



*La participación
de niñas, niños y
adolescentes en las
escuelas mexicanas
hacia nuevos
horizontes*

Úrsula Zurita Rivera

Doctora en Ciencia Política por la UNAM



Introducción

En México existen diversos instrumentos normativos de diferente estatus jurídico que reconocen formalmente la participación de las niñas, niños y adolescentes (NNA) en diferentes ámbitos, entre ellos, las escuelas. No obstante, la realidad muestra que el alumnado en escuelas públicas de educación básica tiene mínimas oportunidades para participar en diferentes cuestiones, inclusive en aquellas que a ellos les atañen directamente (Zurita, 2013a; 2015a). Esta realidad se vive no solo en México. Los especialistas en la materia han registrado evidencias que muestran que la baja y nula participación de NNA en los distintos espacios donde se desenvuelven cotidianamente, es un fenómeno que se observa en la gran mayoría de las sociedades contemporáneas (Biesta, 2007; McFarland y Starmanns, 2009; Red Europea de Información en Educación, 2012; Fielding, 2011, 2012; Lansdown y O’Kane, 2014; Gallego-Henao, 2015). Cuando se llega a configurar algún tipo de participación de NNA, los expertos han señalado que esto ocurre generalmente en asuntos de menor relevancia como actividades sociales o deportivas. El alumnado encuentra diversos obstáculos formales –como los

instrumentos normativos, las modalidades de participación, la organización escolar- e informales –como la cultura escolar, los valores, las identidades- cuando busca incidir en cuestiones centrales de la vida de las escuelas, como por ejemplo la construcción de normas para la convivencia escolar (Zurita, 2015a).

Ahora si el acercamiento a la participación de NNA se emprende desde las acciones para prevenir, atender y eliminar la violencia escolar, se hallan otras paradojas que interfieren y retrasan esta posibilidad. Para empezar, cabe decir que los discursos esgrimidos al respecto se basan en el reconocimiento del acoso entre alumnos como la principal y más grave expresión de violencia escolar y, por ello, para garantizar su propio bienestar se ha impulsado, entre otras acciones, la creación de instrumentos jurídicos y normativos de distintos estatus desde leyes estatales, lineamientos emitidos por las autoridades educativas como los marcos locales de la convivencia escolar hasta reglamentos escolares (Zurita 2013b). Sin embargo, en el espacio escolar, el alumnado no tiene oportunidades para asumir un papel activo frente a una situación que le afecta directamente (Litichever, Machado, Nuñez,



Roldan y Stay, 2008; Carrasco, López y Estay, 2012; Litichever, 2012; Magendzo, Toledo y García; 2013; López, 2014; Zurita 2015; entre otros).

Frente a esta realidad, de los estudios de las Naciones Unidas elaborados en la última década para conocer el estado de la violencia escolar entre NNA en América Latina, el informe coordinado por Sonia Eljach, (2011), pone de relieve el papel de los reglamentos y las normas como factores de la producción y reproducción de la violencia escolar y, además, sostiene que los reglamentos hoy en día distan de ser *verdaderos pactos de convivencia escolar*. Estos planteamientos han sido retomados en varias líneas de investigación y han comenzado a proliferar estudios sobre los procesos relativos a la

creación, la aplicación, los resultados de los reglamentos, las normas y, en general, del conjunto de lineamientos provenientes del sistema educativo o fuera de éste, que regulan la convivencia escolar y se utilizan para prevenir, atender y eliminar el acoso y la violencia escolar o, bien, para impulsar la convivencia escolar libre de violencia. En consecuencia, la agenda de investigación se ha dinamizado por el interés en estudiar los efectos e impacto de la reciente oleada de leyes, acuerdos, marcos de convivencia, reglamentos institucionales destinadas a esos propósitos que se registrada en México, y en buena parte de nuestra región, (Zurita, 2013b; 2015^a; Zurita *et al*, 2016).

De hecho, nuestro país destaca en América Latina y el Caribe porque en menos de una década, del 2008 al 2015, fueron

Úrsula Zurita Rivera

Doctora en ciencia política por la UNAM. Profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT Nivel I.





promulgadas alrededor de una treintena de leyes específicas en esta materia en casi la totalidad de las entidades. Pero, aun cuando sus ejes rectores, principios y objetivos están apegados a principios democráticos y en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), no establecen mecanismos concretos que permitan emprender un tránsito entre las normas y los reglamentos escolares concebidos como la expresión máxima de la disciplina escolar rígida, adultocéntrica, vertical y autoritaria a pactos para la convivencia escolar resultado de la participación, decisión y actuación de todos los integrantes de las comunidades escolares. (Zurita, 2015a, Zurita *et al*, 2016).

Respecto a las acciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la administración federal 2012-2018, sobresale la publicación de los Marcos Locales de Convivencia Escolar que se dirigen en su gran mayoría a educación básica y que constituyen, en consonancia con la actual Estrategia de Política Nacional para una Escuela Libre de Acoso Escolar y el Programa Nacional de Convivencia Escolar, esfuerzos para revertir el incremento de la violencia en las escuelas. Sin embargo, dada su reciente creación, no se cuenta con información empírica para conocer sus resultados en la

gestión escolar diaria (Zurita *et al*, 2016). Ahora, en virtud de que esta administración federal también ha emprendido una reforma educativa en educación básica y educación media superior, es importante añadir que a pesar de la profunda transformación que ésta impulsa, especialmente en cuanto al servicio profesional docente y la evaluación educativa, no contiene una propuesta novedosa concerniente a la participación de NNA en las escuelas mexicanas (Zurita, 2015b).

