

Cultura de la legalidad

nuevas formas
de participación
ciudadana

Tania Celina
Vásquez Muñoz

COORDINADORA



Cultura de la
legalidad

nuevas formas
de participación
ciudadana

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz

Xóchitl A. Osorio Martínez
Secretaria de Educación

Gaudencio Hernández González
Subsecretario de Educación Básica

Denisse Uscanga Méndez
Subsecretaria de Educación Media Superior y Superior

Nemesio Domínguez Domínguez
Subsecretario de Desarrollo Educativo

Rosendo R. Pelayo Valdés
Oficial Mayor

EL COLEGIO DE VERACRUZ

Eugenio A. Vásquez Muñoz
Rector

Mauricio Lascurain Fernández
Subdirector Académico

Álvaro Merlín Ochoa
Subdirector Administrativo

Alma Delia Hernández Sánchez
Subdirectora de Extensión y Vinculación

COORDINACIÓN PARA LA DIFUSIÓN

DEPARTAMENTO DE APOYO EDITORIAL

Gustavo Adolfo Iram Ávila Maldonado

Coordinador para la Difusión

Blanca Estela Hernández García

Jefa del Departamento

Elizabeth Polanco Galindo

Jefa de la Oficina de Colecciones

Milena Gómez Castro

Diseño y formación

Guadalupe Baxin Baxin

Alejandro Arnaud Méndez

Corrección de estilo

Sara del Carmen Solís Arroyo

Reyna Velasco López

Enrique A. Spinoso Echeagaray

Laura Quetzalli García Zamora

Captura

Cultura de la legalidad: nuevas formas de participación ciudadana.

© Secretaría de Educación de Veracruz

km 4.5, Carretera Federal Xalapa-Veracruz,

Col. SAHOP

C.P. 91190, Xalapa, Veracruz, México

1ª edición, 2016

ISBN 978-607-725-292-4

Impreso en México

Cultura de la legalidad: nuevas formas de participación ciudadana está editado por la Secretaría de Educación de Veracruz. El contenido es responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción total o parcial de la obra, siempre y cuando se cite fuente. Toda correspondencia dirigirla al Departamento de Apoyo Editorial de la Coordinación para la Difusión, Av. Araucarias, núm. 5, Edificio Orense II, tercer piso, Col. Esther Badillo, C.P. 91190, Xalapa Veracruz. Tels. 813 98 61 y 813 99 44. Correo electrónico daesec05@yahoo.com.mx



contenido

Presentación 6

La cultura de la legalidad y la importancia de su fortalecimiento en la educación 10
Wendy Guadalupe Cornejo Guzmán

Participación de la niñez y la adolescencia en la construcción de ciudadanía 37
Xiomara María Limón Hernández

Convivencia escolar: discurso, realidad o utopía en las escuelas mexicanas 65
Ruth Patricia Ramírez Plata

Política de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia en Veracruz 99
Rosaura Rojano Osorio

Violencia contra las mujeres: perspectivas y desafíos 131
Lilia del Carmen García Montané



presentación

La participación ciudadana requiere, además de un conocimiento cívico, un compromiso público por la democracia. El desarrollo de ambas cuestiones está en función de la convivencia que existe entre gobernantes y gobernados; de la cual se desprende la cultura política, misma que refleja las actitudes, las percepciones y los valores de los ciudadanos respecto a sus gobiernos y las figuras de poder, y está determinada por la forma de gobierno que rige a un Estado.

La cultura política no exige, necesariamente, que los ciudadanos tengan pleno dominio sobre los procedimientos institucionales, los cuales son tan sólo el pulso de los ánimos políticos y las evaluaciones sobre el funcionamiento de su democracia. Empero, si la cultura política es particularmente una dimensión del concepto de cultura, la cultura de la legalidad –aspecto central de este texto– es una vertiente importante de aquella, por lo tanto, analizar la dimensión legal de la política es fundamental para

comprender cada una de las variables que moldean la estructura democrática de una sociedad.

La cultura de la legalidad está íntimamente relacionada con la cultura política, esencialmente en el ámbito subjetivo, y ambas se caracterizan por actitudes frente a cuestiones de poder: político y legal. Sin embargo, la cultura de la legalidad necesita de una ciudadanía concedora de las normas, de un saber teórico y práctico que le permita dimensionar la importancia de las sanciones en caso de incumplir con el orden establecido. Este conocimiento crea, al mismo tiempo, una estructura de comportamientos y actitudes hacia lo político, cuestión a la que se añade un conjunto de valores ciudadanos derivados de la convivencia política.

El punto relevante de *Cultura de la legalidad: nuevas formas de participación ciudadana* es la correlación entre la cultura política y la cultura de la legalidad, ambas como elementos de construcción de ciudadanía. Asimismo, enfatiza el debilitamiento de la cultura de la legalidad y las afectaciones que trae consigo en la construcción de ciudadanía y la cohesión social, ámbitos esenciales que moldean —al mismo tiempo— la cultura política.

La presente obra se compone de textos que analizan la cultura de la legalidad, la participación ciudadana y la democracia representativa para explicar fenómenos que repercuten en la construcción de la cultura de la legalidad, así como la correlación entre participación ciudadana y violencia, actos que repercuten en nuevas actitudes hacia lo legal.

Al respecto, Wendy Guadalupe Cornejo Guzmán propone el fomento de la cultura de la legalidad mediante un enfoque de prevención, principalmente en los niños de preescolar. En su texto, “La cultura de la legalidad y la importancia de su fortalecimiento en la educación,” la autora considera la falta de respeto hacia las estructuras legales establecidas como un problema en el debilitamiento de la cultura de la legalidad y, al mismo tiempo,

como nexo educativo, por lo que propone la creación de una política educativa integral, especialmente en el ámbito preescolar, la cual permitiría generar conciencia ciudadana con base en el respeto a la ley.

Asimismo, a partir de una línea educativo-preventiva, Xiomara María Limón Hernández en su trabajo “Participación de la niñez y la adolescencia en la construcción de ciudadanía” realiza un análisis comparado de los programas de participación infantil, tanto en el ámbito internacional como al interior del país, y establece un marco de reflexión que pondera la edad de la población infantil y juvenil para la construcción de estrategias focalizadas de participación a través de tres pilares: educación en valores, fortalecimiento de valores y mecanismos de participación.

Por su parte, “Convivencia escolar: discurso, realidad, utopía para prevenir conflictos, violencia y delincuencia en escuelas mexicanas”, de Ruth Patricia Ramírez Plata, analiza la violencia escolar como un fenómeno que daña el tejido social de los alumnos. Asimismo, propone la creación de talleres para la resolución de conflictos de violencia a través de acciones de convivencia escolar, y pondera el diálogo como un mecanismo para la resolución de conflictos escolares.

En lo que respecta a “Política de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia en Veracruz”, su autora, Rosaura Rojano Osorio, establece un análisis de la política pública en el estado, donde examina las políticas públicas contra la violencia, hallando fallas en su aplicación como la falta de una evaluación del contexto (focalización), y la inexistencia de estrategias preventivas.

Para finalizar, Lilia del Carmen García Montané con su texto “Violencia contra las mujeres: perspectivas y desafíos” identifica como problema central de la violencia contra las mujeres la falta

de aplicación de regulaciones legales que las protejan. También propone fortalecer las instituciones públicas en Veracruz para reforzar la cultura de la legalidad en la lucha contra el maltrato a las mujeres.

Cultura de la legalidad: nuevas formas de participación ciudadana ofrece un enfoque para analizar la participación ciudadana a la luz de la cultura de la legalidad. Tradicionalmente la ciudadanía era un tema central en los estudios de la cultura política, pero les era indispensable tomar en cuenta características particulares de los sistemas democráticos que influían en el aspecto subjetivo de la sociedad. Por ello nace un enfoque de estudio acerca de la cultura de la legalidad, el cual toma como base la inclusión de la ciudadanía y el trabajo coordinado de las instituciones públicas. Condiciones que traerán consigo un nuevo espacio de confianza y legitimidad para el modelo representativo que hoy nos rige.

Enhorabuena por el interés que la Secretaría de Educación de Veracruz y El Colegio de Veracruz tienen sobre temas que enriquecen nuestra vida democrática y permiten generar instrumentos de inclusión para la generación de una nueva respuesta ciudadana que sea capaz de crear o, en su caso, fortalecer la cultura de la legalidad.

Tania Celina Vásquez Muñoz
Coordinadora

La cultura de la legalidad y la importancia de su fortalecimiento en la educación

Wendy Guadalupe Cornejo Guzmán

Resumen

La inseguridad actual en nuestro país obliga a buscar mecanismos preventivos que permitan fomentar en las personas, desde temprana edad, una cultura de legalidad para construir identidad social, conciencia responsable de los actos y ciudadanos honestos, leales, éticos y comprometidos con su país.

Sin dejar de lado el papel fundamental de la familia, este texto expone que, mediante el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en educación básica (principalmente en preescolar), niños, jóvenes y adultos refuercen y hagan suyos valores que los ayudarán a actuar con apego a la legalidad y en beneficio de la ciudadanía.

Palabras clave: participación social, familia, educación, cultura de la legalidad, proceso cognitivo, factores sociales, educación preescolar, prevención.

Introducción

El consumismo del mundo actual, caracterizado por una insatisfecha necesidad de contar con cosas materiales y un desinterés por el conocimiento y la cultura, ha contribuido a que la escala de valores se modifique y generado que la ilegalidad sea un tema recurrente en la vida cotidiana.

El acceso a los medios de comunicación, el incremento del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, y la participación —hasta cierto punto activa— de nuestra sociedad han permitido un panorama más amplio de la ilegalidad; aunque resulta contradictorio que con mayores elementos para combatirla, lejos de disminuirla, aumente día con día.

Granados (2015) menciona que “cuando la ilegalidad se vuelve sistemática, sistémica, crónica y consentida, disuelve los fundamentos éticos y culturales que deben cohesionar a una sociedad, estimula a los individuos y las organizaciones a actuar fuera y no dentro de las reglas del sistema” (párr. 3). Además dice que en México, la ley “no es concebida como la referencia suprema” a la cual sujetarse, “por razones muy variadas se ha convertido en un objeto de interpretación, negociación o transacción”, y su violación o cumplimiento dependen de “circunstancias externas, políticas, económicas o mediáticas” (párr. 22).

La falta de respeto hacia la ley genera desconfianza en la sociedad respecto a la labor de las instituciones, así como un profundo desánimo al no encontrar en la autoridad compromiso por imponer un Estado de derecho.

Hoy en día existe un incremento desmesurado de los índices delictivos en nuestro país. A pesar de haberse destinado tiempo, dinero y esfuerzo a la atención de los diferentes problemas socia-

les aún no se puede hablar de solución. De allí que se genere el planteamiento ¿qué acciones pueden ser implementadas y enfocadas al fomento de la cultura de la legalidad en niños, jóvenes y adultos de educación básica teniendo como objetivo prevenir el delito a través de la participación ciudadana?

Primeros pasos de la cultura de la legalidad en México

Al hablar de cultura de la legalidad se pueden referenciar dos casos de éxito: Hong Kong y Sicilia.

En pocos años, estas ciudades pasaron de ser consideradas peligrosas y corruptas, debido a la relación entre mafiosos y autoridades públicas, a seguras y con administraciones apegadas al derecho. Mucho se debió al programa escolar anticrimen y anticorrupción iniciado en Hong Kong en los años setenta, así como a actividades culturales creativas y programas escolares similares que permitieron un cambio radical en la ciudad de Palermo y otras partes de Sicilia, desde los años ochenta.

En nuestro país el término cultura de la legalidad es relativamente nuevo. Es a finales de la década de 1990 cuando el doctor Roy Godson, investigador de la Universidad de Georgetown, realiza una investigación por primera vez en México, con el objetivo de generar un programa de prevención con base en la cultura de la legalidad, tomando como referente los casos de éxito de los países mencionados. Este programa fue propuesto a las autoridades educativas en ambos lados de la frontera —al Sistema Educativo Estatal de Baja California y al Departamento de Educación del Condado de San Diego, California—, con el cual se buscó reducir el alto nivel de incidencia delictiva y el arraigo de la corrupción y la impunidad que aquejaban al Estado mexicano.

¿México vive en un Estado de derecho?

Para abordar el tema, este texto analiza el sistema político mexicano, la sujeción normativa y legitimidad de las autoridades; por ello, es necesario señalar que el respeto al Estado de derecho no depende sólo del control de las instituciones federales, estatales o municipales, sino también de la interacción que tengan las autoridades con la ciudadanía, resultado del conocimiento de las leyes por parte de la sociedad.

De acuerdo con Max Weber (2002), el Estado se define como “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (p. 43).

El Estado de derecho permite a los ciudadanos establecer normas destinadas a regir a todos por igual, sin distinción de raza, credo, género o circunstancias económicas, políticas o sociales, y proteger los derechos humanos y civiles.

Aguilar (2000) establece que México no cuenta con un Estado de derecho sino con un Estado de ilegalidad consentida, es decir, “mexicanos que no son delincuentes pero que viven fuera de la ley en algún aspecto fundamental de sus vidas” (p. 104).

La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, realizada en 2011 por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), muestra la opinión de la sociedad respecto a qué tan eficiente está actuando el Estado mexicano hacia sus gobernados.

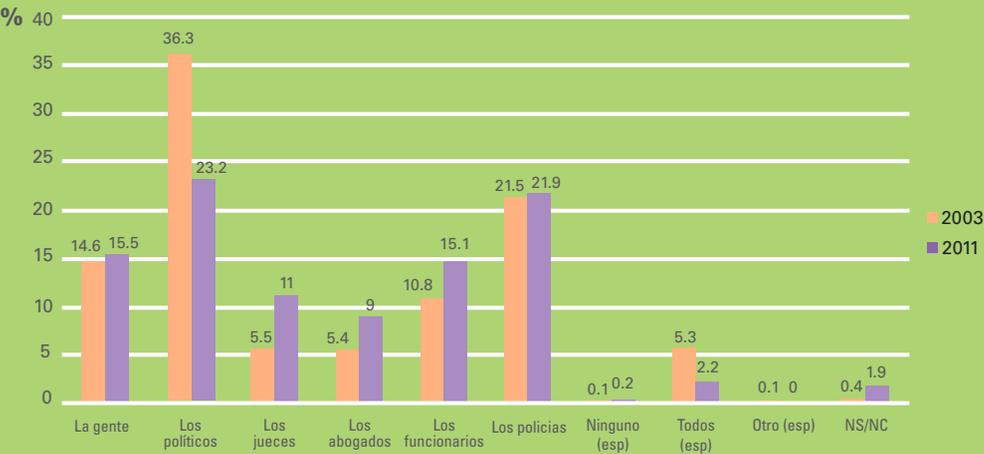
Dicha encuesta se basó en entrevistas a personas de 15 años o más que viven en hogares a lo largo y ancho del país. Se propuso un muestreo a partir de dividir el territorio nacional en cuatro

regiones,¹ donde se levantaron 552 casos en cada una de ellas, por lo que se realizaron 2208 cuestionarios, los cuales estaban enfocados en variables sociodemográficas y socioeconómicas, percepciones sobre la situación del país, de la ley y legalidad; de los derechos ciudadanos; de la Constitución y del sistema judicial; de los valores autoritarios y democráticos; de la seguridad pública y medidas de excepción; de la legalidad y el derecho; del Estado laico; de las relaciones entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de la transparencia y las libertades ciudadanas; del federalismo; de la reforma política y del Estado, y de nuevos temas y los cambios sociales y la identificación con un partido político.

Los resultados obtenidos en 2011 para dicha encuesta se comparan con los resultados de 2003, los cuales ilustran la desconfianza que existe hacia los funcionarios públicos sobre si se conducen de conformidad con lo que estipulan las leyes, tal como se representa en las siguientes figuras.

¹ Región I. Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; región II. Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; región III. Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, y región IV. Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

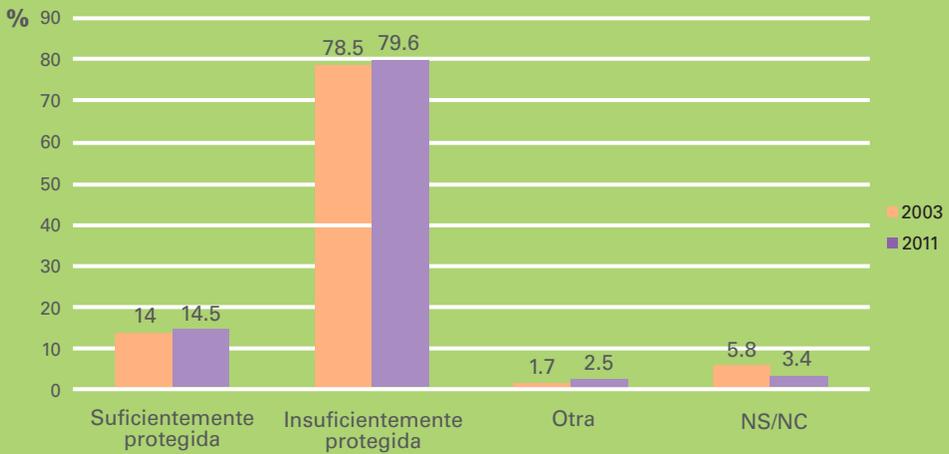
Figura 1. Por lo que usted ha visto, ¿quién viola más las leyes?



Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado (2011).

Esta comparación pone de manifiesto la falta de credibilidad de la sociedad hacia nuestras instituciones, lo cual se ha incrementado, e indica, a su vez, la dificultad para avanzar hacia una cultura de la legalidad eficaz. La Figura 2 exhibe que las personas encuestadas manifestaron sentirse insuficientemente protegidas por las instituciones.

Figura 2. Por lo que usted ha visto, ¿la gente está suficientemente protegida o no contra el abuso de la autoridad?



Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado (2011).

Asimismo, esa misma encuesta precisa que 67.1% de la población participante manifiesta la importancia de vivir en una sociedad donde se apliquen y respeten las leyes. Sin embargo, en muchas ocasiones se observa una considerable falta de respeto hacia las mismas, lo cual genera una latente contradicción.

Crespo (1990) señala que el problema surge cuando la ley no se aplica sistemáticamente con un criterio de universalidad, sino de privilegio. Sin dudar, esto exhibe la necesidad de trabajar en

el fortalecimiento de las instituciones en nuestro país, permitiendo que la sociedad confíe en la protección de sus derechos y que en todo momento imperara la ley.

De la participación social

El papel que desempeñan los valores en la participación social es importante, aunque es difícil hablar de ellos al ser concebidos por los individuos de manera subjetiva, fomentados a veces de manera intuitiva y ejecutados conforme al dinamismo de la sociedad que los rige y exige.

Los valores ayudan a concientizar los actos antes de realizarlos en un plano de reconocimiento de derechos que permiten promover el respeto y el desarrollo social de manera armónica. De estos valores dependerá el buen desarrollo social y el éxito de una sociedad compartida, denominada así por Bilbeny (2002), quien señala que para proteger la relación sociedad-gobierno se debe “reconocer y respetar las diferencias” (p. 54) y, entonces, conformar así una sociedad de derechos compartidos, iniciando por el reconocimiento de las legislaciones que los conducen.

En este contexto, se debe partir del desenvolvimiento en una sociedad compartida, junto a una pluralidad cultural que día a día se vaya adecuando a las necesidades. Destacable es la importancia de analizar el impacto cultural, no sólo desde la perspectiva de un modo de vida y costumbres en un determinado grupo social, sino entendiéndola como un fortalecimiento social mexicano.

En ese tenor, las acciones sociales a emprender deben partir de la formación de las personas; en el caso del presente texto se propone que sea para alumnos de educación básica, quienes conforman el presente y el futuro del entorno social mexicano.

Coincidente con la anterior postura, actualmente se vive una era de participación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad gobernada, por lo que es indispensable que ésta se concientice desde su formación inicial y se fomente una cultura cívica con participación social, toda vez que ello es signo de una identidad ciudadana interesada en el desarrollo social de su gobierno.

La intervención bilateral de participación ciudadana e instituciones gubernamentales permite tal desarrollo social, al tiempo que ejercita el derecho y el deber reconocidos en la norma fundamental de cada gobierno que admita al ciudadano contribuir con un grano de arena en la actividad cívica.

Al respecto, Partida (2013) señala lo fundamental de que las instituciones reconozcan las opiniones que provienen de la sociedad, pues permitirá mostrar el punto de vista a los destinatarios sobre las decisiones gubernamentales y el compromiso con una gestión eficaz, eficiente, incluyente y transparente; además de ayudar a la mejora de toma de decisiones, legitimándolas.

Cultura de la legalidad

El término cultura de la legalidad debiera ser común en nuestra vida diaria, y ejercitada con la plena convicción de mejorar la convivencia dentro de nuestra sociedad, ya que para su construcción se requiere de la participación de todos los sectores que la integran. Rodríguez (2008) define a la cultura de la legalidad como un

mecanismo de autorregulación individual y regulación social que exige, de todos y cada uno de los ciudadanos, una armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales y las tradiciones culturales. Es crear la costumbre de manejarse cotidianamente con legalidad, sin que una tercera persona

tenga que forzarnos. Es estar consciente de que si uno actúa de esa forma, se está colaborando a mejorar la sociedad de la que siempre nos quejamos, pero que nosotros deterioramos. No actuar con legalidad puede ir desde una mínima infracción de tránsito, hasta crímenes graves. Cualquiera de ellos enferma a la sociedad y hace que la convivencia sea cada vez más imposible (p. 117).

Las leyes se han construido para lograr una convivencia entre los miembros de una sociedad; además de ser el fundamento principal para el desarrollo y la sobrevivencia de la misma, vigilando el orden público y garantizando la paz social y la convivencia ciudadana.

Aunado a lo descrito, se coincide con Laveaga (1999), quien expresa que la función primordial del derecho en una sociedad es servir de referencia y guía; transformar los valores cívicos en valores jurídicos, esto es, modificar el fomento de la cultura cívica en una cultura de la legalidad exigible, obligatoria y de observancia general que regule el actuar social en el plano del respeto de una sociedad compartida.

Son varios los sectores de la sociedad y sus instituciones los encargados de fomentar una cultura de la legalidad. Es indispensable la sinergia y el trabajo conjunto para poder lograr un verdadero Estado de derecho.

En el *Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016* se establecen objetivos orientados hacia la seguridad pública en el que se encuentran diferentes estrategias para lograr su desempeño. Su capítulo VI, denominado Gobierno y administración eficientes y transparentes, señala como una de las estrategias, impulsar la cultura de la legalidad, lo cual implica el conocimiento de la ley y la importancia de su cumplimiento.

Por otro lado, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* establece:

México es hoy una democracia que demanda una ciudadanía comprometida no sólo con el desarrollo económico, sino con la justicia social, los derechos humanos, la cultura de la legalidad, la transparencia, la seguridad y con plena conciencia de su papel en el mundo. En ese sentido, un México con Educación de Calidad no se puede entender sin la cultura y el deporte. La cultura coadyuva a la formación de una ciudadanía capaz de desarrollar plenamente su potencial intelectual (2013, p. 60).

Es por ello que se debe apostar por una educación de calidad que permita fomentar valores y brindar los elementos para concientizar sobre la importancia de vivir en una verdadera cultura de la legalidad.

La familia como primera institución educativa de la cultura de la legalidad

*Educa a los niños y no será necesario
castigar a los hombres.*

Pitágoras

La familia a lo largo de la historia siempre ha sido pilar fundamental de nuestra sociedad, pues de acuerdo con Moreno (2002) la familia es una institución universal cuya configuración “depende de la estructura y de la cultura de la sociedad en la que se inserte” (p. 311). Además, explica, López (1994), que “cuando el ser humano nace, su supervivencia depende del grupo social donde vive por lo que la familia además de proporcionar alimento, cuidados y de ocuparse de las necesidades afectivas es responsable de la adquisición de hábitos y normas de conducta”.

Las personas necesitan relacionarse con otras personas para poder vivir; es ahí donde la familia es primordial, pues es en ella donde el ser humano obtiene los primeros valores, modos y normas de conducta que determinan su personalidad, su actitud y su comportamiento frente a la sociedad: su socialización con otros seres humanos.

García (1986) plantea que un proceso de socialización implica la adquisición e interiorización de valores, conductas y hábitos existentes en una sociedad determinada, en la cual está inmerso el sujeto que se socializa.

En este mismo orden de ideas, el núcleo familiar es el medio inicial donde los niños y adolescentes se desarrollan, y los padres son factor determinante para el comportamiento de una persona frente a la sociedad. La familia ejerce el papel de primera institución educativa, ya que lo aprendido en ella se reflejará como influencia positiva o negativa en el ser humano.

Preservar los valores con la participación de los padres y un ambiente armónico en el hogar es fundamental para que los niños y adolescentes tengan bases fuertes y sólidas que los convertirán en individuos social y altamente positivos.

La educación como eje central de la cultura de la legalidad

La educación es el arma más poderosa para cambiar el mundo.

Nelson Mandela

La educación es objeto de análisis y crítica constante debido a que se ubica como una de las exigencias primordiales de la comunidad, por tanto, debe ser atendida de manera eficiente, eficaz y oportuna por las instituciones gubernamentales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º, contempla la educación como un derecho humano en el rubro de los derechos sociales; en los dos primeros párrafos señala:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Aunado a esto, la Ley General de Educación (1993) en nuestro país contempla y precisa en su artículo 2º que:

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social (párr. 2).

Ahora bien, de la correcta apreciación de los preceptos legales citados se podría concebir a la educación como una responsabilidad bilateral que integra la instancia gubernamental y la sociedad, por lo que se requiere la participación social a través del reconocimiento de derechos compartidos para llevar a cabo el fomento de la cultura cívica y de legalidad. Al respecto Laveaga (1999) menciona que

para los estudiantes de primaria, la educación cívica se concibe como el proceso a través del cual se promueve el conocimiento y la comprensión del conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad y participar en su mejoramiento (p. 84).

El sector educativo toma la parte del compromiso que le corresponde en esta difícil tarea contra el descrédito de valores y la práctica de la delincuencia, el crimen organizado y la corrupción, y decide instrumentar, mediante el trabajo en el aula, las condiciones favorables para conciliar el ejercicio de derechos ciudadanos con la vida social, política y moral, la participación cívica, la economía y las instituciones políticas y de gobierno.

En este sentido, la delincuencia, la impunidad y la corrupción son factores que amenazan el desarrollo económico, la gobernabilidad, la operación de sistemas legales justos e imparciales, el bienestar y el desarrollo del país a lo largo del tiempo.

Factores sociales en el estudio de la cultura de la legalidad

Es necesario destacar que las autoridades mexicanas, en su esfuerzo por incrementar la confianza en la ciudadanía, han realizado diversas adecuaciones legislativas² para obtener medidas, acciones y programas que permitan combatir y, en su caso, abatir factores sociales negativos como la corrupción, la delincuencia y la impunidad.

El concepto de corrupción ha sido analizado por varios investigadores, quienes en conclusión más o menos generalizada —la cual concuerda con la postura en el presente

² Por ejemplo, resultado del Congreso Internacional Anticorrupción, realizado por la ONU en 2003, se estipuló el día 9 de diciembre como Día Internacional Anticorrupción; de igual manera, en el ámbito nacional se observaron iniciativas legislativas como la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

texto—, han señalado que es un fenómeno con presencia de carácter permanente, sin que medie forzosamente un sistema político.

Vázquez (2007) en su artículo *Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos* señala que no importa el sistema de gobierno o el país, todo sistema tiene un grado de corrupción; incluso menciona que la corrupción debe ir necesariamente a la par de normas que regulan a la sociedad, se cita:

La corrupción está vinculada lógicamente a un sistema normativo, es decir, a un conjunto de reglas vigentes que regulan una práctica social. Puesto que tal conjunto de reglas puede especificarse con respecto a diferentes ámbitos de aplicación, religiosos, jurídicos, políticos, empresariales, universitarios, deportivos, etcétera, entonces se puede hablar de sacerdotes, empresarios, universitarios, deportistas, abogados y, por supuesto de políticos corruptos. La corrupción no es, entonces un fenómeno solamente político, ni tampoco requiere para existir que alguien ocupe una posición oficial de autoridad (p. 214).

De lo anterior se puede deducir: la corrupción es un fenómeno que debe prevenirse desde temprana edad para formar ciudadanos responsables, honestos y conscientes acerca de esta práctica desleal y deshonesto que trae como consecuencia otros factores negativos en nuestra sociedad: la delincuencia e impunidad.

Agustín Herrera (2002) señala que actualmente la inseguridad es uno de los reclamos constantes realizados por la sociedad mexicana, además, no se puede ser ajeno al crecimiento incesante de la delincuencia, pues “la sociedad actual produce más delincuentes que los que se pueden contener en los reclusorios” (p. 76). Este factor negativo permite razonar dos aspectos: la importancia de la prevención a través del fomento de una cultura de legalidad y el resultado del ahorro de los recursos materiales,

humanos y financieros del sistema penitenciario que combate a la delincuencia. Este mismo autor expresa al respecto:

Las acciones que deben tomar las autoridades para resolver el problema integral de la seguridad pública debe ser de inmediato para brindar a la población una respuesta eficaz pero en corto tiempo, para que se logre modificar la percepción de inseguridad que ahora le abrumba, las autoridades deben detener inmediatamente el crecimiento de la criminalidad, antes de que se desborde y sea absolutamente inmanejable [...] El enfoque de seguridad pública debe centrarse en el sistema de prevención del delito, para evitar que la delincuencia menor se desarrolle, es decir, se debe establecer la justicia cívica inmediata y eficiente (p. 213).

