

**Análisis de la política pública
implementada con los niños
desplazados de 10 a 14 años
por el Ministerio de Educación
Nacional de Colombia (MEN).
(Círculos de aprendizaje)***

**Analysis of public policy implemented
with displaced children 10 to 14 years
by the Ministry of National Education
of Colombia (MEN).
(Learning Circles)**

*María Angélica Nivia Latorre***

Fecha recepción: 22/10/2015

Fecha de aceptación: 20/11/2015

* Artículo de investigación científica que analiza el programa implementado por el Ministerio de Educación Nacional frente a la política de desplazamiento.

* Licenciada en Español y Lenguas Extranjeras de la Universidad Pedagógica Nacional de Bogotá, Colombia. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Máster en Formación de Profesores en Español como Lengua Extranjera de la Universidad Internacional Iberoamericana, Acebeiro, Puerto Rico. Proceso de grado en Maestría en Lingüística aplicada a la enseñanza del español como lengua extranjera de la Universidad de Jaén, Jaén, España. Actualmente coordinadora del programa de inglés y Centro de Desarrollo Empresarial de Comfenalco, Valle, Cali, Colombia. Miembro del Semillero de Investigación PIREO, de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: angelica.nivia@hotmail.com

Resumen

El desplazamiento forzado se ha convertido en un tema primordial para la creación e implementación de políticas públicas que permitan el restablecimiento de los derechos de esta población. Esto ha desencadenado el desarrollo de una serie de esfuerzos con el fin de contribuir al bienestar de esta población y dentro de estos esfuerzos se cuentan los círculos de aprendizaje. Por eso, la intención de este artículo es realizar un análisis de este programa aplicado por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN) con el fin de mejorar las condiciones de los desplazados en edades entre los 10 y los 14 años. Para dicho análisis se realizó un estudio correlacional que buscó entrelazar la información sobre políticas públicas, desplazamiento forzado y teorías del aprendizaje para obtener algunas de las falencias presentadas por dichos programas. Ahora bien, con el fin de obtener esta información se realizó una revisión documental que comprendió los temas mencionados con anterioridad.

Por consiguiente, este documento abordará, en primer lugar, el marco legislativo para la construcción de la política pública para atención de la población desplazada y los programas diseñados, ahondando en los círculos de aprendizaje. Posteriormente se abordará la definición de políticas públicas y se relacionará con la construcción e implementación de los círculos de aprendizaje. Finalmente se analizarán los círculos de aprendizaje a través de la guía para una implementación de políticas más exitosa de Sabatier y Mazmanian desde la cual se planteará la cuestión de la fundamentación teórica de los círculos de aprendizaje a través de las diferencias en el contexto aplicado y las teorías del aprendizaje psicodinámicas, personológicas y cognitivistas.

Palabras clave

Política pública, Educación, Círculos de aprendizaje, Colombia, Desplazamiento forzado, Teorías del aprendizaje.

Abstract

Forced displacement has become a main priority topic for the development and implementation of public policies that aim to reestablish population rights. This has set off the development of a series of efforts to contribute to the population welfare, and among these efforts learning circles are counted. Therefore, this paper aims to analyze the program implemented by the Ministry of National Education of Colombia (MEN) in order to improve the conditions of displaced persons between the ages of 10 and 14 years. For this analysis a correlation study was done which sought to weave information about public policies, forced displacement and learning theories, attempting to find some of the shortcomings presented by those programs. Moreover, in order to obtain this information, a document review, that included the topics mentioned above, was performed.

Therefore, this paper will address, first, the legislative framework for the construction of displaced population care public policy and programs designed, deepening into the learning circles. Later, the definition of public policies will be addressed and related to the planning and implementation of the learning circles. Finally, learning circles will be analyzed through the guide for implementation of most successful policies by Sabatier and Mazmanian, from which the question of the theoretical foundation of the learning circles through context differences and psychodynamic, personological and cognitive learning theories will be raised.

Key words

Public policy, Education, Learning circles, Colombia, Forced displacement, Learning theories.

Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia es una de las situaciones que han marcado la construcción de las políticas públicas recientes en el país. Este es un problema ampliamente reconocido tanto a nivel nacional, como internacional que genera retos para el gobierno nacional y la ciudadanía en general. Por consiguiente, el desplazamiento se constituye en uno de los principales problemas a enfrentar con respecto a la restitución de derechos que debe llevarse a cabo debido al conflicto armado interno que se vive en Colombia.

Desde ahí se genera la necesidad de establecer las cifras de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno las cuales varían de una entidad a otra. De esta manera, para el 2012 se estima que entre 4.9 y 5.9 millones de colombianos fueron desplazados. Por su parte, las cifras de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señalan que hasta mayo de 2011 el Gobierno había registrado a más de 3,7 millones de desplazados internos en el país, mientras que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) establece que la cifra real de desplazados desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas. (*El Espectador*, 2013).

