



Profesores, escuelas y comunidades: fortalecer espacios seguros

*Hacia un marco para mejorar la educación básica
en territorios con presencia de pandillas*

Resumen ejecutivo

Dr. Wim Savenije
Msc. Pauline Martin

1. Presentación

El reconocimiento de la influencia de la inseguridad en las escuelas públicas de El Salvador es un hecho relativamente reciente (PNUD, 2013; Savenije & Van der Borgh, 2015; USAID-ECCN, 2016). El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT) observa que las escuelas se ven afectadas por los siguientes factores de riesgo: pandillas, hurto, drogas, portación de armas de fuego o cortopunzantes, extorsión, explotación sexual, violaciones, trata de personas, amenazas contra los estudiantes, alcoholismo y acoso escolar. También menciona explícitamente que los docentes son amenazados y extorsionados (MINED, 2018).

Ante la compleja situación de inseguridad en El Salvador, numerosas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) han desarrollado intervenciones en las escuelas públicas con el objetivo de prevenir la violencia y la afiliación a las pandillas. Los ejecutores incluyen múl-

tiples organismos gubernamentales, ONG (nacionales e internacionales) e instituciones locales más pequeñas (en alcance y presupuesto), como iglesias, asociaciones comunitarias, actores del sector privado, oficinas municipales y juntas vecinales. El presente estudio examina las lecciones aprendidas durante el desarrollo de acciones para prevenir que las situaciones de riesgo se salgan de control y hagan de la escuela un lugar inseguro. En particular, busca *comprender cómo las relaciones y dinámicas sociales locales pueden facilitar entornos escolares y educativos positivos en contextos de inseguridad, y desarrollar un marco de intervención para fortalecer las iniciativas de prevención, incorporando estas relaciones y dinámicas en los procesos de diseño e implementación.*

De los intereses, la evaluación de las necesidades y las experiencias de cada organización se desprenden una variedad de enfoques y diseños de intervención. No obstante, entre tan diversa oferta, se pueden identificar dos enfoques principales para

la prevención de la inseguridad en las escuelas: la seguridad pública y el desarrollo juvenil. El primero se caracteriza por un rol destacado de la policía, especialmente en la disuasión de hechos de violencia, delincuencia o pertenencia a pandillas, mediante un aumento de la presencia e involucramiento policial, pero sin una participación activa por parte de la escuela. El segundo busca la participación del personal escolar, y su propósito es el fortalecimiento de los procesos de aprendizaje, el desarrollo de habilidades para la vida y bienestar de los estudiantes, llevado a cabo en contenidos y actividades curriculares complementarias.

Con respecto a esta distinción, el estudio examina las experiencias de tres programas patrocinados por el gobierno central: el Plan Escuela Segura (PES), el programa de Educación y Entrenamiento en Resistencia a Pandillas (GREAT, por sus siglas en inglés) y la Liga Atlética Policial (LAP). Asimismo, se examinan las experiencias de las escuelas que participaron en tres programas de organizaciones no gubernamentales: Miles de Manos (MdM), el Programa de Educación para Niños y Jóvenes (ECYP, por sus siglas en inglés) y las Escuelas Comunitarias (EC).

El presente estudio recibió financiamiento de Evidence for Education in Emergencies (E-Cubed) Research Envelope (INEE/Dubai Cares Foundation), y los resultados se organizaron en un marco de intervención para guiar las iniciativas de prevención escolar en contextos adversos. El trabajo de campo inició en 2021, y la investigación finalizó a principios de 2022.

2. Metodología



El enfoque metodológico busca comprender las experiencias locales de los programas de prevención escolar. Para ello, se eligió un diseño de estudio de casos múltiple, porque permite enfocar las dinámicas y relaciones sociales desde diferentes puntos

de vista en contextos escolares específicos y, además, facilita efectuar generalizaciones analíticas (Yin, 2003). Asimismo, la metodología no se centra en producir generalizaciones estadísticas ni tampoco en evaluar la eficacia de estos programas.

Debido a las restricciones relacionadas con la pandemia del COVID-19, se inició el trabajo de campo con una encuesta virtual orientada a la escuela, en la cual participaron 512 profesores y directores de 61 escuelas. Luego de la flexibilización de las restricciones, ocho escuelas participaron en los estudios de caso, en los cuales se realizaron entrevistas semiestructuradas simultáneas con el personal y los miembros de las comunidades educativas (director, personal docente, padres y actores externos). Posteriormente, se desarrollaron tres talleres para socializar y profundizar en los hallazgos preliminares y contribuir al diseño del marco de intervención.

