentos de planeación estatal, sin que la SEP justificara las causas.

13-0-11100-07-0237-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que el número de cartas compromiso registradas en las 32 entidades federativas no se corresponde con el número de escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios para corregir esa deficiencia y evitar su recurrencia.

13-0-11100-07-0237-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que las entidades federativas no cumplieron con la entrega del documento de planeación estatal establecido como criterio de elegibilidad para participar en el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios para corregir esa omisión, evitar su recurrencia y asegurar el cumplimiento de la normativa correspondiente.

5. Autoevaluación y diagnóstico de la seguridad escolar

La SEP no dispuso de las autoevaluaciones de la seguridad escolar que las Autoridades Educativas Estatales y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal debían realizar para atender los factores de riesgo identificados en las escuelas participantes. Asimismo, careció de los diagnósticos de la seguridad escolar que debían elaborar las Coordinaciones Estatales del Programa Escuela Segura y la Coordinación del Programa Escuela Segura en el Distrito Federal, para conocer las principales necesidades de seguridad de las escuelas beneficiadas por el programa.

13-0-11100-07-0237-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información sobre la autoevaluación de la seguridad escolar y, con base en ello, implemente las estrategias requeridas para corregir esa omisión, evitar su recurrencia y asegurar el cumplimiento de la normativa correspondiente.

13-0-11100-07-0237-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información sobre el diagnóstico estatal de la seguridad escolar y, con base en ello, implemente las estrategias requeridas para corregir esa omisión, a fin de conocer las principales necesidades de seguridad de las escuelas.

6. Elaboración de agendas de seguridad escolar

La SEP careció de información sobre las escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura en 2013 que contaron con la agenda de seguridad escolar, por lo que no se tiene la certeza del seguimiento de las acciones realizadas para atender sus principales problemas de seguridad identificados en las autoevaluaciones de la seguridad escolar, ni para medir el impacto del programa en la mejora de las condiciones de seguridad escolar en las escuelas beneficiadas.

13-0-11100-07-0237-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de información del número de escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura que cumplieron con la elaboración de las agendas de seguridad escolar y, con base en ello,

adopte las medidas necesarias, a fin de llevar el seguimiento de las necesidades de seguridad en las escuelas.

7. Entrega de materiales educativos

En el Seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (SMIR) 2013 del programa presupuestario S222 “Programa de Escuela Segura”, para el indicador “Porcentaje de materiales educativos elaborados y entregados a las Coordinaciones Estatales”, la SEP reportó un resultado de cero materiales educativos elaborados y entregados. La SEP indicó que ello se debió a que se redefinió el enfoque pedagógico del programa; sin embargo, la dependencia no acreditó la evidencia documental que sustentara las acciones señaladas.

13-0-11100-07-0237-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública analice las causas por las que no cumplió con la meta de elaborar y entregar materiales educativos a las Coordinaciones Estatales del Programa de Escuela Segura y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de asegurar su cumplimiento.

8. Capacitación en las escuelas beneficiadas por el programa

En el Seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (SMIR) 2013 del programa presupuestario S222 “Programa de Escuela Segura”, la SEP reportó la capacitación de 7,106 directivos y docentes de escuelas públicas de educación básica para su incorporación al programa, lo que representó un cumplimiento de 373.7% más que la meta programada de capacitar a 1,500 directivos y docentes. El resultado refleja que en la programación anual no se consideraron las metas ni los resultados de ejercicios anteriores. La SEP no sustentó los resultados de la capacitación de los 7,106 directivos y docentes.

La dependencia tampoco dispuso de información sobre el total de las escuelas en las que se impartió capacitación a directivos, docentes y alumnos en temas relacionados con la seguridad escolar, por lo que no fue posible verificar el cumplimiento de la meta de formar a directivos y docentes de escuelas públicas de educación básica para realizar el proceso de incorporación al programa.

13-0-11100-07-0237-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de información sobre la capacitación de directivos, docentes y alumnos sobre la incorporación al Programa de Escuela Segura y temas relacionados con la seguridad escolar y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente de la capacitación otorgada a los directivos, docentes y alumnos.

13-0-11100-07-0237-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la programación de la meta sobre el número de directivos y docentes capacitados para realizar el proceso de incorporación de las escuelas al Programa de Escuela Segura, no se consideraron los resultados de ejercicios anteriores y, con base en ello, establezca las medidas necesarias, a fin de asegurar la planeación de metas razonables y una operación eficaz para alcanzarlas.