Siguiendo esta tesis, el factor delincuencia devenido del factor corrupción puentea un tercer factor negativo social: la impunidad. Dondé (2010) distingue la impunidad como aquella condición que evita que algún proceso o procedimiento instaurado y derivado como resultado de la delincuencia o de la corrupción se finalice con éxito en pro de la justicia; pues generalmente, la impunidad es resultado del retardo de un proceso, pero también de la corrupción de los funcionarios y, por tanto, del dominio de la delincuencia.

Acciones implementadas en Veracruz acerca de la cultura de la legalidad

En 2005, siguiendo los acuerdos tomados en el Foro Nacional de Seguridad Pública, Educación y Familia, el Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, en consonancia con profesores y autoridades de la Secretaría de Educación de la entidad, coincidieron en ponderar la importancia de promover una cultura cívica y jurídica a través del conocimiento de la legalidad

y del desarrollo de técnicas de resistencia a la delincuencia, con la finalidad de concientizar a los niños desde los primeros años sobre la importancia de prevenir el delito y denunciar ante las autoridades a quien atente contra su persona, su patrimonio o su familia.

Así, el diseñó un programa eficaz, a través de la participación del niño en la prevención del delito, en el que comprenda, con un lenguaje claro y sencillo, conceptos básicos sobre valores, ética, delito, delincuencia, seguridad, corrupción, prevención y, al mismo tiempo, influya positivamente en sus actitudes.

En el marco de las acciones implementadas por el Gobierno del Estado de Veracruz y la Secretaría de Seguridad Pública, por medio del Consejo Estatal de Seguridad Pública, propusieron fomentar la cultura de la legalidad a través del libro *Historia y Geografía de Veracruz*, impartido en tercer año de educación primaria para afrentar el incremento de la delincuencia, abatir la corrupción y prevenir conductas antisociales y delictivas que violentan los bienes fundamentales de la persona, la familia y las instituciones de la sociedad, priorizando garantizar que adultos, jóvenes y los niños, que cursan educación básica adquieran conocimientos fundamentales mediante los cuales desarrollen habilidades intelectuales, valores y actitudes necesarias para denunciar un delito.

Con esa acción se pretendía que todos los alumnos participaran en la medida de sus capacidades en hacer frente a la delincuencia para convivir con tranquilidad, orden y paz; desarrollaran una vida personal y familiar plena, ejercieran una ciudadanía comprometida y respetaran, principalmente, las leyes y confiaran en las instituciones encargadas de administrar y procurar justicia.

Sin embargo, es hasta 2008 cuando se firma la primera Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida, pilar que establece construir comunidades fuertes. Dentro de ésta se incluye el programa

Cultura de la Legalidad, diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual y mantener el Estado de derecho en México. Es hasta 2011 cuando la Secretaría de Educación Pública decide incorporar en la currícula escolar la asignatura referente a cultura de la legalidad.

En nuestro estado, la Secretaría de Educación de Veracruz, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Curricular de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, pone en marcha para el primer año de secundaria el programa de estudio de la asignatura estatal *Formación ciudadana en el marco de una cultura de la legalidad en Veracruz*.

Esta asignatura procura atender las necesidades de los alumnos y sienta las bases de una formación ciudadana democrática indispensable para el desarrollo personal e integral de los alumnos; además, genera la construcción de una cultura de la legalidad que forme parte de su vida cotidiana.

Ahora bien, se debe enfocar la educación hacia una cultura de la legalidad dentro de una formación primigenia que sea fundamental para el proceso cognitivo de las personas. Esto es, desde la niñez se tiene la oportunidad del fomento de los valores.

Lo anterior permite la ponderación del bienestar común dentro de una sociedad, cuya participación es vinculatoria con las instituciones gubernamentales, por lo que será en las instituciones educativas básicas donde, bajo ejes preventivos, dicha información se deba promover para beneficio social.

Por lo tanto, es importante que desde la educación preescolar se forme a los individuos con una cultura de la legalidad para mejorar la convivencia de nuestra sociedad.

Durante la ceremonia, con motivo del 55 Aniversario de la creación de la Escuela Militar de Ingenieros —el 26 de junio de 2015—, el titular de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, mencionó: “el desarrollo y la seguridad de la nación comienzan en

las aulas, en los hogares se adquieren valores y principios, pero es en las aulas donde nos consolidamos y reafirmamos el sentido de pertenencia” (García, 2015, párr. 5).

Granados (2015) expresa la urgencia por revisar “la currícula escolar en todos los niveles, programas, materiales y técnicas pedagógicas”, con el fin de desarrollar “lo que ahora se llaman competencias blandas, como la ética aplicada en el cumplimiento de la ley. Asimismo, este mismo autor expresa la necesidad de seguir la metodología chilena y”, párr. 31 un conjunto de juegos educativos para promover virtudes cívicas que se basen en la idea de que el rendimiento escolar y el razonamiento deductivo están directamente ligados al crecimiento de los valores personales y sociales.

De acuerdo con diversas teorías de la educación y la psicología, la enseñanza desde temprana edad en los individuos, como parte fundamental de la formación humana, permite que sus actos de decisión se versen de manera idónea. Destaca entre estos exponentes el psicólogo suizo Jean Piaget, quien se centra en el proceso cognitivo para el desarrollo de las capacidades y las características de la inteligencia que presenta cada niño desde su nacimiento (Munari, 1994).

Este proceso cognitivo comienza con la adaptación de los individuos desde su niñez al entorno que los rodea. Señala Jean Piaget que el desarrollo de la inteligencia de un niño pasa por tres etapas:

Primera etapa. Es llamada sensoriomotora, y se desarrolla durante los primeros dos años de vida, en los cuales el niño ha de mejorar sus capacidades sensoriales y motoras. Esto es, va a aprender a través de ensayo y error, con la interacción del ambiente.

Segunda etapa. Se denomina de las operaciones concretas, y se desarrolla hasta los once años de edad, donde comienza la elaboración de conceptos y el proceso de pensamiento.

Tercera etapa. Fue denominado de operaciones formales y se presenta entre los 11 y los 15 años, donde se realizan estructuras cognitivas (Munari, 1994).

Por lo tanto, es posible aventurar respecto de las investigaciones realizadas por Piaget que si desde el nacimiento y en la etapa de origen de contacto social se fomentan a la par los valores morales y los valores jurídicos, a través de una cultura de la legalidad, el niño puede tomar conciencia moral-legal que le permitirá un buen desempeño en la sociedad, así como dar respuestas inteligentes y adaptativas al entorno social. Tal como lo menciona San Martín (2012), “el estudio de la moral infantil permitirá entender la del hombre, y para formar hombres es útil aprender a conocer las leyes de esta formación” (p. 56).

Munari (1994) explica que para Piaget la empresa educativa es algo por lo que vale la pena luchar y confía en su triunfo final; por lo que, enfatiza que aquélla constituye la primera tarea de todos los pueblos, más allá de las diferencias ideológicas y políticas.

Por su propia naturaleza, la educación escolar conlleva valoraciones traducidas en intencionalidades tanto en los contenidos curriculares como en las metodologías que guían los procesos educativos.

Alonso (2004) menciona que para el fomento educativo es necesario una visión en valores con perspectiva panorámica; una institución escolar basada en una educación con valores; que el diseño curricular de los educadores se fundamente en planteamientos de valores, y que los valores siempre estén

presentes en la currícula académica, así como la importancia de un enfoque transversal para educar en valores, basado en estrategias y técnicas de educación moral.

Asimismo, este autor también explica que el comportamiento de un individuo no depende únicamente de sus aptitudes, inclinaciones y experiencias, sino de la situación y el marco social en que se encuentra, por lo que el educador siempre debe tener presente el contexto social donde los alumnos se desenvuelven, pues los factores personales y sociales limitan el conocimiento.

Algunos de los factores que contaminan el proceso cognitivo durante el desarrollo del aprendizaje son la falta de involucramiento de los padres de familia, la violencia familiar, la ausencia de un modelo ejemplar y la pérdida de respeto hacia los demás.

Como resultado de estos factores es posible apreciar la excitación temprana en los niños para delinquir, consecuencia de buscar un escape o salida del mundo en el que viven, mostrar su inconformidad o, simplemente, una forma de protesta para llamar la atención de los padres.

Los niños desde temprana edad canalizan estas conductas de manera negativa, pues en la mayoría de los casos es más fácil para ellos aplicarlas en ignota existencia de las sanciones y consecuencias de los delitos que pudiesen cometer.

Existe una verdadera problemática por la falta de cultura de la legalidad, por ello debe impulsarse la generación de dicha cultura por medio de la participación ciudadana y enfatizarla en el conocimiento de la ley y de las sanciones.

Es imposible pensar en el desarrollo de un país sin la inclusión de políticas públicas que fomenten la erradicación de la violencia, en especial la ejercida contra los niños, un recurso insustituible como lo es la educación formal.

El derecho a la educación no sólo implica el acceso a una infraestructura escolar y un sistema educativo, sino también a una educación de calidad que dé bases fundamentales para un adecuado desarrollo psíquico y emocional, así como que permita al estudiante conocer sus derechos y deberes para poder enfrentar los desafíos de la vida social.

Implementar una cultura de la legalidad con participación social desde edad temprana

*Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo,
un esfuerzo total es una victoria completa.*

Mahatma Gandhi

Es por medio de la educación desde preescolar que se debe implementar una correcta cultura de la legalidad, con la inclusión de valores y el conocimiento de las leyes. Aunque pareciera prematuro hablar acerca de esos temas a esa edad, las actitudes y los hábitos formados en esa época tendrán una influencia esencial en la toma de decisiones cuando sean mayores.

Entre los 4 y 5 años de edad, los niños están ansiosos de conocer y memorizar reglas; encontrar respuesta a sus dudas y cuestionar opiniones, lo que genera un pensamiento reflexivo. Desde el nivel preescolar se deben encauzar diversas estrategias que permitan propiciar aprendizajes y desarrollar potencialidades. Éstas deben ir en consonancia con las características propias del niño: para exponenciar su ego y un desarrollo integral (afectivo, social, motriz, intelectual, creatividad, entre otras). Asimismo, algunas estrategias pueden ser:

- Diseño de material didáctico.
- Construcción de una guía sobre la importancia de preservar los valores.
- Capacitación a educadores y padres de familia por personal especializado.

Aunado a lo anterior, se propone diseñar un taller para el nivel de preescolar, enfocado en conocer y saber utilizar de mejor forma los programas de seguridad pública y prevención del delito que existan en los tres ordenes de gobierno, con la finalidad de vincular a la ciudadanía a través de mecanismos de participación en torno a la prevención del delito.

También se sugiere que una vez a la semana, y con el apoyo de los padres de familia, se realicen reuniones donde se ejemplifiquen las consecuencias ante acciones delictivas y cómo prevenirlas; así como implementar actividades extraescolares que permitan a los niños identificar a las instituciones gubernamentales como instituciones confiables, con el fin de construir una conciencia de unidad nacional; por lo que se sugiere que en los planes de clase se consideren visitas guiadas a diversas corporaciones de apoyo a la ciudadanía y la impartición de pláticas.

Se busca que los niños de preescolar aprendan a respetar a sus compañeros, cómo prevenir el delito; conozcan las consecuencias de una conducta delictiva; confíen en las autoridades y exijan el derecho a vivir con seguridad.

El *Programa de Estudio de Preescolar 2011. Guía para la educadora* está enfocado en seis campos formativos: Lenguaje y comunicación; Pensamiento matemático; Exploración y conocimiento del mundo; Desarrollo físico y salud; Desarrollo personal, y Expresión y apreciación artísticas.

Ineludible es implementar dentro de los campos formativos más acciones que fomenten una cultura de la legalidad, las cuales permitan que los niños comiencen el proceso de aprendizaje centrado en dicho rubro.

Conclusiones

El ámbito educativo, tanto en el seno familiar como el institucional, debe consolidarse como un eslabón importante del fomento de la cultura de la legalidad, coordinando acciones que propicien la participación de los alumnos en el conocimiento y el respeto por las normas y leyes, el aprendizaje de los valores y el rechazo a la violencia.

Actualmente es tarea fundamental la prevención del delito a través de la implementación de una cultura de la legalidad. La solución debe darse partiendo de una política integral, sumando esfuerzos y trabajando en conjunto Estado, sociedad civil y sector privado para transitar hacia la consolidación de la cultura de la legalidad en nuestro país.

Es necesario poseer funcionarios comprometidos con su labor para que sean los promotores de una cultura de la legalidad, y la sociedad tenga confianza en sus instituciones. Finalmente, se debe considerar como principio básico en una sociedad el fortalecimiento de la cultura de respeto y focalizar en la educación de los niños, jóvenes y adultos de nuestro país, a fin de formarlos con bases fuertes y crezcan como ciudadanos comprometidos y capaces de solidarizarse con el bienestar colectivo.

Referencias

- Aguilar, H. (2000). *La semilla y la ceniza*. México: Cal y Arena.
- Alonso, A. J. (2004). *La educación en valores en la institución escolar Planeación-programación*. México: Universidad La Salle, Plaza y Valdés editores.
- Bilbeny, N. (2002). *Por una causa común. Ética para la diversidad*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación.
- Crespo, J. (1990). Hacia una cultura de la legalidad. *Nueva Antropología*, 11 (38), 121-129. México.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2011). *Plan Veracruzano de Desarrollo 2011–2016*. Xalapa, Veracruz: Autor.
- Díaz, E. (2011). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Taurus.
- Dondé, J. (2010). El concepto de impunidad: Leyes de Amnistía y otras formas estudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional* (pp. 263-293). Montevideo: Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional.

- Duhem, M. (2006). La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia. *El Cotidiano*, 21 (140), 58-66.
- Fix, H., Flores, J. I., López, S., y Valdés, D. (2011). *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, Legitimidad de las Instituciones y rediseño del Estado*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, INE. Recuperado de www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/
- García, D. (26 de junio de 2015). Educación Fundamental para el desarrollo: Cienfuegos. *El Universal* [en línea]. Recuperado de archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/educación-es-fundamental-para-el-desarrollo-secretario-cienfuegos-1110237.html
- García, I. (1986). *Aspectos importantes de la vida infantil*. Madrid: Editorial Narcea.
- Granados, O. (2015). La corrupción consentida. *Revista Nexos* [en línea], 10-16. Recuperado de www.nexos.com.mx/?p=24569
- Herrera, A. (2002). La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública. *Revista de Administración Pública*, 106, 74-91.
- Laveaga, G. (1999). *La cultura de la legalidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ley General de Educación. (13 de julio de 1993). Última reforma publicada DOF 01-06-2016 *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Educación Pública.

Méndez, E. (27 de junio de 2015). La seguridad de la nación comienza en las aulas: Salvador Cienfuegos. *Excélsior*, p. 12, México.

Moreno, E. (2002). La familia como institución sociocultural: su papel en la adquisición de los hábitos lectores. *Portularia. Revista de Trabajo Social*, 2.

Munari, A. (1994). Jean Piaget. *Perspectivas*, 24(1), 315-332.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (2013). México. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

San Martín, V. (2012) Jean Piaget, aportes a la educación de desarrollo del juicio moral para el siglo XXI. *Convergencia Educativa*, I. 55-69. Recuperado de www.convergenciaeducativa.cl/principal/wp-content/uploads/01-piaget.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Programa de Estudio 2011. Guía para la educadora. Educación Básica Preescolar*. México: Dirección General de Desarrollo Curricular y Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. Recuperado de www.reformaprescolar.sep.gob.mx/ACTUALIZACION/PROGRAMA/PREESCOLAR2011.pdf

Rojas, V. (2010). Los tratados internacionales sobre corrupción. *En Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más* (pp. 165-198). México: Universidad Autónoma de México.

Rubio, L., Magalani, B., y Jaime, E. (1994). *A la puerta de la ley: el Estado de derecho en México*. México: Cal y Arena.

Rodríguez, H. (2014). Cultura de la legalidad de la verdad y de la justicia. *Revista Reconstrucción de Instituciones*, 2, 114-133. Recuperado de www.ri.uson.mx/revistas/articulos/2-2-ri2art11.pdf

Vázquez, R. (2007). Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, 205-216. Recuperado de: bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/10.pdf

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.



Participación de la niñez y la adolescencia en la construcción de ciudadanía

Xiomara María Limón Hernández

Resumen

Este texto enfatiza la importancia de la participación principalmente de la niñez y la adolescencia en la construcción de ciudadanía y cuestiona la ausencia, escasez o insuficiencia de medidas y programas enfocados a dicha población como actora crítica de su entorno. En las páginas siguientes se presentan algunos programas y actividades, relacionados al tema, implementados en México, Argentina, Bélgica y Nicaragua y otros de aplicación internacional provenientes del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Además, se proponen mecanismos para fomentar la participación de estos organismos en actividades que mejoren la calidad de vida en Veracruz, particularmente en Xalapa, de acuerdo con lo contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño, la

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Finalmente se sugiere la medición y el monitoreo de los programas.

Palabras clave: cultura, valores, calidad de vida, mecanismos, indicadores.

Introducción

Considerar la participación ciudadana desde la niñez, en un principio, parece contradictorio, pues de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se es ciudadano a partir de los 18 años, aunque desde el nacimiento se goce de derechos y uno de ellos sea el de la participación social.

Con fundamento en la Convención sobre los Derechos del Niño, en nuestro país se han promulgado leyes, en los ámbitos nacional y estatal, que establecen la participación como derecho. El presente trabajo describe algunos programas internacionales, nacionales y locales que fomentan ese derecho desde edades tempranas y en la adolescencia, en pro de la construcción de ciudadanía.

Se analizan acciones implementadas en México, como la inclusión de la asignatura de Formación Cívica y Ética a partir del nivel de educación básica; la consulta infantil y juvenil que realiza el Instituto Nacional Electoral (INE), y el Cabildo Infantil y la Red de DIFusores, ambos a cargo del DIF.

Finalmente, a partir de lo documentado, se hace una propuesta para llevar a cabo una estrategia basada en tres ejes: educación en valores, fortalecimiento en valores y mecanismos de participación.

Marco jurídico nacional

En México, el 5 de diciembre de 2014, entró en vigor la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a la cual le antecedió la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La diferencia entre ambas radica en que, actualmente, además de identificar los derechos de niños y adolescentes, se plantean obligaciones específicas para las instituciones gubernamentales y los actores sociales, así como mecanismos de coordinación. Al 3 de junio de 2015, 16 estados habían aprobado leyes locales en la materia: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas (Cámara de Diputados, 2015).

En la fecha referida se publicó, en la *Gaceta Oficial* del Gobierno del Estado de Veracruz, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual entró en vigor al día siguiente.

Ambas leyes, estatal y nacional, contemplan el derecho a la participación y tienen como precedente la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyos artículos 12, 13, 14, 15 y 17 establecen como derechos del niño: expresar su opinión en todos los asuntos que le afecten, ser escuchado, libertad de expresión, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de asociación y para celebrar reuniones pacíficas, así como acceso a la información y material que promueva su bienestar social, espiritual, moral, salud física y mental (UNICEF, 1991).

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes estipula en el Capítulo Décimo Quinto, denominado Del Derecho a la Participación, los siguientes términos:

Artículo 72. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, 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 en el que se desarrollen (2015, p. 48).

En otro artículo de esta misma Ley se enuncia la obligación por parte de las autoridades a darle seguimiento a las propuestas y opiniones presentadas:

Artículo 74. Niñas, niños y adolescentes también tienen derecho a que las diferentes instancias gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno, les informen de qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta su solicitud (p. 49).

La Ley estatal, en el Capítulo XV, establece también el derecho a la participación en los siguientes términos:

Artículo 60. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar, a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se tomen en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen (2016, p.24).

Asimismo dispone, en el artículo 62, lo que la Ley general contempla en el artículo 74 respecto al seguimiento y la respuesta que deben dar las autoridades a las peticiones correspondientes.

A partir de lo anterior, se busca analizar las medidas tomadas en el estado para atender a este derecho y se presentan acciones implementadas en países como Argentina, Bélgica y Nicaragua.

Programas internacionales con participación infantil

Francesco Tonucci, pedagogo italiano, destaca la importancia de entender y escuchar a los niños como actores partícipes de una sociedad y no sólo como espectadores (Goldstein y Gómez, 2012). Tonucci (2015) propuso la creación de consejos con el objetivo de que la niñez manifieste y presente ante el alcalde sus propuestas para mejorar la ciudad en que viven:

El mejor canal de relación entre la política de la ciudad y los niños ha sido el Consejo de Niñas y Niños. Niños pequeños, escogidos por sorteo, que se reúnen periódicamente con un adulto para ofrecer al alcalde el punto de vista infantil, como postula el artículo 12 de la convención. Las autoridades de la ciudad escuchan a los niños y tratan de atender sus propuestas (p. 15).

Tonucci (2015) argumenta que las ciudades están diseñadas por y para los adultos, razón por la cual a los niños se les ha arrebatado la posibilidad de jugar en las calles y de ir solos a la escuela, ya que la forma en la que están planeadas los obliga a recorrer distancias largas de la casa a un parque y de la casa a la escuela, lo cual hace necesario que un adulto deba llevarlos.

En Argentina existe un programa llamado Buenos Aires, Ciudad Amiga de las Niñas y los Niños, mismo que, de acuerdo con la descripción de Goldstein y Gómez (2012), busca un efectivo ejercicio de los derechos de los niños, así como su participación en propuestas para mejorar su entorno “se enfoca en intentar

dar un paso hacia la concreción de los derechos del niño y así modificar pautas preexistentes, estimulando la participación de los niños en la transformación de la ciudad al tiempo que intenta formar ciudadanos críticos del espacio que habitan” (p. 2).

El programa surge en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce a los infantes como sujetos de derechos y basa sus propuestas en las teorías de Tonucci. Asimismo, funciona mediante talleres en los que la niñez debate algún tema en específico que concierne a su entorno y, posteriormente, genera propuestas que hacen llegar al jefe de gobierno para que formen parte de la agenda pública. Finalmente, algunas de las propuestas se convierten en política pública (Goldstein y Gómez, 2012).

Uno de los ejemplos más completos de construcción de ciudadanía es La República de los Niños, situada en La Plata, Argentina. Conjuga elementos urbanísticos a lo largo de 53 hectáreas en donde los pequeños, además de poder visitar edificios representativos de instituciones públicas, deportivas, educativas, comerciales y religiosas —legislatura, palacio de justicia, casa de gobierno, palacio de cultura, banco, estación de ferrocarril, cuarteles de bomberos y policía, granja, estadio, marina, ejército aeronáutica, aduana, entre otros—, aprenden de manera vivencial lo que se hace en cada institución y, mediante diversos espectáculos, pueden conocer sus derechos, así como las costumbres de otras regiones del mundo, presenciar cuentos clásicos de múltiples autores y asistir a los talleres El derecho a la identidad, Taller de banco y Taller de educación vial, por citar algunos (Fundación Valorar, 2008).

Su construcción comenzó en 1949 y fue inaugurada en 1951, el financiamiento se realizó con recursos provinciales mediante el Instituto Inversor de la Provincia de Buenos Aires.

Considerado el mayor emprendimiento infantil de Latinoamérica y primer parque temático de América, la República de los Niños fue fundada con un doble propósito: el de esparcimiento creativo en un mundo de sueños y cuentos ligados a la infancia y el de aprender a ejercer los derechos y obligaciones que en todo país democrático poseen los ciudadanos. [...]

La República de los Niños, que a partir de 1979 pasa del ámbito provincial al municipal, es única en el mundo constituyendo un lugar infantil donde convive la formación ciudadana, las actividades recreativas, educativas, culturales, sociales, científicas y deportivas (Fundación Valorar, 2008, párrs. 3 y 9).

Por otra parte, en Bélgica, en 2006, se realizó un ejercicio de participación infantil, previo a las elecciones, llamado *Children and local elections*; lo organizó la Red flamenca de ciudades amigas de la infancia y consistió en hacer una consulta a los niños respecto a temas de su interés y depositar sus respuestas en la Carta de los Niños para poder influir en las votaciones de manera indirecta. Participaron mil trescientos infantes de sesenta municipios; con los temas elegidos se diseñó un cartel que contenía las diez preocupaciones más importantes con sugerencias concretas para hacer una ciudad más amigable.

Las preocupaciones principales de los niños se centraron bajo los eslóganes: "Los adultos pueden aprender mucho de los niños"; "Hola camarero, no soy un fantasma"; "Comportarse bien durante 10 horas, es demasiado tiempo"; "¿Qué queremos? Pregúntenos y haga algo con nuestras respuestas"; "Déjame explorar lo que yo quiero hacer [sobre deportes]"; "Escuchar, ver y HACER [Cultura]"; "Puedes hacerlo mejor, estimada escuela"; "Ya lo sabes, prefiero pasear en bicicleta"; "Los niños saben el porqué" y "Los niños buscan una casa con jardín en una área de juego" (Casas, González Montserrat, Navarro, Malo, Figuer, y Bertran, 2008, p. 551).

Las cartas las hicieron llegar a los municipios, a los partidos políticos, a los servicios de juventud locales y al Consejo de Juventud.

Por último, en Nandaime, un municipio de Nicaragua, la asociación civil Centro Oscar Ranulfo Romero realizó un proyecto llamado Niñez y adolescencia... Hacia la construcción de ciudadanía. Éste incluyó encuestas, encuentros de formación sobre derechos tanto con niños y adolescentes, como con actores locales, campamentos para la reflexión sobre participación y ciudadanía, foros de debate y obras de teatro.

Este conjunto de acciones enfocadas a fomentar la participación y el ejercicio de ciudadanía implicó un proceso de dos años, en los que se recopilaron las inquietudes de infantes y adolescentes de Nandaime; se trabajó de manera coordinada con padres de familia y actores como directores de escuela y autoridades municipales, todo ello originó *Construir ciudadanía desde la niñez y la adolescencia*, publicación que sirve como guía para el impulso de la participación de niños y adolescentes, y contiene resultados y propuestas de los mecanismos que se implementaron (Gaitán y Mejía, 2014).

Hacia la participación social infantil y juvenil en México

En México, a partir del nivel de educación básica se incluye la asignatura de Formación Cívica y Ética, esto como parte de una educación integral que contemple el desarrollo cognitivo, pero también la moral y formación ciudadana, puesto que

en la educación básica se articula en relación con tres grandes ejes formativos: persona, ética y ciudadanía. Éstos se vinculan estrechamente y contribuyen a que los

educandos tengan una perspectiva amplia que articula aspectos personales y sociales. Asimismo, desarrolla el interés de niñas, niños y adolescentes por participar en los asuntos públicos y favorece su desarrollo como ciudadanos activos (SEP, 2013, párr. 2).

Respecto a la formación ciudadana, el mismo portal describe:

No menos importante es la formación ciudadana que busca promover en los alumnos el interés por lo que ocurre en su entorno, en el país y en el impacto de procesos globales sociales, políticos y económicos, el aprecio y apego a una cultura política democrática y a un régimen de gobierno democrático. Los componentes esenciales de la formación ciudadana son la participación social, la formación de sujetos de derecho y la formación de sujetos políticos (SEP, 2013, párr. 5).

La asignatura se imparte de primero a sexto de primaria e incluye temas sobre derechos humanos, valores, preservación del medio ambiente, formas de convivencia, entre otros, que acercan a los alumnos a situaciones y comportamientos como miembros de una sociedad.

Por otro lado, el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora convertido en Instituto Nacional Electoral (INE), realiza una consulta infantil y juvenil desde 1997, dirigida a niños y adolescentes entre 6 y 17 años, cuya participación consiste en expresar su opinión respecto a situaciones o problemas que les afectan. Los resultados obtenidos son procesados por el INE, el cual, posteriormente, los da a conocer y, de esta manera, diversas instituciones pueden involucrarse con propuestas que buscan atender la problemática expuesta.

A continuación se presenta la Tabla 1 con las consultas que el INE ha realizado en los procesos electorales de 1997 a 2012:

Tabla 1. Consulta Infantil y Juvenil en los procesos electorales (1997-2012).

Consulta	Edades	Objetivo	Fecha	Observaciones
Elecciones infantiles de 1997 "La democracia y los derechos de los niños"	6 a 12 años	Elegir entre los derechos de los niños el que consideran más importante	Mismo día de la jornada electoral	Instalación de casillas en todo el país
Consulta infantil y juvenil 2000	6 a 17 años	Ponderar el reconocimiento de la población infantil como sujetos de derechos. Explorar condiciones para el goce de los mismos y de la participación civico-política	Mismo día de la jornada electoral	Instalación de casillas en todo el país
Consulta infantil y juvenil 2003	6 a 17 años	Posicionar el reconocimiento de la población infantil como sujetos de derechos. Explorar condiciones para el goce de los mismos y de la participación civico-política	Mismo día de la jornada electoral	Instalación de casillas en todo el país
Consulta infantil y juvenil 2006	6 a 17 años	Contribuir a mejorar el ambiente mediante prácticas y valores. Impulsar la convivencia democrática en espacios escolares	Periodo previo a la jornada electoral (una semana)	Ejercicio realizado en escuelas en colaboración con la SEP
Consulta infantil y juvenil 2009	6 a 15 años	Contribuir a mejorar el ambiente mediante prácticas y valores. Impulsar la convivencia democrática en espacios escolares	Periodo previo a la jornada electoral (una semana)	Ejercicio realizado en escuelas en colaboración con la SEP
Consulta infantil y juvenil 2012	6 a 15 años	Favorecer la democracia y vida digna	29 de abril	Se realizó en espacios abiertos, en el marco de la celebración del Día del Niño

La consulta correspondiente a 2015 se dividió en tres rangos de edad, 6-9, 10-13 y 14-17 años, y de acuerdo al INE (2015)

Este ejercicio será el punto de partida que dará pie al desarrollo de espacios en los cuales se delibere sobre los resultados obtenidos y para la colaboración con instituciones abocadas al trabajo con infancia y juventud, de modo tal que la opinión expresada por las y los participantes sea conocida por dichas instituciones y se considere en los procesos de toma de decisiones de política pública (p. 6).

