

Análisis del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos desde la perspectiva de la eficacia simbólica*

Analysis of National System of School Coexistence and Training for the exercise of human sexual and reproductive rights from the perspective of symbolic efficiency

*Leonel Esteban Martínez Castro***

Fecha de recepción: 12 de diciembre de 2016

Fecha de aceptación: 30 abril de 2017

RESUMEN

Son múltiples y complejos los tipos de violencia y de problemáticas que padecen los niños, niñas y adolescentes en la escuela, la familia y la sociedad, y que obedecen a diversas causas y tienen diferentes implicaciones. Ahora bien, algunas de esas situaciones que afectan la integridad y la formación de dicho grupo vulnerable fueron reguladas en Colombia por la Ley 1620 y su Decreto Reglamentario 1965 de 2013, cuyos niveles de incidencia han sido insuficientes hasta la fecha. En ese sentido, dicha normatividad es analizada en el presente artículo desde la perspectiva de su efectividad y, especialmente, de su eficacia simbólica, para comprender las causas reales de su inoperancia y la verdadera pretensión política tras su publicación.

Palabras clave: problemáticas, niños, adolescentes, integridad, formación, eficacia simbólica.

ABSTRACT

Are multiple and complex the types of violence and problems that affect to the children and adolescents into the school, the family and the society, which obey to various causes and has different consequences. Some of those situations that affect the integrity and the formation of this vulnerable group, were regulated in Colombia by the law 1620 and its Regulatory Decree 1965 of 2013, whose incidence levels have been insufficient to date. In that sense, this regulation is analyzed in this article from the perspective of their effectiveness and

* El presente escrito es un avance del proyecto de investigación denominado Escuela de formación ciudadana, derechos humanos y convivencia escolar, avalado y financiado por Colciencias en la modalidad Jóvenes Investigadores e Innovadores (2015-2016).

** Abogado de la Universidad del Atlántico, Investigador de los Grupos CRONOTOPÍAS e INVIUS. Autor de diversos artículos y capítulos de libro sobre teoría política, derecho e interculturalidad publicados en revistas y libros a nivel nacional e internacional. Email: leomartinezcastro@gmail.com

especially its symbolic effectiveness, to understand the real causes of their inefficiency and the real political claim after the publication of the same.

Keywords: problems, children, adolescents, integrity, formation, symbolic effectiveness.

INTRODUCCIÓN

Ante el fracaso instrumental de diferentes leyes que de modo genérico intentaron reducir los niveles de acoso escolar y de violencia sexual en el entorno de los establecimientos educativos (v. gr., Ley 115 de 1994 y Ley 1098 de 2006), entre otras problemáticas que afectan a los estudiantes, el Gobierno actual decidió promulgar la Ley 1620 de 2013 y su Decreto Reglamentario 1965 de ese mismo año, los cuales configuran el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos, asignando ciertas responsabilidades y retos a los diferentes actores que lo conforman y reafirmando un determinado número de derechos sobre dichas temáticas.

Empero, más allá de su denominación grandilocuente, resulta fundamental precisar los elementos que componen ese sistema político-jurídico, determinar la efectividad de sus disposiciones manifiestas y analizar la eficacia simbólica tras su publicación, por dos razones principales.

En primer lugar, porque nos encontramos en el momento histórico de la inminente posibilidad de que se apliquen los acuerdos de paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc, lo cual supone desde ya una serie de tareas para el Sistema de Convivencia Escolar, no solo en lo atinente a la consolidación de una cultura de paz y reconciliación, sino también respecto al deber de formar y empoderar a los niños, niñas y adolescentes que han padecido las consecuencias del conflicto armado, así como el de brindar atención integral a sus necesidades básicas insatisfechas y restablecer sus derechos vulnerados.

En segundo término, porque es necesario determinar las probabilidades de cumplimiento de los derechos, obligaciones y metas contempladas en la Ley 1620, a sabiendas de que el propio Gobierno nacional reconoce que los recursos para financiar y concretar dicho sistema son limitados, por no decir nulos, tal como veremos en el desarrollo de este escrito. De este modo, se espera que la realidad ceda ante los propósitos normativos, no obstante su ineptitud para ser eficaces.

