

Hegemonía y alternativas
en las políticas educativas
para la infancia en Colombia:
sujetos, discursos y prácticas,
1982-2015

Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015

Cecilia Rincón Verdugo
Ana Virginia Triviño Roncancio
Coordinadoras



**CIUDADANÍA
& DEMOCRACIA**



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS



**CIUDADANÍA
& DEMOCRACIA**

© Universidad Distrital Francisco José de Caldas
© Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico
© Cecilia Rincón Verdugo, Ana Virginia Triviño Roncancio,
Mireya Quintero Romero, Sandra Ximena Buitrago Zubieto
y Paula Andrea Duarte Torres

Primera edición, junio de 2020
ISBN 978-958-787-194-4

Dirección Sección de Publicaciones

Rubén Eliécer Carvajalino C.

Coordinación editorial

Edwin Pardo Salazar

Corrección de estilo

Yenifer Marcela Parra Chaparro

Diagramación y montaje de carátula

Lady Mireya Sánchez

Imagen de portada

Mauricio Suárez Acosta

Editorial UD

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Carrera 24 No. 34-37

Teléfono: 3239300 ext. 6202

Correo electrónico: publicaciones@udistrital.edu.co

Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015

/ Cecilia Rincón Verdugo, Ana Virginia Triviño Roncancio,
Mireya Quintero Romero, Sandra Ximena Buitrago
Zubieto y Paula Andrea Duarte Torres. -- Bogotá: Editorial
Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2020.

404 páginas; 24 cm. --

(Colección ciudadanía y democracia)

ISBN 978-958-787-194-4

1. Política educativa - Colombia - 1982-2015 2.

Educación en la primera infancia - Colombia - 1982-2015 3.

Pedagogía - Colombia - 1982-2015 I. Rincón Verdugo,

Cecilia, autora II. Quintero Romero, Mireya, autora III. Triviño

Roncancio, Ana Virginia, autora IV. Buitrago Zubieto, Sandra

Ximena, autora V. Duarte Torres, Paula Andrea, autora VI. Serie

370.9861 cd 22 ed.

A1660904

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Todos los derechos reservados.

Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la
Sección de Publicaciones de la Universidad Distrital.

Hecho en Colombia

Contenido

Prólogo	15
Presentación	25
Primera parte	
Análisis de las políticas educativas para la infancia	
en Colombia 1982-2015	37
Capítulo I	
Contexto de las políticas educativas para la infancia en América Latina	41
Cecilia Rincón Verdugo, Paula Andrea Duarte	
América Latina en la década de los setenta	45
Experiencias latinoamericanas en la década de los setenta para mejorar la deserción y la inequidad en educación	55
Años ochenta: de la década perdida al neoliberalismo	57
Década de los noventa: argumentando la necesidad de cambio	64
A modo de conclusión	74
Capítulo II	
Reforma de la educación para la infancia: del asistencialismo	
a la garantía del derecho 1982-1994	81
Cecilia Rincón Verdugo	
De la asistencia a la educación de la infancia 1982-1994	81
Movimiento Pedagógico: una apuesta por resignificar al maestro y al niño en las políticas educativas	97

El Movimiento Pedagógico Colombiano y las reformas a la educación en Colombia	103
Formulación de la Ley General de Educación: una apuesta del magisterio colombiano	108
A modo de conclusión	111
Capítulo III	
La contrarreforma de la política educativa para la infancia: del espíritu renovador al eficientismo 1994-2004	115
<i>Ana Virginia Triviño Roncancio, Sandra Ximena Buitrago Zubieto</i>	
Antecedentes y trasformaciones en el discurso político y educativo de Colombia	115
Desarrollos en educación y atención a menores de 7 años en Bogotá 1995-1998	130
Desarrollos en educación y educación inicial en Bogotá 1998-2003	131
Contrarreforma a la política educativa 2002-2006	138
A modo de conclusión	151
Capítulo IV	
Bogotá y la materialización del derecho a la educación para la infancia: lo que antes era un deseo ahora es una realidad 2004-2015	153
<i>Cecilia Rincón Verdugo, Mireya Quintero Romero</i>	
Articulación de la Política Educativa para la Infancia en Bogotá 2004-2008: materialización de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)	157
Alcances del discurso de la Política para la Infancia y la Adolescencia y el Plan Sectorial de Educación de Bogotá 2008-2012	171
A modo de conclusión	182
Capítulo V	
Niños, niñas y maestros en el discurso de la política educativa para la infancia en Colombia	185
<i>Ana Virginia Triviño Roncancio</i>	
Sujetos en condición de irregularidad y restitución de derechos 1982-1994	187
Construcción de identidades en las políticas 1994-2004	190
Niños y niñas sujetos de derechos y agentes en políticas	204
A modo de conclusión	211

Capítulo VI	
Curriculos y prácticas pedagógicas en la educación de la infancia	215
<i>Cecilia Rincón Verdugo, Paula Andrea Duarte</i>	
Hacia la consolidación de la educación para la primera infancia: desde una práctica social y pedagógica 2005-2016	223
De la estrategia “De Cero a Siempre” a la Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”: consolidación de la práctica pedagógica para la enseñanza	225
La educación inicial de la primera infancia en Bogotá 2004-2016: enseñanza y práctica para la diversidad e inclusión	228
Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial	229
Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá	233
A modo de conclusión	237
Capítulo VII	
La política educativa para la infancia: tensiones entre lo hegemónico y lo alternativo	241
<i>Cecilia Rincón Verdugo, Ana Virginia Triviño Roncancio</i>	
Segunda parte	
Hacia un marco interpretativo y metodológico para el análisis de la política educativa	257
Lo hegemónico y lo alternativo: articulaciones discursivas para interpretar la política educativa desde los sujetos, los discursos y las prácticas	261
Lo hegemónico	261
La política como práctica articuladora	264
Lo alternativo	268
Sujetos e identidades en las políticas educativas de infancia	271
El discurso y las prácticas discursivas	275
El discurso como práctica articulatoria	279
Práctica social y pedagógica	283
La dinámica de las prácticas	287
Pedagogía como práctica de la educación	298

Cuestiones metodológicas	307
Construcción del archivo documental	308
Archivo documental periodo 1982-1994	318
Archivo documental periodo 1994-2004	329
Archivo documental periodo 2004-2015	343
Interpretación y análisis de los discursos de la política	375
Referencias bibliográficas	377
Fuentes primarias	377
Fuentes secundarias	394

Índice de tablas

Tabla 1. Escolaridad de los niños de doce años según el área geográfica de once países de la región, 1970	47
Tabla 2. Matrícula de la educación primaria por zona urbana y rural 1957-1978	51
Tabla 3. Leyes vigentes de educación y educación inicial en los países de la región	61
Tabla 4. Porcentaje de deserción escolar entre 1900-1999 en América Latina	68
Tabla 5. Índice de repitencia por país década de los noventa en América Latina	70
Tabla 6. Niños en situación de pobreza y miseria en Colombia, 1992	94
Tabla 7. Mortalidad infantil en Colombia 1950-1980	95
Tabla 8. Balance y alcances del Plan Decenal de Educación 1996-2005	121
Tabla 9. Población en edad escolar fuera del sistema educativo a 2001	141
Tabla 10. Ficha de registro bibliográfico. Fuente secundaria	310
Tabla 11. Archivo documental 1982-1994	319
Tabla 12. Archivo documental 1994-2004	330
Tabla 13. Archivo documental 2005-2015	343

Índice de figuras

Figura 1. Línea del tiempo de las políticas educativas para la infancia a comienzos del siglo XX	82
Figura 2. Línea del desarrollo de las políticas educativas para la infancia a finales de los ochenta y noventa en Colombia	92
Figura 3. Principales causas de mortalidad infantil en Colombia, 1994	96
Figura 4. Gasto público en educación como porcentaje del PIB	129
Figura 5. Resultados pruebas de Estado en colegios públicos y privados (1992-1999)	142
Figura 6. Línea del tiempo en el desarrollo de la política educativa para la infancia desde los planes decenales 2000-2009	154
Figura 7. Inversión en educación de Bogotá (2007)	160
Figura 8. Matrícula oficial en Bogotá (2004-2010)	168
Figura 9. Reducción del riesgo de deserción 2004-2010 (Bogotá)	169
Figura 10. Realización del derecho a la educación respecto a las metas de los planes sectoriales 2004-2012 en Bogotá	173
Figura 11. Infancia en situación de irregularidad	189
Figura 12. Los niños y las niñas como sujetos de derechos	190
Figura 13. Por la construcción de los niños y las niñas como sujetos de derecho	193

Figura 14. Política “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia se vive solo una vez”	204
Figura 15. Política nacional “De Cero a Siempre”	211
Figura 16. Propuesta curricular de los “Lineamientos pedagógicos”	226
Figura 17. Organización de la práctica pedagógica	227

Prólogo

Marcela Gómez Sollano¹

Coordinadora del Programa Alternativas Pedagógicas
y Prospectivas Educativas en América Latina (APPeAL)

En las últimas décadas, los países de América Latina han visto correr su rica y compleja historia por lo que en su oportunidad Adriana Puiggrós (2007) llamó *el tsunami neoliberal*. Estados, sociedades, instituciones, proyectos, territorios, sujetos, han sido y continúan siendo, trastocados por ese maremoto que arrasa todo aquello que encuentra a su paso, en nombre de la privatización, el mercado, el lucro, la competencia, la productividad, la calidad, la eficiencia, la concentración de la riqueza que afecta profundamente la vida —objetiva y subjetiva— de la gente y de los espacios públicos que en otros tiempos fueron base para dirimir las diferencias y articular contingentemente los antagonismos, en la trama densa que las sociedades modernas ilustradas configuraron, con dinámicas particulares, a partir de las cuales el capitalismo estructuró las lógicas de acumulación del capital a nivel nacional, regional y mundial, con el impacto que eso tuvo para esta región, que en otro momento maravilló a los colonizadores y avasalló a las comunidades que desde tiempos ancestrales poblaron con sus culturas y sus lenguas nuestro continente.

Los litros de tinta y las graffías que los acompañan recorren la literatura que, con narrativas específicas, buscan interrogar a la realidad para generar conocimientos a partir de estudios e investigaciones específicos, de eso que

1 Profesora de Carrera Definitiva de Tiempo Completo. Titular del Colegio de Pedagogía y del Programa del Posgrado en Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Responsable en México del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL).

los especialistas han llamado el tiempo histórico. Sin desconocer la riqueza y magnificidad que la producción de saberes nos ha dejado y, seguramente lo seguirá haciendo, estos no alcanzan para desentrañar, en el aquí y el ahora, las implicaciones de este proceso que, a su paso, ha dejado profundas huellas en la vida de las personas y las comunidades. Sus efectos están a la vista y nos afectan y commueven cuando somos capaces de voltear la mirada y salir de la inmediatez de lo dado, para reconocer que en los rostros de la pobreza y la devastación se anida el mapa de la pobreza, el hambre, la injusticia, la explotación, la exclusión, la persecución y la violencia. Y junto a él, o más allá, la lucha de los pueblos por construir horizontes que, como huellas, dibujan los trazos de un mundo diferente y, por qué no, mejor. En ese itinerario, que marca a las generaciones, en sus legados, continuidades, rupturas y transformaciones, emergen y se generan cotidianamente, en los intersticios de las regulaciones sociales y del poder, propuestas que condensan la posibilidad de lo nuevo o lo diferente.