3. Resultados



Los resultados se presentan distinguiendo entre el enfoque de seguridad pública de los programas del gobierno y el enfoque de desarrollo juvenil al que se adhieren las organizaciones no gubernamentales.

Enfoque de seguridad pública: programas gubernamentales

Los tres programas gubernamentales mencionados arriba abordan la prevención escolar desde un enfoque de seguridad pública, en el sentido de que los agentes de policía son los protagonistas y el objetivo es modificar las decisiones individuales de los estudiantes en cuanto a la participación en actos delictivos o violentos, o involucrarse en pandillas, mediante la disuasión o la concientización de las posibles consecuencias negativas. Los policías desempeñan el papel de agente de seguridad, autoridad disciplinaria e incluso profesor o entrenador, a través de tareas específicas como el patrullaje y la presencia e inspecciones in situ (PES); compar-

ten información disuasoria sobre la delincuencia, las pandillas, las drogas, entre otros, y enseñan habilidades sociales (GREAT); y organizan talleres o eventos deportivos y de baile (LAP). Por lo general, los agentes reciben formación especializada para la implementación de diferentes iniciativas de prevención con los jóvenes. Sin embargo, estos programas no consideran las dinámicas sociales de la escuela ni de la comunidad aledaña. Tampoco reconocen la importancia de los procesos de identidad en los adolescentes y la necesidad de sentirse parte de un grupo de pares. Las escuelas son meramente un lugar para convocar a niños y jóvenes potencialmente en riesgo.

No obstante, estos programas representan tres perspectivas diferentes. El PES conceptualiza la prevención como disuasión por medio de patrullajes policiales en los alrededores de la escuela y la presencia de agentes en la entrada del recinto escolar en el horario de entrada y salida de los estudiantes. La LAP considera que la prevención consiste en mantener a los jóvenes ocupados con actividades deportivas y artísticas, y destaca la importancia de adquirir los valores y las habilidades de trabajar en equipo. El GREAT aborda la prevención por medio de hacer conciencia sobre la delincuencia, las drogas y las pandillas, y enseñar habilidades sociales a modo de blindaje contra las propuestas de los grupos pandilleriles y la presión de los compañeros. A diferencia del PES, los programas LAP y GREAT promueven una comunicación intensiva con los beneficiarios y fomentan una relación positiva entre los policías y los alumnos. A pesar de que estas actividades son muy valoradas por los alumnos y el personal escolar, su contenido no es exclusivamente preventivo; las actividades deportivas y la formación en habilidades sociales deberían formar parte de cualquier plan de estudios. Sin embargo, se pasa por alto el rol del personal escolar en la prevención y el mantenimiento de un entorno seguro, así como el rol de la familia y la comunidad en general.

El enfoque de desarrollo juvenil: programas de organizaciones no gubernamentales

Las agencias internacionales de desarrollo y las ONG también impulsan programas de prevención en las escuelas públicas salvadoreñas, como parte de su agenda de desarrollo bilateral y de su misión humanitaria. Estos proyectos responden a la inseguridad y a la violencia en las escuelas o en sus alrededores con ofertas que inciden en el desarrollo de los estudiantes, tomando en cuenta, por ejemplo, las relaciones con compañeros, las dinámicas familiares y las características socioeconómicas de la comunidad, así como la calidad de la educación, las prácticas pedagógicas y los entornos escolares positivos. Los programas orientados al desarrollo juvenil no son homogéneos; hay diversas formas de entender la violencia, la prevención y el desarrollo de los estudiantes, pero en general promueven el desarrollo de habilidades socioemocionales que fomentan la toma de buenas decisiones y el rechazo de las pandillas y la delincuencia.

Esta diversidad se refleja en los programas antes mencionados. El ECYP se vale de múltiples estrategias para incidir en los propios estudiantes, en su éxito académico y el entorno escolar. Desde la formación de padres y profesores, MdM apuesta a cambiar el comportamiento de los jóvenes, pero sin proporcionar recursos materiales. Mientras tanto, las EC promueven la participación de múltiples actores de la comunidad, aportando a la construcción de una cohesión social más amplia en las escuelas.

La implementación también puede variar dentro un programa. El ECYP tiene la oferta más variada de capacitaciones y recursos, y las escuelas seleccionan lo que necesitan. Las EC recurren a las competencias particulares de los voluntarios para crear clubes, organizar actividades y dar capacitaciones, pero también suplen necesidades específicas de la escuela local para mejorar sus entornos e infraestructura. Cada intervención determina

implícita o explícitamente quién debe participar en la prevención de la violencia y de la afiliación a las pandillas (es decir, los alumnos, los profesores, la familia o la comunidad en general), el rol de cada quien en el problema y en la solución, y la importancia de fortalecer las relaciones sociales en la comunidad escolar.

