

Sistema nacional de convivencia escolar y democracia agonística: una perspectiva para el abordaje del conflicto en las instituciones escolares

*National System of School Coexistence and Agonistic Democracy:
a Perspective for Dealing with Conflict in School Institutions*

Paul Breinner Cáceres-Roja¹
Javier Orlando Aguirre-Román²
Ana Patricia Pabón-Mantilla³

Resumen

El texto que se presenta analiza la noción de democracia que subyace en las respuestas que el Estado colombiano ha construido para mitigar y prevenir situaciones que generan conflicto al interior de las instituciones escolares, teniendo como referente que existen diversos tipos de conflictos entre los diversos actores que interactúan en la escuela y que de manera cotidiana exigen respuestas de las instituciones. Para ello se toma como referente la propuesta del modelo de democracia agonística, como una visión que permite comprender la teleología de la ley que regula el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, por la especial valoración que se da al conflicto. Para ello se hace una aproximación teórica, así como un análisis de la ley, sin desconocer las dificultades de su implementación. Con base en este análisis se presentan algunas conclusiones. El análisis parte de una revisión teórica, cualitativa, a partir del análisis de fuentes documentales desde una perspectiva hermenéutica.

Palabras clave

Democracia agonística; conflicto; instituciones escolares; convivencia escolar; Sistema Nacional de Convivencia Escolar.

Abstract

Taking as reference that there are several types of conflicts between the different actors that interact in the school and that on a daily basis demand answers from the institutions, this text analyzes the notion of

Fecha de recepción: 3 de agosto de 2018

Fecha de evaluación: 20 de noviembre de 2018

Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2018

Este es un artículo Open Access bajo la licencia BY-NC-SA
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

Published by Universidad Libre



* El presente texto es resultado del proyecto de investigación titulado “Las nociones de democracia que subyacen en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, comprendida en el período 1998-2015, referida a la protección de los derechos fundamentales de los estudiantes ante las medidas sancionatorias-pedagógicas contenidas en los manuales de convivencia en las instituciones escolares”. Este proyecto es adelantado por el grupo de investigación Politeia de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander y el grupo de investigación en Teoría del Derecho y Formación Jurídica de la Universidad Autónoma de Bucaramanga.

1 Estudiante de la maestría en Filosofía de la Universidad Industrial de Santander, abogado y filósofo. Joven investigador de Colciencias vinculado al grupo de investigación Politeia de la UIS. Profesor de cátedra de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander, UIS y del programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Unab, Colombia. Correo electrónico: pcaceres@unab.edu.co ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4561-751X>

2 Doctor y magister en Filosofía de la Universidad Estatal de Nueva York. Especialista en Docencia Universitaria, Abogado y Filósofo. Profesor asociado de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Miembro del grupo de investigación Politeia de la UIS, Colombia. Correo electrónico: jaguirre@uis.edu.co ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3734-227X>

3 Doctora en Derecho, magister en Hermenéutica Jurídica y Derecho, Especialista en Docencia Universitaria, abogada y filósofa. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Unab), Colombia; líder del grupo de investigación Teoría del Derecho y Formación Jurídica. Correo electrónico: apabon742@unab.edu.co ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-2550-135X>

democracy that underlies the responses that the Colombian state has constructed to mitigate and prevent situations that generate conflict within school institutions, For this purpose, the proposal of the model of agonistic democracy is taken as a reference, as a vision that allows to understand the teleology of the law that regulates the National School Coexistence System, without ignoring the difficulties of its implementation. Based on this analysis, some conclusions are presented. The analysis starts from a theoretical, qualitative review, based on the analysis of documentary sources from a hermeneutical perspective.

Keywords

Agonistic democracy; conflict, school institutions; school coexistence; National System of School Coexistence.

Introducción

Desde distintas perspectivas se ha problematizado sobre la forma de abordar situaciones que afectan la convivencia escolar en las instituciones escolares. Se han construido respuestas desde la pedagogía, la psicología, el arte y el derecho, entre otras. En el estado de la discusión se identifican importantes antecedentes que han enriquecido el debate de cara a un tema que vincula a distintas disciplinas y cuyo abordaje sigue siendo pertinente de cara a la realidad.

El presente texto busca analizar una de las nociones de democracia que subyace en las respuestas que el Estado Colombiano ha construido para mitigar y prevenir situaciones que generan conflicto al interior de las instituciones escolares, teniendo como referente que existen diversos tipos de conflictos entre los diversos actores que interactúan en la escuela y que de manera cotidiana exigen respuestas de las instituciones.

Para el análisis propuesto nos limitaremos a analizar los conflictos generados por situaciones constitutivas de acoso escolar que afectan la convivencia, por considerar que en este tipo de situaciones se encuentran involucrados todos los actores de las instituciones escolares y exigen la capacidad de respuesta de todas las partes involucradas.

La revisión tendrá como punto de partida la Ley 1620 de 2013, con la que se estableció el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Edu-

cación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar (SNCE), como respuesta del Estado ante las graves situaciones de acoso escolar y que propuso transformar la forma en que se abordaban los conflictos en la Escuela, pues partió del cambio de medidas disciplinarias sancionatorias a medidas pedagógicas y formativas.