Si bien, CODHES plantea una cifra aproximada para la década de los 80, es difícil plantear específicamente el número de desplazados por la violencia que existieron en Colombia durante esta época, puesto que para esta fecha no existía una política pública clara con respecto al tema y hasta los primeros cinco años de la década de los 90 el desplazamiento forzado «era un hecho que se atribuía a razones exclusivamente económicas y naturales» (Alpargatero, 2011, p. 3). Por tanto, es sólo hasta septiembre de 1995 que el Gobierno nacional reconoce que el desplazamiento forzado está ligado a la violencia y que era un tema humanitario que debía ser incorporado en la agenda pública, dicha agenda buscó “diseñar un sistema lineal de atención

con el cual las víctimas pudieran, al cabo del tránsito en cada una de las fases restituir sus derechos. Sin embargo, este sistema, en este primer periodo, no se materializó” (Alpargatero, 2011, p. 5).

En consecuencia, a pesar de la existencia histórica del desplazamiento forzado enlazado a los problemas económicos, al igual que a la violencia en Colombia, la formulación de políticas públicas en relación con el desplazamiento forzado por la violencia es verdaderamente reciente y las estadísticas que se encuentran lo son de igual forma. Esto ha representado una tarea titánica para el Gobierno nacional y los organismos internacionales, puesto que el conflicto armado interno en Colombia ha tenido una duración superior a los 50 años. (Centro Nacional de Memoria Histórica, s.f.) Además, la población a la que se hace mención carece de homogeneidad, y por consiguiente sus necesidades son bastante variadas. Así, según los datos destacados por Rojas et al. (2000, p. 12) elaborados a partir de la Encuesta Nacional de Hogares Desplazados aplicada en 1998 por el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDES de CODHES, en Colombia para el año 2000.

El 53% de los desplazados son mujeres y niñas. Las mujeres jefas de hogar representan el 32% del total de hogares desplazados. Los niños, niñas y jóvenes hasta los 19 años representan el 70% del total de la población desplazada, de los cuales el 60% corresponde a niños y niñas menores de 14 años.

Estas estadísticas plantean un alto número de población infantil en condiciones de desplazamiento y la situación se torna más alarmante al contemplar las cifras de analfabetismo según las cuales en la población desplazada para el año 2000,

la primaria incompleta el 37%, la primaria completa el 12%, la secundaria incompleta el 14%, la secundaria completa el 3%, la educación superior el 0.6% y la educación técnica el 0.3%. El porcentaje restante corresponde a menores de seis años. (...) El 77% de los niños, niñas y jóvenes que estaban vinculadas a la educación formal en las zonas de expulsión, no ingresaron al ciclo escolar después del desplazamiento. (Rojas et al. 2000, p. 14).

Partiendo de estas cifras, de las múltiples tutelas que se habían interpuesto para el año 2004 y del incremento exponencial del desplazamiento forzado en el año 2002, según el cual se alcanzaron 412 553 personas desplazadas en un año (Alpargatero, 2011, p. 11), la Corte Constitucional dicta la sentencia T-025 del 2004 y su compendio jurisprudencial.

A través de esta sentencia se buscó la restitución de los derechos de la población desplazada y se plantearon una serie de políticas de seguimiento para corregir el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que había sido declarado por la Corte (Sentencia T- 025, 2004, p. 5). Si bien, a la fecha se observan mejoras en cuanto al desarrollo de políticas estatales, es inminente la necesidad de continuar trabajando en el desarrollo de las mismas.

Por eso, el presente artículo realizará un análisis de uno de los programas aplicados por el MEN –los círculos de aprendizaje– para mejorar las condiciones de los desplazados en edades entre los 10 y los 14 años. Este análisis tenderá a ser un complemento de las evaluaciones que se han hecho hasta la fecha. Así, se asumirá la diferencia entre el término evaluación y análisis. Tomando el primero como una forma de marcar las realizaciones y resultados inmediatos de la actividad productiva o el impacto final de la acción administrativa (Nioche, 1997, p. 105); mientras que el segundo busca ir más allá de una «apreciación hecha sobre el éxito o el fracaso de una política pública, (...) y permite) el aprendizaje si dicho análisis muestra y explica efectos no previstos de los programas, cuando actúa como revelador de preferencias al hacer surgir objetivos confusos o escondidos» (Nioche, 1997, p. 105).

Por consiguiente, a partir de dicho análisis se buscará determinar algunas de las debilidades en cuanto a las políticas públicas educativas y su ejecución en el contexto del desplazamiento forzado para niños que están entre los 10 y 14 años. Este margen de edad se esta-

bleció debido a los índices que se observaron con anterioridad donde se evidencia que, para el año 2000, el 70 % de los desplazados eran niños menores de 19 años y que los índices de secundaria incompleta eran de 14 %, mientras que los de completa caían hasta un 3 %.

Para realizar dicho análisis se llevó a cabo un estudio correlacional en el que se entrelazó la información sobre políticas públicas, desplazamiento forzado y teorías del aprendizaje para obtener algunas de las falencias presentadas por dichos programas. En este artículo se precisa, en primer lugar, el marco legislativo para la construcción de la política pública para atención de la población desplazada y los programas diseñados, ahondando en los círculos de aprendizaje. Posteriormente se aborda la definición de políticas públicas y se relaciona con la construcción e implementación de los círculos de aprendizaje; y finalmente se analizan los círculos de aprendizaje a través de la guía para una implementación de políticas de Sabatier y Mazmanian desde la cual se propone la cuestión de la fundamentación teórica de los círculos de aprendizaje a través de las diferencias en el contexto aplicado y las teorías del aprendizaje psicodinámicas, personológicas y cognitivistas.