Con los resultados que se obtengan, el INE buscará que las instituciones y la sociedad civil, den respuesta a las necesidades manifestadas por los niños y adolescentes.

Por otra parte, en el estado de Veracruz una propuesta alterna que atiende al derecho de participación de la niñez es el programa Cabildo Infantil, el cual se encuentra dentro de las actividades que realiza el DIF a través del Consejo Estatal de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia (CEDAS). Este cabildo se enfoca en fomentar la participación de niños con la propuesta de acciones en favor de su comunidad o municipio en temas como medio ambiente, seguridad, cultura y salud.

Este programa está dirigido a infantes entre 8 y 10 años que cursen tercero o cuarto de primaria o segundo nivel de curso comunitario del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), escuela oficial o particular incorporada del estado de Veracruz (DIF, 2015).

En los lineamientos del 4° Cabildo Infantil 2015 se describen los objetivos que se buscan alcanzar:

- Abrir espacios locales para que los niños ejerzan su derecho a la participación.
- Formar una actitud propositiva en la niñez para que a través de sus opiniones y propuestas de mejora en su municipio sean agentes de cambio.

- Contribuir en la construcción de una ciudadanía participativa.
- Fomentar en la niñez los valores de la democracia, la tolerancia, el respeto y la honestidad (DIF, 2015).

Para el desarrollo del Cabildo Infantil es necesaria la coordinación entre el DIF estatal, los DIF municipales, la Secretaría de Educación de Veracruz, el Organismo Público Local Electoral (OPLE), antes Instituto Electoral Veracruzano, y la delegación estatal del CONAFE.

El primer paso consiste en convocar a los niños, por medio de sus autoridades escolares; una vez inscritos presentan sus propuestas para que, en una etapa inicial, se elija a los representantes que, posteriormente, se presentarán ante alumnos de otras escuelas y, finalmente, elegirán los integrantes del cabildo infantil de cada municipio. Estos niños mantienen comunicación con el cabildo de su municipio, el cual escucha sus propuestas para analizarlas y darles seguimiento.

Otro de los programas del DIF es la Red de DIFusores de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Se dirige a personas de 10 a 17 años y tiene como objetivo la difusión de sus derechos así como su intervención en propuestas o proyectos en beneficio de su municipio. Para esta difusión es necesaria la participación de profesores, padres y madres de familia, y la comunidad en general.

Las actividades que realiza tienen como base un documento denominado Manual de participación infantil, el cual plantea el conocimiento sobre los derechos, la práctica de ellos y la elaboración de proyectos en beneficio de la niñez y adolescencia de su municipio, así como el desarrollo de las aptitudes creativas e imaginativas de las niñas, niños y adolescentes, a través de dinámicas de expresión, participación y juego (DIF, 2015, párr. 1).

Análisis y propuesta

Con base en los ejercicios anteriores, se observa un avance en la implementación de mecanismos que fomenten la participación de niños y jóvenes, lo que favorece la construcción de ciudadanía; en este ensayo se apuesta a la niñez y adolescencia como actores críticos de su entorno, capaces de generar los cambios necesarios para mejorar la calidad de vida.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), la población de 0 a 14 años representaban 28% de la población en el estado de Veracruz, de los cuales 107 942 pertenecen al municipio de Xalapa, divididos en 54 867 hombres y 53 075 mujeres. Así que las edades en las que se enfocan los programas nacionales se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 2. Edades en las que convergen los esfuerzos para el fomento de la participación de niños y adolescentes

Esfuerzos / Edades	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Asignatura Formación Cívica y Ética																		
Consulta infantil y juvenil 2015																		
Cabildo Infantil 2015																		
Red de Difusores																		

Fuente: Elaboración propia.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes y la Organización de Estados Americanos publicaron en 2010 el manual *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas*, resultado de la integración de las propuestas contenidas en

el Encuentro Interamericano sobre el Intercambio de Experiencias y Programas de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes realizado en la ciudad Querétaro, México, en abril de 2008; la Reunión del Grupo de Trabajo para la consulta preparatoria sobre Participación Infantil y Adolescente llevado a cabo los días 5 y 6 de febrero 2009 en Quito, Ecuador; las actividades realizadas durante el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, celebrado en Lima, Perú, en el mes de octubre del 2009, que, además de incluir mesas de diálogo y conferencias sobre participación, contó con la realización paralela del Primer Foro Panamericano de Niños, Niñas y Adolescentes (IIN-OEA, 2010, p. 1).

Dicho manual, además de presentar un marco teórico-conceptual sobre participación infantil y adolescente, propone ámbitos de acción para promover la participación atendiendo a grupos de edad y contiene una “matriz de la participación”.

En función de los mecanismos de participación en el país y en el estado que se mencionan en párrafos anteriores, la Tabla 3 queda de la siguiente manera:

Tabla 3. Ámbitos de aplicación para el fomento de la participación de niños y adolescentes

Ámbitos	0-5 años Primera infancia	6-12 años Escolares	13-17 años Adolescencia
Familia	■ — ■	■ — ■	■ — ■
Institución educativa	■ — ■	Formación cívica y Ética/Red de Difusores	Red de Difusores
Comunidad	■ — ■	Cabildo Infantil 2015/ Red de Difusores	Red de Difusores
Esfera pública	■ — ■	Consulta infantil y juvenil 2015	Consulta infantil y juvenil 2015

Asimismo, de la Tabla 3 se observa que una vez identificado el rango de edad es necesario ubicar desde dónde se puede implementar un programa que fomente la participación de los niños y adolescentes. Existen distintos y varios ámbitos en los que pueden desenvolverse e interactuar, tales como el familiar, el escolar, el comunitario y el social (familia, institución educativa, comunidad y esfera pública, respectivamente).

De manera paralela a los mecanismos de participación que plantean las instituciones y asociaciones civiles, deben tomarse en cuenta las propuestas de mecanismos externadas por los niños y adolescentes. Para lo cual se recomienda hacer un diagnóstico que atienda el ámbito en el que se quiere actuar (escuela, comunidad e incluso municipio). Luego, se convoque a niños y jóvenes para aplicarles una encuesta o solicitar que mediante dibujos expresen sus propuestas.

Como ejemplo, se comparten algunas propuestas que se recabaron en el municipio de Nandaime, en Nicaragua.

- Proponemos realizar un campamento, en el cual sean invitados niños y niñas de todos los barrios; niños y niñas que van a la escuela y los que no van. La propuesta de nombre del campamento es: "Nuestra voz vale".
- Proponemos que aprovechen las piñatas y eventos recreativos donde van muchos niños y niñas, primero para divertirse (bailar, cantar y jugar) y luego hacer la reunión de consulta.
- Aprovechar lugares de diversión y deportivos, ejemplo: canchas de béisbol, etcétera.
- Convocar a niños y niñas para realizar caminatas, donde darán a conocer cartas con sus peticiones y necesidades de problemáticas.
- El Alcalde debe escuchar a los niños y niñas a través de entrevistas grupales en la alcaldía y en las escuelas.
- Realizar asambleas o cabildos en las que participen niños, niñas, adultos y jóvenes para que todo el mundo sepa de las necesidades de cada quien.

- Crear y organizar un consejo permanente de niños y niñas, este consejo consultaría a otros niños y niñas (Gaitán y Mejía, 2014, p. 58).

Lo anterior representa una herramienta que se puede implementar en la ciudad de Xalapa y contribuiría al fortalecimiento de las acciones que se han llevado a cabo.

En el país, la asociación civil México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) también tiene la opción de réplica en escuelas primarias de Xalapa, misma que podría ser un primer paso para el fomento de la participación de la niñez. La familia y la escuela son los ámbitos más cercanos y fundamentales de socialización; actores como los padres y maestros son quienes influyen de manera directa en la formación de los niños y jóvenes. Es por ello que desde casa es indispensable que se inculquen los valores y se refuercen en la escuela para converger en el fortalecimiento de una cultura de la legalidad que se traduzca en construcción de ciudadanía.

MUCD (2012) tiene el proyecto Acompañamiento integral para promover la cultura de la legalidad en la escuela, para el cual desarrolló el manual *La educación cívica y ética para primaria. Construyendo ciudadanía desde las aulas*, que tiene como propósitos particulares: fortalecer las competencias de los docentes, a fin de que incorporen más elementos promotores de una cultura de la legalidad a través de la asignatura Formación Cívica y Ética; impulsar la cultura de la legalidad en las familias de la comunidad escolar, y favorecer ambientes de convivencia, respeto y participación en las escuelas primarias.

Las estrategias están programadas en cinco etapas: gestión, sensibilización, intervención, evaluación y sistematización de la experiencia. Están apoyadas por entrevistas, diagnósticos, capacitación a docentes, talleres a familias y actividades con los niños.

Figura 1. Estrategias del manual *La educación cívica y ética para primaria. Construyendo ciudadanía desde las aulas*



Fuente: Elaboración propia con información de MUCD (2012).

La Figura 1 muestra las acciones que se incluyen en las etapas y durante el proceso se brinda asesoría, seguimiento y evaluación. Las estrategias se trabajan sobre tres ejes, en la Figura 2 se exponen los temas de estos últimos:

Figura 2. Ejes y temas del manual *La educación cívica...*



Fuente: Elaboración propia con información de MUCD (2012).

Los objetivos son capacitar docentes para fortalecer sus conocimientos y desarrollar habilidades adicionales para la enseñanza de la asignatura mencionada y la promoción de la cultura de la legalidad en el aula; pensar en talleres para padres de familia que sensibilicen a los participantes sobre la importancia de fomentar y promover la cultura de la legalidad en el hogar, al mismo tiempo que ayuden a reforzar el trabajo realizado por parte del docente y de los alumnos en las aulas. Asimismo, se plantean actividades con niños para intervenir de manera formativa en el fortalecimiento y la promoción de los contenidos de la asignatura de Formación

Cívica y Ética, que apoyen a la construcción de una cultura de la legalidad desde las aulas (MUCD, 2012).

Hacia una propuesta integral

A manera de recapitulación, con base en los programas o acciones aquí descritos y en respuesta a la búsqueda de mecanismos efectivos de participación ciudadana para la niñez y la adolescencia, plantea la siguiente propuesta denominada: Construcción de la ciudadanía 1, 2, 3 por mí y por todos mis amigos, basada en tres ejes. El primero sería educación en valores, el cual considera la casa como el espacio de intervención, donde niños y adolescentes conviven diariamente y la mayor parte del tiempo con la familia. Allí se aprende, en principio, por imitación y, en segundo término, por lo que enseñan los padres respecto a lo que se debe hacer y lo que no es correcto; es el ámbito primordial donde se establecen límites y se hacen valer sus derechos. De acuerdo con Zuluaga (2004):

Una apuesta de la familia por la formación de ciudadanía en los niños y niñas, es enseñarles a reconocerse a sí mismos como sujetos de derechos en su relación con los otros, que también son sujetos de derechos, pero así mismo a reconocer a los otros en igualdad de condiciones (pp. 95-96).

El siguiente eje es el fortalecimiento de valores. Si bien el lugar de acción es la escuela, el aula es el otro espacio de convivencia donde se adquieren de manera formal conocimientos pedagógicos, pero también se aprenden nuevas maneras de socializar y de comportarse. En este espacio los maestros representan la autoridad y sus formas de actuar ante el grupo pueden influir en las conductas futuras que adoptarán los alumnos como parte de

su formación. Programas como el Acompañamiento Integral para Promover la Cultura de la Legalidad en la Escuela, de la Asociación México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), representan una herramienta que fortalece los conocimientos adquiridos con la asignatura de Formación Cívica y Ética en el aula, además de involucrar a los padres en talleres para trabajar en la misma sintonía desde casa.

El último eje propuesto es mecanismos de participación y refiere que un lugar de intervención puede ser la colonia, la comunidad o el municipio, dependiendo del programa que se decida realizar. El punto a destacar es que esos mecanismos que están actualmente establecidos representen una verdadera forma de participación en la que los niños y adolescentes puedan ser escuchados y sus propuestas llevadas a cabo.

Es fundamental el trabajo en casa y escuela, sin embargo, es importante que las instituciones completen el ciclo hacia una efectiva construcción de ciudadanía, “aunque la familia ejerce un papel protagónico en la construcción de ciudadanía, no es la única responsable, dicha construcción implica necesariamente un esfuerzo colectivo de ésta, la sociedad y el Estado” (Zuluaga, 2004, p. 97).

En este sentido, se propone también revalorar el ejercicio que se hace con el Cabildo Infantil; no se pueden quedar sólo en evento político sino que efectivamente se deben escuchar e implementar las propuestas de la niñez y darles la difusión correspondiente. Como mencionan Sauri y Márquez (2009):

[no] estamos hablando de ejercicios como el cabildo de los niños por un día o los parlamentos infantiles una vez cada tanto (entre otros tantos que se repiten por todos lados), que sólo constituyen ejercicios para que niñas y niños “aprendan” de la vida política, pero que nunca significa que desde estas estructuras se tomen decisiones. Más

bien nos referimos a aquellos que fomentan efectivamente que niños y niñas participen en la toma de decisiones pero para ello, tienen que asemejarse más (en competencias, habilidades y conocimientos) a las de personas adultas (p. 75).

Será necesario recurrir a otras formas de organización de niños y adolescentes que no se basen en formas adultas de organizarse, mismas que pueden salir del diagnóstico que se haga. No obstante, uno de los principales obstáculos para brindar espacios y mecanismos de participación para niños y adolescentes es el poder, ya que crea una sensación de estabilidad, de seguridad, de control, que difícilmente los adultos quieren ceder a las nuevas generaciones (López y Guaimaro, 2009). Sauri Márquez (2009), recomienda evitar el adultocentrismo que

no sólo se expresa en las formas más evidentes de manipulación y uso decorativo de niños y niñas: también se hace presente aún en esfuerzos más auténticos de fomentar su real empoderamiento. Tal situación podemos observarla en dos situaciones comunes: el adultocentrismo de la infantilización participativa y las estructuras y dinámicas adultas como modelos para la participación infantil (p. 71).

Esto significa que, aunado a la implementación de una estrategia o mecanismo de participación infantil y juvenil, se deben tomar en cuenta ideas propuestas por los mismos niños y adolescentes, puesto que es indispensable considerar que los formatos de participación de los adultos no son los únicos ni los más efectivos siempre para alcanzar una verdadera participación social.

La Figura 3, que a continuación se presenta, ilustra lo propuesto hasta aquí:

Figura 3. Ejes de construcción de la ciudadanía 1, 2, 3 por mí y por todos mis amigos



Fuente: Elaboración propia.

Se requieren esfuerzos de parte de todos los actores sociales para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los niños y jóvenes por lo que éstos deben ser tomados en cuenta, pues como bien plantean Del Cura, Gaitán, Leal, Luengo, Manueti, Mena, Prieto, Roch, Tiana y Tonucci (2008) “Ellos no serán sino que ya son seres humanos que actúan e interactúan con otros seres humanos en el espacio urbano. Se trata de reconocer, de una vez, que ya están ahí, y que tienen capacidad de ser, pensar y actuar en la ciudad” (p. 37).

Un aspecto más a considerar y que sólo se mencionará, ya que por su complejidad sería tema de otro trabajo, es el papel

fundamental de la evaluación de la efectividad de los mecanismos, políticas, estrategias o programas destinados a favorecer la participación social. Para ello vale la pena compartir que existe una serie de indicadores creada específicamente por el Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes, situado en Uruguay, perteneciente a la OEA, que se especializa en niñez y adolescencia y “asiste a los Estados en el desarrollo de políticas públicas, contribuyendo a su diseño e implementación en la perspectiva de la promoción, la protección y el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la región” (INN, 2015, párr. 1).

En sus publicaciones, basadas en 85 años de experiencia, tiene un *Menú de indicadores y sistema de monitoreo del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes*, el cual propone tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de impacto. Los primeros refieren a la presencia de información respecto al derecho de la participación dentro del marco legislativo nacional y local, es decir, la existencia del marco legal que contemple este derecho (leyes, decretos, normas, reglamentos).

Los indicadores de proceso, por su parte, miden el seguimiento que se le da a planes, programas y estrategias implementadas para la ejecución de mecanismos orientados a la promoción del derecho a la participación de niños y adolescentes. Y, por último, los de impacto miden la efectividad de los programas, políticas o estrategias aplicadas, en función de los cambios y transformaciones propuestos por los niños y adolescentes respecto a si sus propuestas fueron tomadas en cuenta (IIN, 2010).

Ese manual incluye en qué consiste cada uno de los indicadores, así como su ficha técnica correspondiente. Además de que realiza una extensa descripción de cómo se puede monitorear la participación de los niños y adolescentes en la región.

Asimismo, considera indispensable la profesionalización de todos los actores que intervienen en el diseño, la planeación,

implementación, ejecución y el monitoreo de políticas públicas enfocadas en el fomento de la participación infantil.

Conclusiones

Este texto repasa el panorama de lo que se ha hecho y lo que se hace en los ámbitos internacional, nacional y local, atendiendo a un marco legal que parte de la Convención de los Derechos del Niño y que pretende hacer valer los derechos de los niños y adolescentes, respecto al derecho a la participación.

Para que esto se logre será necesaria la intervención de instituciones de los tres órdenes de gobierno, de organismos no gubernamentales y de la sociedad en general. Existen propuestas valiosas de asociaciones civiles que pueden conjugarse con las políticas públicas para alcanzar mayor efectividad.

La estrategia que se propone, consistente en ejes focos, Construcción de ciudadanía: 1, 2, 3, por mí y por todos mis amigos se puede implementar en la ciudad de Xalapa, a partir, primero, de una pequeña muestra piloto que permita monitorear los resultados obtenidos y, dependiendo de sus alcances, realizarlo a una escala mayor.

Asimismo, será de vital importancia dar una adecuada difusión a todas las medidas y los mecanismos que fomenten la participación ciudadana de la niñez y adolescencia. Además, deberá buscarse que dichos mecanismos sean inclusivos, lleguen a mayor número de niños y jóvenes y, respecto a los más pequeños que no entran en el rango de edad, será necesario que se trabaje en valores con educación no formal.

La profesionalización de los actores que intervengan es fundamental, pues el reto es muy grande y pese a que existen mecanismos y acciones enfocados a garantizar el derecho a

la participación todavía no se logra que culminen en toma de decisiones y ejecución de políticas públicas.

Es fundamental que exista la voluntad política de incluir estos temas y acciones como parte de los planes de estudio desde primeras etapas de la formación estudiantil, partiendo de los niveles educacionales tempranos (preescolar, primario, secundario) hasta el universitario; de ese modo, la construcción de ciudadanía que se recibe en el hogar y en la comunidad será fortalecida y encaminada desde las aulas.

La evaluación será indispensable tanto para los presupuestos basados en resultados y la asignación de recursos, así como para implementar las mejoras que se requieran. Además, permitirá medir alcances y niveles de participación en niños y jóvenes, antes y después de la implementación de programas.

Referencias

- Cámara de Diputados. (2015). *Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*. Recuperado de: www.leyderechosinfancia.mx/wp_content/uploads/2015/02/LGDNNA-300915.pdf
- Casas, F., González, M., Montserrat, C., Navarro, D., Malo, S., Figuer, C., y Bertran, I. (2008). *Informe sobre experiencias de participación social efectiva de niños, niñas y adolescentes*. Madrid: Secretaría General Técnica y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Del Cura, P., Gaitán, L., Leal, J., Luengo, G., Manueti, D., Mena, M.S., Prieto, I., Roch, F., Tiana, A., y Tonucci, F. (2008). V

Encuentro la ciudad de los niños. La infancia y la ciudad: una relación difícil. Madrid: Acción Educativa.

Desarrollo Integral de la Familia. (2015). *Lineamientos 4° Cabildo infantil 2015*. Recuperado de: <http://201.147.64.110/difusion/4cabildoinfantil/material/lineamientos-formatos.pdf>

—————. (2015). Red de DIFusores de los derechos de la niñez. Recuperado de: www.difuer.gob.mx/2015/01/red-de-difusores-de-los-derechos-de-la-niñez/

Fundación Valorar. (2008). *República de los niños*. Recuperado de: <http://www.fundacionvalorar.org.ar/republica2008/Historia.asp>

Gobierno del Estado de Veracruz. (25 de junio de 2015). Crece la red de difusores de los derechos de los niños en Veracruz [Comunicado]. Recuperado de: <http://www.veracruz.gob.mx/blog/2015/06/25/crece-la-red-de-difusores-de-los-derechos-de-los-ninos-en-veracruz/>

Gaitán D., y Mejía, E. (2014). *Construir ciudadanía desde la niñez y la adolescencia*. Nandaime, Nicaragua: Centro Oscar Arnulfo Romero.

Goldstein, M., y Gómez, M. (2012). *Proyecto de investigación: políticas socioculturales orientadas a la infancia en la comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Argentina: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN). (2010). *Matriz de la participación*. Recuperado de: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/materiales-publicaciones.shtml>
- . (2010). *Menú de indicadores y sistema de monitoreo del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes*. Montevideo: OEA.
- . (2015). Bienvenidos al INN. Recuperado de: iin.oea.org
- INN-Organización de los Estados Americanos. (2010). La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos de Niño. Recuperado de: www.iin.oea.org/IIN/Pdf/Resumen%20ejecutivo%20-%20Participación.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2015). Consulta infantil y juvenil 2015, carpeta informativa. México. Recuperado de: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantil_yJuvenil2015/pdf/CarpetaInformativa.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2010). Censo de población y vivienda 2010. México: INEGI. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/>
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En *Gaceta Oficial*. Recuperado de: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/NINOS300316.pdf>
- México Unido Contra la Delincuencia. (2012). *Cultura de la legalidad. Proyecto integral para escuelas primarias*.

Recuperado de: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Proyecto-integral-para-escuelas-primarias-c1009i0.html>

Sauri Suárez, G., y Márquez, A. (2009). *Participación infantil: derecho a decidir. Guía metodológica y conceptual para acompañar experiencias de participación infantil*. México: Editorial Derechos Infancia México, A.C.

Secretaría de Educación Pública. (2013). *Educación básica. Programa de estudio. Primaria*. Recuperado de: <http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/index.php/formacion-civ>

Tonucci, F. (2015). *La ciudad de los niños*. Barcelona: Graó.

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (1991). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: ONU.

Zuluaga, J. B. (2004). La familia como escenario para la construcción de ciudadanía: una perspectiva desde la socialización en la niñez. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2 (1).
Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-715X2004000100005&script=sci_arttext

Convivencia escolar: discurso, realidad o utopía en las escuelas mexicanas

Ruth Patricia Ramírez Plata

Resumen

El presente texto considera la importancia de la convivencia escolar, así como su presencia tanto en el debate educativo-académico como en el social-gubernamental de nuestro país; al tiempo que cuestiona sus transiciones y connotaciones como, primero, discurso recuperado en marcos legales e históricos mexicanos; segundo, realidad problemática de una escuela inmersa en conflictos, violencia y delincuencia; y, por último, utopía (idealización) del Estado mexicano por crear potenciales ciudadanos democráticos, pacíficos e inclusivos a partir de la prevención de dichos problemas en las escuelas del territorio mexicano. Medidas preventivas que buscan, más que erradicar estos fenómenos en los espacios escolares, crear medidas que aminoren los impactos nocivos para el alumno, la institución escolar y la sociedad mexicana.

Palabras clave: vivir en compañía, comunidad escolar, marcos legales, escuela pública, concepto deconstruido.

Introducción

El ser humano no es una entidad aislada, es un ente complejo que no puede formarse sin lo que lo rodea o ser inmune a ello; no es un individuo antisocial, por el contrario, se desarrolla en el contacto con los demás, en el conjunto de relaciones que crea con sus semejantes, y el diálogo que entabla con el tiempo histórico de su sociedad inmediata.

He aquí que el objeto de este texto sea la convivencia escolar como un acto humano de los alumnos sobre compartir espacios supeditados a los límites de la escuela, cuya relevancia y conceptualización deviene de tres paradigmas de reflexión: discurso, realidad problemática y utopía. Esto último cuando se le pide a ese acto humano y social ser un mecanismo de prevención de fenómenos sociales contingentes, pero riesgosos los conflictos, la violencia y la delincuencia dentro de las escuelas mexicanas.

Para ello, primero se definen y delimitan nociones respecto a la convivencia y la convivencia escolar a través de una selección arbitraria de textos y marcos legales mexicanos, los cuales exponen la deconstrucción histórica que el término convivencia escolar ha tenido en el discurso público sobre la educación en México y su conceptualización de acuerdo a las necesidades educativas institucionales y gubernamentales del Estado mexicano.

Enseguida se habla sobre cómo el anhelo y la necesidad de convivencia, en los centros educativos mexicanos, se interrumpe e imposibilita por los problemas propiciados por las relaciones humanas y sociales entre los miembros de la comunidad escolar: conflictos, violencia y delincuencia.

Posteriormente se analiza la convivencia escolar como una utopía del Estado mexicano al buscar medidas y políticas preventivas que logren una satisfactoria o saludable convivencia dentro de los centros educativos a partir de cualidades democráticas, inclusivas y pacíficas en las relaciones entre los miembros de la comunidad escolar. Además, se cuestiona la efectividad de un enfoque preventivo de la violencia y la delincuencia, así como el alcance de convivencia escolar en las escuelas de nuestro país.

Se concluye con reflexiones sobre la importancia de atender un concepto con significaciones pragmáticas y sociales como la convivencia escolar en la búsqueda de formar futuros ciudadanos e individuos que sepan convivir para alcanzar el bienestar de todos.

Discurso sobre la convivencia: de derecho constitucional a educación con calidad

La habilidad para saber cohabitar con el otro u otros es lo que se llama, en términos generales, convivencia. Si bien existe también la búsqueda de soledad como *modus vivendi* para construir independencia e identidad, saber convivir es el procedimiento más ancestral y casi natural al hombre para vivir y pertenecer a un lugar. La palabra convivencia implica, incluso, etimológicamente ese significado. Procede del latín *convivere*, formada a su vez por el prefijo *cum* (con, compañía) y la raíz *vivere* (vivir), de allí que convivencia sea la sustantivación de “vivir en compañía de otro u otros” (Real Academia Española, 2015).

La palabra convivencia trae implícita la responsabilidad de aceptar al otro, la noción de saber compartir espacios, el acto de querer vivir en comuna. Los seres humanos son conscientes

de que necesitan convivir para sobrevivir; ser sociable, ya que como decía Aristóteles: “El hombre aislado o es un bruto o es un dios”.

Si se desea convivir y coexistir sanamente en sociedad, entonces se debe aceptar la responsabilidad de crear pactos, reglas y mecanismos que regulen, eviten o prevengan las contingencias que dicho modo de vivir puede conllevar.

Trasladar la anterior conceptualización de convivencia al plano escolar y adjetivarla en los límites de la escuela implica lo que Norberto Daniel Ianni (2003) expresa respecto a la escuela: “como institución educativa, es una formación social en dos sentidos: está formada a partir de la sociedad y a la vez expresa a la sociedad. Lo que se habla en cada escuela, es el lenguaje particular de la sociedad” (párr. 2).

No obstante, no hay una definición unívoca de convivencia escolar ya que está sujeta a corrientes de pensamiento, autores, estudios, al voluble tiempo histórico y contexto en que es usada, y a los propósitos de las disertaciones con la que es utilizada.

Como primera premisa se considera que convivencia escolar es una deconstrucción conceptual contemporánea y posmoderna de sus componentes de significado, “convivencia” y “escolar”, trasladado y apropiado por el discurso político-gubernamental sobre la educación a lo largo de los años. Entendido discurso como “el uso de la lengua en las diversas actividades comunicativas, los diversos factores del contexto en que aquella se realiza [...], de la función que cumple y de las reglas y convenciones sociales y culturales que lo regulan” (Instituto Cervantes, 2015).

Siempre ha sido prioridad el aspecto educativo (posiblemente en todas las sociedades o países del mundo lo es) y, sobre todo, convivencia es una palabra repetida junto al tema educativo en textos donde no sólo la canalizan como un fin para el desarrollo

humano a través del ejercicio del derecho a la educación, sino también para el desarrollando social del ser humano.

Al respecto, el artículo 3° de nuestra Carta Magna formula que la educación

contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos (Fracción II, inciso c).