9. *Conformación de los Comités de Protección Civil y Seguridad Escolar y de Desaliento de las prácticas que generen violencia en las escuelas*

La SEP careció de información sobre el número de escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura que en 2013 contaron con un Comité de Protección Civil y Seguridad Escolar y un Comité de Desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, responsables de encabezar la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones establecidas en la agenda de seguridad escolar.

13-0-11100-07-0237-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no contó con información sobre la conformación del Comité de Protección Civil y Seguridad Escolar y del Comité de Desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares en las escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, establezca las medidas necesarias, a fin de realizar el seguimiento de las escuelas en las que funcionan ambos comités.

10. *Seguimiento de la operación del programa*

De las 32 entidades federativas, 28 (87.5%) entregaron a la Coordinación Nacional del Programa de Escuela Segura (CNPEs) sus informes trimestrales; 2 (6.3%) entregaron tres informes; 1 (3.1%) entregó uno, y 1 (3.1%) no los entregó, sin que la dependencia explicara las causas de esta omisión.

13-0-11100-07-0237-07-021 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que 4 entidades federativas no cumplieron con la entrega de los informes trimestrales de actividades en los plazos establecidos en las reglas de operación del programa y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios para corregir esa omisión, evitar su recurrencia y asegurar el cumplimiento de la normativa correspondiente.

11. *Entrega de apoyos financieros*

De las 53,787 escuelas participantes en el PES en 2013, 11,668 (21.7%) recibieron apoyos financieros, y 42,119 (78.3%), no. En 330 (2.8%) escuelas se otorgaron montos inferiores a 5,000 pesos (monto mínimo), y en 164 (1.4%), montos superiores a 35,000 pesos (monto máximo), sin que la dependencia acreditara las causas. En cuanto al destino de los apoyos financieros otorgados a las escuelas participantes del PES, la dependencia no acreditó el tipo de insumos de seguridad adquiridos por las escuelas, lo que impidió verificar si las acciones se duplicaron con las de otros programas.

Además, la SEP no acreditó la frecuencia con la que se otorgó el apoyo financiero a las escuelas participantes del programa, por lo que no fue posible verificar si las escuelas que se incorporaron en el PES durante 2007, 2008 y 2009 recibieron el apoyo financiero en 2013 por segunda ocasión.

13-0-11100-07-0237-07-022 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 330 escuelas el monto de los apoyos financieros otorgado a las escuelas participantes fue inferior al monto mínimo, y en 164 fue superior al monto máximo y, con base en ello,

establezca los mecanismos de control necesarios para corregir esa situación, evitar su recurrencia y asegurar el cumplimiento de la normativa correspondiente.

13-0-11100-07-0237-07-023 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que se careció de información sobre los insumos de seguridad adquiridos por las escuelas participantes en el Programa de Escuela Segura y, con base en ello, adopte los mecanismos de control necesarios para realizar el seguimiento de los insumos adquiridos con los apoyos financieros que otorga el programa para la seguridad escolar.

13-0-11100-07-0237-07-024 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que se careció de información respecto del número de escuelas que en 2013 debían recibir el apoyo financiero del Programa de Escuela Segura por segunda ocasión y, con base en ello, establezca las medidas necesarias, a fin de realizar el seguimiento de las escuelas que cumplen con el periodo de permanencia establecido por el programa para recibir por segunda ocasión los apoyos financieros.

12. Gasto promedio por escuela participante en el programa

El presupuesto ejercido por la SEP en el Programa de Escuela Segura en 2013 fue de 292,369.1 miles de pesos, igual al modificado, e inferior en 14.0% al original de 340,000.0 miles de pesos. La ASF estimó que en 2013 el gasto promedio por escuela participante en el programa fue de 5.4 miles de pesos, lo que representó 19.4% menos que en 2012 (6.7 miles de pesos), y en el periodo 2009-2013, el gasto promedio por escuela beneficiada por el PES disminuyó 41.3%, al pasar de 9.2 miles de pesos en 2009 a 5.4 miles de pesos en 2013.

13. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2013 del programa presupuestario S222 “Programa de Escuela Segura”, la lógica vertical no es clara y no permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos, ya que la alineación del programa se estableció con los objetivos y estrategias del PND y PSE 2007-2012; no se define de forma clara cómo el cumplimiento del objetivo de propósito contribuye a la mejora del logro educativo, y no existe consistencia entre el objetivo de fin y el objetivo establecido en las reglas de operación del programa. En los objetivos de nivel de componente y de actividad, no se consideraron los apoyos proporcionados por el programa, referentes al acompañamiento de las escuelas y a la sistematización de la información derivada de la gestión de la seguridad escolar.

En la lógica horizontal, el indicador de fin no permite evaluar la mejora en el logro educativo de los alumnos de las escuelas beneficiadas por el PES, ni la imputabilidad del resultado; el indicador de propósito no define la metodología para determinar la meta anual, y los indicadores de nivel de componente y de actividad mostraron deficiencias en su método de cálculo y no son suficientes para evaluar la totalidad de las acciones realizadas por el programa.

13-0-11100-07-0237-07-025 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2013 no incluyó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Escuela Segura

objetivos e indicadores que cumplieran con la metodología de marco lógico y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para revisar y actualizar la MIR, a fin de que su diseño permita evaluar el desempeño del programa.

14. Control Interno

Con el análisis del “Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2013-2014”; del “Informe de resultados de la evaluación efectuada por el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública al Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional del Ejercicio 2013 de la Dependencia”, y de la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas en el Cuestionario de Control Interno, se determinó que el diseño del sistema de control interno presenta deficiencias, ya que la SEP no contó con evaluaciones sobre el desempeño de los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades; ni con mecanismos que le permitieran evaluar la utilidad, oportunidad y confiabilidad de la información que debe ser comunicada a los usuarios internos y externos; ni con mecanismos de supervisión para vigilar el cumplimiento de las metas programadas de los indicadores de desempeño del programa; no demostró haber revisado los controles internos en forma periódica, ni definido los motivos de la diferencia entre el presupuesto original y ejercido en el programa para conocer el impacto en el cumplimiento de objetivos y metas.

13-0-11100-07-0237-07-026 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de las deficiencias del Sistema de Control Interno en los componentes de administración de riesgos; las actividades de control interno; la información y comunicación, y la supervisión y mejora continua y, con base en ello, realice un programa de trabajo para fortalecer su Sistema de Control Interno, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

15. Rendición de cuentas

La información reportada por la SEP en los documentos de rendición de cuentas de 2013 no permitió verificar el cumplimiento del objetivo del Programa de Escuela Segura, relativo a generar en las escuelas de educación básica condiciones que propicien ambientes de seguridad y sana convivencia, favorables para la mejora de los aprendizajes, así como la práctica de valores cívicos y éticos.

13-0-11100-07-0237-07-027 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en los documentos de rendición de cuentas no incluyó información suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Escuela Segura y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para asegurar que se incluya dicha información, a fin de que los ciudadanos cuenten con información sobre los resultados del programa.

Consecuencias Sociales

En 2013, participaron 53,787 escuelas públicas de educación básica en el PES, que representaron el 26.9% de las 199,678 escuelas de educación básica determinada como población potencial. La SEP no dispuso de información sobre las características mínimas que las escuelas beneficiadas por el programa debían cumplir para definir las como escuelas

seguras, por lo que no es posible medir la contribución de los apoyos otorgados en la mejora de la seguridad escolar de las 53,787 escuelas participantes.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 13 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 28 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2005, el 46.4% de alumnos de primaria y el 43.6% de los alumnos de secundaria fueron víctimas de robo de objetos o dinero dentro de la escuela; el 17.0% de los estudiantes de primaria y el 14.0%, de los alumnos de secundaria declaró haber recibido golpes de sus mismos compañeros dentro de la escuela, y el 24.2% de los alumnos de primaria y el 13.6% de alumnos de secundaria fueron objeto de burla constante".^{4/} Ante esta situación, la SEP reconoció la existencia de factores como la violencia, la delincuencia y las adicciones que ponen en riesgo las condiciones de bienestar necesarias para que las escuelas realicen su labor. Por ello, la dependencia señaló que la existencia de ambientes seguros en las escuelas de educación básica constituye una condición indispensable para asegurar la integridad de los niños y adolescentes.^{5/}

Para resolver el problema anteriormente consignado, se implementó en 2007 el Programa de Escuela Segura (PES), a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), como una estrategia para prevenir las situaciones de riesgo que impactan la seguridad de las escuelas de educación básica.