En ese orden de ideas, las preguntas que surgen y que se busca responder a lo largo de este escrito son las siguientes: ¿en qué medida el Sistema de Convivencia Escolar integra y visibiliza a la niñez y a la juventud marginada de nuestro país en un escenario de posacuerdo, más allá del enfoque de derechos? ¿Son suficientes los mecanismos establecidos en dicho marco normativo para resolver las necesidades insatisfechas de este grupo poblacional y restablecer sus derechos vulnerados, teniendo en cuenta los diferentes contextos y particularidades? ¿Cuáles son las políticas públicas del orden nacional que desarrollarán las disposiciones contempladas en la Ley 1620? Y, finalmente, ¿es el Sistema de

Convivencia Escolar un saludo a la bandera, una mera enunciación normativa en torno a diversas materias que habían sido reguladas previamente y que persigue otros objetivos de tipo simbólico?

Para abordar los anteriores interrogantes, en primer lugar, se hará una caracterización general del Sistema de Convivencia Escolar previamente referenciado, así como de los diferentes aspectos que abarca y de su alcance en los entornos en que se desarrollan los niños, niñas y adolescentes. Posteriormente, se estudiará la efectividad de las disposiciones prescritas en la Ley 1620 y en su Decreto Reglamentario 1965 del 2013. Y, por último, se analizará la función latente de dicha normatividad, es decir, su eficacia simbólica y su capacidad política para crear ciertas representaciones en la sociedad colombiana, lo cual nos permitirá comprender la verdadera intención de la clase dirigente tras la promulgación de la ley.

Para la realización de este artículo se empleó el método de investigación documental, lo cual supuso una serie de lecturas de documentos bibliográficos, estudios especializados y artículos de reflexión sobre el acoso escolar y otras formas de violencia que afectan a los niños, niñas y adolescentes en Colombia, así como un análisis en torno a la noción de eficacia simbólica desarrollada por el profesor Mauricio García Villegas, relacionada con los objetivos latentes del Sistema de Convivencia Escolar y sus posibilidades reales de implementación.

1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE CONVIVENCIA ESCOLAR

La Ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario contemplan un Sistema de Convivencia Escolar, el cual abarca un conjunto de acciones y procedimientos encaminados fundamentalmente a intervenir en los siguientes aspectos: construcción de competencias ciudadanas; formación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos; mitigación del acoso escolar o *bullying* en sus diferentes manifestaciones; reducción del embarazo precoz en la adolescencia y disminución de las enfermedades de transmisión sexual.

Lo anterior está enfocado en los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a la comunidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media, a través de la puesta en marcha de cuatro grandes procesos:

- a. La articulación de programas, actividades y mecanismos por parte de los establecimientos educativos y, en menor medida, de los diferentes actores y niveles del sistema para que fortalezcan las líneas estratégicas señaladas previamente.

- b. La implementación de las rutas de atención para la convivencia escolar, las cuales definen los procesos y protocolos que deben seguir las entidades que conforman el Sistema de Convivencia Escolar, con base en los componentes de promoción, prevención, atención y seguimiento.
- c. La actualización y ajuste de los manuales de convivencia y de los proyectos educativos institucionales según los parámetros establecidos en la Ley 1620 y su Decreto Reglamentario 1965 de 2013, incluyendo las rutas de atención integral y sus respectivos protocolos, los cuales deben actualizarse cada dos años, como resultado de las evaluaciones que se realicen en torno a su funcionamiento.
- d. La adopción del Sistema de Información Unificado, que permite el registro y seguimiento de los casos de vulneración de los derechos sexuales y reproductivos, violencia y acoso escolar que afecten a los estudiantes en los establecimientos educativos.

Además, este sistema establece una estructura tripartita de comités de convivencia escolar divididos por niveles (nacional, territorial y escolar) que a su vez están conformados por diversas instituciones del Estado y de la sociedad civil, encargadas de la coordinación de políticas, del fortalecimiento de proyectos pedagógicos y, en general, del desarrollo de las metas trazadas en la Ley 1620, las cuales fueron consignadas según las diferentes competencias y grados.

En efecto, los comités escolares de convivencia tienen una conformación y funciones distintas con respecto a los otros comités (nacional, departamental y municipal), puesto que son aquellos quienes deben conocer en primera instancia las situaciones que afecten la convivencia escolar y, por ende, son los llamados a liderar los procesos y estrategias dentro de sus correspondientes establecimientos educativos, razón por lo que estos últimos deben conformarse con ejercer un rol de acompañamiento, control y vigilancia.