Si la Constitución es la máxima fundamental “de un Estado, con rango superior al resto de las leyes, que define el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política” (DRAE, 2015), entonces indirectamente, “convivencia” está vinculada al discurso público mexicano de la educación, pero convivencia escolar no es enunciado o definido en tales términos, ni le es dado un papel relevante en los asuntos educativos del país; se recurre más bien al término convivencia como una finalidad humana alcanzable mediante la educación, ésta un derecho humano y bien público para el desarrollo social equitativo de los ciudadanos mexicanos.

Deben observarse estos gérmenes conceptuales de convivencia escolar desde la óptica del momento y contexto histórico de la promulgación de la Constitución de 1917, pues revela los compromisos y principios legales que el mexicano lleva a cabo para que su vida en sociedad se desarrolle en condiciones normales, al igual que muestra las intrincadas relaciones que hay entre lo social, público, humano y educativo para alcanzar convivencia.

Con dicha Constitución, México intentaba regular el caos social y político dejado por la Revolución mexicana, así como resarcir los vacíos de mejores condiciones de vida para los mexicanos a partir de la educación, la cual al no ser para todos generaba, brechas sociales que dificultaban la convivencia de un mexicano con el otro.

El proyecto educativo en esos años de intenso conflicto social, violencia y desorden estaba concebido y liderado por entusiastas intelectuales y humanistas quienes concebían a la educación como un bien humano igualitario. Uno de ellos era Vasconcelos, un intelectual entusiasta quien instiga la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), donde como Secretario emprende sus ideales de combatir la pobreza y la ignorancia del mexicano por medio de la educación pública (responsabilidad del Estado), popular (para el pueblo) y mestiza (su adjetivo para el verdadero ser del mexicano). Asimismo, esta educación de Vasconcelos estaba trazada mediante tres componentes: “el maestro, el artista y el libro, por lo que la SEP se estructuró en tres departamentos: Escolar, Bibliotecas y Bellas Artes” (Espinosa, 2002). Además, su noción de escuela y las funciones sociales de ésta se concentran en el modelo Casa del Pueblo, nombrado e ideado por Enrique Corona Morfín (1963), quien al respecto dice:

Constituir la escuela para la comunidad y la comunidad para la escuela. Se pretende que la escuela rural indígena sea el resultado de la cooperación de todos los vecinos del lugar ya sean niños, niñas, hombres o mujeres adultos, que sea considerada como algo absolutamente propio de la localidad y que desarrolle sus actividades teniendo siempre presente los intereses colectivos (p. 36).

No hay pronunciamientos directos respecto al concepto convivencia escolar, aunque si existen los términos aislados y las

prácticas de convivencia, en su sentido genérico, subyacen en el discurso constitucional y público de esos años.

El tiempo transcurre, los contextos y los eventos históricos cambian la manera en que son proyectados los conceptos al igual que las prácticas de existir y convivir encapsulados en dichos conceptos. Con los conflictos bélicos como las I y II Guerras Mundiales y la Guerra Fría, el ser humano demuestra su actuar autodestructivo, violento y problemático, además de sus serias deficiencias para vivir con aquellos que son diferentes a él por cuestiones de territorio; no obstante, también desarrolla nuevas perspectivas de conocimiento para estudiar dicho comportamiento humano, así como entender sus necesidades vitales.

Las teorías de Chomsky, por ejemplo, cisman de alguna manera las formas en que se supone aprende el ser humano; el constructivismo se vuelve sumamente importante como método de enseñanza, así como el hombre se vuelve más específico sobre lo que desea y necesita en sus disertaciones públicas sobre la educación.

Los discursos públicos acerca de la educación cambian y, por ende, las concepciones lo hacen. Hacia los años noventa del siglo XX, el Gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) arguye su proyecto titulado Modernización de la Educación, donde busca reformar los planes de estudio y los programas de la educación preescolar, primaria y secundaria, así como federalizar el sistema educativo nacional, aunque, como apuntan Espinosa y Mesta, dicha federalización del sistema educativo mexicano “en realidad es la culminación de un proceso que había iniciado tiempo atrás, sobre todo con Solana cuando fue secretario de educación por primera ocasión y que es, en la práctica, la descentralización de los servicios educativos. El contexto, sin embargo, no era ya el mismo” (Cit. por Espinosa, 2002).

Los postulados básicos de dicho proyecto se traslucen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992, del cual deriva, un año más tarde, la Ley General de la Educación (1993), que dice:

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá [que...] infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad (Fracción V, p. 2).

Nuevamente la palabra convivencia es enunciada y, aunque todavía está supeditada al discurso de la educación, ésta no es únicamente vista como un derecho fundamental en abstracto, sino como un proceso de conocimiento y práctica pública democrática, indica cómo el ciudadano mexicano se relaciona con el Estado al externar su voz y exigir la cobertura estatal de una de sus necesidades básicas: vivir en paz y con bienestar educativo.

La expresión de convivencia escolar como tal no está en los marcos legales e históricos de México; ha existido como un acto subyacente y soslayado por la preocupación en generalizar, principalmente, los valores y cualidades de la educación, en su sentido genérico. Asimismo, puede decirse que el discurso público y social sobre la educación no estaba aún preparado para expresar sus consternaciones sobre particular problemas de la educación.

En pleno apogeo de Internet, los medios de comunicación y las redes sociales, el vigente Gobierno emprendió una serie de cambios constitucionales y proyectos encaminados al logro de un desarrollo integral del país en varios de sus ámbitos vitales. Uno

de ellos, por supuesto, fue la educación. Con génesis en la Reforma Educativa¹ y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018², cimentado en fundamentos legales como nuestra Carta Magna y la Ley General de Educación, se crea el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE), cuyo foco primordial es la construcción de un México con educación de calidad, meta nacional que implica la

educación forme para la convivencia, los derechos humanos y la responsabilidad social, el cuidado de las personas, el entendimiento del entorno, la protección del medio ambiente, la puesta en práctica de habilidades productivas y, en general, para el desarrollo integral de los seres humanos (p. 24).

De allí que convivencia escolar sea mencionada como tal en los actuales textos de la Secretaría de Educación Pública y, al menos en un plano de disertación escrita, ocupa un lugar significativo en los procedimientos y las acciones que desea implementar el Estado mexicano para la prevención de fenómenos que intenten interrumpir tal meta de convivencia humana y social en las escuelas del país. Y si bien en pleno siglo XXI tiene varias connotaciones, en general es definido como

un proceso dinámico y en construcción que permite entablar relaciones democráticas e incluyentes, por ende pacíficas, entre los integrantes de la comunidad escolar, favoreciendo los espacios de aprendizaje y el clima escolar. Desde este

¹ Es una constitucional presentada por el Presidente de la República dentro del marco de los acuerdos establecidos en Pacto por México, aprobado por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado el 21 de diciembre del mismo año. Fue declarada constitucional por el Poder Legislativo y promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013. Al día siguiente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

² Aprobado el Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013; consiste en la búsqueda de cinco metas nacionales focalizadas en un México pacífico, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad social mediante estrategias transversales como democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno y perspectiva de género.

sentido, la convivencia es una herramienta fundamental para “aprender a aprender”; al tiempo que constituye un fin en sí misma, “aprender a convivir” (SEP, 2015, p.16).

Era importante realizar este recorrido de búsqueda del término convivencia escolar para mostrar que no han cambiado las prácticas de la educación, su importancia para el ser humano y la sociedad, así como sus problemas o los vacíos dentro de sus sistemas; lo que se trasladó es el foco de análisis de su estudio, así como los tratamientos que el discurso público realiza para garantizar este derecho fundamental para el bienestar individual y colectivo de sus ciudadanos.

Si bien convivencia escolar no es un concepto unívoco en sus elementos definitorios, sí está construido sobre discursos que exhiben y explicitan las necesidades y anhelos de la sociedad en una época histórica como la nuestra: tecnológica, fragmentada y problemática. Entonces, la convivencia escolar se vislumbra como una noción adjunta a la empresa educativa que ayuda al ente mexicano a obtener herramientas cognoscitivas, al mismo tiempo que le provea de otras para aprender a convivir frente a las problemáticas que la vida escolar le coloque, como entrenamiento de las que la sociedad le presentará en el futuro.

Realidad problemática de la convivencia escolar en las escuelas mexicanas: conflictos, violencia y delincuencia

Concebir a la convivencia escolar como un instrumento cognoscitivo digno de enseñarse en las escuelas, así como un mecanismo de sociabilidad humana involucra al menos dos situaciones a considerar: uno, el foco de análisis contemporáneo acerca de la educación no está en el qué educativo, sino sobre la

virtualidad de la práctica educativa (quiénes, cómo y por qué); y dos, convivencia escolar es la expresión lingüística que encapsula de mejor manera la realidad dinámica y virtual de las relaciones humanas y de sociabilidad que los miembros de una comunidad escolar construyen dentro de escenarios físicos como la escuela, la cual, a su vez, al

ser una institución pública, está sometida y padece los efectos producidos por la crisis social que la atraviesa, e incide tanto en la singularidad de cada uno de los actores como también en el colectivo institucional que conforman, y se pone de manifiesto en problemáticas concretas y observables (Ianni, 2002, párr. 3).

La escuela no sólo es un lugar físico de formación y aprendizaje, sino uno simbólico que virtualiza las relaciones de cada uno de los miembros de la comunidad escolar, ésta integrada tanto por los alumnos y los maestros, como por los padres de familia, los directivos, el personal de supervisión y de apoyo escolar (SEP, 2015).

No obstante, debe considerarse que estos miembros son, antes que todo, sujetos humanos volubles y diversificados en formas de pensar, actuar y reaccionar ante el contacto con sus semejantes y los códigos de vivir que la escuela le ofrece. Los alumnos, en general, son mentes en ciernes y en proceso temprano de desarrollo intelectual y emocional, cuyas actitudes y disposiciones para relacionarse con sus iguales, la aceptación de códigos externos para socializar fuera de su ámbito familiar y el contacto con sujetos humanos no coetáneos a ellos crearán una realidad problemática.

Esto último en tanto que la escuela es simiente de conflictos, además de potencial espacio reproductor de manifestaciones violentas y delincuenciales, eventos que modifican los estándares

de normalidad y sanidad que se anhela propicie la convivencia escolar.

Los conflictos, como Muñoz M. (2004) expresa, son la “contraposición de intereses y/o percepciones” (p.154), puesto que

es normal que al coexistir —vivir juntos— tengamos desavenencias y que muchas de ellas ni siquiera seamos conscientes de que existen, bien porque no nos afectan demasiado, bien porque no les concedemos importancia. Pero esto no se produce gratuitamente, sino porque en nuestro aprendizaje, en nuestra socialización, nos hemos dotado de mecanismos para lograr nuestros objetivos, en nuestra convivencia, con el menor gasto de energías posible (p.162).

Es irrefutable que la reunión de estudiantes, maestros, directivos y familiares en un mismo espacio, con sus correspondientes necesidades, intereses, percepción del mundo, objetivos y posturas respecto a lo que les rodea, además de conciencia, provoquen conflictos que dificulten el cauce de una sana convivencia.

De este modo, la comunidad escolar está construida sobre el principio de tensión, pues como apunta Alzate (1998), “todo conflicto comporta cierto grado de incompatibilidad percibida entre las partes con respecto a los objetivos o con relación a los medios utilizados para alcanzarlos” (p. 28).

Dos individuos no son iguales ni siquiera por el hecho de compartir genes humanos, así que las relaciones interpersonales de alumno-alumno, alumno-maestro, o las institucionales de alumno-institución-maestro, alumno-institución generan tantos tipos de relaciones subsecuentes como conflictos posibles.

Martínez-Otero (2005) enlista una serie de conflictos escolares que tienen sus causas en estas desavenencias personales e institucionales de los miembros de la comunidad escolar.

La pérdida de la armonía en el claustro por sobrecarga de tareas, por abuso de poder, por desacuerdos sobre estilos de enseñanza, por incapacidad para el trabajo en equipo, por pobre identificación con el proyecto educativo del centro, por desavenencias con el equipo directivo, por escasa formación docente [...] La desmotivación del alumno, el empleo de metodologías docentes poco atractivas, el fracaso escolar, una insuficiente sensibilidad hacia las necesidades de los alumnos, la dificultad para trabajar con grupos, la consideración del profesor como una figura de autoridad contra la que hay que rebelarse, etcétera (p. 36).

Asimismo, este autor afirma que los conflictos no son del todo negativos, pues si bien no es posible creer en el logro de una comunidad escolar 100% armónica y libre de problemas, tampoco es sensato pensarla como un colectivo incontrolable y regido sólo por los enfrentamientos.

Los conflictos son fenómenos omnipresentes en casi toda realidad humana, incluida la realidad escolar mexicana, pero éstos pueden ser resueltos y construirse a partir de ellos; por otro lado, cuando no hay resoluciones o éstas son erróneas, o las menos adecuadas a las situaciones de conflictividad, entonces, se pasa a un nivel más riesgoso de proliferación de peligro para la convivencia escolar: la violencia.

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (2014) dice al respecto: “todas las violencias son conflictivas pero no todos los conflictos son violentos”.

Uno de los conflictos escolares que enlistaba Martínez-Otero (2005), la “pérdida de la armonía en el claustro por sobrecarga de tareas”, puede ejemplificar la diferencia básica entre conflicto y violencia escolar. Lo que busca una escuela como institución

escolar, además de proveer educación, es la gestión de una situación armónica lo más funcional posible donde sus miembros realicen sus respectivas actividades; por tanto, una pérdida de dicha armonía es en sí un problema que necesita ser resuelto, pero no tendrá resolución si no se identifican primero los factores que causaron tal pérdida.

Una acción del maestro, como la de encargar tareas, depende de su arbitrariedad o su estilo de trabajo; dicha tarea escolar deberá ser realizada por el alumno, puesto que es una de sus responsabilidades. Sin embargo, si el alumno considera excesiva la carga de tarea, —bien porque a su criterio piensa que es demasiada, bien porque lo es, porque no son los contenidos educativos que aprendió en clase, por lo que sea—, esta situación puede llevar al enfrentamiento entre estos dos: un conflicto escolar que puede ser, a su vez, uno de los factores de la pérdida de armonía escolar.

El anterior conflicto escolar descrito burdamente es más complejo, pero es razonable decir que puede ser resuelto por las mismas partes involucradas o por otros miembros de la comunidad escolar (director o padre de familia), y no es factible considerarlo de origen violento, o que sus posibilidades de resolución lleven o involucren violencia.

Ahora bien, violencia es un fenómeno y concepto sumamente complicado y escurridizo de estudiar, no obstante que es un latente factor de riesgo que impide, interrumpe o transversa los planes de convivencia que toda entidad humana desea y espera para vivir en, por lo menos, condiciones armónicas y de estabilidad.

Su complejidad radica en que tiene infinidad de formas de realización, pues la violencia puede ser un agente o causa de más violencia u otros fenómenos problemáticos, una resolución violenta de un conflicto o problema, entre otras diversificaciones

y manifestaciones. Sin embargo, una definición aceptada ampliamente en el ámbito académico debido al énfasis en rasgos descriptivos es la de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003), la cual dice que la violencia es el

uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (p. 5).

Las palabras que enfatizan estos rasgos generales de la violencia son: uso, fuerza física, poder y daños, mismos que la diferencian del conflicto, al ser la violencia un fenómeno que quebranta dos de los derechos fundamentales del ser humano: la integridad física y el flujo normal de su existencia.

Atendiendo estos rasgos genéricos, la OMS, en un informe de 2012, integra una clasificación de violencia desde dos vertientes: quiénes están involucrados en daños a la salud o integridad (violencia auto-infligida, interpersonal y colectiva) y cómo son efectuados estos daños (violencia física, sexual, psicológica y de privaciones o descuido).

La traslación conceptual de este fenómeno al ámbito escolar implica observar la violencia no sólo como un problema real en la escuela, que afecta el derecho a la educación del alumno, sino también como génesis de violencia dentro de la misma y ocasionada por los integrantes de la comunidad escolar; de igual forma, la violencia escolar es un reflejo de la realidad violenta externa a la escuela: la sociedad mexicana y la familia.

De estudios concentrados por la UNICEF sobre la prevalencia del maltrato infantil en México y Centroamérica, los resultados para el caso mexicano obtenidos a partir de la encuesta Consulta

Infantil y Juvenil 2000 por el Instituto Federal Electoral (IFE) —actualmente Instituto Nacional Electoral (INE)— dicen que de una muestra de “4.000.000 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años [una] tercera parte de los niños y niñas de 6 a 9 años señaló que es tratado con violencia, tanto en su familia como en la escuela” (Eljach, 20011, p. 80).

No sólo el maltrato infantil forma parte de tal violencia en las escuelas mexicanas, las peleas entre alumnos, los robos de materiales escolares o de sus pertenencias integran esta denominación de violencia escolar en donde, a diferencia del conflicto escolar, hay uso de la fuerza física con consecuencias que atentan contra el bienestar físico y la salud de los estudiantes, además de irrumpir la estadía de los demás actores de la comunidad escolar.

Las agresiones a los maestros o al personal que ahí labora y los castigos disciplinarios corporales que los maestros pueden infringir a los alumnos se suman a los problemas de violencia escolar en las escuelas mexicanas, pues según el Informe Nacional sobre la Violencia de Género en la Educación Básica en México, realizado en 2009,

al desagregar por sexo esta información se observa que han sido más las mujeres docentes que mencionan haber sido agredidas. La mitad de docentes restantes admitió haber recibido algún tipo de humillación, insulto o agresión física en los dos últimos años por parte de alguna persona del ámbito escolar. El porcentaje más alto es el que menciona haber sido agredido por un alumno varón (7.7%), seguido por quienes han sido agredidos(as) por algún padre de familia, específicamente el papá (Eljach, 2011, p.53).

En las escuelas mexicanas no a todas las manifestaciones violentas puede caracterizárseles desde un punto de vista fisiológico o de agresión física; existen expresiones de violencia escolar basadas en conflictos de carácter socioeconómico que si no son atendidos pueden llevar a un tipo de violencia psicológica y, entonces, el daño es emocional. Ejemplo de ello son los prejuicios suscitados entre alumnos, maestros, padres de familia y directivos a causa de la preferencia sexual, condición económica, etnia, entre otros factores sociales.

Al respecto, la Encuesta Nacional Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior, de la Secretaría de Educación Pública (2008), aplicada a una muestra representativa de la población estudiantil del país entre 15 y 19 años de edad, concluyó que “52.8% no quiere varones ‘afeminados’ en su salón”; “51.1% prefiere no tener un compañero con discapacidad” y “47.7% no quiere indígenas en su salón” (Eljach, 2011, p. 49), situaciones que traen como consecuencia más violencia escolar que acentúa los graves problemas de discriminación y fallos sociales que los centros educativos mexicanos no están controlando, pues

El 45.2% de las alumnas cree que su vida ha sido un fracaso tras sufrir discriminación; 35.7% de los hombres piensa lo mismo. [...] El 30.5% de las mujeres dice que ha pensado que vale más morir; 19% de los hombres siente lo mismo tras ser segregado. [...] El 16.8% de las mujeres ha pensado en quitarse la vida; 8.5% de los hombres quiere hacer lo mismo. [...] El 42.6% de las mujeres siente que tras ser discriminada no vale la pena vivir; 28.7%.de los hombres siente lo mismo (Eljach, 2011, p. 49).

Asimismo, en la gran categoría llamada violencia escolar también se incluyen actos o conductas como las amenazas, las agresiones verbales y gestuales, los acosos escolar y cibernético, la calumnia, la difamación, el aislamiento forzado del alumno, rebeldía hacia las figuras de autoridad escolar y los valores institucionales, abuso de poder del maestro, vocabulario y ademanes agresivos entre alumnos y hacia los maestros o el personal de la escuela.

Si bien las anteriores manifestaciones de violencia no presentan el componente físico para describir sus causas y efectos violentos, sí son violentas en tanto que sus daños y factores son psicoemocionales, así como sus principales actores son alumnos con posibles actitudes disruptivas o trastornos disociales; entendiendo por trastorno disocial o actitud disruptiva un “patrón repetitivo y persistente de conducta que incluye la violación de los derechos básicos de los demás, de las normas sociales o de las leyes” (De la Peña-Olvera y Palacios-Cruz, 2011, p. 423).

Un fenómeno de violencia escolar con causalidades y efectos psicoemocionales, también físicos, que ha llamado la atención de varios estudiosos por su proliferación en dosis alarmantes en las escuelas mexicanas, es el *bullying*, cuyo término fue mencionado por vez primera por el psicólogo holandés Dan Olweus y definida, según Orte (2002), como “diversos tipos de comportamientos no deseados por niños y adolescentes; es una forma de conducta agresiva, dañina, lasciva y persistente que puede durar semanas, meses e incluso años” (Secretaría de Seguridad Pública [SSP], 2012, p. 16).

La traducción para ese término en español es acoso escolar, y tiene su génesis en los conflictos escolares entre alumno-alumno, principalmente, pero cuando no posee una solución pacífica precipita la aparición de respuestas violentas con repercusiones graves para la víctima y para la paz de las escuelas.

El Equipo técnico de la Dirección General de Ordenación Académica de la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias en 2005 realizó un estudio donde resume los criterios generales para que el acoso escolar sea concebido como tal.

- Deseo inicial obsesivo y no inhibido de infligir daño, dirigido contra alguien indefenso (a);
- Planeación o búsqueda de oportunidades para materializar la acción;
- Alguien resulta dañado (a). La intensidad y la gravedad del daño dependerá del ejercicio de violencia que resulte;
- El maltrato se dirige contra alguien que se percibe “menos poderoso (a)”, bien sea porque existe desigualdad física o psicológica entre la víctima(s) y el/los actores, o bien porque estos últimos actúan en grupo;
- La agresión tiene lugar de modo reiterado. Esta expectativa de repetición interminable por parte de la víctima es lo que le da su naturaleza opresiva y temible;
- El agresor/a disfruta con la sumisión de la persona(s) víctima(s) (SEP, 2015, p. 21).

En una mirada sobre la magnitud de esta realidad problemática de las escuelas, las mexicanas principalmente, se aprecia en los datos expresados por Rocío Alonso Rubio (2015), especialista en violencia escolar, durante el primer Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia realizado en Michoacán, información que revela que “México ocupa el primer lugar a nivel internacional en acoso escolar o *bullying*, con un total de 18 millones 781 mil 875 casos” (García, 2015, párr. 1).

Esta misma especialista expresó que la “Dirección General de Prevención del Delito de la Procuraduría General de la República dice que uno de cada 6 jóvenes víctimas de acoso escolar se suicida. Nosotros hemos tratado a chiquitos de 7 y 8 años que intentaron suicidarse por acoso escolar, hoy están en atención” (García, 2015, párr. 3).

Por lo tanto, si bien el acoso escolar es un tipo de violencia escolar, en sus varias manifestaciones, y de causalidades antisociales como emocionales, entre pares, también es imperativo decir que “se relaciona y vincula con futuras conductas antisociales y delictivas” (SEP, 2015, p.18).

Otro concepto y fenómeno problemático que menoscaba los anhelos, deseos y acciones de consecución de convivencia pacífica, armónica o proceso normal de aprender a convivir en las escuelas mexicana es la delincuencia.

La delincuencia, según la definición canónica de la RAE (2015), es un “conjunto de delitos, ya en general o ya referidos a un país, época o especialidad en ellos.” Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano (Correa, 1983), define el delito como “la acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal” (pp. 62-64). Este mismo diccionario advierte que, en tanto acción u omisión, suele llamársele al delito conducta delictiva cuando cumple con tres rasgos definitorios y esenciales: tipicidad, antijuridicidad o ilicitud y culpabilidad.

La primera característica refiere a la adecuación a “una descripción de la conducta delictiva hecha previamente por la ley”, es decir, es delito en cuanto se apega a una tipología de delito en un código penal. Como ilicitud se comprende que “para constituir un delito, ser antijurídicas, esto es, [debe] hallarse en contradicción con el derecho” (p. 63). Mientras, culpabilidad

consiste en “poder reprocharse personalmente a quien las ha efectuado”. En suma: la culpabilidad “presupone la antijuridicidad del hecho y que ésta, a su vez, implica la tipicidad del mismo. [Estos tres] son, así, caracteres ineludibles del delito” (p. 63).

Concebido de esta manera, la delincuencia, a diferencia del conflicto y la violencia escolar, no está contemplada como fenómeno adyacente a la comunidad escolar que irrumpe la búsqueda de construir y aprender convivencia, sino que se observa en tanto que la persistencia de conflictos y violencia puede desencadenar conductas delictivas, ya que las

expresiones de violencia dirigida a niños y jóvenes, pueden dar origen a la comisión de delitos y conductas antisociales como acoso escolar (*bullying*), explotación sexual infantil, delitos relacionados con el uso de internet, entre otros, y por ende, perturbar sus ambientes de desarrollo como lo son la familia, la escuela y la comunidad convirtiéndolos en sitios en donde se pueden originar riñas, conflictos y enfrentamientos (SSP, 2012, p. 3).

Es decir, la delincuencia es un miedo, primeramente, contenido en los discursos públicos sobre educación y de la sociedad misma, así como miedo de los padres e instituciones escolares de que sus esfuerzos fallen en propiciar conocimientos y competencias de sociabilidad útiles a sus futuros ciudadanos, hijos o alumnos, respectivamente, en su desarrollo individual y colectivo.

Lo anterior, aunado a que la delincuencia es un factor de riesgo latente, como si fuese una bomba de tiempo dentro de las escuelas, con el cual no se puede ser laxo y tontear, puesto que los irresueltos conflictos escolares y las manifestaciones de violencia escolar pueden ser gérmenes o síntomas de futuras conductas delictivas o actos de delincuencia como el crimen organizado, el robo a mano armada o el homicidio, por citar algunos.

El Estado mexicano está inmerso en una profunda crisis social ocasionada por la violencia y la delincuencia, en sus diversas y polimorfos manifestaciones. Dicha realidad se refleja en la vida escolar de los alumnos mexicanos, pues como lo expresó Elena Azaola, antropóloga e investigadora de estos temas sociales en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social durante una entrevista con Carmen Aristegui (Redacción AN, 2015),

aproximadamente cinco mil niños y adolescentes se encuentran internados por delincuencia; otros 16 mil, que durante 2014 cometieron otra serie de delitos, no ameritaron el equivalente a una pena, aunque reciben tratamiento. [Además de que los delitos cometidos por estos internados fueron]:

- Robo con violencia (35 por ciento)
- Homicidio (22 por ciento)
- Secuestro (15 por ciento)
- Robo de vehículo (15 por ciento)
- Delincuencia organizada (10 por ciento) (párr. 1-3).

Uno podría preguntarse cómo esta realidad problemática de nuestro país se vincula con lo escolar y la convivencia que se desea construir. Pues bien, esta misma investigadora explicaba que dentro de las razones encontradas para que estos infantes y adolescentes delinquieran estuvo la deserción escolar, uno de los males sintomáticos de nuestro país.

Este abandono de la escuela era causado por problemas familiares y económicos, “mal comportamiento,” donde, como arguye Azaola, “la escuela no tiene la calidad suficiente para comprender que un chico que está en circunstancias difíciles, que tiene este comportamiento, está expresando algo que merece ser atendido, en lugar de sacarlos y dejarlos expuestos” (Redacción AN, 2015, párr. 5).

Lo anterior es sustancia escolar; una de las responsabilidades escolares que posee la institución de enseñanza pública, además de proveer educación, es enseñar y construir convivencia, desde los propios conflictos personales del alumno; dar soluciones y atender los conflictos institucionales (alumno-institución) para que no se vuelvan conductas antisociales o violentas que los hagan objeto directo de la delincuencia cuando la escuela o familia no está para ellos.

Sin embargo, no existe el término delincuencia escolar, debido a que no se han creado los marcos jurídicos aptos para tipificarlo como tal, o quizá no se han encontrado los términos adecuados que definan los agentes o los procesos de culpabilidad. Existe el concepto delito cibernético, originado en estos tiempos de predominante uso de las tecnologías para casi toda actividad humana de comunicación, relación, convivencia y aprendizaje, pero sin definición esclarecida. Palabras más, o menos, delincuencia cibernética son “todas aquellas conductas ilícitas susceptibles de ser sancionadas al hacer uso indebido de cualquier medio informático implicando actividades criminales y/o que causan un daño” (SSP, 2012, p. 26).

Es perceptible que la presencia de situaciones conflictivas, actos y conductas violentas en el espacio escolar pueden caer en el rubro de delito, en su concepción más general, o delito cibernético, si se reflexiona que las tecnologías se han vuelto parte indiscutible del proceso educativo y de la convivencia en el ámbito escolar mexicano, y que son utilizados

para continuar y mantener el acoso y las conductas violentas, como por ejemplo el uso de los mensajes vía correo electrónico o teléfono celular para amenazar, difamar o amedrentar a la(s) víctima(s) pero también con otro tipo de actividades realizadas por personas ajenas al centro educativo tales como el tráfico de personas, pornografía infantil, abuso sexual, secuestro, por mencionar algunos (SSP, 2012, p. 28).

Como puede notarse, la convivencia escolar no es un concepto fácil de comprender y lograr en tanto que está atravesado por múltiples fenómenos con sus respectivas complejidades conceptuales.