¿Qué justificó el tránsito de medidas disciplinarias a medidas pedagógicas? La hipótesis de trabajo que se desarrollará a lo largo del presente texto, parte de reconocer la necesidad de consolidar un proceso de formación para la democracia en la escuela, lo cual supone valorar la importancia del conflicto en su construcción, lo cual implica modificar la percepción frente al conflicto, los actores y mecanismos de gestión del conflicto. Pasar de un modelo sancionatorio a un modelo pedagógico de gestión del conflicto puede leerse como una apuesta en ese sentido, pese a las dificultades que pueda acarrear la puesta en marcha del modelo. Este supuesto es coherente con la propuesta filosófica de la democracia agonística.

Con el fin de abordar la hipótesis de trabajo, se caracterizarán los elementos teóricos de la democracia agonística como modelo. En segundo lugar se analizará la propuesta del legislador al crear el SNCE y cómo el sistema es una apuesta para la formación para la democracia. Posteriormente se analizarán algunos de los retos y dificultades de la implementación de sistema y finalmente se presentarán las conclusiones de la discusión.

La investigación en el marco de la cual se desarrolla este producto es teórica, de tipo cualitativo. Para el desarrollo del objetivo que se expone en el presente texto se partió de una revisión de fuentes documentales con el fin de elaborar una reconstrucción de los presupuestos conceptuales de Chantal Mouffe como autora representativa de la visión agonística o radical. En la primera etapa se realizó la lectura de los textos básicos, para lo que se siguió la técnica de análisis documental con el fin de reconstruir desde la hermenéutica crítica los conceptos relevantes que permitieran abordar el problema propuesto. Con base en la revisión teórica se construyeron criterios de análisis para abordar la idea de democracia, el papel del conflicto y el ciudadano con el fin de aplicar dichas categorías a los casos abordados. Los hallazgos que se presentan en este texto parten de una descripción y explicación de resultados del análisis realizado.

2. El conflicto como condición para la formación para la democracia: elementos para la comprensión de un modelo “agonístico” de la democracia en la escuela

Las sociedades contemporáneas son altamente pluralistas, de tal suerte que estamos de cara a sociedades profundamente fragmentadas por intereses antagónicos que no logran llegar a acuerdos mínimos (Mejía, 2016, p. 47). La riqueza de la pluralidad supone retos aún mayores a la configuración de un sistema democrático para evitar caer en democracias de mayorías que perpetúan valores excluyentes.

La escuela ha sido valorada como un escenario para la formación de la ciudadanía y la construcción de valores democráticos. En el caso Colombiano, esta pretensión se ha intentado construir desde distintas propuestas, por ejemplo, desde la creación de gobiernos escolares y de formación en competencias ciudadanas, dos iniciativas importantes pero insuficientes, pues en el caso de la primera, se termina privilegiando una idea de democracia como representación formal (Pinilla, 2009).

Para abordar el problema propuesto, se tendrá como referente teórico el modelo agonístico de democracia desde la visión de Mouffe, por considerar que sus presupuestos conceptuales permiten comprender las relaciones de poder en la construcción del orden social, la valoración que merece la pluralidad en las escuelas y el papel del conflicto como elemento pedagógico y formativo en dichas relaciones. En lo que sigue se explicarán brevemente los elementos claves de la propuesta teórica que permiten leer el problema objeto de análisis.

a. Democracia y poder: un modelo agonístico de democracia presta un especial interés a la discusión sobre el poder y cómo este constituye las relaciones sociales (Mouffe & Laclau, 1987). Para Mouffe “la principal cuestión de la política democrática no estriba entonces en cómo eliminar el poder, sino en cómo constituir formas de poder que sean compatibles con los valores democráticos” (2003, p. 39).

La relevancia de abordar la discusión sobre el poder radica, desde esta perspectiva, en que el poder constituye las identidades, y la sociedad y los individuos se mantienen en una constante resignificación, pues se descarta que existan elementos esenciales en su configuración. La autora hace una fuerte crítica a las visiones universalistas y racionalistas que excluyen otro tipo de discursos (Mouffe, 2015).

Para Mouffe el orden político, en cualquiera de sus variantes, es la manifestación de una hegemonía, de la forma en que se configuran las distintas relaciones de poder. De ahí que “la práctica política no puede ser concebida como algo que simplemente representa los intereses de unas identidades previamente constituidas, por el contrario, se tiene que entender como algo que constituye las propias identidades y que además lo hace en un terreno precario y siempre vulnerable” (2003, p. 113).

La forma en que se configura el orden político puede variar y no está determinado por

una sola variable, “aquello que en un momento dado es considerado como el orden “natural” – junto al “sentido común” que lo acompaña– es el resultado de prácticas sedimentadas; no es nunca la manifestación de una objetividad más profunda, externa a las prácticas que lo originan” (Mouffe, 2011, p. 25).

Aceptar que lo social está constituido por relaciones de poder en construcción y no predefinidas, justifica que la pregunta por la democracia sea la pregunta por cómo configurar relaciones de poder que sean coherentes con los valores democráticos. Esto implica reconocer la relevancia del conflicto y a sus actores, lo cual permite “renunciar al ideal de una sociedad democrática como realización de una perfecta armonía” (Mouffe, 2003, p. 113).

Cuando se piensa la Escuela desde esta perspectiva, se puede afirmar que esta es un escenario en el que se viven relaciones de poder y en la que los manuales de convivencia, en muchos casos, constituyen la representación de unas reglas que obedecen a unos intereses que promueven la producción de unas identidades que son la representación de valores hegemónicos. Las reglas sobre el corte de cabello por ejemplo, reproduce valores heteronormativos que busca moldear la identidad de los participantes de la comunidad educativa y que parte de una “identidad” esencial de los sujetos a quienes regula, excluyendo con ello otras identidades, desconociendo con ello el pluralismo.

b. Pluralismo agonístico. El pluralismo, como rasgo fundamental de la democracia hace necesario valorar el disenso y el antagonismo, para Mouffe “en una organización política democrática, los conflictos y la confrontaciones, lejos de ser un signo de imperfección, indican que la democracia está viva y se encuentra habitada por el pluralismo” (2003, p. 50).