De ahí que las situaciones de alto riesgo de violencia escolar o de vulneración de derechos sexuales que no se puedan resolver por las vías contempladas en el manual de convivencia de cada colegio serán trasladadas por el rector al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a la comisaría de familia, a la personería municipal o a la Policía de Infancia y Adolescencia, según las instrucciones que emita el comité escolar y dependiendo del grado de intervención que se requiera para atender cada caso en particular.

En ese sentido, mientras que el comité nacional o los comités departamentales, distritales o municipales están conformados por el respectivo titular de la cartera de salud, el de educación, el de cultura, el de gobierno, el director del

ICBF, el personero y el Defensor del Pueblo, según corresponda —entre otros actores—, el comité escolar de convivencia está representado por el rector del establecimiento educativo, el personero estudiantil, el docente con función de orientación, el presidente del consejo de familia y demás actores establecidos en la mencionada ley.

Entre tanto, la participación de la familia, al igual que la intervención de la sociedad, en el Sistema de Convivencia Escolar referenciado se reconoce en el maco de ciertas obligaciones, dentro de las cuales se resalta el acompañamiento permanente que los padres deben brindar a sus hijos durante el proceso pedagógico que adelanta el establecimiento educativo en torno a la convivencia y la sexualidad, el aprovechamiento del tiempo libre para el desarrollo de competencias ciudadanas de los educandos, y el seguimiento y la utilización de la ruta de atención integral cuando se presente un caso de violencia comprendido en la Ley 1620, entre otros.

Paralelamente, el Sistema de Convivencia prevé alianzas estratégicas en materia de orientación escolar entre el establecimiento educativo y las instituciones de educación superior, con el fin de que los estudiantes de último semestre de psicología, psiquiatría y programas afines puedan adelantar sus prácticas en los respectivos colegios, en el área de orientación escolar.

Para finalizar esta caracterización, es importante señalar que, con la promulgación del Decreto 1965 por parte del Gobierno nacional, se estableció una disposición desproporcional de zanahoria y garrote en el Sistema de Convivencia Escolar, ya que mientras, por un lado, se promueve únicamente la participación en un foro educativo nacional de las cinco mejores propuestas de mejoramiento sobre convivencia escolar de los establecimientos educativos, a manera de reconocimiento, por el otro, se estipularon diferentes sanciones disciplinarias y amonestaciones públicas frente al retraso o incumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 1620 a las instituciones educativas, a los docentes y a los directivos, con lo cual se exoneran de un modo sofisticado los compromisos que deben asumir el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y demás entidades del orden nacional y territorial en lo que respecta a la financiación e implementación de los objetivos planteados, trasladando toda la responsabilidad a los colegios, como si los meros reconocimientos en foros contribuyeran significativamente a la aplicación del señalado sistema.

2. EL SISTEMA DE CONVIVENCIA ESCOLAR ES MÁS DE LO MISMO: ENUNCIACIÓN NORMATIVA, POCA EFECTIVIDAD

Como podemos observar, son varias las pretensiones del Sistema de Convivencia referenciado, pero no resultan novedosas. De hecho, la mayoría de estas disposiciones tienen su origen en la Ley 115 de 1994, más conocida como Ley General de Educación, así como en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), entre otras normas.

Tanto así que en un coloquio organizado por la Universidad Eafit en 2013, el cual trató sobre la implementación de la Ley 1620, un delegado del Ministerio de Educación Nacional manifestó textualmente que dicha normatividad “no trae nada nuevo”, sino que simplemente “retoma muchas cosas que estaban absolutamente perdidas, que estaban puestas en el anaquel sin que hubiera una respuesta del sector educativo, ni tampoco de otros sectores, en esa necesaria corresponsabilidad que tiene que existir para estos propósitos” (Varela, 19 de julio de 2013).

Algunos de esos propósitos que de vieja data ha regulado el Estado colombiano han consistido en “fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad” (Ley 115 de 1994, art. 13, lit. c); “desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable” (Ley 115 de 1994, art. 13, lit. d); “investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y las adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados” (Ley 1098 de 2006, art. 41, num. 6º); “prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos” (Ley 1098 de 2006, art. 41, num. 26); y la obligación de que los miembros de este grupo poblacional sean “protegidos contra la transmisión del VIH-sida y las infecciones de transmisión sexual” (Ley 1098 de 2006, art. 20, num. 18).