En ese escenario, el horizonte para la participación de NNA inesperadamente se despejó con la promulgación de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en México en diciembre del 2014. Esta Ley, en principio, constituye una oportunidad excepcional para garantizar los derechos que tiene esta población y, de manera particular, a participar en las escuelas en diferentes tópicos, entre ellos, en la creación de normas para la convivencia libre de violencia escolar. Para desarrollar este planteamiento, en el primer apartado de este documento se da cuenta del contexto reciente que muestra algunas expresiones de la participación de NNA en el espacio escolar en los últimos años. Posteriormente se hace un recuento sucinto



de la discusión académica contemporánea emprendida para analizar la participación de las y los alumnos, materializada en las escasas oportunidades que tienen en las escuelas y que les impiden constituirse en actores activos y propositivos. En el siguiente apartado, se destacan algunos aspectos de la LGDNNA que podrían favorecer la participación de NNA en las instituciones educativas, especialmente en la construcción de normas para la convivencia escolar dado que dicha Ley los reconoce como titulares de sus derechos y, a la vez, se les reconoce múltiples derechos. En adición a ello, también en ese apartado, se identifican algunos de los alcances e implicaciones que la LGDNNA provoca en la apertura del horizonte a la participación de NNA y, sobre todo, en su intervención en la construcción de normas para la convivencia escolar libre de violencia. Por último, se reflexiona sobre la discusión emprendida a la vez que se destacan varios aspectos que requieren un análisis futuro más profundo y minucioso.

El Contexto

La investigación sobre la violencia escolar constituye una línea de estudio

consolidada en el ámbito académico nacional (Furlan y Spitzer, 2013). A pesar de ello, han sido pocas las investigaciones realizadas desde la perspectiva de la participación y el ejercicio de los derechos que NNA poseen en la construcción de normas escolares y de aula como una vía para la prevención de la violencia en las escuelas mexicanas y, todavía menos, como un espacio propicio para hacer realidad la participación de las y los alumnos (Zurita, 2013b, 2015a, 2015b). Quizás esto se deba a que las luchas sociales y políticas a favor de los derechos de estas poblaciones estuvieron, hasta años recientes, distantes de la investigación educativa especializada en la violencia escolar aun cuando la CDN, documento que sustentó sus demandas, señaló en el artículo 19 que la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes implica: "(...) toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual". De manera enfática, la Convención puso atención en las graves y, en muchos casos, irreparables consecuencias de la violencia ejercida en contra de NNA en la salud, el desarrollo físico y psicológico entre las personas involucradas. Además, reconoció en el artículo 28, que "los Estados



Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.” Al paso de los años, la concepción en la CDN de la violencia escolar, evolucionó de ser inicialmente visualizado como un fenómeno relativo a la disciplina escolar a uno que no se circunscribe a la disciplina ni al control de las autoridades escolares hacia el alumnado. Con todo, la lejanía entre la academia y la política parece deberse a que la violencia escolar fue asumida fundamentalmente como un problema educativo y, por ende, su tratamiento se confinó al espacio escolar y a sus autoridades. Así, la violencia escolar no se advirtió como un factor que vulnera y amenaza los derechos de NNA ni como un fenómeno que tiende a agudizarse por las limitadas oportunidades que tiene el alumnado para intervenir en la construcción de normas para la convivencia libre de violencia.

Ahora bien, está ampliamente documentado que desde los años noventa el Estado mexicano enfrentó múltiples exigencias por parte de diversos grupos organizados nacionales abocados a la defensa de los derechos de NNA así como

de las propias Naciones Unidas para que formulase políticas y programas con las que diera cumplimiento a las obligaciones asumidas por su adhesión a la CDN. En más de un cuarto de siglo se emprendieron numerosas acciones fuera del sistema educativo, como enmiendas y reformas constitucionales, promulgación de leyes, políticas y programas, por ejemplo. En este cúmulo de proyectos, se hallan múltiples estrategias de difusión de la educación cívica enfocadas en el impulso de la participación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas que estuvieron a cargo del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y los Institutos Estatales Electorales (IEE’s) respectivos, como las Consultas Infantiles y Juveniles realizadas cada tres años o el apoyo anual de Institutos Electorales Estatales, como el del Distrito Federal, para la instalación de las mesas directivas de las Sociedades de Alumnos de las escuelas secundarias públicas. Es preciso añadir que esos proyectos bajo la responsabilidad del entonces IFE tenían la peculiaridad de que, a diferencia de múltiples áreas gubernamentales e institutos públicos que también colaboraban en tareas de difusión y promoción de participación de NNA, eran parte de sus atribuciones constitucionalmente establecidas



concernientes al manejo integral y directo de la política de educación cívica en el país.