Marco legislativo para la construcción de la política pública para atención de la población desplazada y los programas diseñados

La creación, diseño e implementación de las políticas públicas para la atención de los desplazados responden en primer lugar a una serie de componentes legislativos dentro de los cuales se incluyen la Ley 387 de 1997, Ley 115 de 1994 y el Decreto 250 de 2005.

La primera de estas leyes brinda una definición de lo que es un desplazado forzado:

Toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habi-

tuales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerada o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras situaciones emanadas de las anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Ley 387 de 1997).

Partiendo del concepto de desplazamiento forzado y de la conexión que se busca hacer con el derecho a la educación en Colombia, es primordial establecer que este derecho en Colombia está establecido a partir de la Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación– y que en el decreto 1860 de 1994, artículo 4.º, se establecen los parámetros bajo los cuales se dará acceso a la educación básica:

Todos los residentes en el país sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro.

Más adelante en el artículo 8, se establecen las edades en la educación obligatoria.

El proyecto educativo institucional de cada establecimiento educativo definirá los límites superiores e inferiores de edad para cursar estudios en él teniendo en cuenta el desarrollo personal del educando que garantice su incorporación a los diversos grados de la educación formal. Para ello atenderá los rangos que determine la entidad territorial correspondiente, teniendo en cuenta los factores regionales, culturales y étnicos. (...)

Dichos factores van enlazados con las Modalidades de atención educativa a poblaciones contempladas en la Ley General de Educación, dentro de las cuales se encuentran las siguientes: Personas con limitaciones, adultos, grupos étnicos, educación campesina y rural y rehabilitación social.

De igual forma, en lo que se refiere a la población desplazada, la Ley 387 de 1997, en el art. 19.10, reconoce la necesidad de adop-

tar programas educativos especiales para la población desplazada. (ACNUR, 2007, p. 268).

Según esta ley, el ministerio y secretarías deben adoptar programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básicas y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

Partiendo de que los desplazados no están definidos como una modalidad de población independiente dentro de la Ley 115 de 1994 –Ley general de educación–, pero que de acuerdo a la Ley 387 de 1997 requieren de programas educativos especiales. Se hace necesario establecer las entidades que deben hacerse responsables de dicha situación. De esta manera, a nivel educativo la responsabilidad de la creación de programas que atienden a las necesidades de dicha población ha estado en manos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el cual ha enfocado su respuesta en los siguientes puntos:

- La vinculación y mantenimiento de los niños en el sistema de educación formal.
- La ampliación de coberturas por medio de cupos.
- La capacitación de docentes para mejorar la calidad de la educación.
- El diseño y la implementación de modelos educativos flexibles.
- El fortalecimiento de los servicios educativos en zonas de retorno y reubicación.
- La construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de mobiliario escolar. (ACNUR, 2007, p. 324).

Estas acciones responden a lo contemplado por el Decreto 250 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención

Integral a la Población Desplazada. Y en el numeral 5.3.2.1 Afianzamiento de la Atención social en salud, educación y Bienestar de la Familia. Numeral B. Atención en educación, se establecen como funciones principales:

1. Vincular y mantener a los menores en el sistema educativo formal, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad que regula la materia.
2. Ampliar la cobertura de educación a niños, niñas y jóvenes, mediante la asignación de cupos en los planteles educativos.
3. Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes a la situación específica que permita el derecho a la educación de los menores desplazados.
4. Fortalecer el servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de población desplazada.
5. Mejorar la calidad de la educación mediante el desarrollo de planes y programas de capacitación de docentes, para optimizar los procesos pedagógicos que respondan adecuadamente a las necesidades de formación de los beneficiarios.
6. Apoyar la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de los planteles educativos que prestan el servicio a la población desplazada.

Tal como se observa en el marco legislativo de la educación y el desplazamiento en Colombia, las acciones se basan en la restitución del derecho a la educación, y todas ellas tienen como punto fundamental: la implementación de modelos educativos flexibles. Por consiguiente, el MEN ha «flexibilizado su oferta por medio de la implementación de modelos flexibles de aceleración de aprendizaje, metodología CAFAM, círculos de aprendizaje y grupos juveniles

creativos para jóvenes que no han cursado secundaria». (ACNUR, 2007, p. 324).

Este artículo se enfocará específicamente en los círculos de aprendizaje, puesto que este es el programa insignia para atender a la población menor de edad que aún debe cursar los grados de básica primaria y dentro de los planes del Ministerio de Educación Nacional se ha encontrado la expansión de los mismos para la atención de la población desplazada (MEN, 2007). Estos círculos se definen como:

Los Círculos de Aprendizaje son en concreto, una respuesta pedagógica orientada a hacer viable la formación para los niños, niñas y adolescentes (NNA) desescolarizados y en situación de desplazamiento, quienes con alta frecuencia han estado desvinculados de la educación por períodos apreciables y además pueden estar en extra edad. Los Círculos de Aprendizaje (CA) son una estrategia educativa “puente”, que les permite a los NNA pasar por una etapa de transición hacia el sistema escolar. (Corporación infancia y desarrollo, s. f.).

