



CAPÍTULO 2

Daniel Enrique Carranza Torres

**EL ENFOQUE DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS, PARA LA
SEGURIDAD ESCOLAR EN LA CIUDAD
DE BOGOTÁ**

El enfoque de análisis de políticas públicas, para la seguridad escolar en la ciudad de Bogotá

Daniel Enrique Carranza Torres²

Resumen

Considerando cómo el discurso jurídico va definiendo la forma de intervención de la política de seguridad escolar, el enfoque de análisis de políticas públicas puede aportar una mirada de la acción pública sobre esta temática desplegando una lógica interpretativa para la indagación y fundamentación del estado actual de la política en términos de su impacto, innovación o atraso, frente a las propias configuraciones de la problemática que se pretende resolver. Este artículo resalta la importancia del enfoque para la comprensión de la seguridad escolar, como respuesta integral a las problemáticas de violencia escolar.

Palabras clave

Seguridad escolar, políticas públicas, violencia escolar, derechos humanos, convivencia escolar, orientación escolar.

² Estudiante del Doctorado Interinstitucional de Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en el Énfasis de Historia de la Educación, Pedagogía y Educación Comparada y en la línea de Violencia Escolar. Trabajador Social de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Introducción

La configuración de la seguridad escolar como un problema público y político, pasa por el entendimiento entre otros de la violencia escolar y los derechos humanos, fundamentalmente estos dos aspectos vistos desde la óptica del interés superior de la infancia, que la sociedad colombiana ha ratificado en la Ley 12 de 1991, “Por medio de la cual se aprueba la convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989”, y en el Código de Infancia y Adolescencia, a partir de la “Ley 1098 de 2006” que lleva el mismo nombre.

En este sentido, el discurso de la seguridad escolar comienza a cobrar fuerza por su estrecha relación con el enfoque de derechos de los niños y niñas, que se consagra en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que adoptó la Convención sobre los Derechos de los Niños el 20 de noviembre de 1989. Esta Convención constituye el marco fundamental a partir del cual los gobiernos desarrollan sus políticas para la niñez y la adolescencia. La UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) plantea que

el marco conceptual que proporciona la Convención permite un análisis más profundo de las causas subyacentes que dan lugar a las altas tasas de mortalidad y morbilidad en la infancia y en la niñez, a la marginación de grupos completos de niños, el abuso infantil y la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, entendidos ahora como la manifestación de violaciones generalizadas a los derechos del niño. (UNICEF, 2005).

En el campo escolar, la violación a los derechos de los niños y las niñas, se configura de diferentes formas. El discurso jurídico da cuenta en parte de estas configuraciones a partir de entender la nueva condición de sujetos de derecho que gozan los niños y niñas, sin embargo, el alcance o efectividad de las políticas de cada Estado frente a esta responsabilidad, está supeditado al desarrollo de su doctrina legislativa en primera instancia, luego a los factores de contexto de cada país, esto incluye las capacidades económicas, sociales y culturales del mismo, que se ven necesariamente reflejadas en los procesos democráticos y participati-

vos para el diseño y ejecución de estas políticas garantistas. Dicho así, se hace necesaria una revisión permanente de las políticas públicas que abordan este tema, en el entendido de garantizar el ajuste o reformulación de la política frente a su eficacia en la aplicación de los derechos de niños y niñas.

Para la ciudad de Bogotá, la seguridad escolar ha sido un tema relevante que se formaliza a partir de la creación del Sistema Distrital de Seguridad Escolar “SISDISE” (Acuerdo 173 de 2005), que plantea una vocación centrada en los derechos humanos; en su artículo 2° sugiere que puede entenderse,

la seguridad escolar como el conjunto de condiciones requerido para que los miembros de la comunidad escolar puedan realizar el ejercicio pleno de los derechos, libertades y obligaciones que les reconoce o les impone el ordenamiento jurídico interno y las normas internacionales sobre derechos humanos.

En la actualidad, existen para la ciudad de Bogotá, diferentes instrumentos jurídicos que dan cuenta de un abordaje público para la temática de seguridad escolar desde diferentes enfoques o abordajes, pero principalmente responden o buscan intervenir el problema social de la violencia escolar desde la óptica de los derechos humanos.

Diez años han transcurrido desde la creación del SISDISE, y la ciudad de Bogotá cuenta hoy con un Programa de respuesta integral de orientación escolar - RIO, que hace parte de un Proyecto de Educación para la Ciudadanía y la Convivencia – PECC.

En este sentido, la SED (Secretaría Distrital de educación) le ha apostado a la articulación coordinada y eficaz de varios instrumentos que permitan materializar varios Acuerdos del Concejo de Bogotá adoptados durante los últimos años en materia de convivencia, seguridad y orientación escolar. Acuerdos que constituyen la expresión política de distintos sectores que han trabajado para el mejoramiento de la educación de las niñas, niños y jóvenes del Distrito Capital. (Secretaría de Educación Distrital, 2013, p. 4).