En cuanto a las acciones implementadas al interior del sistema educativo, se hallan aquellas que fueron plasmadas en sus diferentes componentes, tales como políticas y programas educativos, marco normativo, planes y programas de estudio, formación y capacitación docente, entre otros; entre las cuales sobresalen los cambios en el currículo de educación básica a través de asignaturas como *Formación Cívica y Ética* en primaria y secundaria; o *Formación ciudadana democrática en el marco de una cultura de la legalidad*, asignatura estatal solo para secundaria.

Si bien se registraron algunos avances en el cumplimiento de esas obligaciones (Gómez y Zurita, 2012), todavía en el 2006, el Comité de Seguimiento de los Derechos del Niño de la ONU señaló que en México persistían “ciertas actitudes tradicionales [...] que, entre otras cosas, limitan el derecho de los niños a participar y a expresar sus opiniones. Se observa con preocupación las escasas posibilidades que tienen los niños de participar y expresarse

en los procesos de toma de decisiones que los afectan, especialmente en las escuelas y comunidades” (UNICEF–OACNUDH, 2006, 349). En consecuencia, en ese mismo año, el Comité sugirió al Estado mexicano que intensificara la promoción de la participación y opinión de NNA en las escuelas y en otras instituciones, el respeto a las opiniones de esta población y la promoción de su participación en las cuestiones que los afectan.

No sorprende decir que el Estado mexicano por su adhesión a la CDN como a otros instrumentos internacionales a favor de los derechos de las mujeres –que incidieron por cierto en la promulgación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el 2007¹-, siguió formulando políticas, programas y otras acciones para prevenir la violencia hacia las mujeres, la violencia de género y la violencia escolar, según consta en el informe sobre México realizado por el Comité de Derechos del Niño de la ONU (2012). No obstante, las acciones emprendidas por el Estado mexicano hasta ahora no han logrado revertir las escasas oportunidades de NNA para participar en tópicos escolares relevantes

¹ Por cierto, esta Ley General introdujo un asunto importante en torno a la prevención de la violencia escolar dado que reconoció a la *violencia docente* como una modalidad de la violencia ejercida hacia las mujeres. Así, en su artículo 12 la define como “aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros”.



que les permitan asumir un papel activo y propositivo (Zurita, 2013a, 2015a, 2015b). Si bien las autoridades gubernamentales y educativas, reconocieron en el 2014 la gravedad de la violencia escolar y por ello formularon la Política Nacional para una Escuela Libre de Acoso Escolar, el Programa Nacional de Convivencia Escolar e impulsaron la publicación de los Marcos Locales de Convivencia Escolar, dichas autoridades persisten en circunscribir la violencia escolar a la violencia que se vive entre el alumnado; insisten en situar sus orígenes fuera de la escuela, ya sea en el hogar o en el entorno social; y, se suele desconocer que este problema también puede surgir de la propia gestión escolar, de los dispositivos institucionales, la cultura escolar y la normatividad que regula la convivencia cotidiana y, eventualmente, se utiliza para solucionar conflictos, como los que se derivan de la violencia en los centros educativos (Zurita, 2015a; Zurita *et al*, 2016). En este escenario, importa subrayar que estos elementos se ven reflejados en los reglamentos y normas formales e informales que, desde su creación (autoritaria, vertical, jerárquica, privada y circunscrita a ciertos integrantes escolares), su contenido (sancionador, punitivo, estigmatizante) y su

aplicación (parcial, subjetiva, estereotipada y acorde con la discriminación, racismo, desigualdad, exclusión, violencia de género y violencia hacia las mujeres), refuerzan esas posturas (Zurita, 2015a).

En síntesis, se puede afirmar que los desafíos en torno a la participación de NNA en la construcción de normas para la convivencia libre de violencia provienen de dos cuestiones hasta ahora no resueltas. Por un lado se encuentra todo aquello vinculado con las escasas oportunidades y espacios para la participación real de NNA en asuntos escolares importantes; y, por otro, todo aquello relacionado con la formulación de acciones, proyectos, programas y políticas desde el sistema educativo o fuera de éste, orientadas a la prevención, atención y eliminación de la violencia escolar que no han alcanzado sus objetivos e, incluso, que han sido contrapuestas a los principios que las sustentan y a los resultados buscados (Zurita, 2013a, 2013b; 2015a; 2015b).

La discusión

Una investigación reciente sobre las oportunidades que tienen las y los adolescentes para colaborar en las



actividades cotidianas en las escuelas públicas de educación básica, mostró que éstas son pocas y sus resultados son mínimos e intrascendentes (Gómez y Zurita, 2010; Zurita, 2013a). Si a ello se le agrega que en la reforma educativa vigente en México, la participación de los integrantes más jóvenes de las comunidades escolares no ocupa un lugar central en la agenda, son evidentes los retos que existen en nuestro país en torno a la educación para la vida democrática en un espacio estratégico y entre una población relevante (Zurita, 2015b).