Para aclarar su perspectiva Mouffe distingue entre “lo político” y “la política”⁴. Por lo político se entiende la esfera antagonista que caracteriza las relaciones sociales. Por la política se entiende aquellas prácticas que buscan ordenar las relaciones humanas. La dimensión de lo político es un rasgo de las relaciones sociales que no puede eliminarse, la tarea de la política es “domesticar la hostilidad” e intentar “atenuar” el antagonismo. (2003, p. 114).

La democracia no implica entonces eliminar la oposición entre distintas identidades, sino hacer compatible la existencia de estas oposiciones, de tal forma que el “pluralismo agonístico” supone que frente a situaciones de conflicto u oposición, se debe estar en la capacidad de aceptar que siempre existirá un “nosotros” y ellos” y de construir alrededor de la noción de un “ellos” la idea de “adversario”, entendido como un contradictor cuya postura puede ser discutida. Las ideas del “adversario” pueden ser combatidas, pero nadie podría poner en duda su derecho y capacidad para hacer parte del conflicto y defender esas ideas. Esta relación de antagonismo está definida por la libertad y la igualdad entre oponentes. Cuando un adversario acepta el punto de vista que generó el desacuerdo, no lo hace desde esta perspectiva por un ejercicio deliberativo y racional, sino más bien porque el adversario experimenta “un cambio radical en la identidad política” (Mouffe, p. 115) un tipo de “conversión”. El “adversario” deja de ser tomado como un enemigo que deba derrotarse y empieza a ser valorado como “un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar” (Mouffe, 2015, p. 16).

El pluralismo busca que los antagonismos se transformen en “agonismos” en la medida en que se trata de opositores que reconocen su legitimidad, que se construyen como adversarios, entendiendo que en la contienda democrática

4 Esta distinción se construye retomando a Schmitt sobre quien Mouffe afirma: “Para Schmitt, lo político tiene que ver con las relaciones de amistad y enemistad, se refiere a la creación de un «nosotros» en oposición al «ellos» [...]. Su tema es el conflicto y el antagonismo y esto indica precisamente los límites del consenso racional, el hecho de que todo consenso se basa forzosamente en actos de exclusión” (2015, p. 154).

las pasiones tienen un papel y que lo ideal es dirigir su accionar hacia objetivos democráticos.

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, referida a la legitimidad de los manuales de convivencia, se ha destacado que un manual es legítimo en la medida en que incluya la posibilidad de disentir sobre las reglas que allí se fijan, lo cual supone valorar la oposición a las reglas que hacen parte del orden social y la valoración del opositor como adversario.

c. El conflicto y su valor formativo: Reconocer la existencia del pluralismo y la posibilidad del conflicto permite valorar el papel del conflicto en la democracia. El modelo parte de afirmar que el pluralismo agonístico no pone en riesgo a la democracia ni supone la necesidad de garantizar un orden fijo para mantenerla y que el funcionamiento de la democracia acarrea el enfrentamiento entre distintas posiciones sobre el mundo.

La democracia necesita de las distintas identidades, la excesiva búsqueda del consenso y el desprecio por la confrontación podría conducir “a la apatía y al distanciamiento respecto de la participación política” (Mouffe, 2003, p. 117). El consenso es temporal, constituye el resultado del establecimiento de una hegemonía provisional, lo cual termina siempre excluyendo algunas identidades, por lo cual el modelo agonista defiende la necesidad de mantener latente la controversia.

El valor formativo del conflicto recaería entonces en reconocer que en el juego democrático la pretensión no es la eliminación del conflicto y al oponente, pues eliminarlo sería artificial y terminaría en autoritarismo, sino en aprender a gestionar el conflicto y a reconocer al otro como un adversario legítimo, lo cual implica que se puedan valorar los escenarios de discursos contrahegemónicos como parte de la democracia.

De ahí que frente a los conflictos en las instituciones escolares la desescolarización no pueda ser la solución para eliminar el conflicto.

3. Sistema nacional de convivencia escolar como estrategia de formación para la ciudadanía

Si, por una parte, el conflicto es inherente a la vida con los otros, de tal forma que ha sido valorado como un elemento “consustancial” de las relaciones sociales (Silva García, 2008) y, por otra parte, la escuela es un lugar natural de interacción entre personas plurales que tejen relaciones sociales cotidianamente, se sigue que la escuela es un escenario natural para vivir el conflicto. En la escuela “La disputa por hegemonizar determinada versión de la realidad —bien sea de profesores, directivas, estudiantes u otros miembros de la comunidad educativa— produce, inobjetablemente, desencuentros y conflictos que, lastimosamente, se han penalizado e instrumentalizado” (Pinilla, p. 40). Tradicionalmente la forma de lidiar con el conflicto en la escuela fue la de organizar un sistema de control de conductas y sanciones mediante un régimen disciplinario/sancionatorio como respuesta privilegiada.

La dificultad de enfocar el problema del conflicto en la escuela desde una perspectiva exclusivamente sancionatoria, sanciones que en muchos de los casos eran violatorias de derechos fundamentales, es que ignoraba, por una parte las causas estructurales que originaban ese conflicto y, por otro lado, desconocía que estas sanciones podían constituir detonantes para nuevos conflictos de convivencia escolar, como es el acoso escolar, promovido, en muchos casos por los propios maestros y directivos al exigir determinadas conductas y a normalizar o excluir ciertas manifestaciones del libre desarrollo de la personalidad⁵.