Asimismo, convivencia escolar no se refiere a un ser-hacer *per se*, sino que es un concepto construido a partir de las necesidades humanas y sociales, así como públicas respecto a que el individuo comparta, aprenda y construya formas de convivir con otros individuos en los límites espacio-temporales de centro educativos como las escuelas, al tiempo que esta búsqueda de convivencia vislumbra la realidad problemática a la que se enfrentan los mismos miembros de la comunidad escolar para alcanzar dicha convivencia, ya que está plagada de inevitables y contingentes fenómenos como el conflicto y la violencia escolar, además de tangenciales riesgos como la delincuencia.

Lo anterior permite avanzar a un último cuestionamiento respecto a la convivencia escolar: ¿qué tan realista, por no decir utópico, es que el discurso público contemporáneo no sólo hable de aprender formas de convivencia en las escuelas, sino que éstas sean construcciones democráticas, inclusivas y pacíficas para prevenir los conflictos, la violencia y la delincuencia en las escuelas mexicanas?

La utopía de la convivencia escolar en la prevención de conflictos, violencia y delincuencia

Si bien es indudable que la convivencia escolar pareciera ser más bien una utopía creada en la sola entelequia de las palabras a lo largo del tiempo, y los discursos públicos de quienes gobiernan nuestros países, además de que su logro se atisba imposibilitado por la presencia inevitable de conflictos y violencia dentro los centros escolares —fenómenos que descubren el riesgo latente de la delincuencia—, es también innegable que como utopía tienen

aspectos críticos, valorativos, orientadores y esperanzadores (Gálvez Mora, 2008) que pueden ayudar a la consecución de aquello que se anhela, de aquello que se carece, pues como decía Eduardo Galeano (2011) con respecto a la utopía: “está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar”.

De acuerdo al *Marco de referencia sobre la gestión de la convivencia escolar desde la escuela pública* (2015), el aprendizaje de herramientas cognoscitivas, así como competencias de sociabilidad de la comunidad escolar, debiera llevarse a cabo mediante tres horizontes: inclusión, democracia y paz. Por ello, la convivencia inclusiva refiere al reconocimiento del derecho a la dignidad humana, es decir, posesión de valía y respeto como ser humano, independientemente de la condición social, la preferencia sexual, la religión, la raza, la lengua, la nacionalidad, el género y los rasgos físicos particulares.

Esta convivencia debiera ser importante atenderse en cuanto que la variedad de individualidades que estudian y los demás actores de la comunidad escolar con los que entran en contacto, es decir, “cada persona de la comunidad escolar, sobre todo las niñas, los niños y jóvenes, [deben sentirse] bienvenidos con sus similitudes y diferencias” (SEP, 2015, p. 17), y aprender a tener empatía y aceptar lo diferente.

La convivencia escolar democrática, por otra parte, invita a aprender a participar activamente, así como poseer capacidad de decisión en la gestión escolar y en la manera de convivir con entes disímiles en aptitudes, conductas e intereses. Lo que se anhela con el término democracia es promover

la participación activa de los alumnos en la toma de decisiones que afectan a la comunidad escolar [convocándolos] a presentar propuestas para mejorar la escuela y [apoyándolos] para implementarlas. [O realicen] actividades que permitan el diálogo y consenso [así como abran] oportunidades para la libre expresión de niñas, niños y jóvenes. Por ejemplo, ciclos de debate sobre temas relevantes para los alumnos, festivales musicales en los que los estudiantes elijan libremente lo que van a interpretar, destinar un muro de la escuela a la elaboración de un grafiti colectivo (SEP, 2015, p. 20).

Y, finalmente, la convivencia pacífica se construye de las dos anteriores, es la búsqueda última de estabilidad, control, tranquilidad y equilibrio en toda relación con el otro dentro de la comunidad, donde “se aspira a que toda persona sea capaz de dar respuesta a los conflictos que se suscitan dentro del aula y la escuela desde una vía pacífica, usando el diálogo como herramienta fundamental para abordar aquellas situaciones de desencuentro entre pares o grupos, así como el respeto y cumplimiento de las normas” (SEP, 2015, p. 21).

Empero, estos tres atributos de la convivencia escolar y, por tanto, búsqueda de manera de sortear vivir en compañía dentro de la escuela, son planteadas en la idealidad de que las relaciones entre los integrantes de la comunidad escolar logren conciliar sus diferencias, en vez de resolverlas con violencia, ya que como rasgo utópico, en el pronunciamiento de querer convivencia escolar existe la noción de “algo posible y por eso genera en su interior un optimismo que moviliza a la persona y a la sociedad a trabajar por conseguirlo” (Gálvez, 2008, p. 54).

Es en este espíritu alentador que la OMS en su *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (Krug, Dahlberg, Mercy y Lozano; 2003) rechaza la violencia como un fenómeno innato al ser humano, antes bien, apela a que es un tema de salud pública, por lo tanto

“el mundo no tiene que aceptarla como una parte inevitable de la condición humana. Siempre ha habido violencia, pero también siempre han surgido sistemas —religiosos, filosóficos, jurídicos y comunales— para prevenirla o limitar su aparición” (p. 3).

La violencia es prevenible en el sentido de que prevención es “la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo” (DRAE, 2015), y ya que en la comunidad escolar se combinan los suficientes factores de riesgo y los fenómenos sociales que pueden atentar contra el logro de una convivencia pacífica, democrática e incluyente, el Estado mexicano reitera, por ejemplo, en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia —surgido de la meta nacional México en Paz, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018—, promover “acciones de cultura de paz y de convivencia social” e impulsar “modelos para la negociación, mediación y resolución de conflictos en los ámbitos comunitario y escolar” a través del otorgamiento de subsidios a entidades federativas que pasen una serie de requerimientos y proyectos para obtenerlo.

En consonancia con este programa nacional está el Programa Escuela Segura (Acuerdo Número 663, 2013), surgido en 2007 como “estrategia para prevenir situaciones de riesgo que impactan la seguridad de la comunidad escolar” y en pro de “la construcción de ambientes democráticos en las escuelas públicas que faciliten la toma de decisiones participativas ante situaciones de riesgo. Dichas estrategias se desarrollan a través del currículo, la gestión escolar y la participación social” (SEP, 2012, p. 7).

Pero como utopía, el alcance de una convivencia escolar pacífica, democrática e inclusiva a través de la prevención instaurada en marcos legales es un deseo que se consume en sus mismas aspiraciones. No existen todavía las posibilidades de que las estrategias para prevenir el delito —utilizadas por el

Estado mexicano— sean trasladadas al plano de la práctica social de la escuela. Teóricamente se habla de prevención social de la violencia y la delincuencia, entendida ésta en el artículo 2° de la Ley General de la Prevención Social (2013) como el “conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientados a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. No obstante, técnicamente lo que se entiende por prevención en el ámbito escolar es “identificar y proponer acciones que faciliten las condiciones para llegar” a la consumación saludable de convivencia entre los actores de la comunidad escolar (SSP, 2012, p. 44).

Por consiguiente, es recomendable y prudente hablar de que la institución educativa propicie “la detección y canalización de casos” de violencia, tanto como causa (violencia familiar), acto o conducta en la escuela, o una reproducción de la violencia fuera de los límites del espacio escolar (social) (SEP, 2012, p. 43).

La creación de talleres en las escuelas donde se enseñen mecanismos de resolución de conflictos y violencia a través de acciones pacíficas o conceptos que lleven a conseguir una convivencia escolar al alcance de la mayoría es otra opción viable de prevención en el ámbito escolar.

La aprehensión de conocimientos respecto a la prevención es tan importante como la concientización y sensibilización “a nivel familiar, comunitario y social en los factores de riesgo y protección relacionados con la violencia escolar. Brindar seguimiento y monitoreo continuo para medir el impacto de los programas de prevención a corto, mediano y largo plazo” (SSP, 2012, p. 45).

En la mayoría de las recomendaciones acerca de prevención de conflictos, violencia y delitos en el ámbito escolar se utilizan palabras de creación (generar, llevar a cabo, implementar, fomen-

tar) y de acción (propiciar, organizar, vincular), pero en realidad son expresiones lingüísticas de deseos, búsquedas y esperanzas para alcanzar la convivencia democrática, pacífica e inclusiva dentro de las escuelas mexicanas a partir de la prevención de conflictividad y violencia escolar; de este modo se anticipa a la latente delincuencia, aunque es todavía un proceso de conciliación de acciones entre distintos ámbitos de relaciones humanas, institucionales y sociales: personal (el alumno), institucional (la escuela), familiar (los padres y el hogar) y social (El Estado y la sociedad).

Conclusiones

La convivencia escolar: ¡vaya concepto más complejo y diversificado en connotaciones, así como expresiones de análisis y disertación! Es irrefutable la necesidad de construir convivencia escolar y de que ésta sea aprendida y enseñada a partir de la dinámica realidad de nuestras escuelas mexicanas, así como garantizada, de una u otra forma, por el Estado mexicano a través de medidas de prevención; no obstante, estas medidas tienen que estar definidas y delimitadas en la practicidad de los mismos fenómenos que desea prevenir.

La disertación del Estado mexicano ha utilizado indistintamente convivencia y convivencia escolar sin aclarar a lo largo de los años qué son; lo anterior ha provocado que convivencia escolar parezca rebasar los límites de significación de los términos que la conforman.

Asimismo, los contingentes, pero al parecer prevenibles conflictos escolares, y la violencia escolar, así como el tangencial temor de la delincuencia, son fenómenos que obstaculizan que la convivencia pacífica, democrática e inclusiva, basada en impredecibles relaciones humanas y sociales de los miembros de la comunidad escolar mexicana, sea posible. Al mismo

tiempo, se revela un verdadero anhelo de prácticas democráticas, inclusivas y pacíficas dentro de lugares de formación intelectual, pero también personal para la inmediata sociedad mexicana como las escuelas, puesto que en ellas puede formarse un mejor individuo mexicano, así como un buen ciudadano mexicano.

He aquí la importancia de conjuntar conceptualmente y en la práctica lo que tiene de discursivo, de real y de utópico la convivencia escolar no sólo para el bien de quien estudia, sino para el funcionamiento correcto de uno de los mecanismos institucionales más significativos para la sociedad mexicana: la escuela.

Referencias

Acuerdo Número 663, por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura (febrero 25, 2013). Antecedentes. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288861&fecha=25/02/2013

Alzate, R. (1998). *Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Capítulo 1. *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Corona, E. (1963). *Al servicio de la escuela popular*. Biblioteca pedagógica de perfeccionamiento profesional, 14. México: IFC, SEP.

- Correa, S. (1983). Delito. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo III (pp. 62-64). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1170/4.pdf>
- De la Peña-Olvera, F., y Palacios-Cruz, L. (septiembre-octubre, 2011). Trastornos de la conducta disruptiva en la infancia y la adolescencia: diagnóstico y tratamiento. *Salud Mental*, vol. 34, núm. 5, pp. 421-427. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. Distrito Federal, México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/582/58221288005>
- Eljach, S. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe*. Panamá: PlanIn. Recuperado de: http://www.unicef.org/lac/violencia_escolar_OK.pdf
- Espinosa, E. (2002). La escuela primaria en el siglo XX. La consolidación de un invento. En *Diccionario de Historia de la Educación en México. Proyecto Conacyt*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, CIESAS, CONACYT. Recuperado de: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_26.htm
- Galeano, E. (julio 13, 2011). El derecho al delirio. Recuperado de: www.youtube.com/watch?v=m_pgHIB8QdQ
- Gálvez M., I. (2008). La función utópica en Ernst Bloch. Tesis de Maestría. México. UNAM. Recuperado de: <http://www.posgrado.unam.mx/filosofia/publica/04galv.pdf>

- García T., M. (septiembre 10, 2015). México ocupa el primer lugar a nivel internacional en bullying. *Excélsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/10/1045113>
- Ianni, N. D. (2003). La convivencia escolar: una tarea necesaria, posible y compleja. En *OEI. Monografías virtuales. Ciudadanía, democracia y valores en sociedades plurales*, 2. Recuperado de: <http://www.oei.es/valores2/monografias/monografia02/reflexion02.htm>
- Instituto Cervantes (2015). Discurso. En *Diccionario de términos clave de ELE. Centro Virtual Cervantes*. Recuperado de: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/discurso.htm
- Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B., y Lozano, R. (eds.) (2003). Capítulo 1. En *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. (Publicación Científica y Técnica No. 588). Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: http://www1.paho.org/Spanish/AM/PUB/capitulo_1.pdf
- Ley General de Educación (julio 13, 1993). Capítulo 1. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Martínez-Otero, V. (2005). Conflictividad escolar y fomento de la convivencia. *Revista Iberoamericana de Educación*, 38, 33-52.

- Muñoz M., F. (2004). ¿Qué son los conflictos? En *Manual de paz y conflictos*. Beatriz Molina Rueda y Francisco A. Muñoz M. (coords). (pp. 143-170). Granada, España: Universidad de Granada. Recuperado de: http://www.ugr.es/~eirene/publicaciones/manual/Que_son_los_Conflictos.pdf
- Real Academia de la Lengua Española. (2015). Convivencia. En *Diccionario de Real Academia de la Lengua Española*. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=AhSY7bu>
- Real Academia Española. (2015). Delincuencia. En *DRAE*. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=C7g5Dyh>
- Redacción AN. (enero 19, 2015). Niños y adolescentes en la delincuencia, una realidad dolorosa: Azaola en CNN. Recuperado de: http://aristeguinoticias.com/1901/mexico/ninos-y-adolescentes-en-la-delincuencia-una-realidad-dolorosa-azaola-en-cnn/?fb_comment_id=1005220932841415_1005294922834016#f20e6feba07f9cc
- Secretaría de Educación Pública. (2012). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa de Escuela Segura*. México: Coneval. Recuperado de: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2582/2/images/s222_escuela_segura\(1\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2582/2/images/s222_escuela_segura(1).pdf)
- Secretaría de Educación Pública. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2015). *Marco de referencia sobre la gestión de la convivencia escolar desde la escuela pública*. Recuperado de: <http://www.sepyc.gob.mx/documentacion/marco%20de%20referencia.pdf>

Secretaría de Gobernación. (2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Secretaría de Seguridad Pública. (2012). *Violencia escolar: apoyo comunitario como propuesta de prevención*. Recuperado de: convivejoven.semsys.itesi.edu.mx/cargas/Articulos/APOYO%20COMUNITARIO%20PARA%20LA%20VIOLENCIA%20ESCOLAR.PDF



Política de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia en Veracruz

Rosaura Rojano Osorio

Resumen

Este trabajo analiza las políticas de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia, en el ámbito federal, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y los tres primeros años de la administración de Enrique Peña Nieto; busca sus principales debilidades y aborda la participación ciudadana en materia de seguridad pública. Asimismo, considera el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y su implementación en Veracruz, a través de una revisión general de las acciones estatales y las áreas de oportunidad como la transversalidad y la continuidad en las políticas públicas.

Palabras clave: participación ciudadana, seguridad ciudadana, prevención social, violencia, prevención del delito, delincuencia y transversalidad.

Introducción

La criminología clásica se caracterizó por ejercer una perspectiva puramente reactiva que consideraba al delincuente como enemigo y no como ciudadano; en tanto, el Estado utilizaba un método represor y punitivo para la disuasión de los delitos, ya que no le importaba la reinserción del delincuente ni las afectaciones a las víctimas. En cambio, en la criminología moderna, el fenómeno delictivo se aborda como un problema social donde el castigo no lo es todo y se da más peso a la anticipación del delito que a la represión. Además, ofrece alternativas de socialización al delincuente, así como la atención y reparación del daño a las víctimas.

La prevención de los delitos forma parte fundamental de la seguridad pública. Prevenir supone entender qué factores generan el delito y actuar antes de que suceda aquello que se quiere evitar, por tanto, prevención del delito es esencialmente tomar medidas, diseñar estrategias y generar acciones para impedir una conducta o un comportamiento que pueda dañar o convertir a la población en víctima de un ilícito; a la vez, resulta importante identificar y atender las causas relacionadas con su comisión, saber neutralizar sus efectos y transmitir confianza a la ciudadanía.

En los últimos años la prevención de los actos delictivos y de violencia se caracteriza por la implementación de tendencias hacia la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, donde este último impulsa políticas públicas en la materia y permite que diversas instituciones y sectores sociales intervengan con programas y acciones transversales con sentido multicausal y factorial para atender los procesos delictivos; allí donde las instancias federales y estatales deben mejorar su coordinación para que los municipios se preparen para asumir los retos en el ámbito local.

El presente trabajo es un análisis de las políticas de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia de 2006 a 2015, es decir, durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) y los tres primeros años del de Enrique Peña Nieto, a partir de una investigación documental en la que se evidencia el porqué estas estrategias no lograron incidir significativamente en los índices delictivos. Se aborda desde una metodología causal donde la variable dependiente es La prevención de la violencia y la delincuencia, y la variable independiente son Las causas y los factores generadores. Además, se brinda un panorama amplio de lo que se está trabajando sobre este tema en Veracruz, con base en charlas con personal que labora en dependencias preventivas.

Aunado a lo anterior, se recopilaron y revisaron los planes municipales de desarrollo para indagar si incluyen programas, estrategias y líneas de acción en materia de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia. Por último, se realizó un análisis comparativo entre estas dos formas de prevención, lo cual pondera, en parte, el grado de debilidad o fortaleza que hay en los municipios.

Política de prevención del delito en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa

Se ha escrito mucho sobre el incremento de la violencia y la delincuencia en el sexenio de Felipe Calderón, ya que las cifras no oficiales iban de los 70 000 hasta los 120 000 muertos, aun cuando los datos oficiales publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en materia de fuero común, establecían que los homicidios dolosos de 2002 fueron sólo 10 253 y en 2011, 22 853; en tanto, la inseguridad se colocó como la mayor preocupación de la ciudadanía, según

la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), realizada por el INEGI. Ambas cifras se contraponen a las políticas de prevención implementadas en el sexenio.

Una de esas primeras políticas se concretó en marzo de 2007, cuando se da a conocer la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, puesta en marcha a través de la Secretaría de Seguridad Pública, donde se anunciaba el eje de prevención del delito y participación ciudadana, que incluía tres programas: Escuela segura, Salud sólo sin drogas y Recuperación de espacios públicos. En paralelo, una de las medidas implementadas para impulsar las acciones de prevención en los estados fue la creación de los fondos y subsidios para la seguridad pública, tales como: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP),¹ el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA),² el Subsidio de Apoyo a Programas en Materia de Seguridad Pública (PROASP) —que sólo se impulsó en 2012—, y el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN).³

A partir de los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión (2011) se conformaron grupos de trabajo para reducir los índices delictivos de mayor impacto social —el homicidio doloso, el secuestro, la trata de personas, la extorsión y el robo en sus diversas modalidades— y se determinó homologar el

¹ Son aportaciones destinadas exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes; establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática; construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia y el seguimiento y evaluación de los programas señalados.

² Con este subsidio se cubren aspectos de prevención del delito, evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación; recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento; la construcción de infraestructura y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia.

³ Subsidio que busca fortalecer las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, en el marco de un Nuevo Modelo Policial.

destino de los fondos ya mencionados para la seguridad pública en catorce Programas con Prioridad Nacional. El primero de ellos, tenía como objetivo crear y fortalecer los Centros Estatales de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (Ceprevide), así como la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, los programas y las acciones. Además, pretendía fortalecer las entidades federativas para generar una metodología común en la elaboración de diagnósticos estatales, de un plan de prevención estatal, y de reformas a las leyes de seguridad pública estatales para la creación o fortalecimiento de observatorios ciudadanos urbanos y locales; así como crear o fortalecer los Consejos de Participación Ciudadana, elaborar leyes estatales de prevención de la violencia y la delincuencia —que en Veracruz, hasta la fecha, no ha sido publicada—, y diseñar propuestas de indicadores para dar seguimiento y evaluar los proyectos en materia de prevención.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), revisó los fondos y subsidios, tras lo cual señaló que, conforme al aplicativo computacional, las treinta y un entidades federativas adheridas al PROASP registraron un avance de 58.9% en las metas establecidas dentro de sus programas ejecutivos. Una de ellas, la de Prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, registró un logro de 79.7%. Sin embargo, este informe destaca una falta de indicadores de resultados por parte del SESNSP. Además, la ASF (2012) en ese mismo documento concluye que

el aumento sostenido del gasto para la seguridad pública no ha logrado revertir la dinámica delictiva prevaleciente y, en consecuencia, no se han alcanzado los fines de salvaguardar

la integridad y derechos de las personas, ni tampoco preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio nacional, encomendados a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios (p. 16).

Causas por las que las acciones emprendidas no funcionaron

Algunas razones por las que las medidas de prevención, en conjunto con otros esfuerzos, no fueron suficientes para reducir la violencia y la delincuencia durante la administración de Felipe Calderón fueron:

La primera, fue la llamada guerra contra el narcotráfico; la difusión de este enfrentamiento en los medios masivos de comunicación incrementó la percepción de un ambiente de crisis e inestabilidad social, lo cual ocasionó que el sentimiento de inseguridad se disparara y repercutiera en los diferentes espacios geográficos existentes en el país (INEGI, 2014). Por ejemplo, 39.5% de las personas de 18 años o más manifestaron sentirse inseguras en su colonia o localidad; en su municipio o delegación, 60.3%, y en su entidad federativa, 69.5%. Este clima de inseguridad se acentuó con el incremento de delitos como el cobro de cuotas de piso y la extorsión o engaño telefónico.

Otra causa por la que Calderón no obtuvo buenos resultados se debió a que su política fue, primero, reactiva; de combate a la delincuencia y no preventiva, ya que las estrategias de prevención del delito y de prevención social de la violencia y la delincuencia se implementaron al final de su sexenio, en oposición a su plataforma electoral, centrada en asuntos económicos. Por lo que, la ausencia de esos temas entre sus propuestas de campaña podría conducir a la hipótesis que, en parte, “Calderón recurrió a la guerra contra el narcotráfico para mejorar su imagen y elevar sus

niveles de aprobación” (Guerrero, 2012). Lo anterior se sumó a la capacidad disminuida de combate de la autoridad cuando los focos de atención se multiplicaron a lo largo del país.

Una razón más fue la falta de atención, durante su presidencia, de las causas estructurales que provocan violencia y delincuencia, tales como el desempleo, la mala calidad de la educación, la pobreza y la marginación; al respecto Herrera-Laso comenta:

violencia familiar y ausencia de oportunidades está directamente relacionada con la emergencia de bandas y pandillas, jóvenes sin expectativas y sin oportunidades, que finalmente terminan en las calles y que ciertamente constituyen una de las variables de propensión a la violencia y a la criminalidad en México, en donde se registra la presencia de alrededor de 10 millones de jóvenes que podrían estar en esta situación de riesgo; detrás de ellos están los niños (2013, p. 4).

El Gobierno de Calderón hizo diagnósticos que no llegaron a priorizar áreas de riesgo ni focalizar acciones, a excepción de Ciudad Juárez con el programa Todos Somos Juárez, mismo que, a su vez, sirvió de referencia para el actual Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Aunque, como lo informó la ASF, también careció de un adecuado proceso de seguimiento y medición, y no se utilizaron indicadores para valorar el impacto real de los programas implementados.

Por otra parte, los fondos y subsidios no se aplicaron con corrección, faltó elegir adecuadamente a los ejecutores de los programas. Tampoco existió una certificación que avalara la experiencia de las empresas o consultorías contratadas y la calidad de sus trabajos; el conocimiento de las metodologías para desarrollar de buena forma los programas, la implementación de los proyectos y, sobre todo, su medición y evaluación.

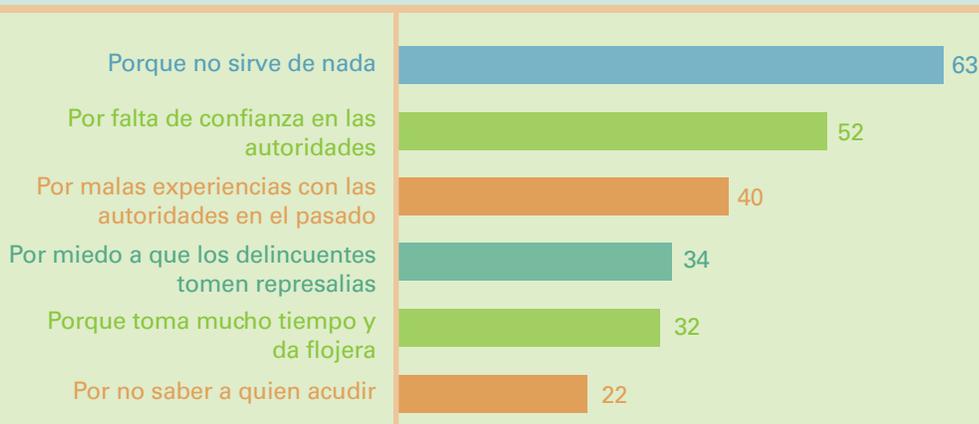
Las condiciones económicas, además, hicieron que la delincuencia organizada permeara entre los jóvenes y niños, incorporándolos a sus organizaciones. Ejemplo de ello es la historia de El Ponchis, detenido en 2010, a los 14 años de edad, con un historial delictivo extenso. La noticia de las aprehensiones, la constante presencia en los medios, el estilo de vida y los corridos colocan a los narcotraficantes en un nivel social que los jóvenes quieren imitar.

Lo anterior lo demuestra la encuesta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) aplicada a niños entre 13 y 15 años de edad, la cual concluyó que 26.3% expresa que a ellos mismos, a sus amigos o a personas de su edad les gustaría parecerse a los narcotraficantes y a los sicarios; mientras que la figura de empresario es atractiva para 17% de ellos, 12.4% se inclinó por el profesor, 10.7% por el policía o el militar, 4.4% por el funcionario de gobierno y 1.4% por el migrante (Del Tronco, 2013).

Otro factor para el desfavorable impacto de las medidas calderonianas fue la falta de confianza en las instituciones y las organizaciones políticas y sociales. En el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* (2014), el ejército tiene el mayor grado de confianza de la población, con más de 60%; le siguen la Iglesia y los maestros; mientras la menor confianza la obtuvieron los diputados, los partidos políticos, sindicatos y policías, con cerca de 20%. Los gobiernos estatales y municipales alcanzaron alrededor de 30% de confianza.

Asimismo, se establecieron las causas por las que las personas no denuncian, y destacó el hecho de que 52% fue por falta de confianza en las autoridades. Este panorama lo ilustra la Gráfica 1.

Gráfica 1. Si no se hizo algo, ¿por qué razón no se hizo?



Fuente: El Colmex e IFE, 2014, p. 128.

El sentimiento de inseguridad y desconfianza en las instituciones gubernamentales repercutió en el deterioro del tejido social, rompiendo los lazos entre los individuos de una misma comunidad; además de aislarlos, dificultó su involucramiento y participación en acciones en pro de su comunidad y entorno.

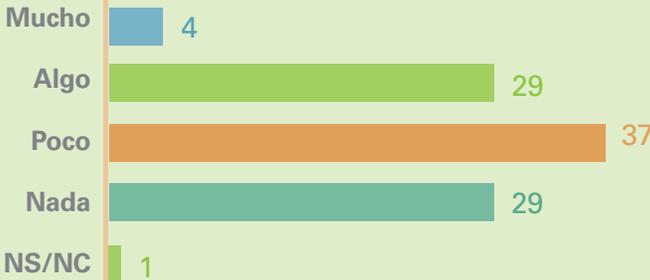
La sociedad existe como tejido social de sus ciudadanos y sus ciudadanas: a mayor tejido social, mejor sociedad. Las sociedades demuestran su capacidad de participar, proponer, resolver, construir y transformar a partir de cuán fuerte es su tejido. En contraparte, el deterioro, debilitamiento o rompimiento del tejido social significa el aislamiento del individuo de la sociedad debido a la pérdida de sus principales redes sociales y de valores como la confianza y la solidaridad. El tejido social se debilita cuando las normas de convivencia ciudadana son irrespetadas y violentadas impunemente o cuando las leyes son fácilmente incumplidas (SSP, 2012).

Por lo anterior, no se tiene una buena cultura de la legalidad, en tanto ésta significa el respeto y la práctica cotidiana de las leyes que, a su vez, implica una recuperación de la moralidad, una gradual y sistemática educación de la conciencia social y una renovada cultura de la norma (Centro de Estudios y Análisis para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia S. C. [Cesvide], 2012).

Los resultados que registra el Barómetro Mundial de la Corrupción 2013, realizado por Transparencia Internacional, incluyen los puntos de vista de más de ciento catorce mil personas en ciento siete países, los cuales indican que 71% de los mexicanos considera que en los últimos dos años la corrupción ha ido en aumento y califica de muy grave el problema de la corrupción en el sector público. Además, uno de cada tres encuestados reportó haber pagado sobornos, y percibe que las instituciones con mayor corrupción son la policía, los partidos políticos, el servicio público, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En la Gráfica 2 del *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* (2013) se muestra que la mayoría de los mexicanos (66%) considera que la ley poco o nada se respeta.

Gráfica 2. Respeto a las leyes, ¿qué tanto cree usted que se respetan o no las leyes de México?