Lo anterior valida la necesidad de un acercamiento a la seguridad escolar desde el enfoque de análisis de las políticas públicas, reconociendo la importancia de establecer cómo las acciones de la institucionalidad pública han comprendido el problema de la violencia escolar desde la perspectiva de la seguridad

escolar. Esto implica entender la lógica de construcción de las políticas públicas, su objeto e instrumentos de validación, los enfoques teóricos de este campo, para acercar una perspectiva o enfoque de análisis de políticas públicas en seguridad escolar.

El objeto de la política pública

El objeto de una política pública hace referencia a unas configuraciones sociales que se establecen en las interpretaciones que realizan los diferentes actores de la acción política sobre la realidad social. Estas configuraciones podemos llamarlas formas de aparecer de la vida social, donde diversos temas, escenarios, condiciones, momentos, situaciones, entre otros, son gestionados para tomar decisiones sobre la acción política.

Se trata, entonces, de mirar cómo estas formas de aparecer de la vida social deben ser gestionadas, o mejor, cómo se convierten en objeto de una política pública. No se trata de mirarlas particularmente o enumerarlas, sino de entender que toda sociedad posee en sus relaciones sociales juicios de valor social, que determinan cuándo una situación particular se convierte en un problema de connotación social, es decir, en un problema social.

Sin embargo, hay que advertir que no todo problema social puede llegar a convertirse en objeto de una política pública, dependiendo de los mecanismos que actúan sobre las decisiones de la vida política.

Podemos enumerar, como parte de estos mecanismos, el problema político y la agenda política; donde el problema político se establece como un constructor social, es decir, conceptualmente, y se basa en la representación de factores de la sociedad y del sistema político implicado, apareciendo como una necesidad que requiere respuesta desde la acción pública (Muller, 2002).

La agenda política, como mecanismo que da vida al problema político, se basa en la apropiación, por parte de las autoridades políticas, de un problema so-

cial que se dimensiona para construir un programa de acción. Padioleau (1982) define tres caracteres o particularidades para que un problema pueda ser inscrito en la agenda política: unas élites, procedimientos de etiquetaje y la intervención de la sociedad política.

Las élites hacen referencia también a los denominados grupos de presión (sindical, administrativa y política), a los ciudadanos agrupados que definen una situación como problemática. El etiquetaje es la calificación que adquiere dicho problema social que lo puede hacer perteneciente a la competencia de las autoridades públicas. Es clave que este pueda producirse por constantes debates y contradicciones públicas en el seno de la sociedad.

En un tiempo, un contexto o un espacio definidos, un problema puede tornarse de carácter público. La intervención de la sociedad política, dice Padioleau, “incluyendo la opción de no hacer nada”, hace referencia al momento de la decisión, que dependerá, en gran medida, de la relación global-local. Los intereses sectoriales en esta conexión se presentan determinantes, en la actualidad, para tomar decisiones.

Estas tres características tienden a cualificarse a partir de tres divisiones críticas, que abren paso a un escenario de profundización democrática de las políticas:

Primero, se busca un ámbito público y privado abierto a la política, debido a que la esfera pública quiso anclarse en el voto como único mecanismo generador de representación política. Segundo, la rigidez de las agendas y de las formas de acción colectiva, en donde la agenda se articulaba solamente a un eje socioeconómico en relación al crecimiento económico, y la acción colectiva se encontraba articulada a los partidos de masa, homogenizando intereses de grandes agregados sociales de clase, ahora se incorporan nuevos escenarios y actores (Ibarra, 2002, p. 57).

Por último, aparece una distribución sectorial desigual de trabajo político entre niveles territoriales de gobierno. En la actualidad, se deben tener en cuenta dos dinámicas simultáneas: la globalidad y la proximidad, que van a articular el eje local-global para las decisiones políticas.

Los actores, entonces, son determinantes a la hora de definir un problema social e incluirlo en la agenda política. Este proceso de inscripción causa controversia social y política. La transformación del problema en objeto de intervención política, finalmente, es el producto del trabajo de los diversos actores políticos. El rol fundamental de estos actores, “consiste en traducir el lenguaje de la sociedad en el lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las élites políticas” (Muller, 2002, p. 68).

Puede plantearse, entonces, que las políticas públicas son construcciones sociales, ya que estas no emergen naturalmente, sino que se establecen en un juego dialéctico, en el que diferentes actores sociales y políticos, públicos o privados, ponen en contradicción intereses disímiles alrededor de problemáticas sociales. En este sentido, se logra

captar una política pública como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global. (Muller, 2002, p. 48).

Consigue entenderse, finalmente, que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global-sectorial y la política pública una mediación entre sectores, porque estos se van transformando y van modificando sus relaciones con los otros sectores.