El estudio de los mecanismos de participación en las sociedades contemporáneas, ha sido desarrollado en distintas líneas de investigación y disciplinas. Pero si la atención se coloca en las oportunidades y experiencias participativas reales de NNA en las aulas y escuelas, este acercamiento revela diversas cuestiones de esta población asociada con “sus competencias, sentimientos de pertenencia e implicación en la comunidad, formas de participación” (Benedicto y Morán, 2003: 55). Así, el análisis de las oportunidades para participar conduce a indagar sobre el reconocimiento formal y el ejercicio real de los derechos que disponen en tanto

miembros de la comunidad escolar. En cuanto al primer aspecto si bien es esencial, no es suficiente dado que se requieren otras condiciones para posibilitar su ejercicio en la vida escolar diaria. Según Benedicto y Morán, se necesitan tres condiciones. En primer lugar, un contexto político, social y económico que permita tal ejercicio y reduzca aquellos aspectos que limitan la participación tales como la desigualdad o la exclusión; la discriminación. En segundo lugar, la existencia de escenarios participativos donde los actores estén o puedan estar. Por último, las estructuras institucionales de participación individual y/o colectiva en donde se movilicen los conocimientos, habilidades y aptitudes adquiridos en la educación formal, mediante la impartición de asignaturas específicas, el abordaje de temáticas desde ciertos enfoques o, bien, mediante los ejes transversales que estructuran contenidos o, bien, a través de experiencias alcanzadas en otros ámbitos de la vida social. Ser un actor escolar significa, desde esta perspectiva, intervenir de manera activa y propositiva en el desarrollo de las múltiples actividades que engloban los procesos cotidianos de participación social. Se trata de pensar la ciudadanía como práctica



(Lawy y Biesta, 2006), asumiendo las limitaciones contemporánea para que los actores participen de forma permanente, en cualquier circunstancia y en todos los temas y asuntos escolares (Biesta, 2007; Benedicto y Morán; 2003).

Las escuelas constituyen un ámbito determinado con normas, reglas y objetivos específicos (Dubet, 2003: 222), y en ellas existen ciertas oportunidades para participar que son cualitativamente diferentes según los integrantes de las comunidades escolares que las tengan o que les sean reconocidas: algunas están orientadas directamente a la acción y otras pretenden el aprendizaje desde la acción (Lawy y Biesta, 2006: 45 y ss). Si la participación es el componente activo de la educación para la vida democrática, entonces ésta puede ser concebida como un proceso de aprendizaje permanente, activo, colectivo, crítico, que aunque puede tener altibajos, genera y/o fortalece la cohesión social y la equidad (Eurydice, 2012: 7). En razón de ello, es crucial el conocimiento adquirido mediante la acción lo cual propicia que los individuos sean agentes activos de su propio proceso educativo (Biesta, 2007; Zurita, 2015a). La participación se convierte, por lo tanto, en un mecanismo fundamental para

fortalecer la cultura democrática porque sólo mediante ella, se ponen en movimiento los conocimientos y los valores aprendidos, contribuyendo a la reflexión y análisis de los objetivos deseados (Kiwani, 2007).

Así, las oportunidades para la participación constituyen un elemento esencial para examinar qué tanto las escuelas y los sistemas educativos impulsan y permiten la enseñanza, el aprendizaje y, especialmente, el ejercicio de la educación para la vida democrática. A propósito de las políticas educativas de corte neoliberal que tuvieron un elemento participativo sustentado en la retirada del Estado, Michael Fielding (2011; 2012) examinó sus efectos negativos en las concepciones contemporáneas de la participación escolar. Al igual que Evelina Dagnino habló años antes de la confluencia perversa entre las concepciones democráticas y neoliberales que han impulsado la participación desde la década de los ochenta en diferentes ámbitos (2006) y, de lo que esto significa en términos específicos para la participación social en las escuelas (Zurita, 2010), Fielding mostró el uso maniqueo de la aparente participación del alumnado para impulsar acciones basadas en decisiones, prácticas y valoraciones antidemocráticas.



Ante el creciente impulso de la participación, existen evidencias documentadas de que las instancias que la fomentan son utilizadas por parte de directores, maestros e, incluso, padres de familia para simular una educación democrática cuando, en realidad, pretenden obstaculizar, controlar e ignorar las voces y la actuación del alumnado.

Estos hechos coinciden con argumentos vertidos por Francois Dubet, respecto a la aguda contradicción que se advierte en las acciones institucionales que buscan impulsar la participación en los centros educativos como una vía para la formación ciudadana. Pero, mientras que desde la visión democrática de la ciudadanía, la participación está sustentada en los principios de igualdad y autonomía, “la educación se basa en la desigualdad fundamental de maestros y alumnos, de adultos y niños” (2003: 219). Es decir, a diferencia de otros tipos, la participación en las escuelas es un fenómeno complejo y singular, con características propias que la vuelven incomparable a otras expresiones que ocurren en otros ámbitos, en buena medida esto obedece al tipo de sujetos involucrados, cuya naturaleza incrementa la dificultad para incorporar principios y prácticas más participativas

en un espacio sobre regulado, con una carga administrativa abrumadora, con una matrícula generalmente cuantiosa, siempre con la presión del tiempo y expuesta de forma permanente a situaciones inesperadas que ponen en riesgo sus dos cometidos principales: el aprendizaje y la enseñanza. Esto se agudiza cuando se exigen prácticas que enfrentan obstáculos relacionados con la edad, la autoridad, el conocimiento, el poder, la experiencia, la responsabilidad en el aprendizaje hasta las propias expectativas sobre la educación.