⁵ Es el caso de las instituciones que sancionan el cabello largo en los niños y adolescentes, esta norma impone una visión heteronormativa y estereotipada del género masculino, que puede convertir en víctima de acoso a los niños y adolescentes que transgreden la norma.

Lo anterior generó que la atención se centrara en los conflictos que llegaron a instancias judiciales a través de acciones de tutela que los estudiantes interponían en defensa de sus derechos ante las sanciones, resolviendo con ello las disputas entre las instituciones (directivos y maestros) y estudiantes.

La forma de solucionar conflictos individuales por reglas inconstitucionales en los manuales de convivencia es apenas una arista de la discusión. Los conflictos escolares por acoso escolar parecen aumentar en distintos escenarios (Aguirre & Pabón, 2018). Esta realidad justifica la creación del Sistema nacional de convivencia escolar, cuyo marco legal es la Ley 1620 del 2013 y el Decreto reglamentario 1965 de 2013, ordenamiento que tiene como base la Constitución Nacional y la Ley general de educación – Ley 115 de 1994. El proyecto de ley fue presentado por María Fernanda Campo Saavedra, Ministra de Educación Nacional; los Representantes a la Cámara Juana Carolina Londoño (Partido Conservador), Simón Gaviria Muñoz (Partido Liberal) y Telésforo Pedraza Ortega (Partido Conservador).

La teleología de este sistema pasa del modelo disciplinario, donde lo principal es sancionar al responsable, al modelo pedagógico, donde se buscan las causas estructurales del conflicto antes que negarlo y se involucra a todos los actores que participan en él, valorando el conflicto como un escenario de aprendizaje. Como se puede observar en la exposición de motivos de su proyecto de ley:

Las propuestas legislativas para el tratamiento de estas problemáticas intentan, generalmente, penalizar determinados comportamientos para reducir el impacto de sus consecuencias en la sociedad. Muchos de estos proyectos y estrategias de intervención se encuentran centrados en tratar particularmente los riesgos asociados a las problemáticas a través del individuo, y no tienen en cuenta la influencia

de la familia, la comunidad educativa ni el contexto general en el que ocurren estos comportamientos.

El objetivo de la Ley 1620 de 2013 es que se “promueva y fortalezca la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, de los niveles educativos de preescolar, básica y media y prevenga y mitigue la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia.” La ley busca establecer una serie de instancias y mecanismos que fomenten y desarrollen las competencias ciudadanas para dotar de herramientas a los estudiantes a la hora de enfrentar el conflicto, haciendo énfasis en la prevención más que en la corrección. Para de esta forma fortalecer y consolidar una sociedad democrática que reconozca la diferencia como uno de sus pilares fundamentales y que el estudiante en los diferentes conflictos que puedan aparecer en su vida personal y social tenga una visión democrática y pluralista para sus soluciones. Este es uno de los objetivos del sistema que se consagran en la ley en su artículo 4:

Fomentar y fortalecer la educación en y para la paz, las competencias ciudadanas, el desarrollo de la identidad, la participación, la responsabilidad democrática, la valoración de las diferencias y el cumplimiento de la ley, para la formación de sujetos activos de derechos.

Se busca con la ley un modelo educativo que no sea solo un replicador de conocimientos, sino que implique un ejercicio activo de la ciudadanía con sus derechos y deberes. Donde el fin sea que el estudiante interiorice ese conocimiento y prácticas democráticas basadas en los principios de participación, corresponsabilidad, autonomía, diversidad e integralidad. Que los conocimientos adquiridos sean puestos en contexto y que adquiera las bases para ayudar a la consolidación de una sociedad justa y equitativa. En este sentido la ley entiende que las competencias ciudadanas:

Es una de las competencias básicas que se define como el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en una sociedad democrática.

Es decir, no solo adquirir un saber por pasar la asignatura, sino su puesta en práctica y su importancia para la construcción de un proyecto de vida que desarrolle a profundidad las capacidades de los estudiantes. Los valores que inspiran todo la regulación están basados en los derechos de dignidad, libertad e igualdad.

La ley establece distintas instancias y mecanismos en diferentes niveles de acción para dar cuenta de la variedad de aristas con las que se puede abordar el conflicto en la escuela. Establece una estructura a nivel local, regional y nacional constituido por: Comité nacional, comités municipales, departamentales y distritales, y comité escolar de convivencia. Del correcto funcionamiento y armonía de estos diferentes niveles depende la elaboración, coordinación, gestión y aplicación de estrategias pedagógicas claras que permitan la inclusión de los actores estudiantiles, desde el Ministerio de Educación hasta los estudiantes de los comités de las instituciones educativas. Esto implica que haya una formación en competencias ciudadanas, que los estudiantes se conciban a sí mismos como participantes de ese proceso y no como simples acatadores de normas.

Esto conlleva la consagración de algunos deberes para esos diferentes actores. Por ejemplo, los docentes. Por mencionar alguna de sus responsabilidades en el artículo 19:

Transformar las prácticas pedagógicas para contribuir a la construcción de ambientes de aprendizajes democráticos y tolerantes que potencien la participación, la construcción colectiva de estrategias para la resolución de conflictos, el

respeto a la dignidad humana, a la vida, a la integridad física y moral de los estudiantes.