Cabe resaltar, además, que los círculos se fundamentan en una teoría que tuvo su auge en los años setenta, la Escuela Nueva, la cual ha respondido a las necesidades de poblaciones rurales. Este modelo fue creado en respuesta a los persistentes problemas de la educación rural colombiana, y se organizó a partir de las bases de la Escuela Unitaria promovida por la Unesco, la cual trató de dirigirse hacia los problemas educativos, pero introdujo nuevas estrategias operativas que permitieran una mayor viabilidad técnica, política y financiera. (Colbert, 2006, p.194).

Dentro de los objetivos contemplados por Escuela Nueva se encuentran los siguientes:

- Ofrecer la primaria completa en escuelas de uno o dos maestros, situadas en zonas de baja densidad de población donde el total de niños no exceda un número de 40 o 50 alumnos.

- Realizar un aprendizaje activo a través de la utilización de material real y la realización de actividades ordenadas desde lo concreto hasta lo abstracto.
- Ofrecer un sistema de promoción flexible que se adapte a la situación de vida de niño campesino, quien está obligado a incorporarse a las faenas del campo a una edad muy temprana, razón por la cual se aleja de la escuela por temporadas más o menos largas. (Andrade et al., p. 41).

Estos objetivos se vieron consolidados por un éxito absoluto en la aplicación a zonas rurales. Pero, actualmente con la situación de desplazamiento, se ha generado una nueva implementación en las ciudades, planteando nuevos objetivos dentro de los cuales se destaca: “incorporar al sistema educativo a la niñez excluida” (Cobert, 2006, p. 208). Por tanto, busca crear ambientes de aprendizaje amigables, reincorporar a los niños en extraedad, dotar de guías de autoaprendizaje pertinentes e integradas con énfasis en destrezas básicas para la vida, y recuperar la confianza, la autoestima y el deseo de aprender de la niñez. (Cobert, 2006, p. 208).

A partir de estos elementos se construyen los actuales círculos de aprendizaje que se llevan a cabo en Colombia para la restitución del derecho a la educación de los menores de edad desplazados. Estos círculos demostraron un excelente desempeño según la evaluación realizada en los años 2004 y 2005.

En el 2004 y 2005, con pruebas de Unesco/ Oreale se evaluó la adaptación de Escuela Nueva para los niños y niñas desplazados a través de los Círculos de aprendizaje - Escuela Nueva Activa. Evidenciaron una mejora en lenguaje y matemáticas del 36,1% y 30,4% respectivamente. “La relación del grado 5° de los círculos con el promedio nacional de lenguaje (69,7%) es de 13, 9 puntos por encima (83,6%) y de matemáticas (52%) de 17,3% puntos por encima (69,3%). (Colbert, 2006, p. 208).

Estas cifras evidencian una mejoría en las condiciones educativas que plantean un buen desempeño dentro de la evaluación. Sin embargo, la política pública debe estar en constante evolución y responder a las necesidades de un contexto. Por lo tanto, a continuación se presentan algunos aspectos con respecto al diseño de políticas públicas que pueden tender a optimar el desarrollo de los programas.

La política pública y los círculos de aprendizaje

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones con respecto a lo concerniente a la aplicación de políticas públicas en educación, se hace necesario hacer mención de lo que es una política pública y establecer los aspectos que se tomarán en cuenta a la hora de analizar los círculos de aprendizaje. Por eso, en este apartado se definirán los términos política pública, posteriormente se diferenciará el análisis de la evaluación y finalmente se planteará el análisis de la política pública educativa aplicada a los programas educativos. Cabe mencionar que el desarrollo de estos temas se irá interconectando con la situación que se presenta en los círculos de aprendizaje.

La política pública es un «proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos». (Roth citando a Muller y Surel, 2009, p. 26) y a través de estos objetivos explícitos se buscará obtener ciertos efectos que serán evaluados posteriormente por medio de una evaluación de impacto o de eficiencia. La primera se realiza con el fin de medir el impacto final de la acción administrativa en el entorno (Nioche, 1997, p. 104). La segunda tiene como fin principal medir la eficiencia de la política pública estableciendo una relación entre los efectos de dicha política y los esfuerzos dedicados para obtenerlos.

Tal como se mostró anteriormente, los círculos de aprendizaje son una política estatal que se ha venido implementando con el fin

de mejorar las condiciones educativas de la población desplazada y que al realizarse una evaluación tanto de impacto como de eficiencia demuestran avances en cuanto al mejoramiento de las condiciones de la población desplazada. Así, no solo se muestran avances en cuanto a lenguaje y matemáticas, sino que además ha existido un aumento en el presupuesto, según un informe de MEN, entre el 2004 y el 2005 el presupuesto para esta población se amplió de \$118.298 millones a \$203.205 millones. Esto contribuyó un aumento progresivo a la escolarización de niños desplazados: 29 707 en 2003; 120 651 en 2004; 180 126 en 2005 y 232 115 en 2006. (ACNUR, 2007, p. 324).

Sin embargo, estas cifras muestran solamente lo referente a una evaluación de la política aplicada, sin recurrir a un análisis profundo de la situación que se presenta y la brecha que puede existir entre la planeación y la ejecución de una política pública. Para realizar dicho análisis se tomará como punto de referencia la propuesta de Sabatier y Mazmanian (1979, p. 483) quienes establecieron una guía para aumentar las posibilidades de una implementación más exitosa de una política pública.