Los actores involucrados en la acción pública toman decisiones cuando poseen una representación o imagen de la relación global-sectorial. Esta representación es la que constituye, inicialmente, el proceso de formulación de una política pública. Se trata, entonces, de decodificar y modificar esta relación para construir lo que se denomina el referencial de la política pública, que es una imagen cognitiva (conocimiento) que los diferentes actores tienen del sistema para confrontar sus soluciones o propuestas de acción. En síntesis, “¡una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir!” (Muller, 2002, p. 73).

La aparición de nuevos actores para definir un problema social e incluirlo en la agenda política, trae consigo un cuestionamiento para la construcción del refe-

rencial de política pública, incluyendo un ámbito temático transversal; en otras palabras, “ni global como el de los partidos ni sectorial como el de los grupos de interés” (Ibarra, 2002, p. 67), que es una característica de lo que se denomina un movimiento social (actor político colectivo).

La inclusión de nuevos actores trae consigo, también, nuevas representaciones o imágenes cognitivas, comprendiendo las políticas públicas como mediación social. Concebir las políticas públicas como construcciones sociales implica no marginarse de los diferentes enfoques teóricos, sino darle paso a la construcción de un objeto de investigación social, en el que se ha planteado una teoría de cambio social, el cual requiere un análisis integral que logre determinar diferentes momentos y aspectos de una política en particular. Entonces, se deben construir lógicas donde las políticas públicas emerjan bajo la participación política de la sociedad con formas distintas o complementarias a las tradicionalmente establecidas.

¿Cómo se constituye en un problema político la seguridad escolar?

Particularmente, la seguridad escolar en el mundo, como tema relevante para la protección de los derechos de niños y niñas, se trazó inicialmente para el abordaje de la problemática de la violencia escolar, aunque la seguridad escolar como categoría goza de un sentido integral para la protección y prevención de toda forma de violación de los derechos de niños y niñas en el campo escolar.

Conseguir que los centros escolares sean más seguros y que así también lo sean las comunidades ha de ser una prioridad fundamental. Esta fue, en breve, la conclusión a la que se llegó en la primera conferencia de la Comisión Europea sobre Seguridad en la Escuela que tuvo lugar en Utrech (Países Bajos) del 24 al 26 de febrero de 1997. La conferencia se planteó, como reunión de expertos, entre los que se encontraban investigadores y representantes gubernamentales. El objetivo de la misma era proporcionar información sobre aspectos concernientes a seguridad en las enseñanzas primaria y secundaria, las relaciones entre escuela y comunidad, y las posibilidades de convertir la escuela y la comunidad en espacios más seguros. (Mooij, 1997, p. 29).

A la par con la idea de una escuela segura, el tema de la violencia escolar comienza a ser central y de interés global hacia la década de los noventa del siglo XX,

Cambio de actitud sobre el impacto de conductas violentas en niños y jóvenes. Antes de la década de los 80 en la mayoría de los países, temas como la violencia, acoso, racismo, etcétera... en las escuelas eran prácticamente ignorados. Uno de los pioneros en este tipo de estudio, el noruego Olweus ya señalaba, por aquellos mismos años, la importancia de un enfoque global, comprehensivo, a la hora de reducir los niveles de acoso y violencia. Este enfoque, en la actualidad, está siendo aplicado tanto en países europeos como fuera de este ámbito (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos, etc.) (Monclus & Saban, 2006, p. 8).

El tema de la violencia escolar constituye una entrada al mundo de las instituciones escolares que para muchos es el reflejo de las violencias en la sociedad, evidentemente con otros alcances y tipificaciones. Para la línea de investigación en violencia y educación del DIE-UD (Doctorado Interinstitucional en Educación - Universidad Distrital), se considera que “tanto la violencia intrafamiliar como la violencia escolar y juvenil han sido catalogadas dentro de la categoría de las violencias impulsivas o difusas.” (García Sánchez, 2010 siguiendo a Olweus, 1998),

Del año 1989 en adelante persistirá una estrecha relación entre la seguridad escolar y la manifestación de la violencia escolar, ambas responden, esencialmente, a un asunto de interés pedagógico que trasciende el abordaje exclusivo de la pedagogía y se inserta como un asunto de interés colectivo multidisciplinario, en el orden de las entidades supranacionales con directrices amplias y enfoques diversos, de los organismos nacionales y entidades nacionales y locales. La escuela abre las puertas al debate público de su seguridad,

La falta de seguridad en la escuela trae emociones particulares porque la escuela es considerada como un “santuario”. Al favorecer el aprendizaje y la socialización, así como el desarrollo pleno de las personas, la educación es reconocida internacionalmente como una herramienta esencial para el desarrollo social y económico y para la promoción de la igualdad. Por eso, toda violencia cometida en un establecimiento escolar es vivida por la sociedad como un ataque grave, no solamente a los derechos de la víctima, sino también a los fundamentos de una institución primordial. (CIPC. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008)

Queda claro que la relación entre seguridad escolar y violencia escolar van de la mano, en el contexto internacional, pero es importante entender que la nueva mirada a la infancia, en el entendido de sujetos de derechos, es decir en

una perspectiva centrada en los derechos humanos obliga a diseñar políticas de abordaje en el nivel de la prevención primaria para el contexto del sistema educativo. De acuerdo con Zurita (2012),

Conviene citar el X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en donde se hace énfasis en que “no se trata de que el sistema educativo se plantee como objetivo ‘combatir la violencia’ *per se* (función propia de las fuerzas policiales y el sistema judicial), sino que se plantee construir y sostener las condiciones que aseguren la buena convivencia y seguridad en los centros y comunidades educativas. (p. 27).