Es decir, el profesor tiene, por un lado, la responsabilidad de actualizar su conocimiento en prácticas pedagógicas y conocer temas de resolución de conflictos y de derechos fundamentales para que pueda ayudar a generar las condiciones de posibilidad de una educación formada en y para la paz.

Una de las responsabilidades que han tenido un impacto nacional ha sido la que se establece para los establecimientos educativos revisar y ajustar el proyecto educativo, el manual de convivencia y el sistema de evaluación de estudiantes anualmente, de igual forma existe el deber de las secretarías de educación departamentales de acompañar a los establecimientos educativos en esta tarea de revisión y ajuste. Los manuales de convivencia se convierten en una herramienta útil donde, a partir de un consejo entre los diferentes participantes de la comunidad estudiantil, incorporan las reglas y procedimientos que el SNCE establece, teniendo en consideración las circunstancias específicas de cada institución educativa, advirtiendo que el manual de convivencia debe enmarcarse dentro de la Constitución y la Ley y no puede violar derechos fundamentales. Este punto es uno de los que más ha generado polémica a nivel nacional con el caso de las cartillas orientativas del Ministerio de Educación acerca de la diversidad sexual para la actualización de los manuales de convivencia y proyectos pedagógicos de las instituciones educativas, que tuvieron un fuerte rechazo por un gran sector de la población al considerarlos contrarios a sus creencias religiosas. Sobre este punto volveremos más adelante.

Uno de los mecanismos importantes que trae la ley para abordar el conflicto es la consagración de una Ruta de atención integral para la convivencia Escolar que consta de diferentes etapas: promoción, prevención, atención y seguimiento. En la promoción se busca consoli-

dar un entorno favorable al respeto de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los miembros de la comunidad académica, que el espacio donde puedan surgir las discrepancias sea un espacio de los derechos; con la prevención se persigue identificar a tiempo los problemas estructurales que amenacen la convivencia escolar; con la atención se trata de lograr una asistencia y asesoría a aquellos miembros que la necesitan y, finalmente, con el seguimiento se busca mirar la eficacia de las acciones tomadas frente al conflicto y de esta forma realizar una retroalimentación que sirva para atender casos similares y compartir esas experiencias con otras instituciones educativas.

Esta Ruta de Atención Integral clasifica en tres tipos (I, II, III) las situaciones que afectan la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, consagrado desde situaciones esporádicas hasta situaciones que sean constitutivas de presuntos delitos contra la libertad, la integridad y la formación sexual. Para lo cual se establecen tanto protocolos internos para tener claridad respecto a qué es lo que se debe hacer, como protocolos externos, que remiten a otras instituciones como la Policía Nacional, Servicios de Salud. Entiendo que el sistema de educación no es un asunto meramente de las entidades educativas, sino que involucra a otros actores de la administración pública. Esto debe armonizarse con otra de las responsabilidades consagradas en la ley para los establecimientos educativos como es la de “Adoptar estrategias para estimular actitudes entre los miembros de la comunidad educativa que promuevan y fortalezcan la convivencia escolar, la mediación y reconciliación y la divulgación de estas experiencias exitosas.”

La ley también busca abarcar otros problemas como la deserción escolar, embarazo adolescente y el cyberbullying.

4. Las dificultades en la implementación del modelo

La implementación del sistema ha tenido muchas dificultades, que ponen en evidencia la tradición de la perspectiva del sistema escolar frente al abordaje del conflicto y la formación para la democracia. Lamentablemente, no fue sino hasta el 2015, con el suicidio del estudiante Sergio Urrego que volvió a surgir la importancia en torno a la implementación de esta reglamentación.

El caso de Sergio Urrego fue abordado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-478 de 2015, Sergio un joven estudiante de 16 años se suicidó luego de ser víctima de acoso y discriminación por parte de algunos miembros de su comunidad educativa, por razón de su orientación sexual.

La Corte Constitucional, en la mencionada sentencia, al referirse a la ley 1620 señala “Dicha norma, explícitamente reconoce que uno de los retos que tiene el país, está en la formación de sus ciudadanos, para el ejercicio activo de la ciudadanía y de los Derechos Humanos.” Y para superar esta falencia en la formación política de los ciudadanos se reconoce que el escenario de la escuela representa un lugar de vital importancia. En la escuela, desde sus primeros años, los estudiantes experimentan una serie de vivencias que forjan su carácter, determinando la manera en que se enfrentaran al conflicto. De ahí la importancia de dotarlos de herramientas y una formación en competencias ciudadanas que les permite responder al conflicto de una forma constructiva.

Es por esta razón que la norma “fue pensada como una política de promoción y fortalecimiento de la convivencia escolar, precisando que cada experiencia que los estudiantes vivan en los establecimientos educativos resulta fundamental para el desarrollo de su personalidad.” (Corte Constitucional, Sentencia T-478 de 2015).

Es por ello que se hace de vital importancia la implementación de los diferentes mecanismos que la ley consagra para lograr su objetivo, así como la armonización de los diferentes niveles en el país para establecer una política educativa en la resolución de conflicto clara. Lo anterior se logra precisamente al implementar el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, que para la Corte Constitucional tiene los siguientes objetivos:

i) fomentar y fortalecer la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños y niñas; ii) garantizar su protección integral en espacios educativos a través de la puesta en marcha y el seguimiento de la ruta de atención integral; iii) prevenir, detectar y atender los casos de violencia escolar, acoso escolar o vulneración de derechos sexuales y reproductivos; y iv) desarrollar mecanismos de detección temprana y denuncia de todas aquellas conductas que atentan contra la convivencia escolar. (Sentencia T-478 de 2015).