De ahí que, abrir el espectro del debate pedagógico y educativo a la cuestión de las alternativas y lo que esto ha significado y pueda significar para los educadores y educadoras de nuestras sociedades, constituya no solo un deber de memoria, sino un ejercicio que habilita la palabra y la acción de otra manera porque da cuenta de aquello que en la trama de los vínculos que se tejen en el encuentro con el otro y con la realidad que nos toca vivir y de la cual somos parte, la posibilidad de la praxis transformadora está presente.

Asumir el desafío no es fácil, pero sí posible. Y de eso, la historia de la educación latinoamericana —la historia social, política, cultural y pedagógica de la educación— ha dado cuenta y está obligada a hacerlo, porque hace posible no solo la visibilización de esos procesos, propuestas y prácticas que emergen al calor de las luchas y de la sobrevivencia, sino de los sujetos que fueron artífices de su construcción, así como de aquellos que en la dinámica de los micro y macro dinamismos, se constituyeron en herederos de ese legado que trascendió, resignificó y transformó, porque siempre hay algo que se sostiene, apropiá y cambia en el resguardo de la memoria y la transmisión.

En el entramado de dicha producción, siempre abierta a nuevas o diferentes posibilidades, la obra que el lector tiene en sus manos, titulada *Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015*, a la que acompaña estas palabras como preámbulo a la reflexión que abre las dos partes que la conforman, constituye una aportación central en el debate pedagógico actual del continente latinoamericano y de otras latitudes, ya que se interroga sobre el lugar que la historia le ha reservado a las infancias y el papel que las políticas públicas, la producción de conocimiento y la intervención de diversos sectores de la población, sobre todo de los educadores y educadoras de esa región emblemática a la que García Márquez

nos acercó, han tenido para responder a los requerimientos que este sector de la población demanda, en ocasiones con la negligencia, distancia y el descaro de quien desde una posición de poder —padre, maestro, Estado, mercado, adulto—, lo construyen como “menor de edad” y, por lo tanto, sujeto a una relación de subordinación de la cual dependen y a la cual se deben. O con el compromiso de lo que significa reconocer la complejidad que se condensa en la palabra niño y niña, cuando se asume como una construcción histórico-social, que no es ajena a las condiciones de vida en las que las infancias despliegan su diario existir, tanto en las particularidades que adquieren de acuerdo con el grupo etario, étnico-lingüístico, condición socio-económica, como al género, territorio, sistema de creencias, nivel de escolaridad, que marcan no solo diferentes formas de ser niño o niña y de relacionarse con el mundo que los rodea y del cual forman parte, sino de ubicar el lugar que como sujetos se les asigna y ocupan en la diversidad de discursos relacionados con, desde y para la infancia.

Cecilia Rincón y Virginia Triviño, junto con el vital equipo de investigación que han conformado como parte del grupo de investigación Infancias de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá, han construido y sostenido como un espacio de reflexión, formación y producción de conocimientos para asumir, con el profesionalismo y responsabilidad que caracteriza su trabajo como investigadoras y educadoras, los desafíos de lo que implica construir un campo problemático que se interroga sobre la cuestión de la infancia y, con ello, una mirada que permita poner en diálogo diversas disciplinas, tradiciones de pensamiento y perspectivas teórico-epistemológicas para pensar las particularidades que adquiere este sector de la población, concretamente en el contexto de la historia reciente de Colombia.

Al encarar este desafío, las destacadas pedagogas y coordinadoras del libro, dan cuenta de la complejidad del sujeto infancia, cuando, a partir de la historia moderna, se reconoce que los niños y niñas no son adultos en miniatura, ni mera fuerza de trabajo que permite a las familias, sobre todo de los sectores pobres, crear las mínimas condiciones materiales para su subsistencia, o la “garantía” del legado y la herencia familiar, o el mandato de la reproducción.

La imagen mítica de la infancia que ciertas narrativas construyeron y representaron mediante la literatura, la filosofía, el arte, la ciencia y los medios, se desvanece frente a los procesos de urbanización, industrialización, pauperización, despojo, explotación, pobreza, conflictos bélicos, migraciones, violencia, mercantilización de la vida y de las personas; así como en el entramado analítico que diversos especialistas han generado para situar histórica y genealógicamente los discursos, saberes y prácticas que han acompañado a las narrativas e imágenes que de alguna manera habitan la forma en cómo miramos y nos relacionamos con los niños y las niñas, y los dispositivos institucionales de saber-poder en los que los Estados, las sociedades y las comunidades han delegado la

responsabilidad para su atención, su formación, su cuidado y su resguardo de acuerdo con el lugar que ocupan en la trama social y en el marco de sociedades profundamente estratificadas, segmentadas y desiguales como las nuestras.

El discurso pedagógico y el hacer educativo no han sido ajenos a este proceso. Por el contrario, ocupa un lugar central en la tarea de formación del sujeto infancia, de las formas de regulación de la vida social y de lo que se construye como perspectiva de futuro, con las tensiones, luchas y antagonismo que esto representa, así como por las articulaciones que se producen para que el vínculo —incierto, histórico e indeterminado— con el otro sea no solo necesario, sino posible. Su construcción es una apuesta por los derechos que los niños y las niñas de nuestros países y de cualquier latitud tienen a una vida plena, digna y segura. Sin embargo, las condiciones en que los niños y las niñas crecen parece ir en sentido contrario, sin desconocer los avances que en materia de los derechos para y desde la infancia se han logrado y la importante participación que en momentos específicos los gobiernos, las organizaciones sociales y políticas, y las instituciones han tenido para crear normas que resguarden y obliguen a la atención y el cuidado de niños y niñas, así como en la generación de políticas públicas de carácter educativo.

En este sentido, en los cinco capítulos que conforman la primera parte del libro y en el segundo bloque que centra su atención en la elaboración de la “caja de herramientas” de carácter teórico-conceptual y metodológico construida por las cinco investigadoras que participan como autoras en la arquitectura analítica en la que se basa esta obra, así como la valiosa aportación que en este apartado se presenta a manera de *archivo documental*, se configura una red analítica, histórica y argumentativa en la que el periodo estudiado da cuenta de un proceso que abrió la posibilidad de recuperación del sentido político de la educación.

Por ello, las reflexiones, la reconstrucción histórica y el estudio de momentos centrales de la historia reciente de la educación de Colombia, así como de las políticas y reformas promovidas por los diversos gobiernos de 1982 al 2015 en materia de educación para la infancia, adquieren una doble relevancia, tanto por lo que representa la recuperación y el análisis de diversas experiencias que se desplegaron como políticas públicas de carácter educativo y social durante el periodo señalado, como por los horizontes pedagógicos que se configuran cuando en su construcción queda un resguardo para la memoria y las alternativas pedagógicas como las que se presentan en este significativo ejercicio de elaboración colectiva, que da cuenta de uno de los pasajes más significativos de la historia de la sociedad colombiana —de sus instituciones, gobiernos, movimientos sociales, proyectos y actores—, como parte del contexto de las políticas educativas para la infancia en América Latina, tal como lo sitúan Cecilia Rincón y Paula Andrea Duarte en el primer capítulo del texto.

Con ello, las autoras nos introducen a esta línea de trabajo fundamental en y para el presente y futuro de la educación latinoamericana, al focalizar la atención en un sector de la población que reclama el mayor compromiso de nuestra tarea pedagógica como educadores y educadoras, que es aquel que se relaciona con la cuestión de las infancias de nuestras sociedades, sobre todo de aquellas que, marcadas por la guerra y la exclusión, demandan del mayor esfuerzo, para resarcir, en parte, las marcas que todo proceso de precarización del lazo con lo social deja en la memoria, en las condiciones de vida y en los cuerpos.

Particularmente, precisan las autoras, el periodo en el que centran la investigación en el que se basa el análisis que da pie a esta producción académica, se caracteriza como una época marcada por la relevancia que la sociedad y el Estado han dado a la educación infantil para transitar del discurso del asistencialismo a la garantía del derecho (1982-1994), como lo precisa Rincón en el segundo capítulo del libro; del espíritu renovador al eficientismo (1994-2004), tal como Triviño y Buitrago lo analizan en el capítulo tres, hasta llegar a la sistematización y análisis de lo que representó la materialización del derecho a la educación para la infancia a partir de la experiencia que en materia de política pública y articulación pedagógica se impulsó en Bogotá de 2004 a 2015, tópico que constituye el estudio y reflexión de los siguientes tres capítulos, que con la participación de Cecilia Rincón, Virginia Triviño, Mireya Quintero y Paula Andrea Duarte, cierra la primera parte del libro.

Así, desde una historia interpretativa, las autoras indagan por el significado, el sentido, las transformaciones y los alcances de la política educativa para la infancia y las exigencias que momentos específicos de la constitución del sujeto infante implican para la definición de políticas y propuestas de atención y de formación, particularmente de la educación de la primera infancia. A partir de este recorte, las especialistas buscan mostrar cómo las reformas educativas promovidas en Colombia desde la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación (115 de 1994), se han configurado procesos marcados por las tensiones entre las propuestas hegemónicas y las construcciones alternativas lideradas por diferentes grupos sociales y políticos, entre los que los profesores y profesoras han tenido un papel fundamental. Estas tensiones en clave de tiempo, permiten mirar que las transformaciones educativas hunden sus raíces en propuestas alternativas que interpelan la realidad educativa colombiana, particularmente a partir de las experiencias que en materia de atención a los niños, niñas y adolescentes promovió en su oportunidad el gobierno de Bogotá.

Desentrañar los significados y sentidos de lo hegemónico y lo alternativo implicó preguntarse, precisan Rincón y Triviño, por los sujetos, los discursos y las prácticas que se instituyen en el marco de las reformas; por las continuidades y los desplazamientos manifiestos en los discursos plasmados en los

documentos de política, lineamientos curriculares y pedagógicos, estándares, planes de desarrollo, planes sectoriales y planes decenales, entre otros. Con ello, las autoras abonan al ejercicio de elaboración y reflexión que articula los capítulos de esta obra colectiva, uno de cuyos sentidos es hacer visibles las propuestas y proyectos generados en la historia reciente de la educación de nuestros países por diversos sectores de la población.

De ahí que sistematizar y analizar las experiencias pedagógicas alternativas generadas por diferentes sectores en contextos específicos, en diversos momentos de la historia de Colombia constituya una base para mostrar el potencial heurístico, teórico, político y pedagógico de la producción conceptual y analítica que se presenta y en la cual se sustenta el trabajo de investigación realizado por las autoras para el abordaje del tema propuesto. Por su riqueza y desarrollo, el marco teórico interpretativo y metodológico que se presenta en la segunda parte del libro para el análisis de la política educativa, constituye en sí mismo una aportación que enriquece la reflexión teórico-pedagógica y los saberes implicados en la conformación de este ámbito de conocimiento de lo educativo, en diálogo con otros campos y disciplinas, y también como forma de comprensión de los cambios históricos que han acompañado su conformación.