Si bien este panorama no fue, ni ha sido exclusivo de México (Biesta, 2007; Mcfarland y Starmanns, 2009; Red Europea de Información en Educación, 2012; Fielding, 2011, 2012; Lansdown y O’Kane, 2014; López, 2014; Gallego-Henao, 2015). Sin embargo, lo que está en juego es la construcción real de la democracia a partir de la educación para la vida democrática entre las generaciones más jóvenes de nuestro país. Es por ello que, a pesar de algunos cambios y avances, no deja de preocupar la obstaculización disimulada o totalmente abierta de la participación del alumnado en asuntos escolares, como la construcción de normas para la convivencia libre de violencia.



La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México y la participación de niñas, niños y adolescentes en la construcción de normas para la convivencia libre de violencia en las escuelas mexicanas

En un escenario que ha mostrado una escasa participación de NNA en las escuelas mexicanas de educación básica, la LGDNNA promulgada en 2014 constituye un hito en las luchas sociales y políticas gestadas desde décadas atrás en México. Para empezar, el reconocimiento de ellos como titulares de derechos significa un paso trascendental que implica dejar atrás la visión proteccionista de los mismos por parte del Estado mexicano. Este cambio ha merecido, como se recordó en apartados anteriores, una de las principales observaciones que las Naciones Unidas permanentemente había emitido a través del Comité de Derechos del Niño y que de manera puntual se encuentra en la Observación General N° 13 dedicada al derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

Una breve revisión de algunos artículos muestra el potencial de la LGNNA para transformar el horizonte de la participación de NNA en México. Así, el artículo 1° establece que dicha Ley es: “de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto: I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte [...]” Dentro de los derechos reconocidos en esta Ley, se encuentran tres derechos esenciales para el reconocimiento y participación de niñas, niños y adolescentes en lo concerniente a la construcción de normas para la convivencia escolar libre de violencia, a saber: el Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal (artículos 46 al 49), el Derecho a la



Educación (artículos 57 al 59) y el Derecho a la Participación (artículos 71 al 74).

En cuanto al primer derecho, el artículo 46 establece que “niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.” Asimismo, en el artículo 48 se indica que “las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar su reincorporación a la vida cotidiana.”

Este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la educación. De manera puntual en el artículo 57 queda reconocido el derecho a una educación de calidad que tienen niñas, niños y adolescentes; el cual está en total sintonía con la reforma educativa en curso basada en cambios constitucionales incorporados

en el 2012 y que se reiteraron en las leyes secundarias así como las modificaciones a la Ley General de Educación. Por su parte, en el artículo 58 se especifican los fines que tendrá la educación como el fomento de la participación activa de niñas, niños y adolescentes en el proceso educativo y actividades cívicas; la promoción del valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de las personas ante ésta, el impulso de la cultura de la legalidad, 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; entre otros. El artículo 59 indica las responsabilidades que tienen las autoridades competentes para emprender las acciones necesarias para propiciar las condiciones idóneas que creen un ambiente libre de violencia escolar y fomentar la convivencia armónica y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. Para ello, las diferentes autoridades -en el ámbito de sus respectivas competencias- y las instituciones académicas se coordinarán para el diseño de estrategias y acciones para la detección temprana, contención, prevención y erradicación del acoso o la violencia escolar en todas sus manifestaciones; el establecimiento de



mecanismos gratuitos de atención, asesoría, orientación y protección de niñas, niños y adolescentes involucrados en una situación de acoso o violencia escolar; así como el establecimiento y la aplicación de las sanciones que correspondan a las personas responsables de centros de asistencia social, personal docente o servidores públicos que realicen, promuevan, propicien, toleren o no denuncien actos de acoso o violencia escolar, conforme a lo dispuesto en la LGDNNA y demás disposiciones aplicables.

En cuanto al derecho a la participación se establece, en el artículo 71, que NNA tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro. Además NNA tienen derecho a que las diferentes

instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, les informen cómo su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta.

La promulgación de la LGDNNA desencadenó a partir del 2015, un proceso de armonización con todas las leyes generales relacionadas con estas poblaciones -como la Ley General de Educación-, y después de las Leyes Generales con Leyes Estatales -como la LGE con las Leyes Estatales de Educación-, y de las Leyes Estatales con Leyes Específicas que aborden asuntos importantes, por ejemplo. Sin embargo, este complejo proceso de armonización no se agota en el ámbito legislativo entre las leyes generales, estatales o específicas que aborden temas de NNA: también implica una armonización normativa de diferentes instrumentos -que regulan el funcionamiento del propio sistema educativo y que tienen que ver con políticas, programas lineamientos, reglamentos, acuerdos secretariales. Si bien el proceso está en curso, a fines de agosto del 2016 se cuenta con un número importante de leyes estatales de derechos de NNA promulgadas. En contraste, en el sistema educativo, se ve que el proceso todavía no concluye pues aunque varios instrumentos legislativos y normativos