En estas circunstancias, la Ley 1620 y su decreto reglamentario constituyen un compendio normativo de diferentes situaciones que perjudican la integridad de los niños, niñas y adolescentes y deterioran la convivencia escolar. Muchas de las disposiciones que se estipularon fueron reguladas previamente, encontrándose dispersas en el ordenamiento jurídico, pero los niveles de incidencia sobre las problemáticas que pretendían resolver han sido insuficientes desde entonces, por lo que no dejaron de ser letra muerta.

Ahora bien, a la Ley 1620 se le añadieron ciertos órganos, pautas y responsabilidades que en principio plantean la posibilidad de que esta vez se esté haciendo algo diferente y, por consiguiente, el fantasma de los fracasos pasados sea descartado momentáneamente. No obstante, si bien los preceptos que contiene la norma representan ciertos avances con respecto a la actualización de los manuales de convivencia, la inclusión de las rutas de atención y la reafirmación de los derechos sexuales y reproductivos, ninguno asegura *per se* su efectividad, ni mucho menos la implementación del Sistema de Convivencia Escolar en su conjunto.

Precisamente, lo que ha quedado evidenciado durante los últimos años es que no existe en nuestro país una correspondencia entre las conductas prescritas por dicha norma y la realidad social. Así lo demuestran las cifras, las cuales no solo reflejan una situación crítica de violencia escolar en Colombia, sino que también ponen de presente un aumento significativo del maltrato infantil, de la violencia sexual, de las infecciones de transmisión sexual y del embarazo precoz con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley, a pesar de las obligaciones y sanciones establecidas en ella.

En efecto, según un estudio realizado por la Fundación Plan, en seis departamentos del país, el 22,5 % de los menores han ejercido algún tipo de violencia y el 56,8 % se reconocen como víctimas de *bullying*. Así mismo, sobre los tipos de violencia escolar, se encuentra que en el caso de las mujeres son muy comunes las amenazas (29,5 %), mientras que en los niños lo son las agresiones físicas (40 %) (*El País*, 23 de junio de 2014).

Del mismo modo, en 2015, el ICBF informó que, hasta diciembre de ese año, acumuló 21 666 procesos de protección por maltrato infantil, casos que ocurrieron mayoritariamente dentro del hogar. De ahí que 7732 menores de edad que fueron víctimas de maltrato físico, psicológico y de negligencia se cobijaron en dichos procesos, lo cual representa un aumento de 750 casos de maltrato con respecto a 2014, cuando se registraron (6982) casos, lo cual representa un incremento del nueve por ciento (9 %) (Ávila, 4 de febrero de 2016).

Entre tanto, en Colombia, cada día 122 niños, niñas y adolescentes son víctimas de violencia sexual (*El País*, 23 de junio de 2014). Aún más: durante el año 2014, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró 21 115 exámenes medicolegales por presunto delito sexual, con un aumento de 376 casos en relación con el año 2013, siendo los niños y los adolescentes los más perjudicados, con el 85,08 % de los eventos reportados, según el informe *Forensis 2014: datos para la vida* (Velasco, 2014).

Tal como se reconoce en el señalado informe:

El fenómeno de la violencia sexual es una realidad que hace parte de la cotidianidad de la sociedad colombiana, está presente en la mayoría de contextos de violencia, sin importar las circunstancias... La violencia sexual es un fenómeno que estigmatiza a las víctimas, pero, adicionalmente, en algunos casos las hace invisibles para el Estado, negándoles la posibilidad de recibir justicia y la restitución de sus derechos [...]. (ibíd., p. 278)

Cabe anotar que los autores de estos crímenes siguen siendo predominantemente adultos del entorno familiar de las víctimas, esto es, padres, tíos, primos, padrastros.

En materia de embarazo precoz, nuestro país ocupa el tercer lugar en Latinoamérica, después de Venezuela y Ecuador, pero esto no constituye ningún descubrimiento, ya que es una realidad que va en aumento y obedece a múltiples causas. En consecuencia, y de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el 19,5 % de niñas y adolescentes entre las edades de los 10 y 19 años está en embarazo (Mejía, 23 de febrero del 2016). Por su parte, el ICBF afirma que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y los 19 años es madre, lo fue o está embarazada, e incluso hay algunas zonas del país donde las cifras son considerablemente mayores, como en el Cesar, Casanare, Guaviare, Huila y Magdalena (*El Espectador*, 22 de septiembre de 2014).

En lo concerniente a las enfermedades de transmisión sexual (ETS), el Ministerio de Salud reportó un promedio anual de 98 423 casos, y 170 000 de VIH/Sida, muchos de los cuales afectan a jóvenes menores de 20 años (Ministerio de Salud, 2012), lo que pone en evidencia el desconocimiento de esta población sobre los signos, síntomas y formas de prevención de estas infecciones de transmisión sexual.