Precisamente frente al caso de Sergio Urrego la Corte Constitucional enfatiza en la poca implementación tanto de la filosofía como de las herramientas concretas que consagra la ley 1620 de 2013, privilegiando un modelo estrictamente sancionatorio:

Para la Sala, resulta notorio, sin embargo, que ninguna de las acciones de detección temprana de las normas en mención, fuera implementada en el presente caso constitucional. De un examen general de las competencias de inspección y vigilancia solo se logra constatar que las entidades involucradas aplicaron sus facultades generales de sanción. (Sentencia T-478 de 2015).

Aun cuando la Ley y su decreto reglamentario consagra una ruta de atención que empieza

con la prevención destinada a la detención temprana y una serie de garantías para que tanto la institución como los estudiantes puedan acceder a mecanismos y protocolos para la solución de los diversos conflictos que se presentan en la convivencia escolar, en el caso de Sergio Urrego estas medidas “no lograron detectar una posible situación de intimidación pues, sencillamente, nunca fueron implementadas por las autoridades competentes”.

Las diferentes autoridades que se vieron involucradas en el caso de Sergio Urrego dieron más importancia a las medidas sancionatorias/disciplinarias y penales como primera opción frente al problema del acoso escolar, dejando de lado otros caminos que podrían haber prevenido el triste desenlace de la muerte de Sergio. Para la Corte Constitucional “la solución penal frente a este tipo de conflictos debe ser excepcional y no puede considerarse, como lo hace el Ministerio de Educación en su respuesta, el escenario primordial para combatir un fenómeno tan extensivo y con unas consecuencias tan dramáticas como es el medio escolar.”

La sanción penal actúa como una solución ex post, dejando de lado las medidas pedagógicas y la oportunidad de implementar medidas preventivas para la solución de conflictos. Esto lleva a que la Corte Constitucional concluya que:

(...) existe un déficit de protección general para las víctimas de acoso escolar ante estas circunstancias, ya que, a pesar de que existe un marco regulatorio claro y una política pública definida desde el 2013, la misma no ha sido implementada con vigorosidad y en casos como el que nos convoca, ni siquiera fue impulsada en momentos concretos. (Sentencia T-478 de 2015).

Además, dejar como único medio al sistema penal como solución a un caso de acoso escolar es acudir a un escenario que es pensado como

el último recurso al que optar cuando los demás fallan, es negar el valor formativo “cuando se supone que es en el escenario escolar en donde se aprende a lidiar con la diversidad y los conflictos.” (Sentencia T-478 de 2015).

Por otra parte, la Corte Constitucional al analizar el problema de la intimidación, como un abuso de poder producto del desequilibrio entre los involucrados, actuación que es totalmente reprochable, explica la diferencia de otros tipos de conflicto:

que son deseables incluso en un marco de respeto y de tolerancia como instrumento de formación ciudadana, la intimidación no puede ser resuelta a través de una mediación de pares, sino que se requiere de una acción institucional de prevención y acompañamiento que permita superar una situación de esta naturaleza. Incluso, esta acción institucional debe buscar prevenir las graves consecuencias que la afectación a la intimidad tiene en la vida de las personas. (Sentencia T-478 de 2015).

La Corte Constitucional reconoce que el conflicto tiene un valor formativo en los estudiantes y, a pesar, de que hay una serie de conductas que son del todo condenables y que no deben ser toleradas, como el caso de la intimidación y el abuso escolar, no hay que negar que en el medio escolar de una u otra forma surgirán situaciones conflictivas, por lo que no se puede negar su naturaleza, ni dejar su solución a medidas sancionatorias simplemente. La cuestión clave del asunto es poder abordar las diferentes perspectivas que surgen en los estudiantes respecto a un sinnúmero de cuestiones y que los mismos puedan dialogar, escuchando la perspectiva del otro, sin negar su validez de una forma *a priori* y que tengan una actitud de poder incorporar otros tipos de razonamiento cuando estos le resulten válidos, siempre en el trasfondo del res-

peto a los derechos fundamentales de los demás miembros del plantel educativo y la sociedad. Esta formación está íntimamente ligada con el derecho a la educación, tal como la plantea la Corte Constitucional al analizar la negativa de las instituciones educativas a implementar un modelo pedagógico de resolución de conflictos:

Esta actitud, reniega de la responsabilidad que tienen los colegios de construir en su interior un espacio de encuentro para resolver de manera amigable y constructiva los conflictos que se derivan de las interacciones que se producen en la comunidad educativa. Como se reconoce en las consideraciones anteriormente expuestas, la realización del derecho a la educación, exige un proceso de interiorización y práctica efectiva, por parte de todos los miembros de la comunidad educativa, de principios fundamentales para la convivencia armónica, tales como la tolerancia, el respeto a la diversidad, el pluralismo y la igualdad en la diferencia. (Sentencia T-478 de 2015).

En el proceso ante la corte se evidenció la falta de implementación de la ley las secretarías de educación no habían adelantado el cumplimiento de sus obligaciones.⁶ Esto motivo a que finalmente la Corte Constitucional, entre otros puntos, ordenara al Ministerio de Educación, que en un plazo de seis meses, realizar la creación definitiva del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, aun cuando ya habían pasado dos años de la promulgación de la ley 1620 de 2013, evidenciando que no se trata de un problema de falta legislación, sino de implementación de una política pública educativa por parte del ejecutivo, así como una falta de voluntad de ciertas instituciones educativas.