En esta orientación también es importante comprender que la seguridad escolar debe estar lejos de ser entendida como un asunto de política criminal y acercarse a ser entendida como un asunto educativo. Fierro (2013) plantea que

Gestionar la seguridad escolar es un asunto que puede ser entendido como eminentemente educativo y cuya realización tiene como núcleo principal la manera en que se estructura y organiza la propia escuela y sus tareas, involucrando la decisión y la actuación de los distintos estamentos que participan en ella: alumnos, docentes, directivos, padres y madres de familia. (p. 1).

La seguridad escolar al presentarse como respuesta al problema social de la violencia escolar, logra constituirse como un problema político e inscribirse en la agenda pública, donde finalmente la controversia y las posturas de actores sociales y políticos, hacen evidente la relación global-sectorial, formulando directrices de política pública para la seguridad escolar en la ciudad de Bogotá.

Veinticuatro años pasaron, desde la promulgación de la Convención de los Derechos de los niños y niñas (1989), para que en el nivel nacional colombiano se dictara una ley que abordara de forma integral el asunto de la seguridad, la convivencia escolar, y la violencia escolar, entre otros temas fundamentales para el sistema educativo, la “Ley 1620 de 2013. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.”

Esto implica una directriz clara para la formulación de planes, programas y proyectos, que se integren a otras directrices de diferente nivel o alcance. Cier-

tamente es reciente la política en esta materia, aunque sus antecedentes desbordarían la capacidad de su estudio juicioso por lo dinámico y cambiante en que se manifiesta el fenómeno de la violencia escolar, que finalmente es desde donde se ha asumido fuertemente los planteamientos de seguridad en la escuela para Colombia y en otros lugares del mundo.

El enfoque de análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas se constituye en un campo disciplinar en el universo de las ciencias sociales y políticas, en el que se despliegan diferentes procesos interpretativos y prácticos, que manifiestan un conocimiento científico sobre el Estado y la sociedad desde el campo disciplinar de las ciencias políticas, lo cual hace necesario la participación de conocimientos interdisciplinarios por la trascendencia y la especificidad de las diferentes políticas públicas en la sociedad.

Un enfoque de análisis centrado en las relaciones de poder que se establecen entre Estado y sociedad, se puede orientar a comprender las políticas públicas como construcciones sociales, ya que estas no emergen naturalmente, sino que se establecen en un juego dialéctico, en el que diferentes actores sociales y políticos, públicos o privados, ponen en contradicción intereses diversos sobre problemáticas sociales relevantes en el marco de la acción pública. Estos actores, como sujetos sociales en un ámbito político, hacen construcciones sociales, que en este caso podemos llamar específicamente políticas públicas, sin olvidar que estas son, necesariamente, el resultado de luchas de poder de estos mismos actores.

Las políticas públicas también pueden entenderse de manera muy general como formas de intervención del Estado, o el Estado en acción frente a la sociedad. Sin embargo, su conceptualización puede plantearse como lo hace Roth (2002), desde la traducción del término política, el cual tiene tres acepciones que se distinguen en el idioma inglés: “*Polity*: ámbito del gobierno de las sociedades humanas. *Politics*: actividad de organización y lucha por el control del poder. *Policy*: designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas.”

(p. 25). Asimismo, este autor plantea que,

la política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 27).

El enfoque de esta definición se orienta por el término *policy*, que retoman la mayoría de autores para trabajar el tema de las políticas públicas. Se puede entender por *policy*, la acción del Estado como la implementada por la institucionalidad a través de disposiciones gubernamentales, inherentes al gobierno, para dar respuestas a las demandas de la sociedad.

Desde una perspectiva de política pública como construcción social, puede situarse al Estado como un lugar y un actor al mismo tiempo, siendo el Estado *lugar* donde confluyen o se postulan los intereses, pero a la vez donde se decide una u otra respuesta a las necesidades de la sociedad. El Estado como *actor* puede comprenderse desde la teoría de clases.

El Estado se ha convertido en actor, produciendo una contradicción entre su propio interés institucional en la búsqueda de un compromiso en la lucha de clases, mediante el desarrollo de programas de bienestar, y la dinámica de la acumulación capitalista, que continuamente tiende a subvertir ese compromiso reduciendo los gastos estatales. (Mann, 1997, p. 73).