apelan, por ejemplo, a los principios de la LGDNNA, como algunos Marcos Locales para la Convivencia Escolar, todavía en el horizonte se ve lejana la participación real de NNA en diferentes ámbitos y cuestiones, como la construcción de normas para la convivencia escolar libre de violencia (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, SEP, 1982a; 1982b). Por ejemplo, la Sociedad de Alumnos que es la única modalidad institucional de participación con que cuentan los alumnos en las escuelas secundarias, según los Acuerdos Secretariales 97 y 98 publicados en 1982, no ha sido reformulada hasta ahora (Zurita, 2015b). Esta situación muestra el desaprovechamiento del potencial de esta figura pues a pesar de que la conformación, funcionamiento y reglas están en manos de los alumnos, siempre y cuando se encuentren dentro de la disciplina y fines educativos y que no interrumpen las labores docentes (artículo 56, Acuerdo Secretarial 98); su existencia se despliega sólo en el mundo de la formalidad. Otras instancias de participación, como los Consejos de Participación Social tampoco consiguen ser mecanismos que den cauce a la participación de NNA pues a pesar de que en el marco de la reforma educativa en curso han sido

expedidos dos Acuerdos Secretariales que modifican algunos aspectos relacionados con su instalación, composición y funcionamiento, es evidente que no contienen una reformulación profunda de la participación en general (Zurita, 2015b) y, menos aún, un replanteamiento para la participación de NNA en estas modalidades institucionales de participación.

Ahora bien, frente a un sistema educativo que no ha podido desactivar los obstáculos formales e informales que limitan la participación de NNA en las escuelas y, además, que no ha alcanzado los resultados concernientes al impulso de la convivencia libre de violencia escolar (Zurita *et al*, 2016), el horizonte inesperadamente se despejó y el cambio procedió del exterior de dicho sistema con la LGDNNA. Esta Ley por su estatus como Ley General, da pie a un proceso de armonización que implica, entre otras tareas, una revisión a fondo de la LGE para que desde ella hasta todo instrumento normativo que regula la función educativa del Estado mexicano se garanticen todas las escuelas la materialización de los derechos y principios establecidos en la LGDNNA. Si bien, como se dijo en el primer apartado, desde los años noventa se emprendieron cambios en el sistema



educativo para contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de su adhesión a la CDN, ahora se esperan transformaciones profundas que replanteen la función educativa del Estado mexicano hacia una población que ya es titular de sus derechos y que en el terreno de la educación, se le debe garantizar su reconocimiento y ejercicio de los derechos a la educación, a la participación, a una vida libre de violencia y a la integridad personal.

Si la mirada se coloca en el escenario de atención a la violencia en las escuelas mexicanas las implicaciones derivadas de la promulgación de la LGDNNA no son nada menores. En principio, esta Ley General cuestiona las leyes en materia de seguridad, acoso, violencia y convivencia escolar, existentes en la mayoría de las entidades que conforman al país.² Frente a esta “ola” de leyes sobre seguridad, acoso, violencia y convivencia escolar, la promulgación de la LGDNNA provocará cambios muy importantes en la legislación que hoy existe en nuestro país sobre los temas principales de esta investigación ya que impactan de

forma directa e indirecta los derechos de la niñez y la adolescencia. Se trata como lo ha dicho UNICEF a propósito de la armonización legislativa en nuestro país, un proceso que tendrá que ser impulsado por las entidades y que abarca otras adecuaciones normativas en códigos civiles, códigos penales, códigos de procedimientos, leyes de asistencia social, de salud, de educación, de justicia especializada para adolescentes, entre otras. Con ello será posible establecer mecanismos, reglas, recursos normativos e institucionales sustentados en la garantía de los derechos de NNA.

En otras palabras, la LGDNNA puede contribuir a desmontar una añeja y muy arraigada tradición en las escuelas mexicanas donde sus dispositivos institucionales, prácticas, culturas y hasta los propios procesos de conformación identitaria están fundamentados sobre la invisibilidad del estudiantado acrecentada, además, por el estímulo diferenciado desplegado por los directores en función del tipo de actor escolar tanto de oportunidades para participar como de estrategias para

² Baja California y Tamaulipas son las únicas entidades que tiene dos leyes aprobadas, la primera en torno a la seguridad escolar (2012) y la otra para prevenir y erradicar el acoso escolar (2014) en el primer caso y de prevención de la violencia en el entorno escolar en el 2013. Las entidades que no tienen leyes, como Chiapas, Jalisco, Sinaloa y Querétaro, cuentan con reformas y adiciones en sus leyes de educación y, también, hay otras (Tlaxcala, Oaxaca, Querétaro) que tienen iniciativas de ley en torno al acoso, violencia o la convivencia escolar libre de violencia.



impulsarla. Esto implica que las y los alumnos no participan en todo, ni de la misma forma durante el ciclo escolar y las actividades que están vinculadas con una noción novedosa de la participación social y, particularmente, aquellas que propiciarían el aprendizaje e incremento de la calidad en la educación o la mejora de la convivencia a través de la construcción de normas con esos fines están fuera del alcance de NNA.