Análisis de los círculos de aprendizaje desde la guía para una implementación de políticas más exitosa de Sabatier y Mazmanian

Sabatier y Mazmanian (1979) (citado por Roth: 2006) establecieron las siguientes cinco condiciones que los legisladores y diseñadores deben considerar si buscan cumplir con los objetivos de una política. De estas cinco condiciones se observa que los círculos de aprendizaje han avanzado y cumplen en general con tres de ellas, pero dos de ellas deben ser revisadas con el fin de obtener mejores resultados para la población desplazada.

La primera de estas condiciones consiste en que «La ley –o la decisión política– debe contener directrices de actuación no ambi-

guas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto». (Sabatier y Mazmanian citado por Roth: 2006). Esta condición, evaluada a la luz del desplazamiento forzado, se evidencia en la existencia de un marco legislativo que se ha construido durante los últimos años para atender a la población y que ha permitido una mayor participación en los programas educativos.

La segunda condición se fundamenta en que «los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley» (Sabatier y Mazmanian citado por Roth: 2006). En el caso del desplazamiento forzado, los entes encargados del desarrollo de las políticas públicas son estamentos gubernamentales amparados por la sentencia proferida por la Corte Constitucional. De estos organismos nacionales se puede destacar como actor clave al Ministerio y las secretarías de Educación y la inversión económica en docentes y programas que se viene adelantando desde 1997 (MEN, 2001). Además, se resalta la participación de organismos internacionales como: ACNUR, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Banco Mundial y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Forero et al., 2010, p. 50).

Posteriormente, los autores consideran que “el programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por el jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable” (Sabatier y Mazmanian citado por Roth: 2006). Esta condición también se ve cumplida en

forma general teniendo en cuenta la existencia de un compromiso desde la sentencia T-025 de la Corte Constitucional que se visibiliza con el posterior aumento del presupuesto para los programas y en la participación constante de organismos internacionales en la aplicación de los círculos de aprendizaje. Este es el caso del programa Niños de Paz implementado por la Unión Europea con el fin de financiar la educación de 1500 niños desplazados por la violencia. (*El Espectador*, 19 de abril de 2013).

Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, se observan inconsistencias en cuanto a dos de las condiciones propuestas por Savatier y Mazmanian. La siguiente propuesta de los autores indica que

La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respalda. (Roth, 2009: 115).

Si bien existe un interés político importante en el desarrollo de los planes y programas implementados para la educación de los menores de edad en condiciones de desplazamiento forzado, el desarrollo de la educación es sumamente rápido, esto hace que los fundamentos técnicos de la teoría aplicada puedan verse condicionados por el contexto y el surgimiento de factores socioeconómicos que dificultan el cumplimiento de la política pública. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la escuela nueva se aplicó en los años 70 para una población de zonas rurales.

Por consiguiente, se ha obviado el cambio de contexto existente entre el área rural y las zonas urbanas. Situación que condiciona el desarrollo de los programas debido a las modificaciones que se encuentran en el desarrollo de la ciudad. Así, se observa que la estructura de la escuela es sumamente compleja en Colombia y que existe una ruptura entre esta y el entorno. Por tanto,

Para comprender la naturaleza compleja de los procesos que se suceden en la escuela es necesario entonces percibir las relaciones que existen entre lo que ocurre en ella y factores como el desarrollo cultural, económico y social; también hay que percibir las interrelaciones con lo que ocurre no sólo en su interior sino al interior del aula. Es decir, no se puede pensar en recorrer estos contextos sin observar al mismo tiempo varios ámbitos y niveles de análisis: el contexto, el ambiente interno, la dinámica de los actores y el rol que juegan. (Bocanegra, 2006, p. 67).

Entonces, es necesario contemplar el contexto al cual están llegando los niños a las ciudades y observar que muchos de ellos se ven condicionados por la existencia de pandillas juveniles, milicias urbanas y otros grupos que amenazarán nuevamente el respeto a sus derechos y representarán nuevas expresiones de violencia diferentes a las que se encontraban en las zonas de expulsión. Además, de estas nuevas formas de violencia deben someterse a la falta de oportunidades económicas, sociales y humanas. Así al llegar a las diferentes sociedades metropolitanas deben adaptarse a una nueva cultura con el riesgo de ser vistos como extraños por parte de la comunidad receptora. Por otro lado, corren el riesgo de no ser aceptados dentro de la comunidad, ya que la situación económica en las ciudades suele ser bastante precaria en las zonas marginales, por lo que la inclusión de nuevos individuos representa un desafío para los miembros de la comunidad y a la vez son visto como invasores en una disputa por las oportunidades económicas que se presentan. Más aún a estos factores deben sumarse otros como: la violencia intrafamiliar, maltratos y abusos, sobreexplotación laboral, violencia sexual, discriminación y desarraigo en zonas urbanas. (UNICEF, s.f.).

Por tanto, los niños, niñas y jóvenes están en permanente dualidad: «una cosa es lo que viven en la calle, y otra la que viven en sus colegios» (Bocanegra, 2006, p. 69). Esta situación permite ver dos cambios en el contexto. El primero se refiere al espacial, puesto que los niños ya no se encuentran en un entorno rural y el segundo de

sociabilidad, puesto que las personas que lo rodean serán diferentes y provendrán de contextos diferentes.