La política pública está determinada por un campo de intervención, educación, salud, seguridad, etc. El dilema se centra en buscar la conveniencia para que cada campo fluya en torno a intereses comunes, dirigidos siempre por ideales construidos desde la sociedad. En este punto, se puede observar la correspondencia filosófica y práctica entre el Estado y la sociedad, o también sus crisis y reestructuraciones.

El análisis de políticas públicas abre la posibilidad de mirar la política y a través de ella constatar o no esta correspondencia, así sea parcialmente. Los enfoques teóricos utilizados por los analistas nos brindan directrices para comprender las políticas, el Estado y la sociedad.

Toda disciplina se vale de aportes y fundamentaciones de campos del saber, que le permiten tener una mirada particular de asuntos relacionados con su objeto de estudio. En este caso, las políticas públicas se valen de tres enfoques teóricos que se pueden usar como guía para el análisis de políticas públicas, sin que exista una diferencia radical entre modelo o enfoque, se acuerdan los siguientes: teorías centradas en la sociedad, teorías centradas en el Estado y teorías mixtas (Roth, 2002).

Teorías centradas en la sociedad o también centradas en un enfoque social: se caracterizan por considerar al Estado de manera funcional o dependiente de la sociedad. Se trata, en tal caso, de ubicar las políticas públicas desde este enfoque como respuestas del Estado, pero particularmente guiadas por intereses de grupos o individuos que logran determinar las políticas del Estado.

Roth (2002) ubica en este grupo los enfoques marxistas, neomarxistas, racionalistas, pluralistas, elitistas y el *public choice*. Este último se ubica en un lugar importante de análisis por fundamentarse desde la corriente neoliberal, el pluralismo y la racionalidad. El peso político de esta corriente en la actualidad en el Estado, lo ubica como trascendente para los analistas de políticas públicas, en la medida en que evidencia una tendencia en la gestión pública.

Teorías centradas en el Estado: conciben el Estado como el instrumento que consigue ser independiente de la sociedad, es decir, que puede optar por responder demandas y elegirlos según criterios de actores políticos (altos funcionarios, burócratas o expertos) que controlan al Estado desde su interior. Podría pensarse el Estado desde este enfoque como lugar, donde se desarrolla una lucha política en el seno del Estado. Meny & Jean-Claude (1992) plantean que “el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, ya representé los intereses de capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas)” (p. 46).

Tradicionalmente, este enfoque considera las Políticas Públicas como decisiones que emanan discrecional y arbitrariamente de los gobernantes, para luego

avanzar de forma significativa hacia la posibilidad de convertirse en resultado de procesos en los que intervienen diferentes actores bajo un marco institucional dado (Wiesner, 1997).

Teorías mixtas: desde este grupo aparece la interrelación de los dos enfoques anteriores donde se trata de mirar tanto factores internos como externos, los primeros centrados en el Estado y los segundos en la sociedad, en torno a la acción pública. Este enfoque se dedica a dilucidar relaciones dispares entre la sociedad y el Estado, para lo cual las políticas públicas son claves como formas o instrumentos de acción para entender estas relaciones frente a decisiones del mundo social. Aparecen, en este grupo, posturas como el neocorporativismo, neoinstitucionalismo, el análisis de redes, planteadas en pro de la búsqueda de respuestas más integrales, tal vez más complejas, a las preguntas sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado, en torno a las decisiones políticas.

Los tres enfoques teóricos utilizados para el análisis de políticas públicas ofrecen herramientas y miradas para comprender la acción pública, implicando como variables determinantes el papel del Estado y de la sociedad.

El análisis de las políticas públicas proporciona un enfoque sobre la comprensión del Estado y de sus relaciones con la sociedad, entendiendo que las políticas públicas son el resultado de procesos políticos gestados, dentro y fuera del aparato Estatal y que se implementan y desarrollan en la sociedad. El neo-institucionalismo, por ejemplo, incluye como variables al Estado y sus funciones para el estudio de las políticas. El neo-corporativismo reconoce la diversidad de intereses y la legitimidad de los grupos; así plantea nuevas relaciones o las redimensiona entre los grupos y el Estado.

El enfoque de análisis de las políticas públicas para el caso de la seguridad escolar en Bogotá

Este enfoque brinda grandes posibilidades de abordaje para entender la trayectoria de esta política, sus configuraciones, sus discursos y su impacto frente al problema de la inseguridad escolar. De acuerdo con Zurita (2012), existen dos discursos que se han contrapuesto sobre las temáticas de convivencia, seguridad y violencia escolar,

El primer discurso tiene que ver con el régimen internacional de los derechos humanos, el cual, desde mediados del siglo XX, constituye el fundamento para la exigencia del cumplimiento de los múltiples compromisos que los Estados contemporáneos han asumido en torno a los derechos humanos y la democracia. Aquí la violencia en las escuelas se concibe como un problema que amenaza la vigencia y respeto de los derechos humanos, interesa a diferentes actores ocupados no sólo en la educación sino también en la salud, la cultura, la democracia, el desarrollo social, entre otros asuntos. Desde un enfoque de derechos humanos, este problema trasciende a la educación, las instituciones educativas y sus autoridades, pues está conectado íntimamente con otras áreas y actores dedicados al aseguramiento del bienestar y desarrollo integral de la niñez, la adolescencia y la juventud. (p. 25).