Fuente: El Colmex y el IFE, 2014, p. 43

En este orden de ideas, otra falla es el paso de migrantes por México hacia los Estados Unidos de América. La CNDH (2011) informó que en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 se registraron 198 casos de secuestro, con 9758 migrantes privados de la libertad, de los cuales 55% se registraron en el sur del país; en el norte 11.8%, y en el centro 1.2%. Estos datos son avalados por los estudios que establecen que las rutas seguidas por los migrantes indocumentados dentro del territorio mexicano coinciden con las del ferrocarril, donde sufren accidentes, extorsiones, asaltos por el crimen organizado, secuestros y algunas veces encuentran la muerte (Carrasco, 2013).

Estrategias que sentaron las bases en la política nacional actual sobre prevención

Las estrategias a las que a continuación se hace referencia son las que sirven como marco para las políticas de prevención social en el actual gobierno (2012-2018). Una de las más importantes de la administración de Felipe Calderón fue la implementada con el programa Todos Somos Juárez, y que abordaba diferentes acciones de política pública como seguridad, economía, empleo, salud, educación, cultura y deporte, y desarrollo social.

Con la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009 se crea el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDP), que empieza a operar en agosto de 2010; ello sienta las bases para un cambio de paradigma donde a la seguridad pública se le induce el concepto de seguridad ciudadana, que marca como eje central de sus políticas a los ciudadanos en lugar del Estado. También hace un énfasis especial en la prevención del delito en contraposición

a sólo plantear soluciones posteriores que resultarían más costosas; impulsa el fortalecimiento de la cohesión social con el apoyo de las mismas capacidades de las comunidades, y la prevención del delito se transforma en prevención social de la violencia y la delincuencia, con el fin de cambiar las acciones puramente represivas de delito y castigo, ir a las causas que lo producen y atender los factores que lo favorecen (Cesvide, 2012).

Un impulso que dio continuidad a las políticas públicas en la materia fue la publicación, el 26 de enero de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, de los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. Asimismo, el 24 de enero de 2012 se publica en ese mismo órgano la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, ambas sirven de base para el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018

La Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia señala en sus artículos 12 y 14 quiénes tienen que encargarse de las políticas de prevención y quiénes deben elaborar el PNPSVD. Sin embargo, en la práctica fueron otros los actores que intervinieron. Esta ley refiere que El Consejo Nacional de Seguridad Pública será la máxima instancia para la coordinación y definición de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia y que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia tendrá, entre sus atribuciones, que elaborar las propuestas de contenido del programa, en coordinación con las demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con lo anterior, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, perteneciente al SESNSP, ya no fungió como el órgano central rector de las políticas de prevención para el PNPSVD, competencia fragmentada aún más con la creación, en abril de 2013, de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. Esta división repercutió en los estados, o al menos en Veracruz, ya que el Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (Ceprevide), generado como órgano homólogo al CNPDPC, no fue mando central en la ejecución del mismo, sino la Delegación de la Secretaría de Gobernación en el Estado con la designación del Secretario Ejecutivo, la Secretaría de Seguridad Pública del estado, a través de la Dirección de Proximidad Institucional y Prevención del Delito.

En febrero de 2013, como antecedente del PNPSVD, se publican las Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial, con lo que se coloca a la prevención del delito como una de las acciones prioritarias en la política pública del Gobierno de Peña Nieto. Asimismo, la Comisión Intersecretarial estaría conformada por nueve secretarías: la de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público, la de Desarrollo Social, la de Economía, la de Educación Pública, la de Comunicaciones y Transportes, la de Salud, la del Trabajo y Previsión Social, y la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Estas bases se desarrollaron en cuatro ámbitos de intervención. La primera integró cincuenta y siete demarcaciones, con acciones e intervenciones focalizadas y acupuntura socio-urbana⁴ mediante recursos del Programa Nacional, a cargo de la Comisión Intersecretarial. La segunda incluyó cien demarcaciones, con acciones de la Comisión

⁴ Proceso de “generar efectos positivos a través de obras y servicios en las comunidades, con base en la cooperación y solidaridad de sus habitantes”; Martínez, F. (2013).

Intersecretarial; la tercera tuvo doscientos cincuenta y un municipios y delegaciones del Distrito Federal, con acciones alineadas a los programas con recursos del FASP y SUBSEMUN. Y, por último, la Estrategia de Alcance Nacional en los temas de violencia familiar, de género y en el noviazgo; violencia escolar; combate a las adicciones, y detección temprana de problemas en niñas y niños.

Figura 1. Ámbitos de Intervención del PNPSVD



Fuente: Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (2013).

El 15 de febrero de 2013 también se publicó el acuerdo para los lineamientos en el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas, donde se dice que los recursos de los proyectos

en los polígonos⁵ designados se basarían en ocho ejes: seguridad ciudadana, prevención integral y prevención social de la violencia y la delincuencia; juventudes, mujeres, grupos en condiciones de vulnerabilidad, convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana, y urbanismo social y acupuntura socio-urbana.

⁵ Se refiere a la zona de atención prioritaria o unidad de focalización de los apoyos con base a variables asociadas a factores de riesgo de violencia y delincuencia.

En el estado de Veracruz se señalan a la ciudad de Xalapa y a la zona metropolitana de Veracruz entre las cincuenta y siete demarcaciones prioritarias del país.

Xalapa posee tres polígonos con sus respectivas colonias de atención: el polígono 1 contiene las colonias Miradores de San Roque, Independencia, Dolores Hidalgo, Plan de Ayala, Fernando Gutiérrez Barrios y Veracruz; el 2, Portón Colorado, Los Prados, Culturas Mexicanas, Carolino Anaya, Margarita Maza de Juárez, Las Águilas y Unión; y el 3, Benito Juárez, Francisco I. Madero, Libertad, Ampliación Libertad, Reforma, Felipe Carrillo Puerto, Los Lagos, Zona Universitaria, Buena Vista, BV I y BV II, Emiliano Zapata, La Morera y Venustiano Carranza.

Por su parte, la Zona Metropolitana de Veracruz tiene cuatro polígonos: el polígono 1 se denomina La Pinera, e incluye las colonias Villa Rica, Camino Real, Astilleros, Nueva, Playa Linda, Teconológico, López Arias, Empleados Municipales, Los Pinos y Adolfo Ruiz Cortines IPE; el 2 se llama Coyol y sus respectivas colonias son Fracc. Dos Caminos (una parte), Agustín Acosta Lagunes, Dos Caminos, Los Volcanes, Las Caballerizas, Bolívar 2, El Coyol (primera sección), Infonavit Lomas del Coyol, Coyol zona C, Coyol sección 4, Coyol Fovissste, Coyol sección a (una parte), La Loma y Las Palmas; al polígono 3 se le conoce como Río Medio y las integran colonias como Fovissste, Fracc. Hortalizas, Fracc. Lomas del Río Medio, Las Brisas, 10 de Febrero, Lomas del Ángel,

Reserva 2, Reserva 3, 2 de Octubre, La Esperanza, Camino Real y Bosques de Tarimoya; y el polígono 4 se llama La Lombardo y posee las colonias La Veracruz, Lomas de Río Medio, Lomas de Río Medio III, Fracc. Lomas del Río Medio y Fracc. Hortalizas.

En este sentido, para evaluar al PNPSVD el Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa (2014) publicó el estudio *Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?* Esta investigación señala las debilidades del programa: su metodología para la selección de las demarcaciones prioritarias no fue transparente; la distribución de recursos no está vinculada a los objetivos del programa; la mayoría de los diagnósticos en los proyectos de prevención presentados por las autoridades locales carece de evidencia sólida, y la mayor parte de los proyectos de las autoridades locales no incorpora indicadores ni metas que hagan posible la evaluación de su impacto en materia de prevención social. La crítica más fuerte está dirigida al Programa de Intervención Temprana de Problemas de Aprendizaje y Conductuales (entrega de lentes), ya que no se le encontró relación con la prevención del delito.

La prevención social de la violencia y la delincuencia en Veracruz

Entre las instituciones que realizan acciones de prevención en la materia se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, a través de la Dirección de Proximidad Institucional y Prevención del Delito, la cual tiene programas como Redes vecinales, Jornadas por la seguridad, Pláticas de prevención del delito, Buzón queremos escucharte, Recuperación de espacios públicos, Programa educativo para la prevención escolar y Policía en tu colonia. También tiene a su cargo la estrategia En Veracruz

nos mueve la paz, derivada del PNPSVD y ejecutada con el fondo del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), en coordinación con la Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Además, la integran otras nueve secretarías: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario; Secretaría de Infraestructura y Obra Pública; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Alimentación; Secretaría de Educación de Veracruz; Secretaría de Salud, y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las cuales conjuntan acciones en los polígonos de Xalapa y Veracruz.

También la Dirección General de Prevención y Reinserción Social y sus programas trabajan temas de autoestima, capacidades y limitaciones; capacitación para instructores, comunicación asertiva, control de impulsos, prevención de adicciones, prevención de conductas delictivas, entre otros. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública, a través del Ceprevide, implementa los programas de Cultura de la paz y la legalidad, de Prevención de la violencia y la delincuencia en el entorno escolar, Jóvenes en riesgo y el de Prevención de la violencia y la delincuencia en contra de migrantes, además de realizar acciones en los polígonos prioritarios con el FASP.

Otras instancias que ejecutan programas y acciones de prevención en la materia son la Fiscalía General del Estado; el Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4) de la SSP; el Instituto de la Policía Auxiliar de esta misma Secretaría; el Instituto Veracruzano de las Mujeres; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el DIF Estatal de Veracruz; el Servicio Nacional de Empleo; la Secretaría de Educación de Veracruz —primordialmente, la Coordinación de Prevención de Adicciones y Conductas Antisociales—, y la Secretaría de Salud, con los Centros Nueva Vida.

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014) señala como su objetivo principal atender los factores de riesgo y de protección relacionados con la violencia y la delincuencia, y describe los principios que deben regir a los programas y las acciones, tales como integralidad, territorialidad, intersectorialidad y trabajo en conjunto, transversalidad, participación, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, proximidad, diversidad, transparencia y rendición de cuentas, los cuales, a su vez, deben incluir una perspectiva transversal en derechos humanos, equidad de género y cohesión social.

A partir de un diagnóstico nacional se encontraron nueve factores de riesgo prioritarios para su atención: el embarazo temprano; el consumo y abuso de drogas legales e ilegales; los ambientes familiares deteriorados o problemáticos; la deserción escolar; la falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; el capital social debilitado y la participación ciudadana incipiente; los entornos de ilegalidad; la insuficiencia y el deterioro de los espacios públicos para la convivencia, y la marginación y exclusión social.

En este sentido, el Cuadro 1 muestra las instituciones en Veracruz que cuentan con programas para atender los citados factores de riesgo.

Cuadro 1. Factores de riesgo prioritarios y sus respectivos programas de prevención en el estado de Veracruz

Embarazo temprano	Consumo y abuso de drogas legales e ilegales	Ambientes familiares deteriorados o problemáticos	Deserción escolar	Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación	Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente	Entornos de ilegalidad	Insuficiencia y deterioro de espacios públicos para la convivencia	Marginalización y exclusión social
<p>DIF¹ Programa de Riesgos Sociales (embarazo en adolescentes).</p> <p>Servicios de Salud de Veracruz Salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes.</p> <p>SS² Programa de Atención a la Salud en la Adolescencia (PASA)</p> <p>SEV³ Programa de Becas de Apoyo a la Educación Jóvenes y Jóvenes Embarazadas</p> <p>Subsejuver⁴ Salud sexual y reproductiva</p>	<p>SS² Centros de Atención Primaria de las Adicciones (CAPA), "Centros Nueva Vida".</p> <p>Instituto Veracruzano del Deporte Proyecto contra el Uso de Sustancias Prohibidas.</p> <p>Servicios de Salud de Veracruz Programa de Prevención de Adicciones.</p> <p>CIJ⁵ Prevención del consumo de las drogas.</p> <p>DIF¹ Programa de Riesgos Sociales (adicciones).</p>	<p>Instituto Veracruzano de las Mujeres Taller amor es... vivir sin violencia y prevención de la violencia de género.</p> <p>DIF¹ Buen trato en las familias y Brigadas móviles para atención y combate de violencia y maltrato hacia los niños y las niñas.</p> <p>DIF-CEDAS⁶ Armonía en familia.</p> <p>FGE⁷ Orientación jurídica por delitos como: omisión de cuidado, violencia familiar, maltrato, abuso erótico sexual, sustracción de menores y/o tráfico de menores, etcétera.</p>	<p>IVEA⁸ Programa Primario MEVYT.</p> <p>Consejo Nacional de Fomento Educativo Becas Acércate a tu escuela.</p> <p>SEV³ Proyecto: "Prevención y atención al rezago Educativo por enfermedad: sigamos aprendiendo en el hospital"</p> <p>Subsejuver. Becas académicas</p>	<p>STPSP⁹ Ferias de empleo y la Solicitud de autorización a menores trabajadores y niños empacadores.</p> <p>ICATVER¹⁰ Cursos de capacitación para el trabajo.</p> <p>SNE¹¹ Apoyo a jóvenes jornaleros agrícolas desempleados y subempleados.</p>	<p>SESCESP¹² Comités de participación ciudadana.</p> <p>IEV¹³ Pláticas de formación cívica.</p> <p>SESCESP- -Ceprvide¹⁴ Programa Comunitario de seguridad ciudadana</p>	<p>SSP¹⁵ Programa Policía amigo y pláticas sobre prevención del delito.</p> <p>SESCESP- -Ceprvide¹⁴ Programa Cultura de la Paz y la Legalidad.</p> <p>FGJ¹⁶ Plática sobre valores y prevención del delito</p>	<p>SSP¹⁵ Rescate de espacios públicos.</p> <p>SEDESOL¹⁷ Rescate de espacios públicos.</p> <p>SESCESP- Ceprvide Modelo integral de urbanismos en 2014</p>	<p>CONAFE¹⁸ Preescolar, Primaria y Secundaria Comunitarias</p> <p>IVEC¹⁹ Programa de Desarrollo artístico integral para niños y jóvenes con discapacidad.</p> <p>SEV³ Programa Educación básica para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes.</p>

1. DIF: Desarrollo Integral de la Familia; 2. SS: Secretaría de Salud; 3. SEV: Secretaría de Educación de Veracruz; 4. Subsejuver: Subsecretaría de la Juventud; 5. CIJ: Centro de Integración Juvenil; 6. CEDAS: Consejo Estatal de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia; 7. FGE: Fiscalía General del Estado de Veracruz; 8. IVEA: Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos; 9. STPSP: Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad; 10. ICATVER: Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Veracruz; 11. SNE: Servicio Nacional de Empleo; 12. SESCESP: Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública; 13. IEV: Instituto Electoral Veracruzano; 14. Ceprvide: Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; 15. SSP: Secretaría de Seguridad Pública; 16. FGJ: Fiscalía General de Justicia; 17. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social; 18. CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo; 19. IVEC: Instituto Veracruzano de la Cultura.
Fuente: DIF Estatal (2014).

Acciones de gobiernos municipales en Veracruz para prevenir el delito

El SUBSEMUN se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros, o se coordinan con ellos para fortalecer las instituciones de seguridad municipales. Los municipios beneficiarios con el SUBSEMUN son elegidos a partir de la población municipal, la incidencia delictiva y las características del municipio en cuanto a que sean destinos turísticos, zona fronteriza, municipios conurbados o próximos a zonas de alta incidencia delictiva. De allí que, en 2015, los municipios con este subsidio —ilustrados en la Figura 2— concertaron los siguientes proyectos en materia de prevención del delito: violencia escolar, jóvenes en riesgo, mediación comunitaria, movilidad segura e igualdad de género.

Figura 2. Municipios con SUBSEMUN para sus proyectos en 2015



La planificación que hacen los municipios en materia de prevención del delito y de prevención social de la violencia y la delincuencia se realiza a través de la revisión de los planes municipales de desarrollo, los cuales se encuentran disponibles en la página del H. Congreso del Estado de Veracruz (2014) y se clasifican en tres bloques: el primero incluye a los ayuntamientos que no contemplan a la prevención del delito o acciones en la materia; el segundo, los que consideran algunas acciones o estrategias, y el tercero los que proyectan realizar programas, estrategias y acciones.

Cuadro 2. Clasificación de municipios por su planificación en materia de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia

Municipios que no contemplan acciones	Municipios que contemplan estrategias y acciones			Municipios con programas y acciones
Acultzingo	Acatlán	Ixtaczoquitlán	Poza Rica de Hidalgo	Acajete
Amatlán de los Reyes	Actopan	Jalacingo	Pueblo Viejo	Agua Dulce
Aquila	Acula	Jáltipan	Rafael Lucio	ÁlamoTemapache
Atzacan	Alpatlahuac	Jamapa	Sayula de Alemán	Alto Lucero
Chiconquiaco	Atlahuilco	Jesús Carranza	Sochiapan	Altotonga
Chontla	Atoyac	Jilotepec	Soconusco	Alvarado
Citlaltépetl	Atzalan	José Azueta	Soledad Atzompa	Amatitlán
Coetzala	Ayahualulco	Juan Rodríguez Clara	Soledad de Doblado	Ángel R. Cabada
Colipa	Boca del Río	Juchique de Ferrer	Tamiahua	Apazapan
Comapa	Carrillo Puerto	La Antigua	Tecolutla	Astacinga
Córdoba	Cerro Azul	Landero y Coss	Tempoal	Banderilla
Cosautlán de Carvajal	Chalma	Las Choapas	Tepetlán	Benito Juárez
Coxquihui	Chiconamel	Lerdo de Tejada	Tequila	Camarón de Tejada
Espinal	Chocamán	Los Reyes	Tezonapa	Castillo de Teayo
Huayacocotla	Coacoatzintla	Maltrata	Tihuatlán	Catemaco
Isla	Coahuilán	Martínez de la Torre	Tlachichilco	Cazones de Herrera
Ixcatepec	Coatepec	Mecayapan	Tlacolulan	Chacaltianguis
Ixmatalahuacán	Cosamaloapan	Minatitlán	Tlacotalpan	Chicontepec
Medellín de Bravo	Coscomatepec	Misantla	Tlacotepec de Mejía	Coatzacoalcos
Miahuatlán	Cosoleacaque	Nanchital	Tlalnelhuayocan	Cuichapa
Mixtla de Altamirano	Cotaxtla	Naolinco	Tlaltetela	El Higo
Naranjal	Coyutla	Nogales	Tlapacoyan	Emiliano Zapata
Paso de Ovejas	Cuitláhuac	Oluta	Tlaquilpa	Hueyapan de Ocampo
Paso del Macho	Filomeno Mata	Omealca	Tomatlán	Ixhuacán de los Reyes
Saltabarranca	Fortín	Orizaba	Totutla	Jalcomulco
San Andrés Tuxtla	Gutiérrez Zamora	Otatitlán	Tres Valles	Las Minas
San Rafael	Hidalgotitlán	Ozuluama	Villa Aldama	Mariano Escobedo
Santiago Tuxtla	Huatusco	Pánuco	Xalapa	Tlacotalpan
Tamalín	Huiloapan	Papantla	Xico	Veracruz
Tampico Alto	Ilamatlán	Perote	Yanga	
Tierra Blanca	Ixhuatlán de Madero	Platón Sanchez	Zontecomatlán	
Tuxtilla	Ixhuatlán del Café	Playa Vicente	Zozocolco de Hidalgo	
Vega de Alatorre	Ixhuatlán del Sureste			

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes Municipales de Desarrollo 2014.

Los planes mencionados, en general, no hacen referencia a la prevención social de la violencia y la delincuencia, a excepción de Yanga. Los municipios que sí los enumeran, aunque únicamente lo hacen al replicar los mismos ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, son Playa Vicente, Tres Valles, Las Choapas y Xalapa; el resto los cataloga como prevención del delito, y sus líneas a desarrollar las ejercen mediante los institutos municipales de la mujer, los DIF municipales o las direcciones de la juventud municipal, pero ninguno estructura líneas de acción en materia de prevención social, situacional, comunitaria, psicosocial y policial. Tampoco especifican cómo atender los factores y riesgos prioritarios, o cómo reforzar factores de protección que generan violencia y delincuencia.

En el primer bloque son considerados los ayuntamientos que necesitan más apoyo para robustecer acciones implementadas en la prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia (Cuadro 2). En el segundo bloque están incluidos municipios como Boca del Río que, en sí, no mencionan a la prevención del delito, pero cuentan con acciones culturales y deportivas, y el proyecto de Laboratorio Urbano, con un concepto interdisciplinario para la creación cívica y urbana. En el tercer bloque se encuentran los municipios que planean trabajar más en la prevención mediante programas y estrategias, aunque pocos de ellos contemplan diagnósticos en la materia o el rescate de espacios públicos para la disuasión de delitos, la atención a grupos vulnerables, la promoción de la participación ciudadana para la prevención del delito y la evaluación mediante indicadores. Entre estos últimos destacan los ayuntamientos de Álamo-Temapache, Catemaco, Coatzacoalcos, Emiliano Zapata, Las Minas y Mariano Escobedo, con acciones más estructuradas a favor de la prevención. No obstante, fue agradable encontrar que

gran parte de los municipios planean llevar acciones para abonar en la igualdad entre mujeres y hombres.

Principales retos de la prevención social de la violencia y la delincuencia en Veracruz

Las políticas y acciones en prevención social de la violencia y la delincuencia demandan un enfoque integral y multidisciplinario mediante el compromiso de diversos actores, entre los que destaca la participación ciudadana, y ameritan redoblar esfuerzos en la construcción de una diaria ciudadanía, ya que las instituciones por sí solas no podrán llevarlas a cabo sin dejar atrás los pendientes en la agenda pública. Algunos retos por abordar que ayudarán a incidir en la prevención de la violencia y la delincuencia se mencionan a continuación.

La iniciativa de Ley para la Prevención Social del Delito para el Estado de Veracruz, del 11 de diciembre de 2014, aún no publicada en la Gaceta Oficial del Estado, y el Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que tiene pendiente su elaboración, la cual deberá estar a cargo de un grupo multidisciplinario, con expertos de las áreas de gobierno, académicos, investigadores y la sociedad civil.

Promover en cada ayuntamiento del estado un área o dirección especializada que se encargue del diseño, la ejecución y la evaluación de los programas y las acciones en su municipio, en coordinación con las dependencias estatales, la Secretaría de Seguridad Pública, el Ceprevide y, en el ámbito federal, con la Subsecretaría de Prevención del Delito y del CNPD y PC.

Su creación y adecuadas acciones constituirían un impulso importante y posicionaría a Veracruz como pionero en la materia. Además de que estaría en consonancia con lo plasmado en la iniciativa de ley respecto a que los ayuntamientos deberán de

elaborar un programa municipal de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana a incluirse en los planes municipales de desarrollo.

Otro de los principales retos es la transversalidad que deben de ejercer las instituciones que trabajan en la prevención del delito y la prevención social de la violencia y la delincuencia para coordinar acciones tanto en los polígonos prioritarios como en todo el estado. Una de las razones de formar parte de la Comisión Interinstitucional es ir un poco más allá de la atención de los factores y llegar a las causas estructurales que generan violencia y delincuencia con la ejecución focalizada de cada uno de sus programas.

Asimismo, en Veracruz existen ocho ciudades con una población mayor a cien mil habitantes: Veracruz puerto, Xalapa, Coatzacoalcos, Poza Rica, Córdoba, Boca del Río, Orizaba y Minatitlán, de acuerdo con el Diagnóstico de la Violencia, la Inseguridad y la Justicia en Veracruz, realizado en 2012 por investigadores de la Universidad Veracruzana (Olvera, Zavaleta y Andrade), el cual hace alusión a los denominados bolsones de pobreza en las zonas metropolitanas del estado, que por sus características se pueden convertir en bolsones de delito, debido a que existe una mayor polarización de ingreso y de condiciones de vida.

Cuadro 3. Ciudades medias,⁶ en relación con su población, en el estado de Veracruz

Localidad	Población
Veracruz	428 323
Xalapa	424 755
Coatzacoalcos	235 983
Poza Rica	185 242
Córdoba	140 896
Boca del Río	126 507
Orizaba	120 844
Minatitlán	112 046

⁶ Término utilizado para localizar y caracterizar áreas específicas en que la pobreza extrema se expresa en forma más aguda.

Veracruz es un estado multicultural, con diversidad social y geográfica que debe promover la aplicación de programas de prevención, tanto en localidades urbanas como en poblaciones rurales e indígenas, además de que estas últimas deben ser contempladas como población vulnerable.

Fomentar las capacidades institucionales con el conocimiento de una adecuada metodología para el diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas en prevención social de la violencia y la delincuencia, sobre todo reforzando a los municipios con capacitación en los temas prioritarios en prevención, es otro de los paradigmas a los que se han de enfrentar estas políticas.

Además, es necesario realizar diagnósticos periódicos y continuos para conocer las tendencias y los antecedentes históricos de los delitos, así como los índices de marginación, de desarrollo humano y de intensidad migratoria que permitan focalizar las acciones donde más se necesite el trabajo en conjunto de varias instituciones.

Otro reto relevante es la continuidad en las políticas públicas porque varias acciones de coordinación interinstitucional que ya se habían alcanzado en los periodos de gobierno anteriores se han detenido. Existen acuerdos y convenios de colaboración que ya no se respetan con los cambios de administración, pues se olvida que los firman las instituciones y no de forma personal sus titulares.

Un tópico medular y reto que atender es recuperar la confianza de las instituciones mediante la transversalidad, tanto vertical como horizontal, al llevar las acciones gubernamentales de manera coordinada; por lo que también se propone, adicionalmente, a la Comisión Interinstitucional que emana de las secretarías federales, la coordinación interinstitucional de las áreas y dependen-

cias con programas de prevención social, que ya alguna vez se incluyó en la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública (SESCEP).

No serán fructíferas estas medidas si no se supera la dificultad de la voluntad política para que las autoridades involucradas en la prevención y la seguridad pública impulsen las políticas y los programas con una adecuada planificación, ejecución y evaluación de los mismos.

Se necesita establecer estrategias para fomentar la participación ciudadana, con consultas de opinión, pero también con propuestas. Si bien el compromiso con la sociedad es la seguridad ciudadana, la construcción de la ciudadanía es la que lleva al conocimiento y respeto de las leyes, al reforzamiento de los valores, a la generación de redes ciudadanas y vecinales que permitan promover lazos solidarios que mejoren la paz social y prevengan la violencia y la delincuencia.

Conclusiones

La prevención social de la violencia y la delincuencia es parte importante de la seguridad pública; la política que rige, en el ámbito nacional, es impulsar las acciones que de ésta emana. Se han invertido importantes recursos en ello, aunque a la fecha y por diversos factores no han obtenido los resultados deseados. No es un tema nuevo, se ha trabajado en la prevención del delito desde años atrás, aunque lo destacable en los años recientes es el enfoque colectivo, multisectorial, transversal y focalizado con el que se le ha querido tratar.

Se apuesta por la idea de que los diferentes sectores de la sociedad y las instituciones se involucren en el tema, apuesta frenada en varias ocasiones por la poca continuidad en las políticas, los programas y los acuerdos, así como por la falta de confianza

en las instituciones, la desintegración del tejido social y la ausencia de diagnósticos actualizados y continuos. El impulso que el Gobierno federal brinda a través de los fondos y recursos hacia los estados se debe reforzar con la difusión de buenas prácticas en materia de prevención, así como con el uso adecuado y la transparencia de los recursos.

En Veracruz falta mucho por hacer. Se necesita potencializar acciones conjuntas en los municipios, las localidades y las zonas de mayor riesgo. Además, prevenir que los grupos más vulnerables se conviertan en víctimas o victimarios de violencia y delincuencia. La prevención social no es una receta mágica, requiere un gran esfuerzo que debe incluir la voluntad social e institucional y, en ocasiones, la creatividad, porque los recursos no son todavía suficientes para incidir en los índices delictivos y de percepción de la seguridad.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. México: Grupo Funcional Gobierno.
Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_D260_a.pdf
- Carrasco, G. (2013). La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos. *Revista Alegatos*, 83.
- Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. (2014). *Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?*
Recuperado de: <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/MMEX-EUA-INDX-PREVD-EL-LOW.pdf>

Centro de Estudios y Análisis para la Prevención Social de la Violencia S. C. (2012). *Fortalecer la cultura de la legalidad en Veracruz: propuesta de un modelo multisectorial y un programa de trabajo para el gobierno y la sociedad civil*. México: Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2011). *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México: Autor.

Chabat, J. (2010). *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Internacionales. Recuperado de: <http://www.libreriaside.com/librospdf/DTE1-196.pdf>

Del Tronco, J., y Madrigal, A. (2013). *Violencia escolar en México: una exploración de sus dimensiones y consecuencias*. Documento de trabajo. México: FLACSO.

El Colegio de México y el Instituto Federal Electoral. (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. Recuperado de: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf

Gobierno de la República. (2011). *Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5220601&fecha=18/11/2011

----- (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Guerrero, E. (2012). La estrategia fallida. *Revista Nexos*.

Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

H. Congreso del Estado de Veracruz. (2014). *Planes*

Municipales de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.legisver.gob.mx/?p=secFis>.

Herrera-Laso, L. (2013). Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México. México: Grupo Coppan.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2010).