En cuanto al quinto y último ítem resaltado por estos autores, ellos afirman que «el programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (grounded theory) relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos» (Sabatier y Mazmanian citado por Roth: 2006). Como se mencionó anteriormente, la base teórica de los círculos de aprendizaje es la Escuela Nueva aplicada en los años 70. Una teoría que respondía a las necesidades de las zonas rurales y que en la actualidad se ha implementado para atender las necesidades de la población desplazada. Así los círculos de aprendizaje se encargan de ofrecer:

Los cinco primeros niveles de educación básica pero su tarea importante es “nivelar” a los estudiantes y desarrollar sus capacidades, aprendizajes y vivencias escolares, para que puedan posteriormente acceder a cualquier establecimiento educativo. Los CA operan además, de manera multigradual, es decir que se conforman con uno o más grados de la básica primaria dependiendo de la población focalizada. (Corporación Infancia y Desarrollo, s. f.).

Tomando en cuenta el enfoque multigradual y que los círculos se manejan para estudiantes en extraedad; es fundamental contemplar la necesidad existente de evaluar las diferencias de edades que pueden presentarse en el aula de clases. Puesto que esta es también primordial para organismos como United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Unicef, Unesco quienes reconocen que:

El incluir a educandos de mayor edad en clases para niños más pequeños o permitirles a ellos unirse voluntariamente a clases regulares para niños más pequeños puede tener consecuencias negativas para ambos educandos, los pequeños y los mayores, y resultar en un aprendizaje ineficiente para todos. (INEE, 2007: p. 44).

Por eso, el hecho de aplicar un programa multigradual, en el que un docente atenderá toda la primaria, y al sumarle el compo-

nente del desplazamiento como factor de vinculación para niños en extraedad, implica una ruptura aún mayor entre el contexto y la escuela, puesto que los estudiantes de mayor edad tenderán a estar más influenciados por situaciones de violencia propias de las ciudades y tenderán a influenciar a aquellos que aún no han sido vinculados con estos aspectos.

De igual forma, esta teoría del desarrollo de acuerdo a la edad ha sido trabajada con anterioridad por las teorías de aprendizaje clasificadas en: psicodinámicas, cognitivistas y personológicas. La primera hace referencia a la caracterización del desarrollo a través de componentes afectivos; la segunda se distingue por “efectuar una caracterización del desarrollo psicológico basándose esencialmente en las regularidades que adopta el desarrollo intelectual y de las capacidades”. (Domínguez, 2006, p. 25). Finalmente, la tercera destaca los mecanismos psicológicos internos como “inherentes a la propia esencia humana y describe los contenidos de la personalidad que resultan propios y distinguibles en diferentes etapas, considerando como fuerzas motrices del desarrollo a los mecanismos internos, psicológicos, inherentes a la propia naturaleza humana”. (Domínguez, 2006, p. 25).

De estas corrientes se destaca la importancia que da Erik H. Erikson expositor de la teoría psicodinámica a la etapa de la adolescencia, momento en el cual se da la construcción de la identidad (Papalia, 1996), razón por la cual deben enfrentarse a la crisis de identidad versus confusión de identidad (o de identidad versus confusión de rol) a fin de convertirse en un adulto único con un sentido coherente del yo y un papel valorado dentro de la sociedad. Erickson sostiene que, la identidad se forma a medida que los jóvenes resuelven tres cuestiones principales: la elección de una ocupación, la adopción de los valores con los que vivirán y el desarrollo de una identidad sexual satisfactoria. Durante la tercera infancia, los niños

adquieren las habilidades necesarias para lograr el éxito dentro de su cultura. Como adolescentes, necesitan encontrar formas constructivas de utilizar estas habilidades. Cuando a los jóvenes se les dificulta decidir su identidad ocupacional (o cuando sus oportunidades se encuentran limitadas, como era el caso para Jackie Robinson y sus amigos), es posible que incurran en conductas con consecuencias negativas graves, tales como actividades delictivas o embarazos tempranos. De acuerdo con Erickson, los adolescentes que resuelven la crisis de identidad de manera satisfactoria desarrollan la virtud de la fidelidad: lealtad sostenida, esperanza o una sensación de pertenecer a una persona amada o a los amigos y compañeros. La fidelidad también puede significar una identificación con un conjunto de valores, una ideología, una religión, un movimiento político, un interés creativo o un grupo étnico.

Por tanto, el acuerdo que debe existir entre la edad, entendida como el estadio de desarrollo en que se encuentra el niño, y el contexto en el que se está desarrollando marca significativamente la manera en que culminará su proceso de crianza. Por consiguiente, los factores de riesgo a los que están expuestos los niños al llegar a las ciudades deben ser tenidos en cuenta, también, a la hora de implementar una política pública y evaluar su efectividad, no solamente en la adquisición de conocimientos, sino en la construcción de ciudadanos.

Por otra parte, en cuanto a la propuesta personológica, C. Bulher, propone que hasta los 15 años, el menor aún se encuentra en la niñez y que el individuo aún no ha determinado las metas de su vida, por tanto piensa vagamente en el futuro. (Papalia, s.f.) Pero, entre los 15 y 25 años se da la adolescencia y primera edad adulta. Así que, por primera vez, el individuo aprende la idea de que tiene una vida propia, analiza sus experiencias y piensa en sus necesidades y posibilidades. De esta manera, entre los 10 y los 15 años se están

construyendo las estructuras que marcarán muchas de las decisiones que se tomen de ahí en adelante. Por eso, la forma en que son educados los niños desplazados, la importancia de relacionarse con personas de su misma edad que han pasado por situaciones similares y la relación que se establezca con el contexto metropolitano, son factores primordiales que respaldarán la construcción de la persona, ya no como una sombra de un pasado fantasmal, sino en el contexto de hacer habitable la cotidianidad (Das, 2008, p. 160).