En 2013, participaron en el PES 53,787 escuelas, que representaron el 26.9% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica.

Los resultados de la fiscalización muestran que el diseño del programa presentó deficiencias, ya que en las reglas de operación del programa no se definió de manera clara el problema público que pretendía atender el programa; no se determinaron los criterios para definir los municipios y delegaciones prioritarios; no se precisó el procedimiento para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas al programa; no se determinaron las acciones en las que se podrían aplicar los apoyos financieros en las escuelas; no se establecieron los insumos de seguridad que las escuelas deberían adquirir; no se identificaron las acciones que podrían duplicarse con las de otros programas, ni los mecanismos para verificar y evitar que se duplicaran.

Además, la SEP no dispuso de información sobre las acciones realizadas en cada uno de los componentes del programa, referentes a la capacitación de los actores educativos en temas

^{4/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. **Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México**. México, 2007.

^{5/} Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo número 476 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura**. México, 2007.

de seguridad escolar; la adquisición de insumos para la seguridad escolar, y el acompañamiento de las acciones de las escuelas, mediante la conformación del Comité de Protección Civil y Seguridad Escolar y el Comité de Desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares. Tampoco elaboró ni entregó materiales educativos a las coordinaciones estatales para su distribución en las escuelas; no estableció indicadores suficientes para evaluar el desempeño del programa; no presentó información suficiente en los instrumentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento del objetivo y las metas del programa, y en el control interno presentó deficiencias en los componentes de supervisión y de información y comunicación.

En términos generales, se considera que la SEP no determinó las características mínimas que las escuelas beneficiadas por el Programa de Escuela Segura debían cumplir para definir las como seguras, y tampoco contó con información para evaluar el cumplimiento del objetivo de contribuir a generar en las escuelas de educación básica condiciones que propicien ambientes de seguridad y sana convivencia, por lo que no fue posible comprobar la contribución de los apoyos otorgados en la mejora de la seguridad escolar de las 53,787 escuelas participantes en el PES.

La importancia de la gestión de ambientes escolares seguros estriba en que la seguridad en la escuela constituye una garantía para ejercer el derecho de niños y adolescentes a la educación, al asegurar la protección y el cuidado necesarios para preservar la integridad de los educandos. Por ello, las recomendaciones de la ASF están enfocadas principalmente a que la SEP corrija, modifique, adicione, reoriente o suspenda total o parcialmente el programa, y a que investigue las causas por las que se careció de información confiable, oportuna y suficiente sobre la operación del programa en las escuelas de educación básica participantes en el programa y, con base en ello, implemente acciones, a fin de mejorar el diseño del programa, contar con mecanismos de control y seguimiento y asegurar que se genere información respecto del cumplimiento del objetivo de contribuir a generar en las escuelas de educación básica condiciones que propicien ambientes de seguridad y sana convivencia.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el diseño de las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura para el ejercicio fiscal 2013.
2. Verificar la cobertura de atención del PES en 2013.
3. Verificar la contribución del programa en la mejora de la seguridad escolar en 2013.
4. Evaluar que en 2013 las escuelas beneficiadas cumplieron con los criterios de elegibilidad para participar en el programa.
5. Verificar que en 2013 se realizó la autoevaluación y el diagnóstico estatal de la seguridad escolar.
6. Verificar que en 2013 las escuelas beneficiadas por el PES contaron con agendas de seguridad escolar.

7. Verificar que en 2013 se cumplió la meta de elaborar y entregar 250,000 materiales educativos.
8. Verificar que en 2013 se capacitó a directivos y docentes de las escuelas beneficiadas para la gestión de la seguridad escolar.
9. Verificar que en 2013 se conformaron los Comités de Protección Civil y Seguridad Escolar en las escuelas participantes en el programa.
10. Verificar que en 2013 la SEP realizó el seguimiento de la operación del programa.
11. Verificar que en 2013 los recursos financieros del programa fueron distribuidos en las escuelas beneficiadas, de conformidad con los montos establecidos.
12. Determinar el gasto promedio por escuela beneficiada del programa en 2013.
13. Verificar la suficiencia de los indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa, así como la lógica vertical y horizontal de la MIR de 2013.
14. Verificar que el Sistema de Control Interno de la SEP en 2013 cumplió con los objetivos y metas en materia de seguridad escolar.
15. Verificar que la información presentada en los diferentes informes de rendición de cuentas de 2013 fue suficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Planeación, de Presupuesto y Recursos Financieros, y de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa en la Secretaría de Educación Pública.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 29, fracción I, incisos a, c, y g.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 27; 45; 75, primer párrafo, fracciones I, III, y IV, y 77, fracción II, inciso a.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, artículo 72.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas tercera, cuarta, párrafos primero y tercero, y quinta.