Sin duda, tal como lo precisa Carli (2003), este ejercicio implica “poner en crisis” conceptual y metodológicamente, las narrativas históricas tradicionales, las modalidades de la investigación histórica y las formas de relatar las transformaciones educativas latinoamericanas. Esta crítica abona a la construcción de la categoría “alternativas”, lo que permite problematizar el campo histórico-educativo, y abrir una mirada descentralizada de lo disperso, lo fragmentario y los espacios micro.

El uso de esta categoría, que en el programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) tiene una centralidad (Puiggrós y Gómez, coords., 2003; Gómez y Corenstein, coords., 2013), da cuenta de aquellos procesos educativos que los relatos históricos tradicionales, signados por el concepto de modelo, negaron, obviaron u ocultaron. Como consecuencia de ello emerge una multiplicidad de experiencias, eventos y discursos educativos, construidos por la sociedad civil o por distintos sectores al interior del propio espacio estatal, que abren la posibilidad de identificar las fracturas y las rupturas que los acontecimientos pedagógicos provocan en las tramas educativas nacionales y que son parte, a su vez, de la diversidad cultural y educativa de la región. Asimismo, la categoría alternativas pedagógicas posibilita reinserir en el discurso histórico-educativo, en el discurso de la investigación, el protagonismo, las prácticas, las creaciones propias de los sujetos latinoamericanos y a la vez dar cuenta de la construcción de sujetos al interior de estos procesos educativos (Puiggrós, 2003).

El arduo trabajo de rastreo y recopilación de información que las autoras llevaron a cabo, tiene implicaciones metodológicas concretas vinculadas con, por ejemplo, conocer cómo opera la memoria reciente, crear formas de sistematización de la información o buscar un nuevo tipo de fuentes. Parte del resultado de este trabajo se presenta en el apartado titulado *cuestiones metodológicas* y la construcción del archivo documental que acompaña la obra y se organiza por períodos: 1982-1994; 1994-2004 y 2004-2015.

Pero es importante tener en cuenta que el valor de este trabajo no reside en colección de hechos novedosos historiográficamente, sino desde un punto de vista político-educativo, en poder resituar las alternativas en las luchas por la construcción de la hegemonía (Laclau y Mouffe, 2004), como única forma de entender la incidencia real de cada experiencia y no como un dato subyacente de la realidad; lo que resulta pertinente para construir relatos histórico-educativos que den cuenta de procesos globales, aunque cruzados por rupturas en diversos puntos. “Como todo discurso en el cual se reinsertan los fragmentos separados, o cuyos enunciados se interpretan a partir de sus lapsus, negaciones, alteraciones, etcétera, aparecen nuevos sentidos y se descubre una estructura discursiva que permanecía desconocida” (Puiggrós, 2003, p. 101).

Sin duda, esto plantea hacer una revisión de la noción de cambio, con el objetivo de problematizar aquellas visiones cerradas, ahistóricas, absolutas o lineales, para entenderlo como acotado, parcial, histórico, de corto alcance, como indicador de procesos de continuidad y discontinuidad, y también de éxitos y derrotas de las propias alternativas. Por ejemplo, muchas veces enunciados transformadores son reabsorbidos por los discursos conservadores; o también cómo ciertas políticas estatales deben modificarse por la persistencia de estrategias educativas populares, con capacidad para introducir disonancias, diferencias y conflictos en la propia hegemonía del Estado-Nación.

Una dimensión central del trabajo que aquí se presenta al situar en el relato las transformaciones operadas a partir de los procesos de construcción de la hegemonía, es la importancia teórica de abordar la *especificidad de lo pedagógico*. Es decir, entender cuál es el lugar que ocupa la educación, qué es lo que construye el discurso educativo y qué es lo que organiza internamente: formularle preguntas pertinentes a esa configuración específica, ya no reductible a un simple reflejo de otro tipo de procesos (Carli, 2003).

Esto plantea la necesidad de problematizar el concepto de sujeto desde una perspectiva pedagógica. En este sentido la categoría de *sujeto pedagógico*, formulada por Puiggrós (2003), debe ser constantemente rediscutida como categoría problematizadora, no cerrada, y con cierto grado de provisoriaidad. La noción de sujeto pedagógico se entiende como mediación específica, como un vínculo particular entre sujetos (educando y educador) en cuya dinámica e interioridad

se expresan posiciones sociales, políticas, culturales e ideológicas. Pero a la vez como una categoría con capacidad para explicar procesos interculturales e intergeneracionales, de cambio o política.

La formulación de esta gran pregunta sobre la especificidad de lo pedagógico, genera —como se hace evidente en el capítulo seis, titulado *Curriculos y prácticas pedagógicas en la educación de la infancia*— nuevas necesidades teóricas, ya que pone en escena alternativas educativas en las cuales se despliegan concretamente procesos de enseñanza-aprendizaje, que exigen la revisión de ciertos conceptos, que resultan fértiles para procesar y poner en escena los elementos propios del acontecimiento pedagógico y del discurso educativo en el marco de los programas propuestos por el gobierno de Bogotá durante el periodo 2005-2016.

Esta reappropriación y nueva formulación de conceptos educativos tradicionales, como el de currículum, enfrentan la tarea de superar la dispersión de referentes teórico-conceptuales y la consecuente fragmentación del campo pedagógico. Esta fragmentación teórica es un producto histórico, y por lo tanto debe ser situada y resignificada en el marco de las exigencias que los procesos de formación demandan. La política educativa no puede ser ajena a esa exigencia pedagógica, en tanto que involucra, entre otros aspectos: las relaciones entre maestros y alumnos, para entenderlas también como relaciones entre adultos, niños, adolescentes y jóvenes; entre Estado y sociedad civil; entre educador y educando, en el sentido que Freire (1980) lo planteó; esto es, como lugares que pueden ser ocupados de modo intercambiable por diferentes personas y actores sociales.

En síntesis, las alternativas se definen en el marco de las prácticas sociales, de las luchas hegemónicas, en los diferentes niveles y planos de lo social, en la micro situación o en un sector específico como el económico o el político. Se vincula con el trabajo de construir la realidad como campo problemático, de modo que pueda ser abordada como objeto de conocimiento. En este sentido, “alternativas” es parte de un instrumental que hace posible el reconocimiento de hechos, problemáticas, actores, que no serían visibles sin esa construcción categorial.

De este modo, tiene como función desconstruir (Derrida, 1989) el discurso establecido, lo que permite poner en evidencia la lógica de configuración de la hegemonía. De ahí que concebir a la educación como práctica formadora de sujetos, cuyo soporte institucional es variado, permite abrir la mirada a una multiplicidad de prácticas no reconocidas como pedagógicas a veces ni siquiera por los propios actores que las llevan adelante, pero que tienen eficacia histórica o capacidad de intervención, lo que abre la posibilidad de proponer otra organización del sentido de lo educativo y, por lo tanto de los procesos y las condiciones en las cuales se forman los sujetos de la educación.

Por ello, construir alternativas es un trabajo político pedagógico en el sentido de una intervención en el marco de un proyecto (Rodríguez, 2015). Una utopía que direcciona prácticas, un presente constituido por cierta perspectiva de futuro. Porque —tal como Hugo Zemelman lo planteó en su oportunidad— la utopía “[...] es la tensión que permite al hombre distanciarse de sus circunstancias y no sentirse atrapado por estas” (Zemelman, 1992, p. 16).

Surgen en este marco, numerosos intentos por tematizar nuevos contenidos y demandas que organizan espacios educativos mediante los cuales se nuclean y congregan procesos de transmisión cultural inter e intrageneracionales, que no son ajenos a los conflictos y las luchas sociales y que confluyen para comprender, entre otras cuestiones, la relación entre sujetos, discursos, prácticas y capacidades de la sociedad civil para tramitar su herencia, transmitir la cultura e imaginar el futuro de las nuevas generaciones, tal como se plantea en el análisis que se despliega en los diversos capítulos que conformar esta obra, a partir de la experiencia que en diversos momentos y contextos de la historia de la educación en Colombia se ha desplegado, particularmente a partir de lo que representó el Acuerdo Nacional Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

En este sentido, la aprobación de dicha Ley puso en juego la elaboración y reelaboración de los conocimientos, las identidades, los imaginarios y las ideologías, por lo que la dimensión socio-histórica se vuelve central para comprender y resignificar. De esta manera, el proyecto educativo se construye en la complejidad de lo histórico social e implica una cosmovisión específica que se traduce en lo que Paulo Freire (1980) llamó “inédito viable”, que al actuar como referente supera las situaciones límite y se condensa en la temporalidad local y global.

Particularmente, el sistema educativo constituye un ámbito privilegiado para la generación y transmisión de proyectos sociales, pues constituye un espacio referencial para la reactualización de saberes objetivos y subjetivos, en el currículo explícito y oculto. En la dialéctica entre la responsabilidad docente del Estado que interviene y la lógica autónoma comunitaria, se encuentra el ejercicio de libertad y la creación de la trama social donde los saberes orientan la acción individual y colectiva, cuestión que el lector podrá situar a partir del importante análisis que presentan las autoras de esta obra emblemática, para pensar la compleja relación entre hegemonía y la producción de alternativas pedagógicas a partir de la experiencia que en Colombia se ha desplegado por más de tres décadas, lo que tiene implicaciones en el campo de la educación. Por un lado, quebrando antiguas lógicas de producción y transmisión de saberes y desarticulando el entramado social y, por el otro, intensificando la aparición y reorganización de distintas iniciativas sociales provenientes en su mayoría de la comunidad y adquiriendo diferentes tipos de presencia.

Pensar el lugar que ocupa la infancia y sus formas de atención, adquiere una dimensión central que la pedagogía y la educación no puede dejar de atender, con la responsabilidad que el Estado y la sociedad tienen en el resguardo y cuidado de las infancias. Los discursos relacionados con este sector de la población, específicamente aquellos que se configuran en el marco de las políticas públicas, interpelan el conjunto de lo social acrecentado por los gobiernos que intentan acercar un discurso de unidad con fuertes referencias a lo social.

De ahí que centrar el análisis de las reformas educativas promovidas en la historia reciente de los países de la región, como expresión de tensiones y articulaciones en las que se condensan las diferentes posiciones que sectores específicos ocupan, así como las alternativas pedagógicas que sostienen y buscan impulsar frente al proyecto educativo hegemónico, constituya una dimensión fundamental para problematizar el campo de las políticas públicas en educación, particularmente aquellas dirigidas a los niños y las niñas de nuestros países. Por lo tanto, resulta primordial ubicar cómo juegan las alternativas en este proceso; quiénes son los sujetos interpelados y qué efectos producen sobre el conjunto de la educación; así como qué identidades despliega y cuáles son sus potencialidades en términos de procesos de democratización pedagógica, tal como se aborda en el texto que aquí se presenta.