Las escuelas expresan su agradecimiento por cada ayuda recibida, tanto técnica como material, ya que a menudo se sienten abandonadas por el MINEDUCYT. Sin embargo, difiere mucho el nivel de compromiso, apropiación, implementación y sostenibilidad dentro y entre las intervenciones. Las tensiones subyacentes a veces se manifiestan al momento de decidir quién define o prioriza los problemas que enfrentan los estudiantes y la escuela, quién establece la solución y quién determina la lógica de cambio que explica que la solución funcionará. Asimismo, las tensiones aparecen cuando no hay consenso sobre cómo las relaciones en y con la comunidad afectan los esfuerzos de prevención y cuando hay ideas opuestas sobre la necesidad de concentrarse en las decisiones y el comportamiento de individuos, o en intervenir en las dinámicas y relaciones locales. Esta diversidad de ideas no es necesariamente un problema, más bien el problema es la falta de claridad de cada enfoque y la ambigüedad de la teoría de cambio subyacente. Finalmente, se necesita considerar la capacidad de las escuelas para aprovechar las nuevas herramientas, las posibilidades de instalar nuevas prácticas dentro de las estructuras existentes y la manera de procurar sostenibilidad.

4. Análisis y conclusiones



En los contextos de inseguridad, las escuelas públicas muchas veces coexisten con la criminalidad y pandillas en los alrededores, donde suceden, entre otros, hurtos, asaltos, extorsión, comercio de drogas, amenazas e incluso asesinatos, como señalan

los docentes. A menudo, las escuelas cuentan con la visita frecuente de la policía para controlar las situaciones de inseguridad en el recinto escolar y sus alrededores. La simple presencia de la policía provoca cambios en el comportamiento de los alumnos rebeldes, porque los que están relacionados o implicados en pandillas no quieren llamar la atención de la policía ni que se inspeccionen sus pertenencias. Asimismo, algunos profesores consideran beneficiosa la presencia policial, ya que constituye una forma de prevención. Sin embargo, otros sostienen que la presencia de las fuerzas de seguridad no es suficiente para que la inseguridad disminuya, porque eso depende de la generación de nuevas formas de convivencia social dentro de la escuela y la comunidad aledaña, pues allí residen algunas causas de inseguridad.

Las escuelas públicas luchan con las expectativas en cuanto a su relevancia social, en el sentido de que el MINEDUCYT, la sociedad en general y las comunidades locales consideran que debe ser un espacio que disuada a los estudiantes de entrar en pandillas o participar en actividades violentas o de riesgo. Sin embargo, los recursos y oportunidades limitados dificultan el rol de la escuela en la prevención. El reto abrumador para los docentes es poder educar en medio de complejas dinámicas sociales externas e internas relacionadas con la inseguridad.

Las escuelas públicas frecuentemente expresan la necesidad de más apoyo para hacer su trabajo de educación en estas circunstancias difíciles. Cuando los programas de las agencias internacionales de desarrollo y de las ONG llegan a las escuelas locales en coordinación con las ONG nacionales o de las oficinas de las agencias locales, la escuela local y su comunidad educativa establecen una relación particular con estas organizaciones externas. Los recursos que ofrecen son superiores a lo que la escuela, la comunidad y también el MINEDUCYT pueden aportar, pero no tienen la presencia, permanencia, ni las responsabilidades duraderas que tienen estos otros actores más orgánicos.

Es evidente la importancia de establecer relaciones positivas entre actores y programas externos, escuela y la comunidad local, pero, a la vez, su establecimiento está plagado de dificultades. Sin embargo, son fundamentales la cantidad y la calidad de dichas relaciones para el éxito de las intervenciones y la sostenibilidad de los resultados.

Desempoderamiento vs. empoderamiento de la escuela local

En el contexto de las intervenciones de prevención en las escuelas, el trato que se dé a los diferentes actores durante el establecimiento de las relaciones sociales puede dar lugar a conflictos y tensiones. Estas fricciones pueden ser por varios motivos, pero a menudo el personal de la escuela resiente que no se aprecien el conocimiento y la experiencia local, y que no se les valore como profesionales competentes. Si el diseño y el contenido concreto de la intervención, o las actividades en la escuela, no toman en cuenta al personal de la localidad y a la comunidad educativa, se puede generar un sentimiento de que se les quiere quitar poder y faltarles el respeto. Para evitar esto, los programas externos deben incorporar las relaciones entre los actores locales y la dinámica social local, como parte integral de iniciativas de prevención de inseguridad en las escuelas públicas.