Censo de población y vivienda 2010. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/CCpv/Cpv2010/default.aspx>

----- (2014). Encuesta Nacional de Victimización

y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales Resultados. Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de

Veracruz de Ignacio de la Llave. (2014). (noviembre 28, 2014). *Gaceta Oficial*. Órgano del Gobierno del Estado

de Veracruz de Ignacio de la Llave, 310. recuperado de:
www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LSESP281114.pdf

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2013).
Última reforma, 2013, 29 de octubre. *Diario Oficial
de la Federación*. Mexico: Secretaría de Gobernación.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y
la Delincuencia (2012). *Diario oficial de la
Federación*. México: Secretaría de Gobernación.
Recuperado de: [www.secretariadoejecutivo.gob.
mx/normateca/Normateca_estatal/Nuevo%20León/Ley_
gral_prevencción_social_violencia_delincuencia.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/normateca/Normateca_estatal/Nuevo%20León/Ley_gral_prevencción_social_violencia_delincuencia.pdf)

Martínez, F. (febrero 14, 2013). "Intervención" del gobierno en
las comunidades más violentas. *La Jornada*, p. 5.
Recuperado de: [http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/
politica/005n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/politica/005n1pol)

Olvera, A., Zavaleta, A., y Andrade, V. (2012). *Diagnóstico de
la Violencia, la Inseguridad y la Justicia en Veracruz*.
México: Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo
Estatad de Seguridad Pública y Universidad Veracruzana.

—————(2012b). *Plan de Prevención de la Violencia y del
Delito para el Estado de Veracruz*. México: Secretaría
Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad
Pública y Universidad Veracruzana.

Secretaría de Seguridad Pública. (2012). *Buenas prácticas
orientadas al fortalecimiento del tejido social*.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz. (2014). *Directorio de programas y servicios que ofrece el gobierno de Veracruz para niños, niñas y adolescente*. Recuperado de: <http://www.cij.gob.mx/redatención/detallecentros.asp?cec=9110>

Transparencia Internacional. (2013). Los resultados que registra el Barómetro Global de la Corrupción 2013. Recuperado de: <http://www.pactomundial.org.mx/home/?p=684>



Violencia contra las mujeres: perspectivas y desafíos

Lilia del Carmen García Montané

Resumen

En el presente trabajo se describe la violencia contra las mujeres como un problema estructural cuyo origen es el patriarcado. Éste, por tratarse de un sistema de organización social en el que se establecen mandatos de género para las mujeres, las coloca en un plano de inferioridad respecto a los hombres, por lo que las relaciones desiguales de poder propician dominio y control de los varones, algunas veces, mediante la violencia.

De manera concatenada, se ofrece una reflexión sobre los alcances de la violencia contra las mujeres como origen de otras problemáticas que conllevan a la desintegración del tejido social y se agravan cuando involucran factores como el consumo de alcohol y drogas. Además, se plantean sugerencias para perfeccionar y crear estrategias de intervención con la ayuda del nuevo enfoque de prevención social, lo que implica el abordaje del conjunto de factores y actores que confluyen, junto con la participación social, en su disminución.

Palabras clave: relaciones de poder desiguales, patriarcado, mandatos de género, prevención social.

Introducción

La violencia contra las mujeres constituye una transgresión a sus derechos humanos que obstaculiza su desarrollo y, por ende, el progreso del país, ya que es producto de relaciones desiguales de poder, manifestadas en actos que ocasionan daños psicológicos, físicos, económicos, patrimoniales y sexuales, que pueden, en los casos más graves, provocar la muerte. Como señala Romero (2004), la naturalización e invisibilización en torno a la violencia contra las mujeres tiene su origen en el hábito producido y reproducido por los mandatos de género que fundan relaciones desiguales de poder, donde unos mandan y otras obedecen.

Al respecto, Lagarde (1994) explica el cautiverio que caracteriza el estado de las mujeres, quienes no pueden ejercer su libertad por su condición genérica encarnada por la opresión y determinada por una sociedad clasista y patriarcal en la que la femineidad se adjectiva por estereotipos que las colocan en un plano de subordinación; además, son libres quienes pertenecen a grupos dominantes y ejercen su poder frente a las que no tienen esas características. Lo anterior indica que el poder no es absoluto ni unidireccional e implica también que las mujeres lo ejercen aunque todavía se llegue a “creer que las burguesas no están oprimidas” (1994, p. 158). Sin embargo, cabe reflexionar que mientras menos ejercicio de su autonomía y toma de decisiones tenga una persona, más grave será su estado de opresión. Así, el poder, en sentido negativo, radicado en la capacidad de decidir sobre la vida del otro, que obliga e impone, es la base de su cautiverio y consecuente sujeción.

Cuestiones como la dependencia hacia la persona agresora y la tolerancia al maltrato son conductas que se les pueden sumar patrones y estereotipos que dificultan su dimensionamiento y consecuente prevención. De allí la importancia de detectar la violencia, sus causas y consecuencias para hacer conciencia y tomar medidas con miras a su erradicación.

También dificulta en la identificación de la violencia las percepciones diferenciadas que sobre ella existen, tanto en las creencias de la sociedad como entre las propias víctimas. Aunado a “la cantidad de obstáculos y de dificultades de todo tipo que se van a encontrar, económicas, sociales, jurídicas, etcétera” (Romero, 2004, p. 20).

El problema se agrava si, además, desde temprana edad se vive la violencia y se le toma como habitual en las relaciones familiares, pues los infantes la legitiman como método para resolver conflictos y cultivan así esa asimetría; coligado a que causa afectaciones físicas y psicológicas que impiden su sano desarrollo.

Según Romero (2004), son las actitudes de dominación, abuso y desigualdad los mecanismos que mantienen y perpetúan la violencia contra las mujeres, por lo cual propone un modelo que facilita la comprensión de su dinámica conformado de tres peldaños. En el primero se ubican las desigualdades y asimetrías entre mujeres y hombres; en el segundo están las conductas amorosas que confunden y generan esperanzas, y en el tercero está la violencia psicológica, superada por la física, la cual recurrentemente sube de intensidad y ocasiona que la mujer no perciba por sí misma la situación en que se encuentra y permanezca inmersa en ese círculo.

Esto ayuda a entender lo que muchos identifican como el ciclo de la violencia en pareja; en la primera fase se presenta el acumulamiento de tensión, seguido del episodio en el que la

violencia se manifiesta, para regresar a la fase identificada como luna de miel, en la que se hacen promesas de que la violencia no volverá a suceder, lo que genera nuevamente la confianza hacia la persona agresora pero con culpa al mismo tiempo por los hechos ocurridos; además, se agrega el vínculo afectivo, repitiéndose así estas conductas de manera cíclica y naturalizándose como una forma de vida a la cual están destinadas las mujeres.

Lorente, citado por Romero (2004), señala que justo por estas rutinas no se debe permitir que se “instauren en las relaciones entre hombres y mujeres ese tipo de conductas impositivas que en un principio parecen ser totalmente inocuas, pero que por ese modelo de relación basado en un desequilibrio de fuerzas a favor del hombre, son consideradas como territorio conquistado al que nunca se renunciará” (p. 21). De esta manera, la visibilización¹ de la violencia constituye una forma de prevención al posibilitar su caracterización y la de cada una de sus manifestaciones, propiciar, a su vez, el autoanálisis y la identificación de vivencias que alienten a una mujer a buscar ayuda, y reflexionar sobre otras alternativas de vida.

El modelo ecológico integral de Heise es otra herramienta útil para comprender la expresión de la violencia contra las mujeres al momento de implementar políticas públicas, pues permite identificar sus causas desde las dimensiones: individual, familiar, comunitaria y sociocultural, y visualiza cómo los cuatro componentes interactúan entre sí y favorecen la generación y permanencia de la violencia. Sin embargo, no es sólo en el ámbito de las relaciones interpersonales que el fenómeno

¹ Este es un término comúnmente utilizado por las feministas, que *grosso modo* sirve para hacer referencia al examen de las diversas expresiones de necesidades, problemáticas y demandas que tienen las mujeres por su condición de género; lo que ha implicado toda una construcción teórico-filosófica que parte de su concepción como humanas, sujetas sociales y de derechos. Con dicha expresión, además se combate el pensamiento androcentista desde el cual el hombre es representación de la humanidad y el centro del Universo, por tanto invisible a la mujer e ignoradas sus necesidades atendiendo a su condición de vida y posición en la sociedad.

debe ser estudiado sino a partir del constructo formado en las subjetividades y en las normas sociales que determinan el papel de mujeres y hombres en el colectivo, además de sus mecanismos de reproducción: los medios de comunicación (Ruiz-Pérez, Blanco-Prieto y Vives-Cases, 2004).

Este trabajo presenta una conceptualización de la violencia contra las mujeres, una exposición general de sus causas y consecuencias que posibilita dimensionarla e identificar la importancia de su prevención, y ofrece una descripción de su posicionamiento en el plano legislativo, lo que permite apreciar qué ha hecho el Estado jurídicamente para erradicar la violencia contra las mujeres y cuáles siguen siendo los retos. En este texto se exhibe una postura que le apuesta a la prevención como un medio eficaz para combatir la problemática social.

El reconocimiento del acceso a una vida sin violencia

Está claro que “la violencia contra las mujeres es un componente estructural del sistema de opresión de género” (Rodríguez, 2008, p. 216) fuertemente reproducido por el régimen patriarcal en el que los hombres están socialmente legitimados para dominar a las mujeres y éstas confinadas a la sumisión; así que cualquier intento de quebrantamiento del sistema deviene en la violencia como el mecanismo idóneo para sostenerlo y ratificar el control.

El Derecho romano, precedente del sistema jurídico mexicano erigió la figura del *paterfamilias*, quien, como lo explica Moncayo (1997), era el jefe dotado de dominio sobre todos sus bienes y posesiones, incluyendo a los esclavos; era juez y sacerdote del culto doméstico, además ejercía la *patria potestas* sobre su esposa y sus nueras, quienes al casarse con sus hijos pasaban a

formar parte de su familia y se sometían por tanto a su potestad, consolidando, de esta manera, el sistema patriarcal.

El ámbito familiar es uno de los espacios de mayor preocupación dada la prevalencia de relaciones de violencia en que las mujeres han tenido que aprender a vivir y sobrevivir; ahí resalta la opacidad del Estado frente a ese tipo de agresión, lo que favorece su reproducción y obstaculiza la transformación social hacia una cultura de la paz. Por ello, en la agenda internacional, los movimientos feministas posicionaron este tema como un asunto de Estado a incorporar en la legislación.

Lo hicieron por las afectaciones que la violencia conlleva y por el trasfondo encerrado en su sostenimiento como un mecanismo de control de las mujeres que limita su desarrollo y el libre disfrute de sus derechos, convirtiéndose así en un problema de justicia social, pues tal como lo refiere Rodríguez (2008), se trata de un asunto relacionado con el ejercicio de su ciudadanía y la división sexual del trabajo, donde su predestinación al cuidado y la preservación de la familia está muy por encima de sus derechos como personas (eso si se les reconoce como sujetos de derecho). Lo anterior también se traduce en la ausencia de su autonomía y en el impulso a las condiciones de su exclusión social.

De ahí la premisa de que todo Estado democrático debe asegurar a las mujeres una vida libre de violencia, con base en lo establecido por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, cuyo artículo 5 señala el deber estatal de modificar los patrones socioculturales y las prácticas fundamentadas en ideas estereotipadas sobre la inferioridad o superioridad de alguno de los sexos, pues en reiteradas ocasiones ha sido demostrado que el hogar y la familia constituyen el espacio más peligroso y violento para las féminas,

argumento develado por diversos grupos organizados de mujeres en Latinoamérica, quienes frente a regímenes dictatoriales plantearon, en su momento, que “no podía haber paz si ésta no comenzaba en casa” (Rodríguez, 2008, p. 220).

A decir de Ruiz-Pérez, Blanco-Prieto y Vives-Cases (2004), la violencia de pareja contra la mujer es la que reviste mayor preocupación y dedicación “por su creciente incidencia y mortalidad” (p. 5) y porque causa afectaciones físicas y psicoemocionales de carácter irreversible. A esto se agrega que debido a los patrones socioculturales y estereotipos tradicionales históricamente asignados a mujeres y hombres, no sólo sus redes de apoyo cercanas —los familiares— las culpabilizan, sino peor aún, los operadores de las instituciones a las que acuden en busca de apoyo las revictimizan al cuestionar y restar credibilidad a lo sucedido, lo que en la mayoría de los casos las desalienta a continuar con el trámite judicial. No es casualidad que hoy en día el incumplimiento del deber legal —ya sea por dolo o discriminación de género, entre otros—, de cualquier servidor público obligado a evitar o investigar los delitos de violencia de género o el feminicidio, pueda ser sancionado de acuerdo con el Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de lo establecido en su artículo 319.

De lo expuesto se observa que para algunos especialistas la violencia contra las mujeres es un tema de justicia social, pues constituye una transgresión a los derechos humanos. Desde otra perspectiva también es un problema de salud pública, pues afecta a un gran grupo de mujeres que requieren reiteradamente servicios médicos de urgencia, incluso pueden necesitar otros servicios de salud cuando las lesiones infligidas son graves, tanto, que algunas causan la muerte. En relación con la salud mental no en todos los casos se le da suficiente importancia. Como lo

puntualizan Ruiz-Pérez et ál. (2004), los servicios de primer contacto² se convierten en un referente primordial para ayudar a las mujeres en situación de violencia y desde ellos se pueden diseñar e implementar acciones de prevención.

Otra perspectiva, que ocupa especialmente este trabajo es la denominada violencia de género como un problema social que afecta no solamente a quienes la padecen sino también a sus hijos a corto, mediano y largo plazos, lo que contribuye a la fragmentación del tejido social.

Hay diversas maneras de explicar la violencia contra las mujeres, y una de ellas se basa en el comportamiento social visto a partir de las experiencias y los testimonios de quienes a lo largo de la historia de la humanidad la han padecido; otra es con fundamento en su posicionamiento en el quehacer legislativo y en los ordenamientos jurídicos. Al respecto, Julieta Lemaitre (cit. en Motta y Sáez, 2008) explica cómo es que se logra la construcción del derecho de las mujeres hacia una vida libre de violencia. Argumenta que es a partir del feminismo radical que el tema es utilizado como estandarte para conseguir una agenda legislativa que responda a las necesidades y condiciones de las mujeres, a fin de eliminar su invisibilización y consecuente discriminación, pues al ser un fenómeno que atenta contra la vida e integridad de las féminas, e impide su desarrollo y el ejercicio de sus libertades, se convierte en un delito contra sus derechos humanos y, por tanto, su prevención, atención y sanción en obligación del Estado, en su papel de garante de tales derechos.

² Por servicios de primer contacto, se refiere a aquellos que de manera directa o inmediata son proporcionados en una institución de salud para atender a su población beneficiaria; bien porque ésta acuda en una situación de urgencia, por consulta o seguimiento. La expresión aplica no sólo para los servicios en instituciones de salud sino también para procuradurías, tribunales de justicia, defensorías y comisarías.

Si bien los movimientos feministas que dieron pauta a la creación de este derecho tuvieron motivaciones diversas, lo cierto es que tenían un objetivo en común: lograr el reconocimiento por parte del Estado y su consecuente intervención para su erradicación.

Posterior a la Conferencia de Viena de 1993,³ donde se reconocen los derechos humanos de las mujeres y se muestra la violencia contra ellas como una transgresión a los mismos, emerge el 9 de junio de 1994, en la ciudad de Belém de Pará, Brasil, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, misma que desde su artículo 1º define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (1994, párr. 7). Una década después en México se aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), y en 2008 surgió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El ordenamiento de carácter estatal constituye un pilar con el que puede establecerse, no sólo para efectos jurídicos sino también sociales, lo que se entiende por violencia de género contra las mujeres:

Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muer-

³ Al respecto, Alda Facio relata de manera cronológica los movimientos de mujeres que se dieron para dar lugar a las cuatro conferencias mundiales de las Naciones Unidas, que hicieron posible la construcción de agendas específicas para posicionar la situación de las mujeres y sus necesidades, al tiempo que se introduce el análisis de la violencia contra las mujeres como un tema de derechos humanos, dejando patente que es la Conferencia de Viena, celebrada en 1993, la que marca un hito al reconocer a las mujeres como humanas sujetas de derechos, a partir de lo cual se les da un tratamiento “como seres humanos de pleno derecho en la legislación internacional” (2011 p. 3).

te tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida (2014, p. 8).

Además de definir los tipos y las modalidades en los cuales se manifiesta la violencia contra las mujeres, instituye los derechos de las víctimas, la creación de medidas urgentes para su seguridad y salvaguarda, así como los mecanismos de coordinación que el estado debe implementar para trabajar los ejes de prevención, atención, sanción y erradicación. La aprobación y consiguiente promulgación de la Ley de Acceso resulta del todo significativo dado que con ella es posible visibilizar el problema y colocar el tema en la agenda pública de la entidad. De ahí la importancia de su actualización en el ámbito legislativo, por su impacto en la vida de las mujeres, pues lo que no está establecido en la ley, simplemente no puede ser regulado/normado.

La legislación, por tanto, es un parteaguas para el desarrollo de políticas públicas encaminadas a la prevención, atención y sanción. Aunque, si bien ya existían normas jurídicas que repudiaban la violencia familiar y había programas perfilados a atender a las mujeres víctimas de este flagelo, es a partir de este marco normativo que la perspectiva de género se introduce como herramienta de análisis para el accionar del Estado y se

homogeneiza lo que, para efectos jurídicos y de políticas, debe entenderse por violencia de género contra las mujeres, creando así instituciones destinadas especialmente a la atención de las víctimas.

En este momento se tienen claros varios factores socio-culturales que justifican y reproducen generacionalmente la violencia contra las mujeres como si fueran conductas naturales propias de cada sexo, genéticamente determinadas. También ya se ha manifestado que desde hace poco más de siete años se cuenta con un sustento legislativo que hace frente a ese tipo de violencia y a sus diversas manifestaciones y, aunque se ha argumentado ya sobre sus causas estructurales, resulta una asignatura pendiente, en la agenda pública, la revisión para combatirla. Pero lo anterior no debe realizarse a partir de que suceda sino desde antes, y tampoco sin considerar una visión transformadora sustentada en los derechos humanos y un análisis de género que permita evidenciar los impactos diferenciados de este flagelo para mujeres y hombres. Al respecto, Rodríguez (2008) comenta: “las leyes y políticas no han reconocido la diversidad de mujeres y multiplicidad de formas en que se manifiesta la violencia” (p. 223).

Enfoque de la prevención social de la violencia

Prevenir implica evitar que el hecho o la circunstancia suceda. Para esto se deben revisar las alternativas de combate y, en consecuencia, tomar las medidas más adecuadas para esquivar el acontecimiento. La prevención puede ser trabajada en tres fases: la primera, encaminada a reducir los riesgos o neutralizar los factores antes de que el problema se manifieste, por lo que

sus resultados pueden ser de mediano a largo plazos e involucra cambios estructurales; la segunda, se aplica una vez suscitado el hecho, se atienden casos concretos y poblaciones en situación de riesgo, y la tercera, abocada a impedir que la conducta vuelva a desplegarse, además de implementar acciones de rehabilitación.

Dichas fases son comúnmente identificadas cuando se habla del delito, definido como un hecho ilícito y sancionable por estar tipificado en la legislación. Así, es frecuente escuchar sobre la prevención del delito aplicando las fases mencionadas para disminuir la criminalidad, pues es justo desde el enfoque penalista donde la pena tiene por objeto servir de ejemplo para disuadir a las personas de cometer delitos, bien antes de que ocurran por el temor al castigo, o después de ser compurgada y haberse aplicado un tratamiento para evitar la reincidencia. Sin embargo, la realidad dista mucho de lo planteado debido a factores como la impunidad, la corrupción y las prácticas dilatorias que no ayudan a desalentar la delincuencia en general. En particular, las mujeres tienen que enfrentar muchos obstáculos para interponer una denuncia por violencia sufrida, a lo que se le suma su situación de riesgo y su relación con la persona agresora, todo ello dificulta la prevención de los delitos de género.

Por otro lado, si se ciñe el estudio de la violencia, en estricto sentido, al delito, llevaría a la exigibilidad de su acreditación mediante la teoría del delito. Mas esto no es el único problema, sino que para adquirir ese carácter primero tiene que tipificarse en la legislación correspondiente, pues por principio constitucional nadie puede ser penalizado por un hecho que no esté calificado por la ley como un delito.

En el estado de Veracruz la violencia de género se constituye como delito hasta el 2 de abril de 2010, cuando se incorpora el

Título XXI del Código Penal, el cual arroja los diversos tipos penales que la configuran. Reducirla sólo como delito invisibilizaría otros eventos violentos contra las mujeres por razones de género que no son formalmente delitos al no estar tipificados, también se invisibilizan al no ser denunciados, o cuando aquellos que pese a haberse denunciado, debido al principio de presunción de inocencia que protege a la persona imputada, no han recibido una sentencia condenatoria que señale de manera contundente su responsabilidad. Estos aspectos limitan la posibilidad de tener un panorama amplio del fenómeno para tomar decisiones dentro de una política pública, sobre todo para la prevención primaria, por lo cual resultaría conveniente abordar la violencia contra las mujeres desde el enfoque de la prevención social.

De tal suerte, en 2012 surge la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y establece en su artículo 2º que “la prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de la violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”.

Esta ley destaca como principios para su aplicación el respeto a los derechos humanos, la integralidad, la intersectorialidad y la transversalidad, el trabajo conjunto, la continuidad, la interdisciplinariedad, la diversidad, la proximidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, define lo que se debe entender por violencia para efecto de las políticas a implementar; esto a partir del estudio de ejercicio del poder con efectos negativos en lo individual o colectivo, que tiene repercusiones en lo social y en el género, y marca como ámbitos para la intervención gubernamental el social, el comunitario, el situacional y el psicosocial.

Hablar de prevención social de la violencia implica generar espacios de intervención para la sociedad civil, pues tal como lo refiere Ruiz (2013), resulta fundamental para este enfoque su involucramiento desde el diseño e identificación de prioridades hasta la evaluación de la política en la materia, dado que con ello se puede precisar la serie de medidas y mecanismos necesarios para abordar el problema y reducir el riesgo de que se produzcan la violencia y la delincuencia.

De esta manera se combatirían justamente las causas que las originan, lo que implicaría asumir la idea de que éstas se explican a partir de la existencia de diversos factores sociales, con lo cual resultaría necesario que para su prevención se haga partícipe a la ciudadanía a fin de que “juegue un papel activo, crítico, participativo y propositivo” (p. 45).

En este tópico cabe anotar lo que la evaluación número 1207, hecha por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (2014), refleja respecto de la política pública en materia de seguridad pública: puntualiza que para los programas implementados por las instituciones de seguridad pública en el periodo 2007-2012, no hay información disponible sobre su impacto para reducir los riesgos manifestados por la violencia y la delincuencia. Pero está la salvedad de que la ley que incorpora el enfoque de prevención social surge hasta 2012 y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero, y ahí se mandata que debe emitirse un programa nacional con acciones enfocadas a proveer protección a las personas.

Esto último se relaciona con el hecho de que hacia 2013 se transfirieron apoyos económicos a las entidades federativas para el desarrollo del Programa Nacional de Prevención del Delito, por un monto de \$2 250 000.00; con el fin de que las entidades realizaran políticas públicas abocadas a la prevención

de la violencia y la delincuencia, “promoviendo acciones para la cohesión comunitaria, la formación de la cultura ciudadana, de legalidad y paz” (p. 107).

De acuerdo con diversos ejes temáticos previamente determinados, a los problemas relacionados con las mujeres se direccionaron \$167 996.00, 7.5% respecto del monto total, por lo que quedó en la sexta posición en el orden de importancia de asignación presupuestal; en particular, para Veracruz fueron destinados \$73 662.00.

Los datos recabados en la misma evaluación indican que las tareas estuvieron enfocadas a reducir factores de riesgo para la manifestación de la violencia, pero, pese a que desde 2007 las instancias de Gobierno han realizado acciones para prevenirla como delito y atender sus causas como la desintegración y la violencia familiar, no se cuenta con suficiente información para determinar el impacto logrado. Además, las “acciones fueron implementadas en el transcurso de 2013, al margen del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018” (p. 110), lo que supone la necesidad de un seguimiento a mediano plazo, sujeto a indicadores que soporten su evaluación.

Algunas cifras sobre la violencia contra las mujeres

Anterior a la Ley de Acceso, las cifras sobre la violencia contra las mujeres prácticamente se enfocaban en contabilizar y, consecuentemente, visibilizar el maltrato físico perpetrado por la pareja en el ámbito doméstico, así que dicho ordenamiento jurídico viene a constituirse en un punto de quiebre dimensionado por tipologías o formas en que se manifiestan y modalidades, es

decir, los diversos ámbitos de ocurrencia. Esto permite generar diagnósticos sobre su frecuencia y, con base en ellos y en el artículo 1° de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, que tiene por objeto definir y establecer los tipos y las modalidades de violencia contra las mujeres, los gobiernos estatal y municipal pueden realizar las acciones correspondientes para su prevención, atención, sanción y erradicación.

En ese sentido, el artículo 4° señala que por tipos de violencia deberá entenderse a los actos u omisiones que dañan la dignidad, la integridad y la libertad de las mujeres, identificándolos como: violencia psicológica, violencia física, violencia sexual, violencia patrimonial, económica, obstétrica; en tanto que, por modalidades de violencia se refiere a las formas, manifestaciones o a los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres, clasificándolas en: violencia de género, violencia en el ámbito familiar y familiar equiparada, violencia laboral y escolar, violencia en la comunidad, violencia institucional y violencia feminicida.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INM), se dieron a la tarea de generar datos duros sobre la situación de la violencia contra las mujeres en el país a través de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), a fin de conformar el subsistema de estadísticas sobre violencia que soporte la labor del diseño de las políticas públicas.

La primera encuesta fue levantada en 2003 con la intención de “proporcionar información sobre la dimensión, caracterización y prevalencia de la violencia en pareja en México”. La distribución de la muestra representativa en viviendas para Veracruz es de 630,

conformada por las del medio urbano, complemento urbano y rural. En esta encuesta también se estimaron como “informantes adecuados” para las dos primeras secciones a una persona de 15 años o más que conociera los datos de la vivienda y sus residentes, y para las siguientes secciones, a una mujer de 15 años o más, residente en la vivienda seleccionada y quien, al momento de la misma, viviese con su pareja.

Esta encuesta se realizó, en el ámbito nacional, a mujeres agrupadas por edad, a partir de los 15 años, en condiciones de violencia e incidencia por parte de su pareja. De una población de 19 471 972 entrevistadas, contestaron haber vivido al menos un incidente de violencia 9 064 458, lo que representa 46.4%. El grupo con mayor incidencia es el de los 30 a 34 años, 16.3%; seguido del grupo que va de los 25 a 29 años, 15.2%, y, en tercera posición, el grupo de 35 a 39 años, 14.9 por ciento.

Por cuanto hace a las tipologías, encabeza la emocional, con 7 474 242 casos; le sigue la económica,⁴ 5 709 078; luego la física, 1 813 370 y, por último, la sexual, 1 527 209 casos.

Con base en la actividad económica que desempeñan estas mujeres, con al menos un incidente de violencia, de las 9 064 458, 3 617 324 son económicamente activas, lo que significa 39.9%; y 5 052 244 realizan quehaceres del hogar: 55.8%. De acuerdo al estado civil, 2 057 969 están en unión libre, 22.7%; 2 228 574 están casadas, aunque sólo por lo civil, 24.6%; 307 819 son casadas únicamente por lo religioso, 3.4%; y 4 459 783 son casadas por lo civil y religioso, es decir, 49.2 por ciento.

⁴ De acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres, son los actos u omisiones que afectan la supervivencia de la víctima como limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, la obtención de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral, el no reconocimiento de la paternidad y el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la misma.

Así, conforme a esta encuesta se desprende que la mayoría de las mujeres que refieren haber vivido al menos un incidente de violencia está casada y se dedica a los quehaceres del hogar.

La ENDIREH realizada en 2006 se expresa “sobre la violencia que las mujeres viven en los espacios: privado, comprendiendo violencia por parte de la pareja y de otros familiares; y público, abarcando formas de violencia en lugares comunitarios e institucionales, como centros educativos y laborales”. La población de esta nueva encuesta representa a mujeres de 15 años y más que de acuerdo con su situación conyugal fueron clasificadas en tres grupos: casadas o unidas, 21 631 993; separadas-divorciadas-viudas, 3 551 020; solteras con o sin relación de pareja, 10 573 365.

La temporalidad para recolectar la información de los tres resultados varía, porque para las primeras se utilizó la duración de su relación y los últimos doce meses; para las segundas, el transcurso de su última relación de pareja antes y después de la separación, y para las terceras, está condicionada a su actual o última relación. Cabe señalar que esta encuesta enfatiza los casos de violencia extrema, calificada como aquellas agresiones que ponen en riesgo la integridad física y emocional de las mujeres.

Los resultados nacionales de esta encuesta indican que la violencia familiar la sufre 15.4% de aquellas mujeres casadas o unidas; y que quienes mayormente viven violencia son las jóvenes de 15 a 29 años de edad. Además, sólo 18.4% refiere haber denunciado ante una autoridad la violencia física o sexual perpetrada por su pareja, pese a que 26.4% ha sufrido agresiones graves. De lo anterior se ultima que “existen 2 658 951 hogares en los que probablemente este tipo de sucesos sean cotidianos, afectando también a los hijos y familiares cercanos a estas mujeres” (p. 5).