El campo pedagógico latinoamericano está cruzado por nuevas experiencias inéditas e imprevistas por el lugar, por los sujetos y por los enunciados que se comienzan a generar. Nacen no solamente del amplio espacio de lo educativo (escolar y no escolar), pero debe advertirse que estos cambios solamente son susceptibles de ser reconocidos para quienes posean la capacidad de introducirse entre las extensas alas de la historia. Podrán así llegar al lugar de los imaginarios, de ese intersticio de nuestra cultura desde el cual los sujetos son convocados para apreciar las tenues transformaciones de lo social y con ellas la posibilidad de abrir los horizontes a los que esta obra nos invita, a pensar para que las infancias no vean sucumbido su futuro en el presente...

Presentación

En Colombia, como en otros países de América Latina, las políticas públicas han sido objeto de conocimiento, de investigación y explicaciones dadas a partir de diferentes enfoques teóricos, desde los cuales se puede indagar por su origen, sus cambios y los impactos que su aplicación produce en la sociedad. Para Roth (2002), las teorías que intentan analizar y explicar las políticas públicas van desde marcos empíricistas que se preguntan por la eficacia, la calidad y la competitividad y pretenden mediante la construcción de indicadores coadyuvar a la toma de decisiones o a su legitimación, hasta los enfoques pos empíricistas críticos, que son una nueva corriente que “refuta la utilidad de pruebas empíricas para las políticas públicas, así mismo, propone teorías y metodologías que las consideran, principalmente, como construcciones discursivas —hechas de argumentos y de elementos retóricos— que se constituyen en narraciones o en relatos [...]” (Roth, 2002, p. 69). Esta corriente de estudio de las políticas fue retomada en esta investigación en tanto permitió establecer las articulaciones que se producen entre el discurso de la política, los deseos, las representaciones, las intenciones de los gobiernos con las necesidades de los sujetos y las prácticas.

Las corrientes empíricistas han sido una tendencia predominante en el estudio de las políticas educativas y han orientado una visión de su quehacer, como una tarea pragmática que deja de lado elementos fundamentales como las articulaciones entre las significaciones y las acciones de los sujetos, construcciones

simbólicas e imaginarias que ineludiblemente hacen parte de la manera en que los sujetos se relacionan y articulan como ejecutores de los programas, los proyectos y las reformas educativas.

La investigación replanteó esa corriente instrumentalista del análisis de la política educativa y encontró una perspectiva que incorpora la dimensión cultural y discursiva, donde no solo nos preguntamos por los impactos, logros y resultados estadísticos de las políticas, sino fundamentalmente cuestionamos la posición, los sentidos y la acción de los sujetos en el marco de las articulaciones de la política y las instituciones sociales, así como también nos preguntamos por los sujetos políticos y la construcción de sus identidades.

Se propuso un marco histórico-interpretativo para el estudio de la política educativa para la infancia en Colombia, entre 1982-2015, que incorporó los factores, las categorías y los elementos determinantes en la formulación, implementación y ejecución de las políticas, así como las condiciones materiales en las que se produce el discurso político —lo social, lo económico, lo cultural— factores desde donde se producen las articulaciones discursivas que pueden ser hegemónicas o alternativas. En este complejo ejercicio de interpretación se logra evidenciar las tensiones, rupturas y continuidades entre las intenciones de los sujetos decisores de política y las necesidades y los intereses de los sujetos beneficiarios de las políticas. Identificar estas tensiones permitió también reflexionar sobre la estructura de la política, las reglas, las limitaciones y sus recursos, y evidenciar los cambios, las transformaciones provocadas en muchas ocasiones por el surgimiento de propuestas alternativas, que consiguen alterar las articulaciones alcanzadas por los gobiernos y sus programas de política.

En este estudio, la política es entendida como el conjunto de articulaciones conformadas por objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables y por medios y acciones, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002). En este sentido, la política educativa en tanto articulación discursiva es el arte de construir acuerdos en torno a los grandes objetivos que convienen a todos, junto con los esfuerzos que cada quien debe hacer para poder lograrlos.

Es así como Colombia a pesar de haber logrado un gran acuerdo nacional desde la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) para transformar significativamente su sistema educativo en las últimas décadas, hoy sigue afrontando dos grandes desafíos: de un lado los altos índices de desigualdad e inequidad desde los primeros años de educación, y de otro el bajo nivel en la calidad de la educación ofrecida, para lo cual los gobiernos deben continuar fortaleciendo las políticas, las prácticas y la investigación de forma tal que siga trabajando por el

mejoramiento de la calidad, la igualdad y la garantía del derecho a la educación desde la educación inicial, la atención integral a la primera infancia hasta la educación superior. En este sentido,

[...] las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y como sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un “análogo” de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales. (Mény y Thoenig 1992, citado por Roth, 2002, p. 17)

Las políticas como análogas e imágenes de las instituciones, sitúan la estrecha relación que deben tener las políticas educativas del orden local, con el orden nacional e internacional, esquema al que para Pérez (2007) le asisten dos dificultades:

La primera se refiere al hecho de que, en muchas ocasiones, el universo de la política se limita a la implementación de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación. Muy pocas secretarías departamentales y municipales de educación adoptan estrategias que complementen los mínimos establecidos por el Ministerio, lo que deriva en que problemáticas del sector educativo en el orden local no reciban atención desde el ámbito de la política pública. La segunda dificultad surge cuando los procesos de diseño e implementación de la política educativa de nivel nacional son insuficientes para garantizar los mínimos protegidos en la Constitución Política y los instrumentos internacionales de los derechos humanos. En esta situación, la garantía del derecho a la educación enfrenta serias restricciones, en la medida que las secretarías de educación terminan implementando políticas insuficientes. (Pérez, 2007, pp. 45-46)

En esta estructura de la formulación de las políticas educativas, se encuentran las tensiones que provienen de la interacción entre los órdenes locales, nacionales e internacionales. La implementación de modelos económicos internacionales en América Latina, han planteado desafíos al accionar político y social de los Estados de la región, al vincular nuevas valoraciones sobre lo deseable en el ámbito educativo, el cual se fue transformando acorde con los planes regionales o mundiales trazados desde los organismos internacionales. Por ejemplo, el ideario educativo del neoliberalismo irrumpió en el sistema escolar desde una visión despectiva frente a lo nacional y lo latinoamericano, especialmente en relación con la educación pública-estatal, la cual empieza a ser considerada como un servicio y no como un derecho, su funcionamiento entra en las lógicas del mercado y del eficientismo, cambia el énfasis social de las políticas educativas de acuerdo con las coyunturas o temas de interés para los modelos propuestos.

Según los gobiernos y las condiciones políticas del momento, se proponen los objetivos y horizontes de las políticas educativas, así en determinadas épocas se hace mayor énfasis en la cobertura y la alfabetización, para ir

trascendiendo a temas de equidad, universalización y calidad. Esto establece una visión hegemónica de la política educativa en América Latina, en donde la única salida posible a los problemas de la sociedad es la lógica del discurso hegemónico moderno en sus diferentes versiones, neoliberal, democracia liberal, nacionalismo, socialismo, orientadas a definir el espacio de lo público y regular el orden social.

Desde esta interpretación crítica de la política educativa, el estudio que aquí se presenta, reconoce la construcción de las identidades políticas en el marco del proyecto moderno para la educación, las identidades de quienes luchan por la extensión y profundización de los principios democráticos capaces de cuestionar estas lógicas y sus formas de identificación, sujetos políticos con autonomía, participes de una comunidad y con capacidad de exigir la educación como un derecho social para todos y todas.

La reflexión de la política educativa para la infancia y los resultados que se presentan en este libro, son el producto de un trabajo investigativo en el proyecto "Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015"². El cual da cuenta de los procesos desde los cuales se han ido configurando los sujetos, las tensiones y transformaciones suscitadas por las reformas educativas promovidas en Colombia, desde la Constitución Política de 1991, la Ley General de Educación (115 de 1994) y la Ley de Infancia y Adolescencia (1098 del 2006). Este período se caracteriza por la importancia y relevancia que la sociedad colombiana le ha dado a la educación infantil, indaga por el significado, el sentido, las transformaciones y los alcances de la política educativa para la infancia durante estos treinta años.

El proyecto parte de considerar que en la actualidad existe una preocupación creciente de la sociedad por la infancia, este interés tiene que ver con el reconocimiento de los niños como actores, sujetos de derechos y políticas, haciendo que los gobiernos a nivel nacional y local asuman como prioridad en sus planes de desarrollo la protección, el cuidado y una mayor inversión en la educación de la infancia.

2 El proyecto *Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015*, es desarrollado en la Especialización en Infancia, Cultura y Desarrollo y la Maestría en Infancia y Cultura, desde la línea de investigación y énfasis en Historia, imaginarios y representaciones sociales de infancia. También hizo parte del proyecto "Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de articulación y alternativas pedagógicas", desarrollado por el Programa de Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) México, Argentina-Colombia. En la línea de investigación Procesos de reforma educativa en América Latina. Y se realizó con el financiamiento del Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico de la Universidad Distrital 2016-2018. Este proyecto se desarrolló con la participación de Margarita Nivia, Juan Hernán Parra, Sandra Ximena Buitrago, Sonia Patricia Silvia, Mireya Quintero y Paula Andrea Duarte, estudiantes de la Especialización en Infancia, Cultura y Desarrollo y de la Maestría en Infancia y Cultura en la modalidad de pasantía de investigación.

La investigación logra demostrar cómo las políticas para la infancia se han ido configurando entre las tensiones producidas por las propuestas hegemónicas y las construcciones alternativas lideradas por el Estado, o por grupos sociales y políticos. Estas tensiones en clave de tiempo histórico, evidencian que las reformas y transformaciones educativas surgen en propuestas alternativas que interpelan la realidad educativa del país, y como alternativas han pretendido modificar o transformar la educación infantil en Colombia.

Así, las reformas para la educación de la infancia, promovidas en las últimas décadas (1982-2015), expresan tensiones y articulaciones en las que se concretan las intenciones, los deseos, las prácticas y los discursos de los diferentes actores. Tensiones que, en la historia de la educación colombiana, se han generado por la propuesta de alternativas que buscan impulsar reformas y transformaciones frente al proyecto educativo hegemónico que se había instituido en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La comprensión de las tensiones entre lo hegemónico y lo alternativo, sitúa la reflexión en el macro de la “historia interpretativa” (Braudel, 1997), la cual se convierte en una noción ordenadora en tanto permite desentrañar en el tiempo histórico la trayectoria de las políticas y las reformas educativas, sus alcances, logros, los sentidos y significados que tienen tanto para los actores que las han promovido, como para los sujetos a quienes están dirigidas (niños, niñas y maestros).

En la actualidad existe una preocupación de la sociedad por la infancia. Este creciente interés tiene que ver con el reconocimiento de los niños como actores y sujetos de derechos y políticas; esta dinámica ha obligado a la administración pública a asumir como prioridad en sus planes de desarrollo una política educativa para la infancia, a fin de disminuir las brechas de desigualdad e inequidad social que se gestan desde la primera infancia, lo que implica brindar una educación que garantice el ingreso temprano al jardín infantil y la escuela, su permanencia y el acceso a las herramientas de la cultura, indispensables para superar las inequidades generadas desde los primeros años de vida.