Acuerdo número 663 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura para el ejercicio fiscal 2013, numerales 3.1; 4.3.1, inciso a); 4.4.1.1; 4.4.1.2, y 4.4.2.

Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2013, numeral 3.

Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados, vigente en 2013, numerales II.5 y III.3.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En relación con los resultados de auditoría, la Secretaría de Educación Pública emitió los comentarios siguientes:



Oficialía Mayor
Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros

"2014, Año de Octavio Paz"

El Programa Escuela Segura (PES) ha trabajado desde su creación en el año 2007 por la mejora del ambiente escolar y la convivencia. Frente a los diversos fenómenos que deterioran el tejido social y tienen un impacto dentro de la escuela, el Programa ha promovido acciones para mejorar la seguridad en el entorno escolar, al interior del propio plantel y también para promover la convivencia escolar. Hoy en día, el Programa centra sus objetivos y acciones en el impulso a convivencia escolar inclusiva, democrática y pacífica en las escuelas de educación básica.

El Programa es una iniciativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que se orienta al fortalecimiento de la educación básica por medio de la promoción de ambientes escolares propicios para el aprendizaje, en los que la convivencia es condición indispensable para aprender, a la vez que un fin de la educación. Una escuela segura es aquella en la que todos los integrantes de la comunidad escolar conviven de manera inclusiva, democrática y pacífica, y trabajan comprometidamente para la mejora de los aprendizajes de todo su alumnado.

Los temas de convivencia escolar que atiende el Programa requieren del trabajo organizado, cooperativo y participativo de todos los actores de la comunidad escolar, lo que abona a la consecución de las prioridades del Sistema Básico de Mejora: mejora en los aprendizajes; prevención del rezago educativo y la deserción; establecimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento de las escuelas; convivencia escolar. Asimismo, la implementación del Programa debe contribuir con las condiciones de este Sistema Básico: el fortalecimiento de la función supervisora y los consejos técnicos escolares y de zona; la promoción de la participación activa de las familias y la sociedad en general; la descarga administrativa; y los consejos escolares de participación social. A su vez, la consolidación de estas cuatro condiciones tendrá un impacto en la mejora de la convivencia en las escuelas.

1. Marco normativo sobre convivencia escolar

El Artículo 3° de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece que la educación "contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos evitando los privilegios de razas, de



religión, de grupos, de sexos o de individuos". Otros artículos de la propia Constitución Federal garantizan la protección de los derechos humanos y de la igualdad entre todas las personas, lo cual favorece una convivencia pacífica, justa, equitativa e incluyente.

La **Ley General de Educación** en su Artículo 7°, mandata como fin de la educación "infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad" (fracción V); "promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos" (fracción VI). La misma Ley en su Artículo 8°, dispone que uno de los criterios que orientarán la educación será contribuir a la mejor convivencia humana, "tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos".

Por otra parte, el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018** establece que dentro de la escuela deben desarrollarse acciones a favor de una convivencia sana y segura desde un enfoque integral y preventivo. Asimismo, señala que en los últimos años ha habido un incremento en la concienciación respecto a las situaciones de violencia grupal, institucional y contextual en las escuelas, que afecta los procesos de convivencia y de enseñanza aprendizaje.

En este sentido, en la Meta 3. *México con Educación de Calidad*, se señala lo siguiente:

"- Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo."

"- Estrategia 3.2.2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. Líneas de acción: Promover que en las escuelas de todo el país existan ambientes seguros para el estudio; Fomentar un ambiente de sana convivencia e inculcar la prevención de situaciones de acoso escolar."



Oficialía Mayor
Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros

"2014, Año de Octavio Paz"

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en distintas estrategias y líneas de acción del "Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población", aporta elementos para trabajar desde un enfoque de convivencia escolar. Destacan las siguientes:

"1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes.