En Veracruz son 1 525 160 mujeres que refieren violencia por parte de la pareja a lo largo de su relación y en los últimos doce meses previos a la entrevista, es decir, 42%; mientras que en el ámbito nacional es 47%, dato que coloca a la entidad en el lugar diecinueve de mujeres violentadas. En el ámbito estatal, “35.2% de las mujeres veracruzanas manifiestan padecer al menos un incidente de violencia durante los últimos doce meses previos a la entrevista” (p. 7), en tanto 40.2% es del nacional. De las 646 376 mujeres casadas o unidas, en Veracruz, 27% ha sufrido agresiones extremas, porcentaje que resulta superior al nacional, por lo que cabe resaltar que dentro de este criterio se incluyen aquellos casos en que:

El cónyuge ha amarrado, pateado, tratado de ahorcar o asfixiar, agredido con un cuchillo o navaja, disparado con un arma, les ha quitado dinero o bienes, u obligado a tener relaciones sexuales usando la fuerza física. Además se incluyen mujeres con consecuencias graves producto de la violencia: operaciones, cortadas, quemaduras, pérdida de dientes, fracturas, abortos, partos prematuros, inmovilidad de alguna parte de su cuerpo, fallecimiento de algún miembro del hogar, o que han tenido que recibir atención médica por los problemas con su esposo o pareja (ENDIREH, 2006, p. 5).

En el contexto veracruzano, el grupo de mujeres, casadas o unidas, violentadas por su pareja en los últimos 12 meses recae mayormente en aquellas entre 15 y 29 años, 41%; en las que cuentan con instrucción secundaria y media superior, 40.9%, y en aquellas económicamente activas: 43.5%. Según su pertenencia a un grupo indígena, sólo 7.2% lo hace, de las cuales 29.9% fueron violentadas por su pareja. Destacables datos en la encuesta 2006 es que 40 de cada 100 mujeres, casadas o unidas, violentadas por

sus parejas manifiestan que tanto ellas como ellos provienen de familias donde fueron testigos o víctimas de dinámicas violentas; 27 de cada 100 no son agredidas, pero tienen antecedentes de familias con relaciones violentas, y 8 de cada 100 refieren que ni ellas ni sus parejas descienden de familias violentas (ENDIREH, 2007).

De aquellas mujeres alguna vez unidas y agredidas por sus exparejas, 90.6% padeció la violencia emocional. En Veracruz, al igual que en el ámbito nacional, este tipo de violencia es el más recurrente, seguido de la económica, la física y la sexual.

Para 2011 se realizó la tercera ENDIREH con el objetivo de orientar sobre la frecuencia y magnitud de la violencia de pareja. Se destaca que para este ejercicio se amplía su panorama con datos sobre los ámbitos escolar, laboral y comunitario; sus resultados, al igual que en 2006, se presentan en el ámbito nacional y por entidad federativa.

La población objetivo nuevamente fueron mujeres de 15 años y más, divididas en tres grupos: casadas o unidas, separadas-divorciadas-viudas sin pareja actual y nunca unidas (solteras). El total fue de 42 976 277 entrevistadas, de las cuales 24 569 503 son casadas o unidas, de éstas, 44.8% refiere haber vivido al menos un incidente de violencia durante su vida en común y 33.5% en los últimos 12 meses. Al igual que en los ejercicios anteriores, “la más representativa es la [violencia] emocional, pues a nivel nacional son un total de 9 826 235 las casadas o unidas víctimas de estos abusos”, con un 89.2%. Se destaca que la violencia más frecuente es la del esposo o pareja y como consecuencia 10.8% ha pensado en quitarse la vida y 46.2% lo ha intentado. Respecto a la denuncia de la violencia, 11.1% de las mujeres casadas o unidas la hicieron y 24.1% de quienes alguna vez estuvieron unidas la llevaron a cabo.

En cuanto a Veracruz, de las más de 1 600 000 mujeres casadas o unidas, 743 352 refieren violencia a lo largo de su relación, es decir, 44.3%, valor que posiciona al estado en el lugar dieciséis respecto del porcentaje nacional: 44.9. Las mujeres casadas o unidas que sufrieron violencia en los últimos doce meses representan 32.1%, el nacional es de 33.6%. En la entidad, al igual que en la encuesta de 2006, persiste la tendencia de que en los últimos doce meses son las mujeres jóvenes, casadas o unidas, entre 15 y 29 años de edad, las que más indican sufrir violencia; seguidas de las que tienen entre 30 y 44 años de edad. Es en los niveles de secundaria y media superior donde se concentra el mayor porcentaje de féminas maltratadas casadas o en unión libre, con 36%. Asimismo, son aquellas insertas en el mercado laboral (económicamente activas) las que poseen el índice más alto de violencia en pareja: 36.5 por ciento.

Los resultados de la encuesta bajo la tipología de violencia indican que en Veracruz 88% de las mujeres sufre violencia emocional, 57.3% económica, 30.1% física y 12.6% sexual; los últimos tres porcentajes superan los nacionales: 56.4%, 25.8% y 11.7%, respectivamente. En relación con la violencia severa, el porcentaje de aquellas mujeres casadas o unidas violentadas a lo largo de su relación supera 16.2% nacional con 16.9%, que expresa "las han pateado, amarrado, tratado de ahorcar o asfixiar, agredido con cuchillo o navaja o disparado con un arma" (ENDIREH, 2011, p. 15).

Mientras tanto, las que han padecido violencia en los últimos 12 meses representan 14.3% y el número de mujeres que pide ayuda en la entidad es ínfimo, 10%, del cual 49.8% de aquéllas acude al DIF e Instituto de la Mujer y 58.7% va al Ministerio Público, Presidencia municipal o policía.

En Veracruz, 64 de cada 100 mujeres violentadas por su pareja refieren proceder ambos de familias con dinámicas violentas.

La ENDIREH (2011) también expone información sobre la violencia que viven las mujeres indígenas y dice:

El universo de mujeres casadas o unidas de 15 y más años que residen en la entidad es de aproximadamente 1.7 millones, de las cuales 161 556 declaran hablar alguna lengua o dialecto, lo que representa 9.6 por ciento. En la población femenina hablante de lengua indígena 39 de cada 100 mujeres aceptan ser víctimas de violencia por parte de su pareja y 61 de cada 100 manifiestan no padecer hechos de violencia (p. 23).

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (ENVIPE) sobre Seguridad Pública (INEGI, 2014), en el periodo enero-diciembre 2013 se estimó que de las 22.1 millones de víctimas, esto es, 28 224 por cada 100 000 habitantes, 49.9% eran hombres y 50.1% mujeres. Los sucesos en los que la víctima se enfrentó a un solo delincuente fue de 39.7%; 33.4%, a dos delincuentes y 24.2%, a tres o más. De acuerdo con el género, 85.9% fueron perpetrados por hombres, sólo 5% por mujeres y 7.2% por ambos.

El espacio en el que la población afirma sentirse más insegura es en un cajero automático, 81.8%; en tanto que la casa se encuentra en la última posición con 23.9%. Se identificó como el mayor factor que motiva la conducta delictiva el consumo de alcohol en la calle, 64.1%; las dos últimas cifras llaman la atención por mostrar a la violencia como un hecho que ocurre fuera del ámbito doméstico y atribuible a factores externos en espacios públicos.

Acerca de la incidencia delictiva en Veracruz, se tienen registrados como los antijurídicos más frecuentes la extorsión, el robo

o asalto en la calle o en el transporte público, y las amenazas, sin que se mencione expresamente alguno de los llamados delitos de género, ni siquiera el de violencia familiar, pese a la frecuencia con la que ocurre. Lo anterior parece indicar que el grueso de las víctimas percibe que la violencia se da en el ámbito público y deviene de agentes externos al seno familiar, lo que hace difícil el reconocimiento de la violencia en el espacio privado, y su abordaje y prevención desde cualquiera de las etapas empleadas para erradicarla. Aunado a esto, de acuerdo con el ENVIPE (2014) se estima que 33.1 millones de delitos se registraron en 2013; de los cuales el porcentaje de denuncia fue de 9.9%, respecto del cual en 62.4% se inició una averiguación previa. Esto es, del total de delitos sólo en 5.1% se comenzó averiguación previa, lo que se traduce en una cifra negra de 93.8% de delitos en los que no se emprendió una averiguación criminal y, por ende, se presume que no fueron denunciados. De lo anterior se destaca que para Veracruz su cifra negra es mayor, con 94.9%, y resulta preocupante que del total de averiguaciones previas en el ámbito nacional, se refiere que 49.9% de los casos no se resolvieron.

La importancia de develar la violencia contra las mujeres radica no sólo en su posicionamiento teórico⁵ sino en su reconocimiento como problema público y, consecuentemente, de injerencia estatal. Llevarla a la ley en nuestro estado es un gran avance, ya que constituye

⁵ Además de los movimientos organizados por mujeres para hacer manifiestas sus demandas, originadas por su condición de género, se ha realizado un conjunto de construcciones teóricas, reflexiones filosóficas e investigaciones para darles sustento y describir las relaciones desiguales entre los sexos, presentes en las diferentes esferas de su vida (el hogar, el trabajo, la educación, la sexualidad y demás). Desde un inicio la generación de estos conocimientos cultivó un sentido de identidad y pertenencia al género femenino, al tiempo que ha ayudado a conceptualizar y documentar las diversas problemáticas que viven las mujeres por el hecho de serlo. De esta manera, la teoría feminista y los estudios de género han servido para luchar por un estado democrático y colocar los temas de las mujeres en la agenda pública, consecuentemente en el debate oficial como un asunto de Estado lo que hoy en día hace posible la existencia de leyes específicas, como lo es la que tutela el acceso de la mujeres a una vida libre de violencia.

un instrumento de observancia obligatoria en el que además de aterrizar los compromisos internacionales se introducen mecanismos para su prevención desde el quehacer gubernamental, a través de un enfoque integral y transformador de los patrones socioculturales, lo cual representa la aplicación de modelos de intervención no sólo con mujeres sino también con hombres. Es menester modificar los constructos machistas y misóginos que generan la violencia, acción enfatizada más en Echeburúa et ál. (2009), quien señala la importancia del trabajo con hombres y dice que la motivación para asistir a un tratamiento médico es débil porque se debe partir del propio reconocimiento del problema y la posibilidad de lograr un cambio, pues a la mayoría llega por mandato judicial o presión de la pareja. Ese mismo autor subraya que el “hombre violento va a estar realmente motivado cuando llega a percatarse de que los inconvenientes de seguir maltratando superan a las ventajas de hacerlo” (p. 201); y reflexiona que la violencia con origen en la familia no siempre es un detonante, pues se involucran factores como el abuso de alcohol, la falta de control de la ira y la ansiedad, además de distorsiones cognitivas en relación con la mujer, y ausencia de empatía. Es un pendiente significativo el seguimiento de los resultados posteriores al tratamiento, después de por lo menos seis meses o un año.

De esta manera, factores como la deserción de sujetos y la carencia de programas especializados dificulta conocer la verdadera eficacia de los modelos de intervención con hombres violentos, lo que se traduce en la necesidad de hacer mayores esfuerzos y perfeccionar las estrategias motivacionales.

Así, la prevención de la violencia como una política de Estado involucra no solamente la creación de instancias u organismos dedicados a la atención de mujeres violentadas y avances legislativos, sino que requiere particularmente el diseño y la

implementación de políticas perfiladas a incidir antes, durante y después de sucedido el hecho. También implica tomar en cuenta los impactos en hijos, quienes son testigos o víctimas directas de las dinámicas violentas, mismas que generan afectaciones desde edades muy tempranas no sólo a su salud física sino, gravemente y a largo plazo, su salud mental; además, contribuyen a “reforzar y perpetuar los estereotipos de género y las relaciones desiguales entre los géneros, lo que a su vez contribuirá a la violencia contra la mujer” (García-Moreno, 2000, p. 15).

Lo anterior, al mismo tiempo, dificulta romper con el desenvolvimiento cíclico de la violencia, ya que como diversos estudios analizan, por lo general, los varones terminarán ejerciendo violencia y las mujeres siendo victimadas, aunado al consumo de drogas y alcohol, abandono del hogar, iniciación de actividades sexuales de alto riesgo y, por ende, adquisición de enfermedades de transmisión sexual, así como embarazos adolescentes no deseados, por citar algunos.

Es necesario aplicar nuevos métodos de intervención preventiva direccionados *ex profeso* a niños y adolescentes, pues como lo señala Ángel Gómez (2007), el ámbito educativo y todos quienes confluyen en él son elementos esenciales para favorecer cambios cognitivos y de comportamiento. Asimismo, es en este espacio donde se han detectado factores que favorecen la violencia y desde donde el conflicto interparental se traslada a las relaciones de noviazgo. Sobre este último, Patró Hernández y Limiñana Gras (2005) apuntan que varios estudios muestran que un buen porcentaje de menores afectados por la violencia familiar manifiestan problemas de conducta como conflictos en la escuela (10%), su salida del hogar (7.5%), uso de violencia hacia sus iguales (35%) y comportamiento violento contra la madre (22.5%). Es alarmante detenerse a reflexionar en la idea de que un mismo menor puede desplegar todas estas conductas a la vez,

por lo que hay varias tareas pendientes para afirmar la existencia de una verdadera política de Estado que prevenga la violencia de género; además de políticas públicas congruentes, con perspectiva de género, de derechos humanos e interculturales, que cuenten con los recursos económicos pertinentes y disponibles para su implementación.

Conclusiones

La definición de violencia de género establecida por la ley representa un marco conceptual para efectos jurídicos y sociales que, pese a su interpretación, varía debido a la diversidad cultural. Es un fenómeno de carácter estructural que requiere un cambio social y varios modelos que ayuden a comprender y explicarla de acuerdo con sus diversas dimensiones para enfrentar los mecanismos que la reproducen, verbigracia las leyes, los medios de comunicación, la desigualdad, entre otros.

Parece ser el ámbito familiar el más peligroso y potencialmente conflictivo para las mujeres, jóvenes en particular; así que es un reto aún pendiente la modificación de patrones socioculturales, pues permanece la preocupación por la violencia en la pareja. Si bien han habido avances legislativos como la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la tipificación de la violencia como delito (incluyendo el feminicidio), las estadísticas muestran que en 2006 Veracruz ocupaba el lugar diecinueve en el ámbito nacional y en 2011 subió al puesto dieciséis en cuanto a mujeres casadas o unidas que sufren violencia.

Un tema aún por atender, de manera más amplia y especializada, es el de los estragos psicoemocionales de las personas afectadas por la violencia, y el perfeccionamiento de acciones preventivas en instituciones de salud, que deberían ser espacios de primer contacto donde se puede construir resiliencia.

La emisión de leyes específicas favorece la visibilización de la violencia contra las mujeres y obliga al gobierno a intervenir en su prevención y adopción de medidas para la protección de las víctimas. De esta manera se desea evitar que la violencia continúe o se agrave hasta llegar a su forma más extrema: el feminicidio. Aunque sigue pendiente la revisión de las políticas hechas en materia de seguridad pública y sus resultados, además de saber si atienden la diversidad y multiplicidad de formas en las que se manifiesta la violencia. Es claro que, si bien se han destinado recursos económicos para la prevención de la violencia de género en el ámbito nacional y por entidad federativa, esto es aún al margen de la prevención social y resulta, al día de hoy, imposible saber el impacto logrado.

La Ley Estatal de Acceso de 2008 y la de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de 2012 tratan el tema de la violencia contra las mujeres, además de las acciones destinadas a su disminución y las exploraciones diagnósticas para conocer su prevalencia indican que en 2011 poco más de 44% de las mujeres casadas o unidas refirió violencia por parte de la pareja con la que cohabitan. De un total de 42 976 277 mujeres entre 15 y más años en el país, se registra que 24 569 503 (57%) son casadas o unidas, de las cuales 11 018 415 han vivido algún episodio de maltrato o agresión de su pareja en el transcurso de su vida conyugal, esto es, 44.9%, y 8 237 502, es decir, 33.5%, refiere haber vivido violencia durante los últimos 12 meses previos a la entrevista. En tanto que para la primera Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2014), si bien del total de 22 500 000 de víctimas, 50.1% son mujeres, destaca que por cuanto hace al espacio en que la población de mujeres y hombres se siente insegura, la casa se ubica en el último lugar. De allí se observa que no todas las mujeres víctimas están en igualdad de circunstancias y resulta revelador incorporar a la encuesta de victimización los

más significativos delitos de género y la información desagregada por sexo, incluyendo la percepción sobre inseguridad y razones de la no denuncia, a fin de encarar mitos y realidades sobre las dinámicas violentas en los hogares y la dicotomía entre víctimas-victimarios, en estos casos para el apoyo a la generación de políticas públicas en materia de violencia social y de género.

Ante la violencia contra las mujeres se privilegia la denuncia como mecanismo de respuesta. No obstante, la ENDIREH 2011 muestra que sólo 10% de ellas solicita ayuda en Veracruz, de las cuales poco más de la mitad denuncia. Mientras, la encuesta nacional de victimización describe lo siguiente: del total de delitos ocurridos, sólo 6.2% de la población/víctimas inicia una investigación ministerial; además, en los reportes de los delitos más frecuentes no se incluyen los de violencia de género, salvo una investigación más profunda que se hiciese al de amenazas, que se ubica en tercer lugar.

Es cierto que cada ENDIREH se ha ido perfeccionando, pero los cambios en los rubros desagregados, la cantidad de la muestra, la incorporación de información sobre las entidades federativas y otros tipos, modalidades y nuevos hallazgos de violencia, no facilitan un análisis comparativo que identifique los avances para la prevención social de la violencia.

En el diseño de políticas públicas de prevención social de la violencia, incluyendo la de género contra las mujeres, es necesario abordar a la familia desde un nuevo enfoque que atienda sus diversidades y nuevas modalidades, pues la familia nuclear basada en la presencia simultánea de la madre y el padre ha quedado rebasada. Fenómenos como la migración, el embarazo adolescente, la evasión de la obligación de dar alimentos y la ausencia de una paternidad responsable son sólo algunos de los que afectan a las madres solteras y jefas de familia, mas

ello no significa que sean los únicos ni que la persona agresora sea siempre o únicamente el progenitor de los hijos. De ahí la necesidad de emprender estudios especializados en este ámbito, en el que además se puede tomar en cuenta que, de acuerdo con la ENDIREH 2006, en Veracruz, 40 de cada 100 mujeres violentadas refieren que tanto ella como su pareja provienen de familias con dinámicas violentas; en tanto que para el 2011, la cifra sube a 64 de cada 100, lo que representa un claro indicador de que la familia es un factor altamente significativo para perfeccionar los métodos de intervención.

Para atacar la violencia contra las mujeres se debe trabajar desde la prevención y dar una mayor difusión a sus derechos humanos, a fin de que puedan disfrutar una vida libre de violencia. Lo anterior implica, además, que el Estado garantice un verdadero acceso a la justicia, persiga, investigue y sancione los delitos de género y publique los resultados con el propósito de disuadir estas conductas y evidenciar su costo social, pues las leyes no son suficientes si no se les hace efectivas; factores como la impunidad y la dilación no facilitan esta tarea, además de la precaria cultura de la denuncia.

Si una mujer se aventura a iniciar un trámite judicial deben eliminarse los obstáculos que la desalientan, por lo cual es necesario seguir incorporando la perspectiva de género entre los agentes de estado y hacer reales y ágiles las medidas para su protección sin mayores trabas o trampas judiciales que la dejen al desamparo, pues mucho se ha señalado que la denuncia constituye uno de los principales factores de riesgo para la mujer frente a un posible feminicidio.

La falta de un refugio gubernamental veracruzano para mujeres en situación de violencia representa una falencia a poco más de siete años de creada la vigente Ley de Acceso, por lo que resulta

apremiante atender este faltante, pues justo entre las órdenes de protección que contempla la ley en comento se incluye este punto como un mecanismo más para su protección y la de sus hijos, a fin de prevenir la continuidad de la violencia e, incluso, su manifestación en una de sus formas más extremas: la muerte.

Es necesario que el gobierno invierta en la creación de espacios especializados para hombres agresores de manera permanente y aplique instrumentos de seguimiento a los resultados posteriores al tratamiento de la violencia. También es oportuno enfatizar la necesidad de ampliar la labor con los grupos de reeducación de mujeres víctimas de violencia; ambos aspectos bajo un enfoque intercultural que considere la diversidad de mujeres y hombres en la entidad veracruzana y las estrategias de motivación que incrementen su participación.

Por lo anterior, la prevención social debe involucrar a las propias víctimas en el diseño de los programas y las políticas para que, a partir de sus vivencias, planteen las medidas y los mecanismos necesarios para abordar el problema y reducir los riesgos. Esto se puede realizar mediante foros de consulta, convocatorias abiertas y mesas de trabajo que aseguren la participación social, al tiempo que se garantice la concurrencia de la academia en el monitoreo del presupuesto destinado a la agenda de las mujeres, su aplicación y la evaluación del impacto en el fenómeno, a través del uso de medios tradicionales y nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Otros afectados por el fenómeno de la violencia contra las mujeres son los niños, situación que propicia y contribuye a la desintegración del tejido social; se crea un caldo de cultivo añadido a otras problemáticas que aquejan a la sociedad, lo que dificulta la labor preventiva. Por eso es necesario trabajar seriamente con el sector educativo para que desde la instrucción formal se

fomenten relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, se abran espacios de participación juvenil e infantil y se promuevan diversas formas de expresión que favorezcan la igualdad sustantiva y una cultura de paz.

Se recomienda una labor similar al de los adultos con los infantes víctimas de este flagelo. No basta que sean desprendidos de la familia y llevados a los albergues estatales, el impacto de la violencia tiene repercusiones a largo plazo y representa un modelo de aprendizaje de replicación, por lo que es fundamental que el personal de las instituciones de atención a menores sea profesionalizado y abierto respecto a la perspectiva de género, para dejar de lado las posturas arcaicas y paternalistas e inducirlos a nuevos esquemas de intervención que consideren los planos emocional, cognitivo y conductual.

Sobra mencionar la necesidad de fortalecer en la entidad veracruzana el trabajo conjunto y coordinado de las dependencias de la administración pública estatal y municipal en el combate a la violencia contra las mujeres. El acceso a recursos económicos, a la educación y a oportunidades laborales, así el combate a la pobreza y el fortalecimiento de garantías de seguridad son elementos que pueden favorecer la prevención de este fenómeno.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2014). Política Pública de Seguridad Pública. En *Evaluación número 1207*. Recuperado de: http://www.ast.gob.mx/Trans/Informes/IR2013:/Documentos/Auditorias/2013_1207_a.pdf

Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Código número 586. (2010). Xalapa, Veracruz: *Gaceta
Oficial del Estado*.

Facio, A. (2011). Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos
humanas. En Revista *Pensamiento Iberoamericano*, 9,
3-20.

García-Moreno, C. (2000). *Violencia contra la mujer. Género y
equidad en la salud*. Documento de trabajo 2000/06.
Harvard Center for Population and Development
Studies, Organización Panamericana de la Salud.

Gómez, A. H. (2007). La prevención de la violencia de género
en adolescentes. Una experiencia en el ámbito
educativo. En *Apuntes de Psicología*, 25(3), 325-340.

INEGI, (2004). Encuesta Nacional sobre la dinámica de las
relaciones en los hogares. ENDIREH 2003.
Recuperado de: [http://www.3.inegi.org.mx/sistemas/
biblioteca/ficha.aespx?upc=702825451271](http://www.3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aespx?upc=702825451271)

_____ (2007). Encuesta Nacional sobre la
Dinámica de las Relaciones en los Hogares. ENDIREH
2006. Recuperado de: [http://internet.contenidos.inegi.
org.mx/contenidos/productos//prord_serv/contenidos/
espanol/Bvinegi/productos/históricos/2104/702825451455/
702825451455_1.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prord_serv/contenidos/espanol/Bvinegi/productos/históricos/2104/702825451455/702825451455_1.pdf)

_____ (2011). Encuesta Nacional sobre la
dinámica de las relaciones en los hogares ENDIREH
2011. Panorama de violencia contra las mujeres en
Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de:

http://internet.contenidos/inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/español/BVinegi/productos/estudios/sociodemográfico/mujeresrural/2011/ver/702825051419.pdf

_____ (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/es/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_nal.pdf

Lagarde, M. (1994). *Los cautiverios de las mujeres: madre-esposas, monjas, locas, presas y putas*. México: UNAM.

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley número 235. (2014). Xalapa: *Gaceta Oficial del Estado*.

Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. (2012). En *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>

Moncayo, S. (1997). *Manual de Derecho Romano I*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Motta, C., y Sáez, M. (2008). *La mirada de los jueces*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Odrizola, E. E., Sanz, B. S., Anguera, I. Z., y de Corral Gargallo, P. (2009). Evaluación de la eficacia de un tratamiento cognitivo-conductual para hombres violentos contra la

pareja en un marco comunitario: una experiencia de 10 años (1997-2007). En *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 9(2), 199-217.

Organización de las Naciones Unidas (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://cdoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

Organización de Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a_61.html

Patrón, R., y Limiñana, R. M. (2005). Víctimas de violencia familiar: Consecuencias psicológicas en hijos de mujeres maltratadas. En *Anales de Psicología*, 21 (1), 11-17.

Romero, I. (2004). Desvelar la violencia: una intervención para la prevención y el cambio. En *Papeles del Psicólogo*, 25(88), 19-25.

Rodríguez, M. S. (2008). Estrategias para enfrentar la violencia contra las mujeres: reflexiones feministas desde América Latina. En *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, (14), 215-228.

Ruiz, R. (2013). *La situación de las mujeres en materia de seguridad*. México, D.F: ONPRI.

Ruiz-Pérez, I., Blanco-Prieto, P., y Vives-Cases, C. (2004).

Violencia contra la mujer en la pareja: determinantes y respuestas sociosanitarias. En *Gaceta Sanitaria*, 18, 4-12.



Reflexiones finales

La cultura de la legalidad es un conjunto de valores que construye ciudadanía, una oportunidad de conciencia pública, un compromiso institucional con el Estado de derecho. Ciudadanos e instituciones políticas configuran la legalidad de un sistema democrático, a través de una relación importante entre la disposición de respetar la ley y el desarrollo de la educación cívica, es, entonces, una tarea compartida.

Se trata de un círculo virtuoso entre la cultura de la legalidad y el fortalecimiento de la cultura política democrática, donde si los actores políticos actúan al margen de la ley, ello traerá desconfianza en las instituciones y en el propio sistema democrático. Una situación ilegítima podría influir en las percepciones y, sobre todo, en las actitudes ciudadanas hacia lo político, demeritando cualquier avance democrático.

Una de las estrategias primordiales para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad es la educación. Así lo han puntualizado los autores de esta obra, quienes proponen mecanismos de prevención e inclusión de la ciudadanía en la solución de los

problemas que afectan la convivencia democrática, tales como la violencia o el incumplimiento de la norma jurídica. Por ello, sus respectivos textos muestran la relación de aspectos culturales con propuestas basadas en la elección racional y el nuevo institucionalismo.

Asimismo, desde un enfoque estructural funcionalista, reafirman que la debilidad de la cultura de la legalidad se debe, en parte, a una reproducción estructural de actitudes al margen de la ley, que son multiplicadas en las funciones institucionales del sistema democrático. Es por eso que las propuestas que se hacen parten de la transformación tanto de las instituciones como de los procedimientos que llevan a cabo. Además, destacan la urgente revisión de las actuales políticas públicas en materia de prevención del delito.

Paralelamente, otro factor que interviene en el fortalecimiento de la cultura de la legalidad es la participación ciudadana. Por ello, los artículos aquí contenidos han manifestado que la inclusión de la ciudadanía en la reconfiguración de la cultura de la legalidad es fundamental para crear estrategias que solucionen la falta de legitimidad. Considerar la participación ciudadana como un artífice de la legalidad es importante para el propio desarrollo de la democracia.

Una de las aportaciones más importantes de *Cultura de la legalidad: nuevas formas de participación ciudadana* es analizar la cultura de la legalidad a partir de un enfoque de participación ciudadana, especialmente desde los aspectos preventivo y de educación cívica. Se trata, sin duda alguna, de una contribución que propone un fértil campo de estudio, de propuestas encaminadas a mejorar las percepciones ciudadanas de las actividades institucionales. En este tenor, los escritos van más allá del análisis

tradicional entre legalidad y legitimidad: se encumbran sobre la fuente de las decisiones públicas, especialmente de los actores políticos e instituciones democráticas.

Finalmente, promueven una perspectiva ciudadana donde el compromiso público se origina desde el ciudadano y asciende a las instituciones democráticas. No sólo se toma en cuenta la decisión de los poderes públicos o de los agentes políticos, también resultan importantes aspectos culturales, educativos y axiológicos de la sociedad. Identificar estos elementos no es tarea sencilla para las Ciencias Sociales, pero permite la apertura de nuevos estudios referentes a la cultura de la legalidad, como la presente obra, que desea dejar una línea de reflexión para futuros enfoques sobre este importante tema.

Tania Celina Vásquez Muñoz

Este texto se terminó de editar en octubre de 2016,
siendo Gobernador Javier Duarte de Ochoa, Secretaria
de Educación Xóchitl A. Osorio Martínez. En su
formación se usó la familia tipográfica Univers con los
estilos Light, Roman y Bold.



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

SEV
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ


El Colegio de
Veracruz