Estos procesos se articulan con nuevas demandas frente a la necesidad de conformar un sistema educativo diferente, que requiere generar propuestas distintas a las instituidas o hegemónicas y aportar a la construcción de conceptos y prácticas, desde los cuales se repiense el campo de la educación para la infancia, así como las formas más democráticas para integrar a los sujetos y los caminos para superar la inequidad y desigualdad que históricamente se ha presentado en nuestro país en cuanto la atención y educación de los niños y las niñas.

Hoy, de cara a las reformas educativas se constata que la educación de la infancia es una tarea inaplazable, y frente a este compromiso se observa que el Ministerio de Educación Nacional, después de veinte años de haber sido promulgada

la Ley General de Educación, aún no ha implementado ni garantizado el derecho a la educación consagrado en la Ley 115 de 1994 (República de Colombia, 1994), en la cual se estableció la responsabilidad del Estado de garantizar tres grados de educación en el nivel inicial y preescolar a todos los niños y las niñas del país.

En el diagnóstico realizado por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (República de Colombia, 1996) sobre la educación inicial y preescolar se señala la siguiente problemática que aún persiste en el país:

Baja cobertura y distribución inequitativa de la existente; desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia; prevalencia de la falsa idea de que es fácil educar a los niños pequeños y que por ello cualquiera puede hacerlo, sin tomar conciencia de la importancia decisiva que tiene la educación temprana en el desarrollo humano, ni en los perjuicios que una formación inicial defectuosa puede causar; carencia de infraestructura y apoyo tecnológico y de material pedagógico adecuado para el fomento de la creatividad en las primeras fases del ciclo vital; inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales, y de competencias o deficiencias mentales y sensoriales. (pp. 139-140)

No obstante, estas experiencias se articulan con nuevas demandas de la sociedad contemporánea, lo cual implica la necesidad de configurar un sistema educativo diferente que requiere ser analizado para visibilizar nuevos procesos y aportar a la construcción de conceptos desde los cuales se pueda repensar el campo de la educación para la infancia en el marco de las profundas tensiones del ideario político y pedagógico de la modernidad y las nuevas configuraciones de los sujetos en los contextos sociales, culturales y educativos.

En este sentido, el interés específicamente de este proyecto, es analizar los alcances que las reformas educativas y las políticas para la infancia han tenido en la historia reciente de Colombia, proceso que pretende interpretar las respuestas que diferentes sectores han generado a las problemáticas educativas planteadas en el país y que han construido caminos hacia transformaciones en los ámbitos de la vida social, política y cultural. Esta investigación mostrará cómo el Estado ha ido garantizando o no las condiciones de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y financiación indispensables para el ejercicio del pleno derecho a la educación de la infancia.

Las reformas educativas para la infancia promovidas en las últimas décadas (1982-2015), expresan tensiones y articulaciones en las que se concretan las intenciones, los deseos, las prácticas y los discursos de los diferentes actores. Tensiones que en la historia de la educación colombiana, se han generado por la propuesta de alternativas que buscan impulsar reformas y transformaciones frente al proyecto educativo hegemónico que se había instituido en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Estas alternativas, volcaron la mirada sobre la educación para la infancia, tanto así que se puede afirmar que a partir de los años noventa, la infancia ha ocupado un lugar importante en los programas de gobierno y la política pública, lo cual hace necesario reconstruir este proceso histórico propiciado por la Ley General de Educación, dinámica que implica entender los significados, los sentidos, las transformaciones, los resultados y los alcances que esta reforma educativa ha tenido en la educación para la infancia.

La valoración de los logros y dificultades de la política educativa reciente del país, sus tensiones entre lo instituido y lo instituyente, entre lo hegemónico y lo alternativo, tendrá sentido en la medida en que se reconozca lo que sucedía en el sector educativo antes de la promulgación de la Ley General de Educación, y logró explicar el contexto político en el que se desarrolló esta reforma educativa, las ideas, las intenciones y las propuestas de quienes inspiraron la reforma educativa de los años noventa, que en su momento se convirtió en una alternativa para superar la crisis educativa, modernizar al país en materia de educación y garantizarla como un derecho de todos y todas.

Entonces, para comprender el sentido de las reformas educativas para la infancia en Colombia, fue necesario problematizar el tema de la política educativa, lo cual requiere distinciones conceptuales que permitan diferenciar niveles de análisis, lógicas de articulación entre lo hegemónico y lo alternativo; las negociaciones, las tensiones y los conflictos derivados de los procesos democráticos, y la puesta en marcha de las políticas educativas. Conflictos que se presentan entre los sujetos que definen la política y los sujetos que la realizan, quienes luchan por sus intereses y posiciones en el ámbito de lo social.

En este sentido la hegemonía adquiere sentido en contextos coyunturales y relacionales, estos se encuentran delimitados por otras lógicas que en algunas ocasiones son contradictorias. La hegemonía puede ser entendida como una totalidad articulada de diferencias, un conjunto de momentos discursivos donde los espacios sociales y políticos están en constante redefinición, al desplazar las fronteras que constituyen la diversificación social. Lo que define los límites de la formación hegemónica son las prácticas articulatorias que se dan en un momento histórico determinado. Así, la hegemonía es la capacidad que tiene un grupo de sumar a sus intereses los de otras personas. Proceso que se da mediante el consenso o la violencia (Laclau y Mouffe, 2004).

De ahí la importancia de preguntarse en este estudio sobre el papel que juegan y han jugado las alternativas pedagógicas y sociales en el proceso de consolidación de las políticas educativas para la infancia en las últimas décadas. Al respecto surge el interrogante: ¿Quiénes son los sujetos que han promovido y participado en estas reformas educativas? ¿Qué efectos han producido sobre el conjunto de la educación y de manera particular en la educación inicial y preescolar? ¿Qué transformaciones en los sujetos, los discursos y las prácticas

pedagógicas se despliegan desde las políticas educativas y los programas de gobierno en el marco de esta reforma en educación inicial y preescolar? ¿Cuáles son y qué dicen los lineamientos, currículos, estándares y documentos de política que se han producido para la educación inicial y preescolar?

La investigación estableció una periodización de contexto, que aunque tiene en cuenta el tiempo histórico en el cual se da el desarrollo de la política educativa, su interpretación y análisis, no obedece a una lectura cronológica y lineal de los acontecimientos políticos. El discurso que se construye sobre la política educativa surge del entramado de las relaciones entre las dimensiones sociales, económicas y culturales en las que deviene lo hegemónico y lo alternativo.

Así se define en tres períodos:

Primer periodo, comprendido entre 1982 y 1994, caracterizado por la emergencia y consolidación del Movimiento Pedagógico Colombiano, liderado por el sindicato nacional de maestros de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), que desde 1979 se instaura como un actor político que pretendía impulsar transformaciones en el sistema educativo colombiano, el cual había heredado elementos estructurales como el alto peso a la educación privada; la segregación socioeconómica marcada entre la educación privada y la pública; la creciente desconfianza del Estado a la labor de los maestros; las discontinuidades y rupturas presentes entre los niveles del sistema educativo; la debilidad de la participación de otros sectores sociales en la educación; la falta de reconocimiento de la visión pedagógica sobre los problemas educativos la cual centraba la educación en la reproducción de métodos de enseñanza y al maestro como un operario del currículo escolar establecido, además de una visión tecnocrática de la educación que se impulsaba en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Segundo periodo, comprendido entre 1994 y 2004, tiempo en el cual se emite la Ley General de Educación y el Decreto reglamentario 1860 de 1994 (MEN, 1994b). Se establece como un tiempo en el cual se consolida y estructura la reforma educativa desde el Estado, mediante la organización del sistema educativo por niveles: educación preescolar; educación básica (básica primaria y básica secundaria) y educación media; la educación preescolar de tres grados se establece como un nivel obligatorio de la educación.

También se establecen los lineamientos curriculares (1998), los estándares de educación, los programas de formación y profesionalización docente, entre otros. Un periodo de búsqueda de estrategias para instituir las propuestas de la reforma educativa en las escuelas y colegios del país, una tensión entre lo instituido y esta propuesta educativa que deviene como instituyente, además de ser una lucha de contrarios entre lo que se pretendía desde el Estado (hegemónico) y lo que los maestros como actores que incidían en la política educativa consi-

deraban. En este periodo se elabora, por primera vez, un Plan Decenal de Educación, llamado “La educación un compromiso de todos 1996-2005”, como una apuesta nacional por la educación, producto de la reflexión colectiva y el debate sobre el camino que la educación colombiana debía tomar en los siguientes diez años, a fin de convertirla en un derecho y en la apuesta para el crecimiento y el desarrollo del país.

Al finalizar este periodo se produce lo que hemos considerado una contrarreforma realizada a nivel nacional, durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), llamada la “Revolución Educativa”, que tiene su origen en el mandato de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), la cual se realiza a partir de una serie de actos, leyes y decretos en los que se destaca el Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001 y los decretos 230, 1278, 1850, 3020 de 2002. Se considera esta política educativa como contrarreforma en la medida que inicia un proceso de reversamiento de las conquistas alcanzadas en materia de educación desde la década de 1990, por la Constitución Política y la Ley General de Educación, y ahonda la crisis de la educación pública, institucionaliza con mayor fuerza la desigualdad y la inequidad en la prestación del servicio educativo.

En general, la propuesta de política educativa durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez busca: la privatización y comercialización de la educación, aumentar la exclusión y las desigualdades educativas y disminuir las obligaciones económicas del Estado con la educación a partir de la eliminación de los subsidios y la flexibilización de la contratación de docentes en el sistema. Esta política fue desarrollada en Bogotá durante el periodo de Cecilia María Vélez White en la Secretaría de Educación del Distrito (Rodríguez, 2015).

Tercer periodo, comprendido entre 2004 y 2015, se caracteriza como un tiempo de reforma, especialmente en Bogotá, cuando a partir de 2004 el magisterio colombiano asume la dirección de la Secretaría de Educación y desde allí impulsa una propuesta educativa que tiene como objetivo desarrollar los postulados de la Ley General de Educación, especialmente en el fortalecimiento y la defensa de la educación pública, y que hasta el momento estaban aplazados. Se plantea por primera vez a nivel distrital una política para la infancia y la adolescencia: “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia se vive una vez” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a), que se convierte en el derrotero de la política educativa de las siguientes administraciones de la ciudad.

En este periodo se da cuenta también de los desarrollos de la política a nivel nacional, que toman como ejemplo y desarrollan a nivel de país muchos de los programas llevados a cabo en Bogotá; en 2005 se crea el “Programa de apoyo para la construcción de la política de primera infancia. Política de primera infancia”, recogiendo las recomendaciones realizadas en el Plan Decenal de

Educación (1996-2005), el cual establecía la necesidad de desarrollar un componente pedagógico en la atención a la primera infancia. Este programa nace con el “objetivo de definir un marco institucional y un sistema de gestión local, regional y nacional que permitiera garantizar los derechos de la primera infancia, ampliar coberturas, mejorar la calidad del programa y buscar estrategias para empoderar a las familias y a la comunidad” (Cinde, 2006, p. 78).