Con el fin de cumplir lo ordenado por la Sentencia se iniciaron algunas acciones conjuntas por parte del Ministerio de Educación y organi-

⁶ Con mayores datos puede verse: COLOMBIA DIVERSA (2015, p. 43).

zaciones expertas como la adelantada a través del Convenio 0753 de 2016 convenio que no pudo concluirse luego de las presiones adelantadas por algunas organizaciones religiosas y políticas que presionaron la suspensión del proceso de revisión de los manuales de convivencia. La implementación del SNCE en el 2016 quedó sin monitorear y orientar luego de la cancelación del Convenio, con varios pendientes frente a lo ordenado por la Corte Constitucional⁷

Era claro que no todos los sectores han estado completamente en acuerdo con el contenido de esta regulación y sus posibles alcances, en algunos casos producto de la desinformación⁸ en otros por falta de formación, lo que ha llevado a la baja implementación del sistema por parte de los responsables. Puede valorarse, en general, como “Una norma que ha generado abundante discusión, propuestas y contrapropuestas dado su alcance e incidencia sobre la organización institucional y pedagógica de las instituciones educativas” (Bocanegra y Herrera, 2017, p. 187).

El desacuerdo con el sistema ha sido llevado nuevamente al legislador. Desde el 2013 ha habido tres intentos de modificar la Ley 1620 de 2013. El primero de ellos, el proyecto de ley 123 de 2016 de la Cámara de Representantes, presentado e impulsado por el partido político Centro Democrático. La idea de este primer proyecto de ley era fijar algunos sentidos para interpretar varios apartes de la ley. Por ejemplo los conceptos de sexualidad, educación para la sexualidad, derechos humanos sexuales y reproductivos, para incluir la siguiente aclaración:

De otro lado, cuando la ley se refiera a la educación para la sexualidad, o disposiciones análogas, no podrá entenderse como el deber de adscribirse a una única concepción estatal de la sexualidad hu-

mana, sino que dicha formación puede impartirse con fundamento en la visión de la sexualidad humana derivada de las diversas perspectivas filosóficas o religiosas que sean legítimamente practicadas, y que hayan sido acogidas por los diversos planteles educativos.

Recordando que la educación es un derecho fundamental y no puede quedar al arbitrio de los entes privados, sino que debe seguir los lineamientos constitucionales.

En otras palabras, otorgarle un margen de acción a aquellos colegios que tengan una cosmovisión que no esté en concordancia con los postulados de enfoque de género y sexualidades diversas para que puedan regular estos temas desde su cosmovisión. Lo cual podría llevar a tensiones, por ejemplo, entre los derechos fundamentales y la libertad de cultos que profesan ciertas instituciones educativas. Esto se ve reflejado en la modificación que proponía para el objetivo de la ley, añadiendo las siguientes líneas: “Todo ello, garantizando que el enfoque de la educación sexual impartida en cada institución educativa coincida con el elegido por dichas comunidades y por los padres de familia para sus propios hijos”. El proyecto de ley fue archivado en primer debate el 14 de junio de 2017.

Por otra parte, la Representante a la Cámara Clara Leticia Rojas González presenta el proyecto de ley 067 de 2017 cuyo objetivo es “La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1620 de 2013 contribuyendo a mejorar las herramientas de promoción, de prevención, de atención y de seguimiento del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de

⁷ Sobre este proceso puede verse Las promesas pendientes en el caso de Sergio Urrego, tras dos años de su muerte. Bogotá. 4 de agosto de 2016 (Cuartas Rodríguez, 2016).

⁸ En varios medios se documentó este fenómeno: Ideología de género: una estrategia para ganar adeptos por el “No” al plebiscito (REVISTA SEMANA, 2016).

la Violencia Escolar.” El proyecto de ley consagra una serie de modificaciones que buscan adaptar la ley a las tecnologías digitales para implementar mayores herramientas frente al cyberbullying y una mayor respuesta por parte de los encargados de coordinar el sistema. De igual forma, busca aumentar las responsabilidades de las secretarías de educación al consagrar que debe “Proporcionar atención adecuada a nivel psicosocial y orientación legal en las situaciones pertinentes a quienes han sido víctimas de violencia escolar dentro de la comunidad educativa.” Y, de igual forma, realizar estudios, investigaciones, informes y diagnósticos periódicos frente a la violencia escolar. Otro de los aspectos importantes es precisar que “Dichas normas serán aplicables en las instituciones educativas del sector público, privado y en concesión”. El 11 abril de 2018 el proyecto de ley fue aprobado en primer debate.

Pese a las dificultades, los aciertos y desaciertos en la implementación de la ley, debe valorarse que se ha incluido en la agenda de la discusión de Estado el tema de la mediación de conflictos en las instituciones escolares y que es propio de la democracia vivir tensiones sobre la forma en que se incorporan dispositivos normativos para dar solución a los distintos problemas sociales.

Conclusiones

El conflicto hace parte permanente de nuestras vidas, al vivir en sociedades pluralista es inevitable que puntos de vista diferentes se enfrenten respecto a las más variadas cuestiones, desde aspectos puramente privados hasta temas de cómo debe organizarse la sociedad. No se puede negar la realidad del conflicto, a riesgo de invisibilizar a quienes no tienen una voz y cuya perspectiva queda suprimida por el discurso homogeneizante. Con este se pierde la oportunidad de tener en cuenta otras perspectivas que puedan ayudar a la solución de los diferentes problemas sociales.