Este discurso, evidentemente, es el que ha optado la nación colombiana a partir de la Ley 1620 de 2013; sin embargo, la temática de la seguridad escolar es más compleja, pues al asociarse con el enfoque de los derechos toma un carácter transversal que atraviesa las esferas del bienestar social, esto implicaría entender la seguridad escolar como una expresión del Estado social de derecho, en el sentido de la eficacia del derecho, rebasando el solo contrarrestar o mitigar la violencia escolar.

El segundo discurso está asociado al agudo incremento del crimen, narcotráfico, delincuencia común e inseguridad que ha experimentado una parte importante de los países de nuestro continente, como Brasil, Colombia, Estados Unidos y, sin duda México. Frente a este panorama, es cada vez más recurrente encontrar, programas y proyectos enmarcados por las políticas de seguridad nacional, de los cuales se derivan iniciativas específicas, como el programa Tolerancia Cero, dirigidas a la violencia en las escuelas. Por ello, el abordaje de este problema es singular porque descansa en la idea de la influencia perniciosa del contexto -ocasionada por la creciente inseguridad, consumo y venta de drogas, pandillerismo, delitos, uso ilegal de armas- en las escuelas y sus integrantes. (Zurita, 2012, p. 26).

Este último, también tiene una expresión legislativa para Colombia, podría mencionarse la Política Nacional de Seguridad y Convivencia, que incluye como marco normativo la *Ley de Seguridad Ciudadana 1453 del 24 de junio del 2011*. “Por medio de la cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, estas, aunque su énfasis no es el campo escolar, si se relacionan con algunas dinámicas punitivas o no, que emergen o se configuran en relación con el espacio escolar, también se encuentra en estrecha relación con esta normatividad el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, que aunque tiene una vocación restaurativa no se aparta en la práctica de la prevención secundaria y terciaria contra la violencia y el delito.

Las estadísticas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), plantean que los delitos de tráfico de estupefacientes y porte ilegal de armas de fuego, son los más frecuentes en adolescentes (ICBF. Boletín SRPA, 2010). Lo cual implica que las reformas al código penal aumentan las penas para adolescentes, la ley 1453 de junio del 2011, Estatuto de seguridad ciudadana, modifica a su vez el Código de infancia y adolescencia, ley 1098 de 2006, que va tener un impacto en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), debido a la creación de nuevos tipos penales que plantea el Estatuto, ampliando la congestión del Sistema, que tiene por vocación un componente garantista y pedagógico, pero que termina convirtiéndose en un lugar de privación de la libertad, donde no es posible garantizar los derechos de los adolescentes.

En esta línea, la búsqueda de la seguridad ciudadana se convierte en una política criminal que responde básicamente a una estrategia de lucha contra las bandas criminales y a las dinámicas de la guerra y la violencia urbana. Centrarse en la pena y no en la visibilización del conflicto en la sociedad, es una ruta que criminaliza y etiqueta, particularmente en este caso, a los jóvenes.

Las directrices de política pública de seguridad escolar en Bogotá, son el reflejo de la relación global-sectorial, pues la ciudad se adelanta al estado colombiano en formular un acuerdo en el orden normativo para atender el asunto de la violencia escolar en las instituciones educativas del Distrito, el Acuerdo 173 de 2005, antecede al Código de Infancia y Adolescencia, a partir de la Ley 1098 de 2006 que lleva el mismo nombre.

El asunto de los Derechos de los niños y niñas es relevante para el país y más si sumado a esto las condiciones de conflicto armado, el narcotráfico y las condiciones de desigualdad social en el país, por enumerar algunas, son determinantes en la reproducción de los conflictos y las violencias. Con certeza, el campo escolar no es ajeno a estas dinámicas, aunque el mismo produce su propia violencia y estado de inseguridad escolar, como hemos visto hasta ahora en el contexto internacional, el nacional no es ajeno a esta tendencia.

Siguiendo la trayectoria de las directrices de política para Bogotá en el tema, aparecerá el “Acuerdo 434 de 2010. Por medio del cual se crea el observatorio de convivencia escolar”. Este complementará al SISDISE y comenzará a definir un enfoque de abordaje de la violencia escolar para Bogotá y será reglamentado por el Decreto 546 de 2011.

Artículo 1.- Créese el Observatorio de Convivencia Escolar en el Distrito Capital, como parte del Sistema Distrital de Seguridad Escolar.