Posteriormente se expidió la Ley 1295 de 2009, que contiene “los principios, objetivos, metas y estrategias para la educación y protección integral de las niñas y los niños en la primera infancia, y en atención a los derechos consagrados en la Constitución Política y en las leyes” (República de Colombia, 2009, p. 82). Esta Ley sirvió de soporte legal para la creación del programa “Estrategia de atención integral para la primera infancia ‘De Cero a Siempre’”. Finalmente, en 2016, mediante la Ley 1804, “se estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre” (República de Colombia, 2016).

Esta periodización parte de buscar en el pasado el devenir de las políticas educativas para la infancia, proceso que hunde sus raíces en la reforma educativa de los años noventa, discurso desde el cual se ha configurado en gran medida, los currículos, los contenidos, la organización estructural y funcional de la educación, las modalidades de atención y los modelos y las prácticas para la educación de la infancia en la actualidad.

El estudio se desarrolla desde la investigación cualitativa documental, que centra la mirada en la producción discursiva desde la política, la pedagogía y la educación en una época determinada. Estos discursos se constituyen en el archivo documental de la investigación, y al ser asumidos como textos develan las intenciones, los sentidos y las significaciones de quienes los han producido en corto, mediano y largo plazo, además, dan cuenta de las transformaciones y contribuciones sociales logradas en materia de la educación para la infancia.

La investigación cualitativa documental, facilitó desentrañar los significados y los sentidos de lo hegemónico y lo alternativo de las reformas educativas para la infancia, propuestas y desarrolladas en Colombia entre 1982 y 2015. Permitió preguntarse por los sujetos, los discursos y las prácticas que se insituyeron en dichas reformas; por las continuidades y los desplazamientos de la política, por los lineamientos curriculares y pedagógicos, estándares, planes de desarrollo, planes sectoriales y planes decenales.

Desde el análisis a estos discursos de política se logra evidenciar que las propuestas alternativas en Colombia, y específicamente en Bogotá, han instaurado nuevos discursos pedagógicos y políticos en relación con la educación, y han logrado integrar la diversidad cultural, social y política del país, a la problemática de la garantía del derecho a la educación con calidad para los niños y las niñas de nuestro país.

En materia de educación para la infancia, Colombia ha venido superando el paradigma del asistencialismo como una propuesta hegemónica que se instaló desde el inicio de la atención y el cuidado de la infancia en los diferentes programas de gobierno e instituciones, y transita hacia el paradigma de la educación y el desarrollo integral del niño y la niña como una propuesta alternativa. En este sentido, otra tensión en las políticas públicas tiene que ver con la promulgación de los lineamientos curriculares, los cuales tienen como objetivo mejorar la enseñanza y los aprendizajes en la educación inicial y orientar la práctica pedagógica, una propuesta que se articula desde lo hegemónico, en tanto estos documentos en Colombia han cobrado una importancia significativa desde 1994, como orientadores de la formación de niños y niñas, de la enseñanza y el aprendizaje en las instituciones educativas, así como de las prácticas pedagógicas de maestros y maestras; si bien estos no pretenden ser una receta nacional para la elaboración del currículo, sí señalan aspectos obligatorios para que las comunidades puedan construir y organizar sus planes de estudio.

En síntesis, en la historia de la política educativa se puede decir que durante muchos períodos el concepto de maestro que predominó en los documentos de los lineamientos curriculares y pedagógicos era el de un maestro líder, intelectual de la educación, un pedagogo, un sujeto capaz de transformar y de llevar a cabo reformas. Una idea alternativa frente a la noción del maestro como ejecutor de un currículo, tanto así que hoy el maestro en las políticas públicas de infancia se nombra como “un agente educativo”, es decir, uno más de los adultos cuidadores que desarrollan la política, lo que desconoce la formación de los maestros y sus saberes especializados.

Asimismo, el sujeto niño y niña también se ha transformado, convirtiéndose en el centro de nuevas miradas, hasta reconocerlo hoy como un sujeto de derechos y sujeto de política, capaz de participar en la construcción de su conocimiento: un sujeto con agencia, participativo y democrático.

Finalmente, agradecemos al Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico (CIDC) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por el auspicio económico y apoyo administrativo brindado al grupo de investigación Infancias; también agradecemos a los proyectos curriculares de Especialización en Infancia, Cultura y Desarrollo y a la Maestría en Infancia y Cultura, por brindarnos los espacios académicos para desarrollar el proyecto en la modalidad de pasantía de investigación en el énfasis de Historia, Imaginarios y Representaciones Sociales de Infancia. Expresamos un profundo agradecimiento a la doctoras Marcela Gómez Sollano y Martha Corenstein Zaslav, coordinadoras del programa de Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL) México, Argentina-Colombia, quien gentilmente nos posibilitó la vinculación al proyecto “Políticas y reformas educativas en la historia reciente de México en el contexto latinoamericano: tensiones, formas de

articulación y alternativas pedagógicas”, investigación que realizó la publicación del libro *La disputa por la educación: tensiones y articulaciones en el marco de las reformas educativas de México y América Latina*, y del cual somos autoras del capítulo “Políticas y reformas educativas para la infancia en Colombia (1982-2015). La experiencia de Bogotá”.

Agradecemos también el compromiso y el estudio juicioso y riguroso de los estudiantes Margarita Nivia, Sonia Patricia Silvia, Juan Hernán Parra, Sandra Ximena Buitrago, Mireya Quintero y Paula Andrea Duarte, quienes desarrollaron su pasantía de investigación y su trabajo de grado en el marco de este proyecto.

Primera parte

Análisis de las políticas educativas para la infancia en Colombia

1982-2015



La interpretación en clave de tiempo histórico sobre la reforma educativa, promovida desde la Constitución Política de 1991, la Ley General de Educación y la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se realizó desde los discursos registrados en diferentes documentos, y una noción de infancia que la define como una construcción social, como una categoría histórica que se ha ido configurando entre las tensiones suscitadas por las propuestas hegemónicas y las construcciones alternativas lideradas por diferentes grupos sociales y políticos.

El objeto de estudio de la historia de la educación en Colombia son los seres humanos, sus pensamientos, actuaciones y prácticas insertas en la realidad social, en el tiempo y en el espacio, lo cual permite a esta investigación indagar las continuidades, las discontinuidades, las rupturas y los desplazamientos que se han dado en el campo de la política educativa para la infancia, desde el enfoque de los sujetos, los discursos y las prácticas.

En esta perspectiva, la construcción social de la infancia, desde el campo de las políticas educativas, se interesa por comprender cómo se entrelazan, se correlacionan, se manifiestan y confluyen lo material y lo ideológico; los discursos de la política educativa para la infancia, con las prácticas pedagógicas; las propuestas hegemónicas con las propuestas educativas alternativas; pero también la manera como los sujetos sociales han significado y le han dado sentido a las reformas educativas; los alcances y los logros de esa reforma educativa iniciada con las ideas del Movimiento Pedagógico, que se concreta en la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación, así para este estudio “La historia no es secuencia determinada, es creación, emergencia de alteridad radical, incesante auto-transformación y creación de nuevas formas de ser que no obedecen a un esquema de determinidad” (Anzaldúa, 2010, p. 27).

Este enfoque de la historia permite abordar el devenir y la construcción de la reforma y de las políticas educativas para la infancia, formuladas en las tres últimas décadas en Colombia, desde sus inicios, descubrir las ideas, los discursos, los saberes y las prácticas desde las cuales se ha consolidado y la forma como estas ideas se han ido ordenando para responder a la transformación de la educación para la infancia, en medio de tensiones, desplazamientos y rupturas.

Se configura así, en Colombia, una línea de interpretación desde la cual se problematizan las ideas y propuestas de la política educativa para la infancia, su lugar en los planes y programas de gobierno, así como en las instituciones

y los espacios sociales encargados de la protección, la educación y el cuidado de los niños, donde se producen las tramas que desde los sujetos, los discursos y las prácticas le confieren sentido y significación a la infancia, en el marco de la complejidad social y política que vive nuestro país.

Las políticas son expresión de procesos históricos que varían su contenido en función de los paradigmas hegemónicos existentes en un determinado momento o también debido a coyunturas que obligan a ciertas rupturas en el ámbito de lo educativo. Las reformas pueden implicar continuidad, repetición o rupturas de las políticas existentes en el marco de la hegemonía.

Capítulo I

Contexto de las políticas educativas para la infancia en América Latina

Cecilia Rincón Verdugo
Paula Andrea Duarte

Las políticas públicas buscan definir el espacio de lo público y por tanto regular lo social. En el caso de la política educativa, sus transformaciones han sido una forma de regulación, con una intencionalidad discursiva para construir un sentido de “cambio y de progreso”, ir hacia una mejora en materia de educación para la infancia; aun cuando en la práctica, a veces no logran modificaciones en las realidades que busca cambiar. Las políticas discursivamente promueven unos imaginarios sociales instituyentes que devienen de una promesa de cambio de lo instituido, que convierten a esta política en reforma al alterar las prácticas y las formas de pensar de los sujetos actores de la educación para la infancia.

En este sentido, cada política y reforma sugiere luchas de poder entre el orden instituido o hegemónico y los grupos o ideas que disputan un lugar en el marco de la hegemonía. Por lo tanto, siempre una política o reforma será una imposición y regulación del orden educativo que podrá ser, más o menos, negociado con los afectados directamente; en tanto las reformas en el campo educativo implican relaciones de fuerza y disputas que buscan legitimar unas ideas, unas miradas, unas formas de organización, unas prácticas y unos imaginarios sociales sobre la educación y la infancia en este caso.

En este marco, la política para la infancia que busca en Colombia legitimar a los niños y las niñas como sujetos de derecho y políticos, se asume como un conjunto de **objetivos** colectivos considerados necesarios o deseables para mejorar la calidad de vida de los niños y niñas colombianos, que estructuran

medios y acciones, con la finalidad de orientar las prácticas y los discursos de los sujetos encargados de la infancia, con el fin de **modificar la situación de la infancia, su realidad** percibida como insatisfactoria o problemática y su experiencia de vida (Roth, 2002, citado por Rincón y Triviño, 2016).

Sin embargo, en el marco de América Latina históricamente en la práctica, las políticas y las reformas educativas se han caracterizado por disputas entre lo hegemónico y lo alternativo en tanto siempre se han identificado por³:

- Ser procedentes de grupos en el poder.
- Estar sustentadas en la creencia de que una ley educativa opera solo por el hecho de ser decretada y logra impactar la realidad en su totalidad.
- No entender que los cambios son procesos sociales y de aprendizaje de los actores del escenario educativo.
- No tener en cuenta a los protagonistas de los procesos educativos.
- Promover propuestas que nutren modelos educativos que no tienen en cuenta a los sujetos de la educación y sus necesidades contextuales.
- No saber cómo construir políticas educativas y reformas desde consensos sociales que permitan instaurar los sentidos, significados y prácticas instituyentes.

Desde esta mirada, y como se mostrará a continuación, las reformas educativas en América Latina y en Colombia se han caracterizado por ser imposiciones regulatorias que definen las prácticas pedagógicas, que en la región debido a su diversidad geográfica y cultural ha asumido diferentes formas y fondos que han impedido situar el sentido de unidad en la región⁴.