3. LA MIOPIA DE LA LEY 1620 ANTE LA REALIDAD COMPLEJA DEL CONFLICTO ARMADO

En un escenario de posacuerdo como el que se propone el Estado colombiano, la inclusión en la sociedad civil de los niños, niñas y adolescentes que participaron directamente del conflicto armado interno o de aquellos que han sido perjudicados como consecuencia de los diversos tipos de violencia supone un reto mayor en contextos complejos y de exclusión social, ya que se deben ofrecer las condiciones necesarias para garantizar el retorno y la educación de dicho grupo históricamente vulnerado, la mejora de sus condiciones de vida y el restablecimiento de sus derechos de un modo eficiente.

Ciertamente, la niñez y la juventud son las víctimas más sensibles del conflicto armado, especialmente cuando hacen parte de la población desplazada, lo cual conlleva que sufran pérdidas irreparables en cuanto a las etapas fundamentales en el proceso de crecimiento, y por ello tienen afectaciones psicosociales, sufren desnutrición y desprotección, y no cuentan con opciones para desarrollar sus capacidades, habilidades y potencialidades, ni sus posibilidades de recreación o participación. Así mismo, las niñas están expuestas a situaciones de abuso y explotación sexual, al trabajo doméstico y a la deserción escolar, en la medida en que terminan asumiendo el cuidado de los hermanos (Luna y Uribe, 2015).

En ese orden de ideas, el Sistema de Convivencia Escolar está pensado para un país que pareciera no tener la obligación política y moral de mitigar todas estas problemáticas y necesidades, ya que independientemente de las menciones que hace la Ley 1620 a la construcción de ciudadanía o de una cultura de paz, no se establecen compromisos concretos por parte del Estado para atender las penurias económicas y las diversas secuelas que padecen las víctimas menores de edad que fueron violentadas sistemáticamente durante el transcurso de la guerra. Son compromisos y medidas que requieren un criterio diferenciador y una intervención integral, dada la situación de extrema vulnerabilidad de este sector de la sociedad. Tampoco se plantean políticas públicas a mediano y largo plazo que solventen las necesidades materiales insatisfechas de este grupo poblacional, ni se establecen incentivos destinados a las entidades territoriales para lograr dichos cometidos.

Por consiguiente, el Gobierno nacional se conformó con expedir y reglamentar una norma, ignorando las dificultades y circunstancias de vulnerabilidad de millones de niños, niñas y adolescentes que han sido directamente afectados por el conflicto armado y que requieren un enfoque integral y una atención diferencial. Estas dificultades no serán resueltas ni por los establecimientos educativos, ni por las entidades territoriales, ni mucho menos por las EPS, si no se construyen políticas públicas y planes de desarrollo, por parte del Estado colombiano, en los que se promuevan medidas específicas y sostenibles para tal fin.

La Ley 1620 simplemente introduce varias muletillas retóricas sobre la eventualidad de que los diferentes actores que conforman el mencionado sistema desarrollen programas, proyectos y estrategias sobre los objetivos planteados. Sin embargo, al momento de designar competencias y responsabilidades, se establece una mayor carga a los establecimientos educativos, a los docentes y a los directivos, tal como vimos en el punto anterior.

En cuanto a las entidades territoriales, esta normatividad reafirma lo que ya existe, es decir, que estas pueden modificar o eventualmente incrementar los docentes orientadores con cargo al Sistema General de Participaciones, siempre y cuando cumplan con los procedimientos y requisitos burocráticos señalados para tal fin, lo cual depende ineludiblemente del aumento de las matrículas de los establecimientos educativos estatales, entre otras condiciones taxativas, por lo que no se promueve ningún incremento real de pedagogos especialistas en orientación escolar, ya que simplemente se consagra el mismo número del que venían disponiendo los establecimientos educativos antes de la entrada en vigencia de la señalada ley, con la posibilidad de agregar ciertos estudiantes de profesiones afines en la modalidad de prácticas, lo cual no garantiza absolutamente nada en las materias referenciadas anteriormente.

Ahora bien, podrá decirse que en la Ley 1620 se estipuló que dichos entes territoriales pueden disponer de su presupuesto y gestionar alianzas público-privadas o interadministrativas para lograr sus cometidos, pero cuando analizamos en detalle lo que ello significa, sabemos muy bien que esta es la típica excusa con la que en nuestro país los gobiernos de turno se desentienden de sus funciones.