Artículo 2.- Objeto. El Observatorio de Convivencia Escolar será un espacio de reflexión pedagógica, con el objeto de incentivar la investigación y el diseño de estrategias encaminadas a prevenir situaciones de violencia escolar en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas del Distrito Capital.

En esta tendencia se fortalecerá la política en el énfasis de la convivencia escolar sin apartarse de la lógica centrada en la seguridad escolar, que quedará planteada en el “Acuerdo 449 de 2010. Por medio del cual se establece el programa caminos seguros al colegio como política distrital en Bogotá D.C.” Este define en su articulado inicial lo siguiente:

Artículo 1°. La Política Caminos Seguros al Colegio, tendrá como objetivo priorizar las condiciones de seguridad de los entornos escolares para los niños, niñas y adolescentes de la Capital. Mediante acciones que vinculen a la Autoridad de Policía, la participación activa de la comunidad educativa, la Comunidad circundante a los colegios, el mejoramiento de los entornos escolares y los recorridos peatonales en cuanto al espacio público, los servicios públicos, la infraestructura y señalización.

Parágrafo: Las Secretarías de Gobierno y Educación coordinarán la debida aplicación integral de la Política “Caminos Seguros” y definirán los Planes de Acción Correspondientes.

Otro instrumento jurídico de política de seguridad escolar para el Distrito Capital, buscará fortalecer la gestión escolar con un énfasis en el adentro y el afuera, es decir tendrá presente el entorno de las instituciones escolares, como su dinámica interna. Esta se presenta en el “Acuerdo 502 de 2012. Por medio del cual se crean los planes integrales de convivencia y seguridad escolar - PICSE y se dictan otras disposiciones”. Entre ellas, inicialmente lo siguiente:

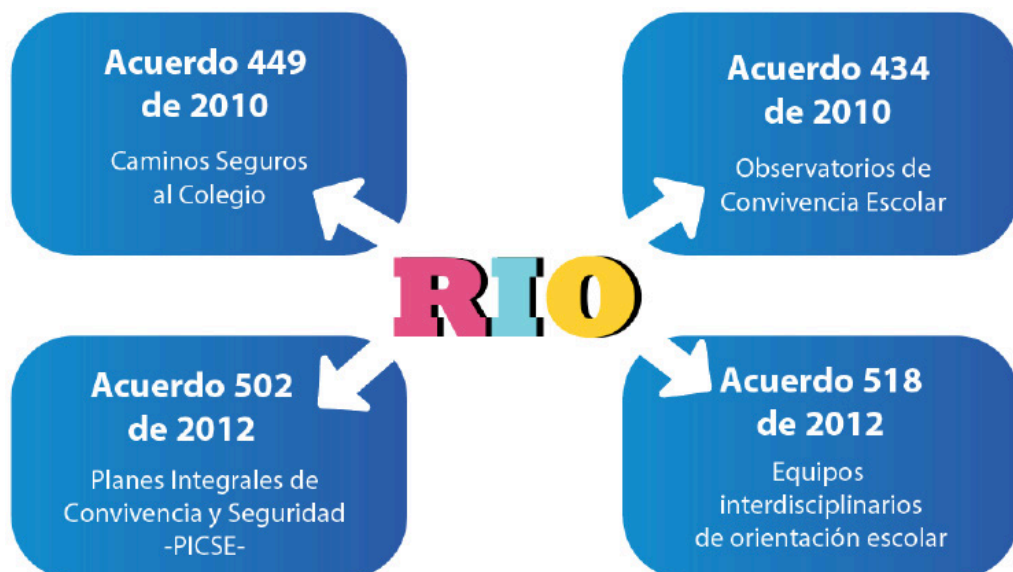
Artículo Primero. Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Escolar - PICSE son las herramientas de planeación y gestión de las instituciones educativas distritales en materia de la seguridad escolar y convivencia estudiantil en Bogotá, D.C., los cuales tendrán como objetivo principal prevenir los problemas de seguridad y de convivencia de los estudiantes al interior y en los entornos de los centros educativos.

En la actualidad, el discurso de la política se dirige hacia la lógica de la orientación escolar, la estrategia RIO es la expresión de unificar o poner en relacionamiento las diferentes directrices normativas en el distrito capital. Ella plantea que la

normatividad no solo es de especial importancia para la ciudad, sino que constituye un sustento legal, que abarca una serie de insumos pertinentes para acompañar eventos asociados a la convivencia y la ciudadanía que puedan presentarse en los centros educativos, desde una perspectiva amplia de orientación escolar. (Secretaría de Educación Distrital, 2013, p. 4).

La siguiente figura muestra los Acuerdos que se tuvieron en cuenta:

Figura 1. Acuerdos que se tuvieron en cuenta en RIO



Fuente: Secretaría de Educación Distrital, 2013, p. 5.

El avance de la política de seguridad escolar desde la perspectiva de la actual administración distrital es relevante, pues el discurso se ha fortalecido en el enfoque de los derechos humanos, ha sido un trasegar importante en la medida que se articulan discursos como la convivencia escolar, entornos seguros, y orientación escolar.