Hasta ahora, la tendencia ha sido que la participación de estas poblaciones en las escuelas transite por vías tradicionales hacia propósitos también tradicionales donde los maestros enseñan, los padres de familia aportan las cuotas y hacen lo que les piden los docentes; mientras que si el alumnado llega a participar, lo hace a solicitud y con la autorización de los adultos. Así, el papel de las y los alumnos en las escuelas mexicanas de nivel básico debe ser pasivo, estar bajo el control de los adultos y apegado a la disciplina escolar.

Comentarios finales

En este documento se ha expuesto un análisis sobre el horizonte que se abre a partir de la promulgación de la LGDNNA para la participación de NNA en la educación básica en México, especialmente de aquella

participación que podrían emprender dichas poblaciones en la construcción de normas para la convivencia libre de violencia. Al hacerlo, se han puesto de manifiesto algunas contradicciones y debilidades que se observan en el sistema educativo; el cual, aunque esté bajo una profunda reforma para impulsar el derecho a la educación de calidad y con equidad, conserva prácticas, culturas, dispositivos e identidades históricamente enraizadas que obstaculizan la participación de NNA en diversos asuntos como la construcción de normas para la convivencia escolar libre de violencia. Diversas investigaciones indican que el proyecto relativo al impulso de la participación en la educación y sus escuelas enfrenta dificultades similares a las que se han advertido desde principios de los años noventa cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el año 1992. Si bien dicho Acuerdo introdujo una concepción novedosa de la participación social dirigida a la democratización del sistema educativo, a la apertura y creación de espacios institucionales, como los Consejos de Participación Social, con el propósito de “fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como para ampliar la



cobertura de los servicios educativos”, los resultados no fueron los deseados porque en la realidad siguieron prevaleciendo los reducidos espacios para la participación, la escasa autonomía de los integrantes escolares -y sobre todo de algunos de ellos como padres de familia y alumnado-, el veto a la intervención amplia en ciertos temas y asuntos, el tutelaje por parte de las autoridades escolares y educativas de todas aquellas iniciativas participativas espontáneas, entre otras (Zurita, 2013a; 2015b).

En este escenario, la LGNNA despejó el horizonte al constituir la propuesta de mayor alcance dirigida al impulso de la participación del alumnado y que provino del exterior del sistema educativo. Dado la trascendencia de una Ley General como la LGDNNA, se identifica una oportunidad histórica para reformular los instrumentos legislativos y normativos del sistema educativo y fuera de éste que vulneran los derechos de estas grupos poblacionales—así como los derechos y las responsabilidades de todos aquellos actores gubernamentales y no gubernamentales, educativos y no educativos-, tienen en torno a la prevención, atención y eliminación de la violencia en las escuelas mexicanas. La LGDNNA podrá

contribuir de forma significativa a desmontar una antigua y muy arraigada tradición en las escuelas mexicanas donde sus dispositivos institucionales, prácticas, culturas y hasta los propios procesos identitarios de sus integrantes están nutridos, entre otros factores, en el menosprecio, temor, invisibilidad, control y restricción hacia la participación, acrecentados además por el estímulo desigual y antidemocrático tanto de oportunidades para participar como de estrategias para impulsarlas e implementarlas en el espacio escolar (Zurita, 2013a; 2015b).

Para concluir, conviene subrayar la necesidad apremiante de continuar con el análisis de las formas en que se despliega la colaboración de NNA en la construcción de normas para la convivencia libre de violencia en los centros escolares de educación básica en México: ya sea a través de las modalidades institucionales de participación -como las Sociedades de Alumnos en las secundarias; o, bien, de otras vías no institucionales de participación colectiva o individual. Al hacerlo, se podrá conocer con mayor detalle qué la provoca, cómo se desarrolla, qué resultados tiene y qué impacto provoca tanto en el impulso de la participación social en las escuelas, la



atención y prevención de la violencia escolar así el impulso de la convivencia escolar libre de violencia como en la garantía y respecto de los derechos de NNA en México.



Bibliografía

- Benedicto, Jorge y María Luz Moran. (2003). *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre jóvenes*. España: Instituto de la Juventud - Lerko Print España, 279 p.
- Biesta, Gert. (2007). Education and the democratic person: Towards a political conception of democratic education. *Teachers College Record*. vol. 109, no. 3, pp. 740 – 769.
- Carrasco, Claudia, Verónica López y Camilo Estay. (2012). Análisis crítico de la Ley de Violencia Escolar en Chile. *Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad*. vol. 11, núm. 2.
- Dagnino, Evelina. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿De qué estamos hablando? En: E. Isunza Vera y A. Olvera. (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrúa.
- Dubet, Francois. (2003). Mutaciones cruzadas: la ciudadanía y la escuela. En: Jorge Benedicto y María Luz Moran (coords.). *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre jóvenes*. España: Instituto de la Juventud - Lerko Print España.
- Eljach, Sonia. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo*. Panamá, PLAN INTERNACIONAL Y UNICEF, 119 p.
- Fielding, Michael. (2011) La voz del alumnado y la inclusión educativa: una aproximación democrática radical para el aprendizaje intergeneracional. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. 70 (25, 1), abril, pp. 31-61.
- Fielding, Michael. (2012). Beyond Student Voice: Patterns of Partnership and the Demands of Deep Democracy. *Revista de Educación*. 359. Septiembre-diciembre, pp. 45-65.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina Regional para América Latina y el Caribe Oficina Regional para América Latina y