Cabe resaltar que estas teorías de aprendizaje y la diferenciación en las edades dentro de las aulas también ha sido contemplada por diferentes procesos de desplazamiento. En el proceso de desplazamiento forzado en Uganda, Martha Bragin (2004), señala la importancia de integrar metodologías psicológicas al currículo para incrementar la efectividad del aprendizaje y la enseñanza y dentro de las técnicas especiales que ayudan a niños afectados por la guerra destaca que “Problem solving activities should encourage age appropriate thinking patterns to be established and re-enforced” (Bragin, 2010). Estos patrones de pensamiento de acuerdo a la edad recaen en la diferencia que tendrá un niño de 10 años y uno de 4 haciendo primero, segundo o tercero de primaria. Ya que, aunque los temas abordados pueden ser los mismos, los patrones de pensamiento cambiarán, junto con sus intereses. De tal manera, que los ejercicios y actividades a realizar también deben verse modificados.

Por otra parte, la fundación Bernard van Leer al hacer un análisis de los programas aplicados en Bélgica y las migraciones de familias, ahí resalta el valor del contexto en el que se desenvuelven los niños ya que: «When children who have experienced migration or internal displacement enter early education settings, new dilemmas are created for parents as well as practitioners. The cultural identity of both child and parent may undergo change in the new environment». (Fundación Bernard van Leer, 2010, p. 47).

De esta manera, se observa cómo el contexto de aplicación de los círculos de aprendizaje, sumado a la influencia de los niños extraedad en un contexto multigradual, pueden ser un aspecto a mejorar teniendo en cuenta que, para la fecha, la política pública para el mejoramiento de las condiciones educativas ya se encuentra en marcha y ha generado una serie de resultados favorables a nivel evaluativo.

Sin embargo, no se puede obviar la necesidad de continuar implementando políticas que tiendan a ofrecer oportunidades a las víctimas del desplazamiento forzado. Así, estos elementos contemplados anteriormente, pueden favorecer un mejor desempeño de la política educativa y representar una inversión para el Gobierno nacional en la medida en que, de la buena educación de su población dependerán los ciudadanos que habiten el país en el futuro.

Conclusión

La visión que proporciona la sentencia T-025 de la Corte Constitucional con respecto al desplazamiento forzado en Colombia abre paso al surgimiento de una nueva serie de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de esta población. A través de este documento se hizo un análisis con respecto a las políticas públicas que se han aplicado en cuanto al derecho a la educación y se hizo un énfasis primordial en los círculos de aprendizaje, programa insignia del Ministerio de Educación para la atención de los niños en condiciones de desplazamiento que se encuentran en extraedad, son menores de edad y deben cursar la básica primaria.

Así, se tomó como eje de análisis la guía para una implementación de políticas más exitosa de Sabatier y Mazmanian y se logró determinar que a grandes rasgos los programas cumplen con tres de estos pilares, pero requieren de una revisión desde el punto de vista de la teoría aplicada. Por tanto, se determinaron dos puntos funda-

mentales: el primero se enfocó en proponer que el contexto de desarrollo de escuela nueva para la década del 70 era rural y que 30 años después se está aplicando un programa similar en un contexto urbano, donde las necesidades encontradas son diferentes, y los requerimientos de la población son dispares, puesto que se encuentran expuestos a nuevas formas de violencia que condicionan su accionar.

En segundo lugar se determinó que por la condición multigradual y la inclusión extraedad del programa, se encuentran disparidades en las edades que hacen del aprendizaje un proceso más complejo, puesto que los estadios de pensamiento en los que se encuentran los estudiantes serán diferentes y a su vez estos se verán influenciados por el contexto de desarrollo del niño. Para evaluar esta situación se toman dos autores: Erikson y C Bulher.

El primero, propone el concepto de construcción de identidad y afirma que esta se forma a partir de tres cuestiones: la elección de una ocupación, la adopción de los valores con los que vivirán y el desarrollo de una identidad sexual satisfactoria. Esto es sumamente relevante puesto que, en el caso del desplazamiento forzado a los jóvenes que llegan a las ciudades se les dificultará decidir su identidad ocupacional. Puesto que llegarán a una sociedad con principios diferentes y deberán ajustarse a los nuevos retos. De esa manera, muchos de los menores no podrán volver a estudiar porque deben llevar un sustento a sus hogares o porque deben encontrar su propio lugar en el mundo, no a través de la educación, sino de lo único que llegan a conocer en la ciudad, más violencia. Así, se cumple lo propuesto por Erickson en cuanto a las actividades delictivas o embarazos tempranos que se llegan a generar debido a la falta de oportunidades.