5. Recomendaciones: contextualización, acciones participativas y relaciones sociales



Este proyecto identificó tres formas de apreciar y reconocer la relevancia de los esfuerzos y experiencias cotidianas de las escuelas. La primera es a través de la contextualización, indagando y tomando en cuenta el contexto local; la segunda, a través de acciones participativas, involucrando a los actores locales, al personal escolar y a la comunidad edu-

cativa en el proceso de diseño e implementación; y la tercera, a través de la inversión en relaciones sociales, es decir, construir relaciones estrechas con los actores locales mostrando compromiso y una actitud positiva.

También, propone una manera de empoderar a la escuela para que asuma la corresponsabilidad en la toma de decisiones y el proceso de implementación en las iniciativas de prevención de la violencia.

Contextualización

Las escuelas son una importante fuente de conocimiento sobre los estudiantes, sus familias y la comunidad que les rodea. Los hallazgos muestran que, en general, el personal escolar hace hincapié en que un programa de prevención, para ser eficaz, debe responder a las características y necesidades específicas de la escuela local y la comunidad aledaña. De lo contrario, las intervenciones que se proponen parecerían desconectadas de la situación local, inviables o incluso irrelevantes para la escuela y la comunidad, lo cual puede provocar indiferencia y falta de interés en los posibles participantes.

Acciones participativas

Cuando las organizaciones externas ofrecen a las escuelas realizar una intervención de prevención, sus objetivos suelen enfocarse en fomentar el cambio y el crecimiento de la escuela y la comunidad, para lo cual necesitan el compromiso y la participación de los miembros de la comunidad educativa. Esta participación implica que los miembros de la comunidad asuman nuevas responsabilidades y pongan en práctica sus experiencias, conocimientos, estrategias o habilidades recién aprendidas. El compromiso de los actores locales es el único medio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de prevención y extender un clima escolar seguro más allá de la presencia de actores o intervenciones externas. Aunque la comunidad educativa sue-

le responder de manera positiva ante la invitación a participar en proyectos de prevención, es necesario reconocer los esfuerzos adicionales que implica para ella, pues su tiempo es limitado.

Relaciones sociales

La prevención social en la escuela implica un cambio en las relaciones y las dinámicas locales, las cuales hacen parecer normal o atractivo a los jóvenes el comportamiento violento o amenazante y la pertenencia a una pandilla. Sólo una actitud positiva por parte de las personas que diseñan, organizan y facilitan los programas externos, así como una relación mutuamente alentadora con el personal de la escuela y los padres de los alumnos, pueden crear alternativas educativas positivas y atractivas. Las relaciones sociales sólidas son factores esenciales que influyen en la eficacia de las intervenciones orientadas a la prevención, y conseguir las requiere de tiempo y dedicación.

Por muy básico que parezca, es fundamental el trato respetuoso de los docentes, los padres y los alumnos, pero no siempre se observa. Este trato puede visualizarse cuando se mantiene una comunicación frecuente, transparente, y cuando hay compromiso con las actividades o el programa. Un aspecto primordial para el desarrollo de relaciones respetuosas es tomar en serio las experiencias e ideas de los actores locales y valorarlas como alternativas importantes para enriquecer las iniciativas propuestas. Por ello, los facilitadores y el personal técnico de las organizaciones externas, de forma intencionada, deben dedicar tiempo y energía para conocer los puntos de vista, las experiencias y las necesidades de la comunidad educativa local. El trato respetuoso también significa acercarse a la escuela de manera organizada para poder cumplir las promesas y actividades previstas.

6. Bibliografía

- MINED. (2018). *Observatorio Mined 2018 sobre los centros educativos públicos y privados subvencionados de El Salvador*. Autor.
- PNUD. (2013). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. Autor.
- Savenije, W., & Van der Borgh, C. (2015). San Salvador: Violence and Resilience in Gangland - Coping with the Code of the Street. In *Violence and Resilience in Latin American Cities* (pp. 90-107). Zed Press.
- USAID-ECCN. (2016). *Rapid Education and Risk Analysis El Salvador. Final report*. USAID/ Education in Crisis & Conflict Network. <https://irp-cdn.multiscreensite.com/5e8f9e5e/files/uploaded/RERA%20El%20Salvador%20Final%20Report%20.pdf>
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods. Third Edition*. Sage Publications.