- el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, Santiago: UNICEF – OACNUDH, 781 p.
- Furlan, Alfredo y Terry Carol Spitzer Schwartz (Coord. Gral.) *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002 - 2011*. México: COMIE – ANUIES.
- Gallego-Henao, A. M. (2015). Participación infantil...Historia de una relación de invisibilidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (1), pp. 151-165.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. (1982a). *Acuerdo Secretarial Número 97, que Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Secundarias Técnicas*, México: SEP.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. (1982b). *Acuerdo Secretarial Número 98, por el que se Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria*, México: SEP.
- Gómez N., Antonio y U. Zurita R. (2012). La escuela mexicana y la formación ciudadana. Notas para su estudio. *Revista Actualidades Pedagógicas*. Universidad LaSalle Colombia, enero-diciembre, núm. 59, pp. 209 – 243.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina Regional para América Latina y el Caribe Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2007). *Políticas públicas y derechos humanos del niño*. IIN - UNICEF – OACNUDH, 259 p.
- Kiwan, Dina. (2007). Uneasy relationships?: conceptions of citizenship, democracy and diversity in the English citizenship education policy making process. *Education, citizenship and social justice*, vol. 2, no. 3, pp. 223- 235.
- Lansdown, Gerison and Claire O’Kane. (2014). *A Toolkit for Monitoring and Evaluating CHILDREN’S Participation. Booklet 1. Introduction*. Save the Children. London: Simmons Ltd, 22 p.
- Lawy, Robert and Gert Biesta. (2006). *Citizenship*



- as practice: the educational implications of an inclusive and relational understanding of citizenship. *British Journal of Educational Studies*, vol. 54, no. 1, March 2006, pp. 34 – 50.
- Litichever, Lucía. (2012). ¿Qué se regula hoy en las escuelas? Una mirada sobre las prescripciones de los reglamentos de convivencia. *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 59.
- Litichever, Lucía, L. Machado, P. Núñez, S. Roldán y L. Stagno. (2008). Nuevas y Viejas Regulaciones: Un Análisis de los Reglamentos de Convivencia en la Escuela Media. *Última Década*. 28, pp. 93 – 121.
- López, Verónica. (2014). Convivencia escolar. *Apuntes. Educación y Desarrollo Post-2015*. Núm. 4, UNESCO – OREALC, Santiago de Chile.
- Magendzo, A., M. Toledo y V. García. (2013). Descripción y análisis de la Ley sobre violencia escolar (20.536): dos paradigmas antagónicos. *Estudios Pedagógicos*. Vol. 39, núm. 1.
- Mcfarland, Daniel A. y C. Starmanns. (2009). Inside student government: the variable quality of high school student councils. *Teachers College Record*. Vol. 111, num. 1, January, pp. 27 – 54.
- Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas. (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes*. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas, 88 p.
- Naciones Unidas. (2007). *Nuestro derecho a ser protegidos de la violencia*, Secretaría del Estudio General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, Naciones Unidas: Social Advocay and Virtual Education Marketing, 59.
- Osorio Ballesteros, Abraham. (2016). La ampliación de la participación infantil en México. Una aproximación sociológica a sus razones, obstáculos y condiciones. *Sociológica*. año 31, número 87, enero-abril, pp. 111-142
- Red Europea de Información en Educación (EURYDICE). (2012). *La educación para la ciudadanía en Europa*. España: Eurydice, 137 p.
- Tuirán, R. y S. Quintanilla. (2012). *90 años de educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zurita Rivera, Ursula. (2013a). Las oportunidades para participar de las y los adolescentes en las escuelas secundarias públicas en México. *Revista "Interacções"*. Universidad de Lisboa, Portugal. Segundo número especial sobre "Adolescência: uma visão caleidoscópica". Vol. 9, núm. 26, pp. 229- 260.



Zurita Rivera, Ursula. (2013b). Políticas, programas, legislación, proyectos y acciones gubernamentales y no gubernamentales. En: A. Furlan y Terry Carol Spitzer Schwartz (Coord. Gral.) *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002 - 2011*. México: COMIE – ANUIES, pp. 457 - 520.

Zurita Rivera, Ursula. (2015a). *No gritar, no correr, no empujar. Las miradas, voces y acciones de los estudiantes y los docentes del DF respecto a las normas*. México: UNAM, 142 p.

Zurita Rivera, Ursula. (2015b). La participación social y los Consejos de Participación Social a partir de la reforma impulsada en el sexenio 2012-2018. En: Marcos J. Estrada (coord.) *Las condiciones de la participación social en la educación en México. Alcances y límites*, México, El Colegio de Sonora y Juan Pablos Editor, pp. 83 – 120.

Zurita Rivera, Ursula *et al* (2016). La política nacional de convivencia escolar y la vida en las escuelas de México. *Revista Posgrado y Sociedad*. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad Estatal a Distancia Costa Rica.



46



M. 40
ESTENTACIONES