1.2.5. Impulsar ajustes al marco normativo para establecer con claridad derechos y deberes que faciliten un ambiente escolar de trabajo, disciplina, responsabilidad, cooperación y concordia."

"1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral.

1.7.3. Impulsar la coordinación de escuelas y familias para construir una convivencia respetuosa de los derechos humanos y la perspectiva de género.

1.7.4. Promover, junto con las familias, ambientes libres de violencia que favorezcan una educación integral de niñas, niños y jóvenes."

Desde este marco normativo, el PES trabaja en pro de la convivencia escolar. La convivencia es una meta educativa que va más allá de la respuesta ante a la aparición de conflictos; debe formar parte de la cultura escolar como un fin en sí mismo, que prepare al alumnado para su vida como ciudadano activo y democrático, para aprender a convivir, a la vez que sea una condición para garantizar el aprendizaje y la permanencia en la escuela, al favorecer relaciones interpersonales respetuosas, afectivas y solidarias, así como la eliminación del acoso escolar.

En este sentido, la convivencia escolar aparece abordada desde distintas perspectivas y disciplinas: educación cívica y ética; educación ciudadana; educación inclusiva y democrática; resolución pacífica de conflictos; promoción y respeto de los Derechos Humanos. Es importante destacar que en nuestras escuelas se sientan las bases para la participación, respeto, sentido de justicia y legalidad, en otras palabras, la construcción de la ciudadanía (Fierro *et al*, 2010:21).

2. Objetivos del Programa en 2014



Oficialía Mayor
Dirección General de Presupuestos y Recursos Financieros

"2014, Año de Octavio Paz"

General:

Contribuir a fortalecer en las escuelas públicas de educación básica la gestión de ambientes de convivencia favorable para la mejora de los aprendizajes de todo el estudiantado.

Específicos:

- Fortalecer y desarrollar el sistema básico para la mejora educativa en las escuelas participantes.
- Desarrollar, en corresponsabilidad con las Autoridades Educativas Locales (AEL), ambientes escolares seguros que impliquen la mejora de la convivencia escolar en un contexto de equidad, inclusión e igualdad de género.
- Impulsar el desarrollo, aplicación y seguimiento de marcos locales de convivencia escolar que permitan fortalecer la convivencia y la seguridad en las escuelas de educación básica.
- Contribuir al desarrollo de competencias de la AEL, las autoridades escolares, docentes y otros miembros de la comunidad escolar, en materia de gestión de ambientes de convivencia que propicien el aprendizaje.

3. La gestión de la convivencia escolar

A pesar de que, en muchas ocasiones, es receptora de las situaciones y formas de violencia que suceden fuera de ella, la escuela, como organización, puede desarrollar distintas acciones para disminuir el riesgo y la incidencia de estas situaciones. La literatura sugiere que existen factores externos e internos que propician las manifestaciones de violencia en la escuela (PREAL, 2003). La violencia puede incrementarse o disminuir dependiendo de la organización y las prácticas escolares. Algunas de las variables que influyen para que exista un ambiente de violencia dentro del aula y la escuela pueden ser (Ibíd, 2003):

- ✓ Prácticas inequitativas y discriminatorias en las que se promueve la competencia entre el alumnado.
- ✓ Brecha entre alumnos de alto y bajo rendimiento.
- ✓ Disciplina rígida, inconsistente o percibida como injusta por los alumnos.
- ✓ Tendencia de los docentes a no involucrarse en los problemas de convivencia.
- ✓ Desorganización escolar.



"2014, Año de Octavio Paz"

Oficialía Mayor
Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros

Es por ello que la organización y gestión de la escuela son temas clave para generar ambientes propicios para el aprendizaje y un clima de confianza entre los actores de la comunidad escolar. Por lo tanto, es necesario revisar qué tipo de estrategias utiliza la escuela para gestionar las distintas acciones cotidianas, en este caso para la convivencia escolar. Una primera tarea es contar con una autoevaluación al inicio del ciclo escolar que aporte elementos para identificar las áreas de oportunidad en la gestión de la convivencia escolar.

Desde hace más de una década, el *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* (PREAL, 2003), con base en la discusión de los factores externos e internos que generan ambientes violentos dentro de la escuela, evidenció dos tipos de estrategias que se han utilizado para enfrentar los problemas de violencia e incivildades: las estrategias de carácter restringido y las de carácter amplio.