Como si no fuera suficiente esa distancia entre la norma y la realidad, la ley señalada no estipula una financiación real por parte del Gobierno nacional, del Ministerio de Educación o de los demás ministerios intervinientes, así como tampoco asigna un porcentaje del presupuesto para cumplir con las finalidades planteadas expresamente. De hecho, en el coloquio sobre la puesta en marcha de esa norma, el mismo delegado del Ministerio de Educación mencionado previamente, ante las preguntas ¿cuánto cuesta la implementación de dicha ley? y ¿está previsto dotar a las escuelas de nuevos recursos para cumplir con los objetivos trazados?, reconoció:

En la construcción de un marco legislativo, lo último que se piensa es en los recursos, en cómo esto va a tener un impacto fiscal para el funcionamiento de los establecimientos educativos y para el sector educativo en general. Evidentemente el Ministerio, frente a este tema, ha puesto un especial acento en lo que tiene que ver con la ampliación de la planta de los docentes orientadores. Si ustedes preguntan a cualquier persona en el Ministerio si ¿eso es suficiente?, si ¿eso es lo que va a ayudarnos a solucionar esto?, y, si ¿esos son todos los recursos que necesitaría esta ley para entrar en funcionamiento, para responder a los retos y responsabilidades que plantea? la respuesta es definitivamente no... En nuestro país la política de educación de calidad tiene un lado muy débil, es el tema del financiamiento: ¿cómo esto se apalanca con unos recursos que realmente lleguen al nivel del establecimiento educativo? [...]. (Varela, 19 de julio de 2013)

Y para concluir este punto, añadió: “Esta ley lo que nos va a permitir, con miras a un próximo gobierno, es cómo ponerle las herramientas y recursos que necesita el establecimiento educativo para estos desarrollos” (Varela, 19 de julio de 2013).

En síntesis, no ha habido mayor impacto de la normatividad que conforma el Sistema de Convivencia Escolar, en la medida en que los resultados obtenidos hasta el momento han sido escasos, lo cual desde un análisis de la efectividad instrumental sería atribuible a la enorme disparidad entre el contenido de la ley y la complejidad de la realidad social, o a la monumental desfinanciación para poner en marcha dicho sistema. Sin embargo, si analizamos la función latente de la Ley 1620 a través del estudio de su eficacia simbólica, podemos desentrañar la causa real de su inoperancia, así como el verdadero propósito que hay detrás de la promulgación de dicha norma, tal como se explicará a continuación.

4. LA EFICACIA SIMBÓLICA DE LA LEY 1620 DE 2013

Todo lo señalado anteriormente pone de presente que la intención perseguida con la expedición de la Ley 1620 no se encuentra en su contenido literal y ni siquiera se puede hallar en las discusiones que le dieron origen, por lo que debemos acudir al concepto de eficacia simbólica, desarrollado por Mauricio García Villegas, para entender la función del derecho en este caso, la cual va más allá de su carácter instrumental.

Dos ejemplos permitirán aproximarnos al concepto de eficacia simbólica: el primero se refiere al reconocimiento del poder de la curación del chamán, cuya credibilidad colectiva no solamente es importante para el éxito de su operación curativa, sino que la curación misma únicamente se explica por la existencia de tal reconocimiento. El segundo tiene que ver con las ceremonias indígenas de la lluvia o de la fertilidad, las cuales no producen lluvia ni aumentan los nacimientos, pero tienen la función latente, no declarada, de ofrecer una expresión colectiva a sentimientos que son fundamentales para la identidad del grupo (García, 1993).

De este modo, sabemos que en el derecho existe un tipo de eficacia que se vale de los mismos mecanismos simbólicos que le permiten al chamán tener éxito en sus operaciones curativas y que resultan funcionales en las ceremonias realizadas por los grupos indígenas. A partir de un discurso en particular, se crea una mediación psicológica, un poder retórico, en el que la falta de correspondencia con la realidad objetiva no tiene mayor relevancia. Lo importante es que la norma, al igual que la recitación chamánica y el ritual indígena, sea conocida y aceptada por los receptores. Es decir, la forma mítica prevalece sobre la veracidad del relato (García, 1993).