La visión del conflicto que tiene la democracia agonística permite valorarlo desde un punto de vista formativo. Dado que ante las visiones enfrentadas no propugna por negarlas, sino por una puesta en diálogo, no como un mero ejercicio formal, sino como un ejercicio real de enfrentamiento en el que los participantes estén abiertos a aceptar otras formas de ver el mundo, siempre y cuando estas otras formas de ver el mundo no vulnere derechos fundamentales. Esto también implica que la perspectiva que se termine adoptando se vea de forma contingente, a la cual se le puede volver a anteponer otras razones que puedan llevar a su cambio.

Esto, a su vez, presupone que aquellos que participan en la discusión aceptan el reconocimiento del otro como un interlocutor válido y legítimo, así como la apertura a escuchar sus razones, no como un acto de simple tolerancia, sino tomarlas seriamente para poder confrontarlas, criticarlas o aceptarlas. De ahí la importancia que tiene esta visión del conflicto en la escuela, dado que este es un escenario idóneo tanto para el surgimiento de conflictos como para enseñarle la forma de abordarlo a los estudiantes que replicarán esta forma en los otros escenarios de su vida. Esto requiere junto a un marco jurídico claro, una serie de responsabilidades de los diferentes actores del ámbito escolar, pues no se puede confiar en que el mero mandato legal implique transformaciones instantáneas. Entre las responsabilidades que más sobresalen para la configuración de una cultura democrática que cuente con herramientas idóneas para la solución oportuna de conflictos en el ambiente escolar podemos señalar las siguientes:

Es necesario una actualización pedagógica de los profesores de educación básica y media para que puedan implementar los mecanismos que trae el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, con el objetivo de abordar oportunamente las situaciones en conflicto y evitar consecuencias no deseadas como es el acoso escolar. También se hace necesario entender que la forma en que se presenta el conflicto no es

igual que hace algunos años y por eso se hace necesaria una discusión permanente respecto a estas problemáticas. Por ejemplo, los nuevos problemas que surgen con el uso de nuevas tecnologías.

De igual forma, las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, tiene el deber de dirigir su formación en la construcción de competencias ciudadanas orientadas a la resolución de conflictos basadas en el respeto de los derechos fundamentales de los estudiantes. No se puede desconocer este deber justificando su desconocimiento en su orientación ideológica.

El derecho a la educación es un derecho fundamental y la educación un bien público que no puede tener restricciones que no sean de índole constitucional. El Estado Colombiano debería hacer uso de las medidas pedagógicas y correctivas que trae la ley 1620 de 2013 frente a aquellas instituciones educativas que se niegan,

sin una justificación válida, a implementar las políticas educativas por él fijadas.

Y, tal vez más importante aún, el Estado debe fijar una política educativa clara respecto al modelo educativo, cuyo marco jurídico ha establecido en la ley 1620 de 2013. Como lo hace notar la Corte Constitucional, a pesar de este marco jurídico no existe una implementación contundente de los mecanismos en ella señalados para cumplir con su finalidad. Para lograr esto se hace necesario la implementación y armonización de los diferentes Comités de Convivencia Escolar, el Ministerio de educación y las instituciones educativas, así como de los diferentes sectores de participación en el medio escolar como lo es la familia, la sociedad y la empresa privada. De esto depende, en gran parte, la consolidación de una sociedad equitativa y en paz que aproveche el momento coyuntural colombiano de la salida negociada del conflicto armado.

Referencias

- Aguirre Román, J., & Pabón Mantilla, A. (2018). *Justicia y derechos en la convivencia escolar*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- Bocanegra, H., & Herrera, C. (2017). La Ley 1620 de 2013 y la política pública educativa de convivencia escolar en Colombia: entre la formalidad jurídica y la realidad social. *Revista Republicana*, 185-214. doi: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2017.v23.a36>
- Colombia Diversa. (2015). *Intervención ciudadana de COLOMBIA DIVERSA en la acción de tutela formulada por Alba Reyes Arenas, en representación de su difunto hijo Sergio David Urrego contra el Colegio Gimnasio Castillo Campestre y otros. (Expediente T-4734501 – Oficio OPT-A-588/20)*. Bogotá: Colombia Diversa.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1620, 15 de marzo de 2013. Diario Oficial No. 48.733.
- Congreso de la República de Colombia. Proyecto de Ley 123, 24 de agosto de 2016. Gaceta del Congreso No. 944 de 2016.
- Congreso de la República de Colombia. Proyecto de Ley 067, 03 de mayo de 2017. Gaceta del Congreso No. 302 de 2017.
- Corte Constitucional de Colombia. (03 de agosto de 2015). Sentencia T-478. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]
- Cuartas Rodríguez, P. (4 de 08 de 2016). Las promesas pendientes en el caso de Sergio Urrego, tras dos años de su muerte. *El Espectador*.
- Mejía Quintana, O. (2016). *La teoría consensual del derecho. El derecho deliberación pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Mouffe, C. (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2015). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. . Barcelona: Paidós.
- Mouffe, C., & Laclau, E. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Pinilla Díaz, A. (2009). Conflicto escolar y formación ciudadana. Apuntes para una lectura agonística de la cotidianidad escolar. *Educación y Ciudad*, 39-52.
- REVISTA SEMANA. (17 de 08 de 2016). Ideología de género: una estrategia para ganar adeptos por el “No” al plebiscito. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/ideologia-de-genero-una-estrategia-para-ganar-adeptos-por-el-no-al-plebiscito/488260>
- Silva García, G. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Revista Prolegómenos*, Derechos y Valores.