El reto del enfoque de análisis de políticas públicas es precisamente no solo identificar cómo se configura el discurso normativo de la acción pública sino establecer su eficacia, pertinencia y estado de desarrollo. En lo expuesto hasta aquí, solo queda manifiesto que en los últimos años se ha pensado el problema de la violencia escolar desde la acción pública y que la configuración de dicha respuesta estatal se mueve desde la perspectiva de la seguridad escolar, la convivencia, y más reciente la orientación escolar, todas articuladas por el enfoque de derechos de niños y niñas, pero también influenciada por la doctrina de la seguridad nacional equiparada a la seguridad ciudadana, como respuesta a los problemas subyacentes de violencia social relacionados con el campo escolar.

En este sentido, es importante resaltar la necesidad de construir nuevas lógicas donde las políticas públicas emerjan bajo la participación política de la sociedad en formas distintas o complementarias a las tradicionalmente establecidas. Una ciudadanía activa, políticamente formada, debe ser determinante a la hora de definir un problema social e incluirlo en la agenda política, transformándolo en un problema político, pues sin duda este será objeto de intervención política, y el producto final del trabajo de sujetos constituidos en actores políticos.

Concebir las políticas públicas como construcciones sociales implica darle paso a la construcción de un objeto de investigación social, que comprende la relación Estado-sociedad, la relación global-sectorial, las relaciones de poder y la inclusión de nuevos actores. Las políticas públicas terminan siendo la expresión de una teoría de cambio social; el análisis de ellas abre la posibilidad de constatarlo.

Referencias

Acuerdo 173 de 2005. (23 de septiembre de 2005). Por el cual se establece el Sistema Distrital de Seguridad Escolar y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Acuerdo 434 de 2010. (29 de marzo de 2010). Por medio del cual se crea el observatorio de convivencia escolar. Bogotá, Colombia.

Acuerdo 449 de 2010. (7 de septiembre de 2010). Por medio del cual se establece el programa caminos seguros al colegio como política distrital en Bogotá D.C. Bogotá, Colombia.

Acuerdo 502 de 2012. (14 de noviembre de 2012). Por medio del cual se crean los planes integrales de convivencia y seguridad escolar - PICSE y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Decreto 546 de 2011. (2 de diciembre de 2011). Por el cual se reglamenta el Acuerdo Distrital 434 de 2010, que creó el Observatorio de Convivencia

Escolar. Bogotá, Colombia.

CIPC. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2008). *Informe Internacional Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas*. Montreal, Quebec, Canada: CIPC.

Congreso de Colombia. (22 de enero de 1991). *Ley 12 de 1991*. Por medio de la cual se aprueba la convención sobre los derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989. Bogotá, Colombia.

Congreso de Colombia. (08 de noviembre de 2006). *Ley 1098 de 2006*. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá, Colombia.

Congreso de Colombia. (24 de junio de 2011). *Ley 1453 de 2011*. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Bogotá, Colombia.

Congreso de Colombia. (15 de marzo de 2013). *Ley 1620 de 2013*. Por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Bogotá, Colombia.

Fierro, C. (2013). Convivencia inclusiva y democrática. Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar. *Sinéctica. Revista electrónica de Educación*, (40), 1-18. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/998/99827467006.pdf>

García Sánchez, B. Y. (2010). *Linea de investigación violencia y educación*. Bogotá, Colombia.

- Ibarra, P. (2002). Redes de acción social crítica e impactos políticos. En P. Ibarra, *Creadores de democracia radical: Movimientos Sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- ICBF. Boletín SRPA. (25 de enero de 2010). www.icbf.gov.co. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/pdf/BOLETINANUALSRPAparte1ener25de2010.pdf>
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.
- Meny, I., & Jean-Claude, T. (1929). *Políticas públicas* (S. del Carril, Trad.). Barcelona: Ariel.
- Monclus, A., & Saban, C. (2006). *Violencia Escolar: actuaciones y propuesta a nivel internacional*. Barcelona: Davinci Continental.
- Mooij, T. (1997). Por la seguridad en la escuela. *Revista de Educación*, (313), 29-52.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Olweus, D. (1998). *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. Madrid: Ed. Morata.
- Padioleau, J. (1982). *L'État au concret*. París: PUF.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Secretaría de Educación Distrital. (2013). www.redacademica.edu.co. Recuperado de http://www.redacademica.edu.co/archivos/redacademica/proyectos/pecc/centro_documentacion/caja_de_herramientas/serie_1_orientaciones/03_que_es_rio.pdf.

UNICEF. (Julio de 2005). *Convención Sobre los Derechos de los Niños y las Niñas*. Bogotá, Colombia.

Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, TM editores.

Zurita, U. (2012). Las escuelas mexicanas y la legislación sobre la Convivencia, la seguridad y la violencia escolar. *Educación y Territorio*, 2(1), 19-36.