Tal como señala el profesor García Villegas

Si se analiza el derecho como un discurso que se aplica en un espacio en el cual tienen lugar múltiples relaciones de poder, de las cuales él mismo hace parte, se puede ver cómo muchas de las decisiones que se toman dentro de una comunidad jurídica responden a un juego inteligente en aras del fortalecimiento de ciertos intereses y en el que se combina la más benéfica relación entre textos eficaces e ineficaces, sin que ello pueda ser explicado con base en la dificultad de las materias tratadas o en la ineptitud de los aplicadores. (1993, p. 80)

Por esa razón, la incidencia de las normas no está restringida exclusivamente a las posibilidades de concretar o no los objetivos explícitamente trazados, sino que también tiene que ver con las representaciones colectivas que los textos jurídicos logran infundir en la sociedad. De hecho, existen muchas normas con una débil eficacia instrumental, pero con una función política determinante que no se desprende de la lectura del texto.

En ese sentido, afirma García Villegas:

El derecho, como todo discurso, actúa en un campo de producción simbólica. En la realidad social se constata cómo los enunciados jurídicos no se limitan a comunicar una información sobre el deber ser social. El derecho, como todo lenguaje, sirve para hacer cosas diferentes de las que él mismo dice querer hacer. El derecho ordena, forma e informa no solamente a través del sentido explícito de sus textos y ritos, sino también a través de su misma producción y de su propio consumo... La fuerza del derecho se encuentra en su carácter de discurso legal y discurso legítimo, en su capacidad para crear representaciones de las cuales se derive un respaldo político; en su aptitud para movilizar a los individuos en beneficio de una idea o una imagen, con independencia de la evaluación de veracidad o de efectividad que pueda hacerse de la correspondencia de dicha idea o imagen con la realidad. (García, 1993, pp. 85-86)

Teniendo en cuenta esta perspectiva analítica, resulta posible enmarcar la eficacia simbólica de la Ley 1620 en el modelo de eficacia enunciativa desarrollado por este autor, en la medida en que los objetivos instrumentales y las conductas prescritas en dicha norma no logran aplicarse ni traducirse en la realidad de nuestro país. No obstante, con el solo acto de promulgación, el poder político que actúa en su nombre y que se encuentra en una crisis de legitimidad busca sacar el mayor provecho coyuntural de la existencia del texto jurídico, válido e ineficaz a la vez.

Precisamente, el profesor García Villegas explica un subtipo de la eficacia enunciativa con el que se puede comprender la apropiación política del fenómeno jurídico de la promulgación, para obtener los beneficios de la eficacia simbólica que trae la publicación de ciertas leyes. A este subtipo lo denomina el autor *eficacia performativa*:

En el ordenamiento jurídico existen normas que son creadas con el único objetivo de ser promulgadas, de ser enunciadas, y no con el de ser aplicadas. El poder del derecho es el poder de decir el derecho [...]. En estos casos, la promulgación de las normas, más que un instrumento para comunicar una decisión proveniente del poder, se convierte en un poder que se ejerce con la sola promulgación. El poder del espectáculo que comunica nuevas formas hay que buscarlo en lo espectacular de este poder y no en el contenido de las nuevas normas [...]. La promulgación sirve entonces de canal de comunicación entre un sistema social productor de demandas y un sistema político llamado a dar respuesta a estas demandas. Así la norma se convierte en una respuesta política, derivada del orden “hacer creer”, y no del orden del “hacer hacer”, tal como se pretende desde un punto de vista dogmático-jurídico. (1993, p.85)

Por lo tanto, la verdadera pretensión de la Ley 1620 es la obtención de legitimidad por parte de la clase dominante, a través de los beneficios puramente simbólicos que genera su promulgación. De modo que el desconocimiento y el grado de complejidad de los asuntos que busca regular, la falta de recursos que requiere su implementación o la exigüidad de los elementos establecidos para su ejecución no constituyen las causas del fracaso instrumental del Sistema de Convivencia Escolar, sino que su inaplicación es un resultado previsto desde su misma iniciativa.

De este modo, la promesa de que en el futuro algún gobernante asignará los recursos necesarios para la puesta en marcha de esta ley se convierte en una muletilla retórica que contribuye a la estrategia de la eficacia simbólica utilizada por el Gobierno, que de momento sirve para satisfacer las expectativas de los ciudadanos en espera de su eventual implementación, pero cuyos beneficios simbólicos finalmente se terminaran socavando en la conciencia de estos al término de un periodo prolongado de tiempo, en el que muy seguramente los objetivos prescritos no se habrán alcanzado.