Después de la Segunda Guerra Mundial se marca un nuevo orden mundial que trae consigo un modelo económico y político denominado “desarrollista o de sustitución de importaciones”; que se caracteriza por instituir políticas proteccionistas en términos arancelarios; promover una fuerte intervención del Estado en materia de inversiones, fomentar políticas salariales de forma que permitieran la incorporación de segmentos de obreros al mercado y la creación de un Estado que impulsara políticas sociales y ampliara la demanda de los asalariados (jubilaciones, prestaciones sociales, etc.) (Osorio, citado por Millán y Ortiz, 2013).

En el marco de esta doctrina económica, que posteriormente incorpora los aspectos sociales (debido a que en primera instancia lo social era considera-

3 Ver al respecto Pérez, Uprimmy y Rodríguez (eds., 2007).

4 Ver al respecto Rincón y Triviño (2016).

do como algo residual), la educación “tiene un papel específico que cumplir, de carácter estrictamente instrumental. Su misión es ser un medio para el desarrollo de la sociedad y su función la de ocuparse de la formación de los recursos humanos necesarios para el crecimiento económico” (Fernández y Aguerriondo, 1977, p. 18), ya que los procesos productivos requerían un “mayor nivel educativo para la mano de obra, tanto de nivel superior y técnico como de educación básica y alfabetización”, una mano de obra que a su vez respondiera a las necesidades de la economía de consumo que se estaba creando, lo que requería un mayor número de consumidores de bienes y servicios, que hasta el momento habían sido exclusivos de ciertos sectores sociales (Fernández y Aguerriondo, 1977, p. 15).

Según Laclau y Mouffe, con la segunda posguerra⁵ surgen cambios a nivel de las relaciones sociales y se consolida una nueva formación hegemónica, la cual “articula modificaciones a nivel del proceso de trabajo, de la forma estatal y de los modos de difusión cultural dominantes, que van a transformar profundamente las formas sociales existentes” (1987, p. 264). A nivel económico, esto se ejemplifica en el cambio de “régimen extensivo a un régimen intensivo de acumulación”, donde se extienden las “relaciones capitalistas de producción al conjunto de las relaciones sociales, y la subordinación de estas últimas a la lógica de la producción para el beneficio” (1987, p. 264), en otras palabras es “la articulación entre un proceso de trabajo organizado en torno a la cadena de montaje semiautomática, y un modo de consumo caracterizado por la adquisición individual de mercancías producidas en gran escala para el consumo privado” (1987, p. 64).

En este sentido, la educación, catalogada como un modo de difusión cultural, empieza a adquirir protagonismo al concebirse como medio para el desarrollo social, al cumplir su función de preparación del recurso humano o de la fuerza de trabajo para la apropiación de tecnologías, lo que aumenta la productividad y con ello el crecimiento económico. Esta idea se ve reforzada con la *teoría del capital humano*, para la cual la educación es una “inversión para el desarrollo, ya que genera mayores beneficios a través del aumento del sueldo a los individuos y favorece la movilidad social [...], una mayor formación repercute de manera positiva en la productividad y, por tanto, en el crecimiento económico”. Se considera a las personas como *factores de producción*, siendo indispensable su capacitación, y planteando la posibilidad de salir del subdesarrollo por medio de la inversión pública en educación (Millán y Ortiz, 2013, p. 75).

5 Despues de la Segunda Guerra Mundial, empieza un periodo conocido como “la edad de oro del capitalismo” o “el boom de la posguerra”. Comprende el final de la confrontación bélica (1945) y la crisis del petróleo (1973), esta época se caracterizó por el crecimiento económico sin precedentes y el enfrentamiento de los Estados Unidos y la Unión Soviética en la Guerra Fría (1948-1989).

En el proceso de implementación, a nivel político y económico del modelo desarrollista, se crean organizaciones y recurso humano experto en orientar e implementar desde las realidades del contexto regional el proceso de desarrollo propuesto. Se partía de la base que el modelo *puede y debe imitarse*, atribuyendo que lo que hace que los “países periféricos no se hayan desarrollado es la falta de organización racional en sus estructuras; es decir, que dado un objetivo —en este caso el denominado desarrollo— basta con una adecuada organización y racionalización de los medios y recursos para ser obtenido”, siendo para ello de gran importancia la planificación, la cual permitiría organizar y orientar los procesos económicos y sociales para tal fin (Fernández y Aguerrondo, 1977, p. 18).

Es en este marco que en 1948 nace la Comisión Económica para América Latina (Cepal), un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), que impulsa la intervención del Estado como regulador del mercado para alcanzar el desarrollo económico y social, vela además por los derechos ciudadanos, motivo por el cual la pobreza y la inequidad se convierten en asuntos de interés para el Estado (Millán y Ortiz, 2013). A la par de este proceso de creación de organizaciones de cooperación internacional, en ese mismo año (1948), la educación como derecho es incorporada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A partir de este acontecimiento político se establece la **gratuidad y obligatoriedad** para la instrucción elemental.

De esta forma, la segunda posguerra trajo un nuevo orden mundial, donde la educación es un derecho humano, se plantea su gratuidad y obligatoriedad al menos en el nivel fundamental, y se concibe en el modelo desarrollista de las décadas del cincuenta al setenta como medio para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social; compromiso que asumieron los Estados y que se fue transformando frente a las dinámicas económicas que surgen en los años ochenta y que cambian drásticamente en los noventa con la implementación del modelo neoliberal.

La implementación de los modelos económicos internacionales en América Latina y el Caribe, plantearon desafíos frente al accionar político y social en la región, especialmente en el ámbito educativo, el cual se fue transformando acorde con los planes regionales o mundiales que se trazaban desde los organismos internacionales, al cambiar el énfasis de las políticas educativas conforme con las coyunturas o temas de interés para los modelos propuestos; dando en determinadas épocas mayor énfasis a la cobertura y alfabetización, y así ir trascendiendo a temas de equidad, universalización y calidad.

A partir de la década de los años setenta, momento en el que América Latina atraviesa cambios políticos y sociales ligados a las dictaduras militares y resultado de los cambios económicos producto del modelo desarrollista, se evidencia la preocupación de los distintos Estados por producir una nueva reforma a la educación

pública, parten de los presupuestos teóricos de la planeación educativa de larga duración, con la que se buscaría alcanzar la equidad educativa, surgiendo en este sentido el Plan Principal de Educación (PPE), que muestra especial interés en que la educación básica sea entre 8 y 10 años, por lo que la alfabetización y ampliación de la cobertura tienen especial atención en este proyecto; además menciona la importancia de otros programas destinados a la atención de la primera infancia en zonas marginales y la alfabetización de la población adulta.

En Colombia, según Quiceno (2002), para finales de la década de los sesenta se había implementado una “educación industrial con un modelo tecnológico, que remplazó la pedagogía activa y sus métodos por nuevos modelos de enseñanza y aprendizaje que provenían de la conducta, la administración, la planeación administrativa y el currículo” (p. 101), y que respondían a la necesidad de adecuar las instituciones al nuevo orden mundial, por lo que este tipo de educación buscaba en su discurso disminuir la pobreza, alcanzar el desarrollo y establecer una educación para todos, entre otros elementos.

Este modelo de educación de carácter instruccional, que se apoyaba en la tecnología educativa, la planeación y la administración educativa, entre otros elementos, se impuso en América Latina y en Colombia entre 1950 y 1975. No obstante, en Colombia, para finales de la década de los setenta, surge la propuesta de Escuela Nueva y se empieza a gestar un “movimiento de crítica, de oposición, de reacción, de rechazo y olvido de la escuela y la educación (modelo de fábrica, industria, instrucción ocupacional)” (Quiceno, 2002, p. 106) que había imperado hasta entonces.

América Latina en la década de los setenta

En los años setenta, la Unesco, la Cepal y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llevan a cabo el proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*, el cual consistió en la realización de investigaciones sobre situaciones socio-educacionales y problemas específicos del sector educativo, con el propósito de establecer un panorama general sobre sociedad rural, educación y escuela; la educación y el empleo en América Latina; inercias y cambios en los sistemas educativos y universidad⁶; buscando de esta forma

6 El proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe* buscó crear un marco de referencia para la creación de propuestas de trabajo para acciones educativas en la región, por lo que se dividió en tres etapas: “En la primera de ellas se realizó un número considerable de investigaciones sobre casos nacionales, situaciones socio-educacionales y problemas específicos, apoyados, en la mayoría de los casos, en estudios empíricos originales y en el análisis y elaboración de la información estadística y la documentación existentes. En la segunda etapa se elaboraron los informes por áreas temáticas, retomando los estudios de la etapa anterior, para finalmente, en la última etapa del proyecto, realizar el Informe final, de los estudios anteriores” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 10).

establecer los puntos críticos en relación con la educación, además de plantear algunas recomendaciones a tener en cuenta en los procesos de planeación educativa en la región. El proyecto recoge experiencias locales, datos estadísticos e investigaciones existentes a la fecha, además presenta un esbozo importante sobre la relación entre el modelo de desarrollo impulsado hasta el momento y la educación en la región.

El proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*, además de presentar una radiografía sobre la situación educativa de la región, hace un aporte importante al campo de la investigación educativa que para la época era escasa en la región, especialmente en el área de escuela rural⁷, siendo esta precisamente uno de los ámbitos de mayor interés en el proyecto, si se tiene en cuenta la creciente pobreza de las poblaciones indígenas y campesinas, además de las marcadas diferencias entre lo urbano y lo rural, pues presenta básicamente el contexto de creciente inequidad y falta de maleabilidad del modelo de desarrollo propuesto para la región.

Ejemplo de la realidad y problemática educativa para la época son las altas tasas de deserción escolar, donde se identificó que, pese a que la capacidad de retención escolar del sistema educativo formal en el área rural había tenido una importante mejora entre 1960 y 1970, no logra ser satisfactorio, en tanto en el ciclo de primaria el 85 % de los que ingresaron abandonan el sistema educativo, lo cual según la Unesco, Cepal y PNUD (1981a) implica que pocos países de la región conseguían que su sistema educativo formal retuviera al 50 % de estudiantes más allá del cuarto grado de primaria en las zonas rurales. Por otra parte, en lo que respecta a la repitencia escolar, se encontró que “el mayor porcentaje de repetidores se localiza en los tres primeros grados y que, en las zonas rurales, los porcentajes de repetición duplican, en algunos casos, a los del sector urbano (Unesco/Orealc, 1977, citado por Unesco Cepal y PNUD, 1981b, p. 32).

De acuerdo con las cifras reportadas por Unesco Cepal y PNUD (1981a), se identifica que la situación más crítica en deserción se encuentra en el área rural, especialmente en Centroamérica en países como Nicaragua y El Salvador, donde el porcentaje de niños que no asisten o asisten sin instrucción, es decir por primera vez, triplica el porcentaje para áreas urbanas en el mismo rango. El mismo comportamiento se evidencia en países como Costa Rica (2 % urbana) y Chile (2,8 % urbana), que a pesar de tener el menor porcentaje en este rango, la diferencia entre la zona urbana y rural se mantiene, en el primer caso se triplica la diferencia de lo rural a lo urbano, y en el caso de Chile, se duplica dicha diferencia.