- a) Las **estrategias de carácter restringido** se refieren a las acciones de *tolerancia cero* o *mano dura* contra la violencia que promueven las sanciones, los castigos, la expulsión. Además se enfocan en cuestiones de seguridad sobre el espacio físico: iluminación, enrejado, mejoramiento de seguridad del tránsito y acceso a la escuela, limpieza y sanidad de los espacios. Este tipo de estrategias tienen como resultados soluciones remediales o mediáticas, que permiten socavar la problemática por un periodo corto, pero resultan ineficaces en el largo plazo, pues el castigo por sí mismo no cambia los comportamientos negativos e incluso puede acentuarlos. Estas prácticas tienden además a promover la violación de los derechos de los estudiantes en pro del mantenimiento del orden, y pueden tener efectos contraproducentes sobre el rezago y la deserción escolar.
- b) Las **estrategias de carácter amplio** operan desde un marco conceptual que reconoce la complejidad de las relaciones interpersonales, culturales e institucionales. Este enfoque enfatiza la mirada en las relaciones entre los docentes y el alumnado, el compromiso de los docentes sobre la enseñanza de contenidos desde modelos que promueven una cultura de paz, el aprendizaje y el trabajo académico, así como la apertura de la institución hacia la cultura del alumnado y la comunidad.

En este sentido, es necesario tomar en cuenta las distintas capacidades de los miembros de la comunidad escolar, sus fortalezas y potencialidades para la construcción colectiva de las estrategias y acciones orientadas a superar los problemas de convivencia. Por ejemplo, la creación de espacios de expresión,



Oficialía Mayor
Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros

"2014, Año de Octavio Paz"

diálogo y apertura, la participación responsable, la transparencia y rendición de cuentas, la educación para la resolución no violenta de conflictos, redes de apoyo externas, entre otros, contribuyen a crear ambientes cálidos, seguros y estimulantes para el alumnado.

4. Una mirada a la convivencia escolar

La convivencia escolar la entendemos como: *"todas aquellas acciones que permiten que los individuos puedan vivir juntos a través del diálogo, el respeto mutuo, la reciprocidad y la puesta en práctica de valores democráticos y una cultura de paz"* (Furlan, Saucedo y Lara, citado en Fierro, 2013). Más que una definición acabada, la convivencia escolar es un proceso dinámico y en construcción que permite entablar relaciones democráticas e incluyentes, por ende pacíficas, entre los actores de la comunidad escolar, favoreciendo los espacios de aprendizaje y el clima escolar.

De acuerdo con lo anterior, la convivencia escolar ha de permitir el reconocimiento de la multiculturalidad y la disminución de las brechas de desigualdad, haciendo de la escuela un espacio grato, donde cada uno de los sujetos que conviven en ella se sienten parte de la misma. De esta manera se favorecen ambientes propicios para el aprendizaje.

La convivencia, vista desde un enfoque analítico y como elemento constitutivo de la calidad educativa, puede ser abordada a través de tres dimensiones generales interrelacionadas entre sí: la inclusiva, la democrática y la pacífica. A continuación se describen brevemente cada una de ellas.

Convivencia inclusiva

Reconoce el derecho a la dignidad de las personas por el simple hecho de serlo, se trata de valorar y respetar la diversidad de los actores de un sistema educativo, eliminando las prácticas discriminatorias y de exclusión social, principalmente de niñas, niños y jóvenes que son el centro del quehacer educativo.

Convivencia democrática

Implica la participación y la corresponsabilidad en la construcción y seguimiento de los acuerdos que regulan la vida colectiva. Es imprescindible el reconocimiento de todos los actores de la comunidad escolar



Oficialía Mayor
Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros

"2014, Año de Octavio Paz"

como sujetos de derechos y responsabilidades, capaces de participar en las decisiones y de convivir en apego a los principios democráticos.

Convivencia pacífica

Aspira a que toda persona sea capaz de dar respuesta a los conflictos que se suscitan dentro del aula y la escuela desde una vía pacífica, usando el diálogo como herramienta fundamental para abordar aquellas situaciones de desencuentro entre pares o grupos, así como el respeto y cumplimiento de las normas. Aplica el enfoque de respeto a los derechos humanos.