Parfraseando a García Villegas (1993), el asunto no es que la Ley 1620 choque con una realidad que se resiste al cambio y por eso resulta ineficaz; es más bien que la realidad no cambia porque choca con la pretensión latente de la norma, la cual persigue por sí misma la ineficacia.

CONCLUSIONES

El balance sobre la implementación de la Ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario refleja una falta de concreción de sus objetivos manifiestos, puesto que en los últimos años han aumentado en nuestro país los casos de violencia sexual, embarazo precoz, acoso escolar y transmisión de ETS. Ahora bien, lo anterior no puede atribuirse únicamente a la complejidad de los asuntos que se pretenden regular o a la falta de aplicación de los mecanismos y disposiciones establecidos en el Sistema de Convivencia Escolar por parte del Estado y los diferentes actores que lo conforman, ya que su ineffectividad solo puede ser entendida a partir de la noción de eficacia simbólica, es decir, de analizar la verdadera pretensión de la clase dirigente al momento de promulgar la norma y los efectos políticos que trajo consigo su expedición, más allá de su carácter instrumental.

En efecto, frente a las múltiples dificultades que padecen los millones de niños, niñas y adolescentes en Colombia vulnerados por el conflicto armado, dada la gravedad y notoriedad de las problemáticas que afectan su integridad —las cuales no se reducen a las materias que delimita la mencionada ley—, y ante la crisis de legitimidad del poder político dominante, el Gobierno actual creó una normatividad, adornada de muletillas retóricas, cuya finalidad no es propiamente la puesta en marcha de sus postulados literales, sino la configuración de ciertas representaciones colectivas en la sociedad colombiana que hacen creer que algo se está haciendo para contrarrestar determinados flagelos que perjudican a los niños, niñas y adolescentes, pero que en la práctica no aporta ninguna solución significativa a las necesidades insatisfechas ni a la formación humana, ni mucho menos a la convivencia escolar de aquellos.

Por consiguiente, en este escenario, la función del Gobierno nacional consiste en satisfacer momentáneamente las demandas y reclamos provenientes de algunos grupos de la sociedad civil en torno a determinadas situaciones delicadas que se presentan en el entorno escolar, en el cual la aplicación de los propósitos establecidos en la referenciada ley depende de la estrategia deliberadamente empleada con su promulgación, la cual previó su ineffectividad desde su misma expedición.

REFERENCIAS

Ávila, C. (2016). Cada día, 171 mujeres son víctimas de maltrato intrafamiliar. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/casos-de-maltrato-familiar-en-colombia/16499862>

- El Espectador* (2014). Alarmantes cifras de embarazo adolescente en Colombia. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/salud/alarmanentes-cifras-de-embarazo-adolescente-colombia-articulo-518121>
- El País* (2014). Acoso escolar afecta a 77,5 % de los estudiantes colombianos. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/california/noticias/acoso-escolar-afecta-775-estudiantes-colombianos>
- García Villegas, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Luna, G. y Uribe, F. (2015). *Niñas y niños: determinantes en la construcción de la paz territorial, estable y duradera*. Bogotá: Editorial Fundación Plan.
- Mejía, J. (2016). La realidad de los embarazos tempranos en Colombia. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/jazmin-mejia-la-realidad-de-los-embarazos-tempranos-en-colombia/462625>
- Ministerio de Educación Nacional (15 de marzo de 2013). Ley 1620 de 2013: por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. *DO*: 48.733.
- Ministerio de Educación Nacional (11 de septiembre de 2013). Decreto 1965 de 2013: por el cual se reglamenta la Ley 1620 de 2013, que crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-328630_archivo_pdf_Decreto_1965.pdf
- Ministerio de Salud (2012). *Situación de las infecciones de transmisión sexual diferentes al VIH. Colombia 2009-2011*. Recuperado de https://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/observatorio_vih/documentos/monitoreo_evaluacion/1_vigilancia_salud_publica/a_situacion_epidemiologica/SITUACION%20DE%20LAS%20INFECCIONES%20DE%20TRANSMISION1.pdf
- Varela, S. (19 de julio del 2013). *Coloquio Principales Retos de la Implementación de la Ley 1620, Ley de Convivencia Escolar* [archivo de video]. Recuperado de <http://envivo.eafit.edu.co/EnvivoEafit/?p=2415>
- Velasco, V. (2014). Exámenes medicolegales por presunto delito sexual. Colombia. En *Forensis, datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.