En segundo lugar, para Buhler hasta los 15 años los menores estarán en la niñez y en esta etapa aún no habrán determinado las metas de su vida y pensarán vagamente en el futuro. Por consiguiente, los niños entre los 10 y 15 años se encontrarán en el proceso de empezar

a pensar en definir cuáles serán sus objetivos de vida y plantearán diferentes hipótesis con respecto a lo que quieren hacer. Es así como, es fundamental que se determinen los puntos cruciales que pueden establecer los intereses primordiales de dicho tipo de población.

Tomando en cuenta todo lo anterior, se encuentra que el proceso evaluativo ha arrojado buenos resultados en la medida en que los círculos de aprendizaje han mejorado el desempeño de los menores en condiciones de desplazamiento. Sin embargo, es fundamental hacer una revisión constante de las políticas que se están ejecutando para lograr hacerlas cada vez más efectivas y exitosas. De esta manera, se consolida una mejor educación para el país tendiente al desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Alpargatero, Leidy (2011). La política pública de desplazamiento forzado en Colombia: una visión desde el pensamiento complejo. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007). Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Oficina para Colombia. Bogotá. ACNUR.
- Andrade, I. & Chimby, G. (1986). Análisis del programa 'Escuela Nueva' aplicado en la escuela rural El Basal del municipio de Villeta, Cundinamarca.
- Bragin, M. (2004). Education for all in the conflict zones of Uganda: Opportunities, Challenges and a Way Forward. Ministry of Education and Sports. Republic of Uganda. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1104/Education_for_all_conflict_zones_of_Uganda.pdf
- Bocanegra, E. (junio de 2006). De los escenarios sociales a la escuela y de allí a las nuevas mediaciones formativas. Análisis. Revista Colombiana de Humanidades. Educación: desafíos y discusiones. N.º 64. Bogotá, Colombia.
- Brooker, L. & Woodhead, M. (2010). Belgium: Migration and changing values. En: Culture and Learning. Fundación Bernard van Leer. Recuperado el 22 de octubre de 2014 de: http://issuu.com/bernardvanleerfoundation/docs/culture_and_learning.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. Capítulo III. Informe General. Recuperado el: 22 de octubre de 2014 de: http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf
- Colbert, V. (2006). Mejorar la calidad de la educación en escuelas de escasos recursos. El caso de la Escuela Nueva en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Colombia, el país con más desplazados en el mundo. (29 de abril de 2013). *El Espectador*. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-el-pais-mas-desplazados-elmundo-articulo-419205
- Congreso de la República. Ley 387 de 1997. Medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340
- Congreso de la República. Ley 115 de 1994. Ley General de Educación. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Corporación Infancia y Desarrollo (s.f). Círculos de aprendizaje. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: www.cid.org.co/web/index.php?option=com_content&view=article&id=32&
- Corte suprema de Justicia (2004). Sentencia T 025/04. Recuperado el 29 de julio de 2013. De: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm
- Das, Veena & Uribe, María & Jimeno, Myriam (2008). Sujetos de dolor, agentes de dignidad. Bogotá, Colombia.
- Domínguez, Laura (2006). Psicología del Desarrollo. Problemas, Principios y categorías. Tamaulipas, México. Interamericana de Asesoría y servicios.
- El Espectador* (19 de abril de 2013). Unión Europea lanza programa para educación de niños desplazados en Colombia. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: www.elespectador.com/noticias/actualidad/union-europea-lanza-programa-educacion-de-ninos-desplaz-articulo-417241
- Forero, Elvira & Villaveces, María. & Grupo de atención a la población en situación de desplazamiento y víctimas de Desastres Naturales (2010). Directriz para la atención

diferencial de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. Recuperado el: 29 de julio de 2013. De: <http://nacionesunidas.org.co/ferialibro/directriz-para-la-atencion-diferencial-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-victimas-de-desplazamiento-forzado-en-colombia/>

Ministerio de Educación Nacional (2001). Educación para desplazados: un derecho y un deber. Recuperado el: 29 de julio de 2013. De: www.mineducacion.gov.co/1621/article-87379.html

Ministerio de Educación Nacional (2007). Los círculos de aprendizaje una opción para desplazados. Recuperado el 29 de Julio de 2013. URL: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-129137.html>

Nioche, J. (1997). De la evaluación al análisis de las políticas públicas. *Tecnología administrativa*. Vol. xi, Universidad de Antioquia.

Papalia, Diane (1996). *Psicología*. Buenos Aires, Argentina. McGraw-Hill.

Papalia, Diane & Wendkos, Sally & Duskin Ruth. *Psicología del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina. McGraw-Hill.

Presidencia de la República. Decreto 250 de 2005. Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Recuperado el: 22 de octubre de 2014 de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15909>

Red Institucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE). (2007). Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana. Recuperado el 29 de julio de 2013 de: <http://www.eird.org/cd/toolkit08/material/Inicio/inee/inee-esp.pdf>

Rojas, Jorge. & Romero, Marco. & de Roy, Carel. & Barona, Clara. & Calvo, Franky. (2000) Esta guerra no es nuestra, niños y desplazamiento forzado. Recuperado el: 29 de julio de 2013. De: <http://bivipas.info/bitstream/10720/425/1/D-122-CODHES-2000-346.pdf>

Roth, A. (2009) Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogota, Colombia.

UNICEF. (s.f.) La niñez en Colombia en cifras. Recuperado el: 22 de octubre de 2014. De: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/cifras.pdf>