7 A esto se hace referencia en uno de los informes, especialmente sobre educación rural: “la escasez de investigaciones educativas ha planteado dificultades adicionales. Además, las investigaciones se centran en el estudio de las situaciones más deterioradas, con lo que se corre el riesgo de presentar una visión distorsionada de la realidad” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 5).

Tabla 1. Escolaridad de los niños de doce años según el área geográfica de once países de la región, 1970

País	No asisten, con menos de tercer grado		No asisten, con tercer grado y más		Asisten, con menos de tercer grado		Asisten, con tercer grado y más	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Costa Rica	6,4	2,0	11,9	4,0	7,9	4,0	73,8	90,0
El Salvador	41,4	14,2	4,5	1,3	22,3	20,2	31,8	64,3
Honduras	38,3	11,4	9,6	7,2	19,6	15,3	32,5	66,1
Nicaragua	64,2	16,4	2,1	1,1	13,9	22,1	19,8	60,4
Perú	35,6	14,5	2,5	2,1	28,0	21,4	33,9	62,0
Panamá	17,0	2,5	7,1	3,5	19,4	6,7	56,5	87,3
Paraguay	12,4	4,6	4,2	2,6	27,2	14,3	56,2	78,5
República Dominicana	34,8	18,4	8,4	9,1	18,9	16,3	37,9	56,2
Brasil	45,0	15,6	7,0	5,0	20,8	20,6	27,2	58,8
Chile	8,6	2,8	4,6	2,2	24,3	8,9	62,5	86,1
México	25,2	6,4	8,6	6,5	18,0	9,0	48,2	78,1

Fuente: Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 65

En Colombia, por ejemplo, se encontró que para la tasa de deserción del corte de 1969-1974, en las zonas rurales habían abandonado el 74,1 % de los hombres y el 71,1 % de las mujeres, al terminar el tercer año de la educación formal (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 33). En este mismo corte, se identificó un mayor promedio de años de estudio en la zona urbana, lo que aumentó la diferencia educativa entre el campo y la ciudad, ya que “el promedio de años de

estudio de la población urbana, en 1964, era 1,3 veces mayor que el de la población rural y en 1973 esa diferencia pasó a ser de 2,1" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 40). A esto se suma,

el carácter universalizante, académico y extenso de la currícula, con poca adaptación a las condiciones locales y que no toman plenamente en cuenta las necesidades de los alumnos y de la sociedad. Se sostiene que sus contenidos son concebidos a partir de situaciones no rurales y sin consulta a los docentes o a la población de estas áreas y que su **metodología** basada en asignaturas aisladas, fomenta la fragmentación del aprendizaje y, por lo tanto, de la realidad (Unesco/Orealc, "Evolución...", 1977; Unesco/Orealc, "Notas...", 1978, Flood y Tobín, 1978). Esta falta de flexibilidad y agilidad para responder a las demandas de la población y la persistencia en prácticas educativas tradicionales, redunda en que la escuela en el medio rural no sea sino un traslado del esquema urbano, disminuido y deformado (Proyecto "Red...", 1977; Lourié, 1976, Prada, 1978).

En cuanto a los contenidos de los programas, se afirma que en ellos se concientan las mayores críticas y juicios adversos. En oportunidades, son formulados de manera tan minuciosa que no dejan ninguna libertad a los docentes por lo que algunos de éstos no les dan cumplimiento, mientras que otros sólo se preocupan de hacerlo formalmente. (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 69)

Es así como las actividades escolares, que se realizan en el marco de un calendario y horario determinado "no tienen en cuenta las características de la vida local, del clima y los períodos de zafra u otros trabajos del ciclo agrícola" (Matos Mar, 1978, Prada, 1978; citado por Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 69), reproduce un sistema educativo urbano en un contexto rural, donde las condiciones administrativas y organizativas no son satisfactorias ante las necesidades educativas del campo. Es así como "los asentamientos rurales parecen tener dificultades para expresar sus propios modelos alternativos (si es que los tienen) de organización escolar y, dadas las desigualdades sociales existentes, pareciera que hubiera que partir necesariamente de un alto nivel de intervención por parte del Estado" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 70), planteándose dentro de dichas alternativas la enseñanza diferenciada versus la enseñanza básica común.

En este marco, se identifica el rol del docente, especialmente rural, como "agentes sociales explícitamente designados por una institución a la que, en la división técnica y social del trabajo, le corresponde directa o indirectamente, exclusiva o parcialmente, producir aprendizajes vinculados con la reproducción generacional de los agentes sociales". Es decir, es *trabajador directo* en los espacios de articulación de la oferta y demanda educativa, que a su vez le plantean unas demandas frente a tres sectores, "a) la institución que lo designó; b) el

público y la materia prima en cuyo proceso directo de transformación trabaja; [y] c) la sociedad nacional en la que se inserta desde esa posición que ocupa" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 87).

En otras palabras, el maestro está enmarcado en múltiples relaciones que demandan de su accionar una repuesta frente a la institución en la que trabaja, los niños y padres de familia involucrados en el proceso de escolarización y finalmente la sociedad, que le reclama la responsabilidad de educar acorde con las necesidades del contexto, pero sin herramientas ni prácticas contextualizadas a las necesidades poblacionales; con la finalidad última de reproducir aprendizajes catalogados como necesarios para la posterior inserción al mundo laboral de hombres y mujeres con mejores oportunidades de crecimiento económico y movilidad social.

En este orden de ideas, y de acuerdo con lo planteado por Unesco, Cepal y PNUD (1981b), el niño es concebido como "agente social en proceso de reproducción generacional", es decir, la materia prima a transformar, que es afectada por el proceso pedagógico, donde las actividades escolares generan una "serie de relaciones y de aprendizajes que van más allá de los previstos en el currículo". Así, pues, es indispensable para los procesos de escolarización dividir la infancia en dos etapas: antes y después de asistir a la escuela, no obstante, para los niños rurales, "la segunda etapa puede implicar comenzar a vivir el conflicto entre la cultura que le entrega el sistema educativo formal y la cultura que ha interiorizado [en su hogar] y que aplica en su vida cotidiana", donde el conflicto se acrecentará mientras mayor sea la diferencia cultural, o sea, mientras se busque implementar un modelo urbano sin tener en cuenta las características particulares de las comunidades rurales; a esto se le suma que "las urgencias de la subsistencia, las deficiencias de la nutrición, las enfermedades, las condiciones climáticas, inciden en la duración y el aprovechamiento [que el niño tenga] de su *exposición escolar*" (pp. 144-145).

Es decir, que el maestro y el estudiante son parte de un proceso productivo, por lo que sus acciones se enmarcan en las relaciones de capital, en las demandas del sistema productivo y la oferta que desde la escuela se brida para suplir las necesidades del mercado y alcanzar el desarrollo económico deseado; desdibujándose en esta relación la función social y cultural de la escuela o cualquier otro elemento relacionado con funciones o roles fuera del sistema productivo, lo que afianza las relaciones hegemónicas propuestas por el capitalismo y sus formaciones en los países latinoamericanos, y desconoce elementos culturales, particularidades poblacionales y geográficas, que acrecentarían problemas de inequidad entre el campo y la ciudad.

Al apreciar las políticas educativas que se adoptaron en América Latina, se debe tener presente que son la:

Expresión fundamental de los instrumentos de acción del Estado en dicha área. Son opciones dirigidas a resolver problemas y forman parte de un proceso político más amplio. Se expresan por medio de acciones y omisiones que reflejan una orientación predominante, resultado de un juego de apoyos, resistencias y negociaciones, en función de la estructura de poder vigente. (Solari et al., 1977, citado por Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 186)

Vemos como estas son la manifestación de la capacidad de un grupo social de sumar a sus intereses las voluntades de otros grupos sociales, lo que impone su forma de ver el mundo, su ideología y constructos culturales, y establece unas relaciones particulares entre el grupo social dominante y el grupo subordinado (Gramsci, 1975), relaciones que se reflejan en el juego de negociaciones, apoyos y resistencias, que permiten mantener la estructura de poder vigente, legitimándola por la fuerza o el consenso de la ideología hegemónica, que en este caso es la idea de la educación como medio para alcanzar el desarrollo.

Es así como lo hegemónico, de acuerdo con Laclau y Mouffe (1987), se concreta en el Estado, el cual es un conjunto de organismos que unifica y concreta las representaciones y produce unas articulaciones discursivas desde la potencia de una clase social, donde el sujeto es un individuo considerado desde la generalidad y se vuelve abstracto como ciudadano; estas articulaciones son materializadas en las políticas, donde lo hegemónico es el resultado de las negociaciones entre los sujetos o de intereses colectivos en articulaciones discursivas que en un determinado momento pueden ser contradictorias; y es gracias a dichas articulaciones que se logra la organización social con sentido de unidad, lo que establece una visión del ser humano como parte de una totalidad integral, es decir, de la sociedad.

La política como práctica articulatoria, a su vez refleja los conflictos y las resistencias presentes en los diferentes sectores sociales que terminan afectando de distinta forma a la población de acuerdo con las áreas que se presenten como prioritarias o de interés para las decisiones políticas. En consecuencia, durante las décadas de los años sesenta y setenta, las políticas educativas en la región impulsaron

[...] un notable crecimiento cuantitativo de los sistemas escolares, posibilitando la extensión de la oferta a sectores masivos de la población, alcanzándose [...] altos porcentajes de cobertura, especialmente en zonas urbanas. También la matrícula escolar se ha incrementado significativamente en las zonas rurales de todos los países de la región, ampliándose la cobertura a capas de la población antes no alcanzadas por los sistemas educativos. Sin embargo, tanto las tasas de crecimiento de la matrícula como las de cobertura han sido menores para las zonas rurales que para las urbanas. (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 186)

Tabla 2. Matrícula de la educación primaria por zona urbana y rural 1957-1978

Cuadro IV.14 América Latina: matrícula de la educación primaria por zonas urbana y rural (1957-1978) (en miles)						
Año	Total		Urbana		Rural	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1957	21.235	100	15.412	58.7	8.770	41.3
1960	26.166	100	13.412	58.9	10.754	41.1
1965	34.073	100	20.376	59.8	13.697	40.2
1970	43.455	100	27.159	62.5	16.296	37.5
1975 a	52.172	100	33.181	63.6	18.991	36.4
1978 a	56.126	100	36.033	64.2	20.093	35.8

a/ Para hacer posible la comparación se consideró a Brasil con la estructura antigua del nivel primario (4 grados). Si en 1978 se considerará a Brasil en su estructura actual (9 grados primarios), la región presentaría un 67.6% de matrícula de educación primaria urbana, y un 32.4% rural.

Fuente: Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 12

Como se evidencia en el cuadro anterior, el porcentaje de matrícula primaria fue aumentando progresivamente, pasando de 58,7 % a 64,2 % en la zona urbana, es decir, tuvo un aumento de 5,5 %; misma proporción que se encuentra, pero en la disminución de matrícula en educación primaria en la zona rural, la cual pasa de 41,3 % en 1957 a 35,8 % en 1978.

En este sentido, de acuerdo con el informe de la Unesco, quedan dos grandes desafíos a los que los países de la región deben enfrentarse en la reformulación de sus políticas educativas, por una parte “la incorporación a la escuela de los sectores que aún se encuentran marginados por razones sociales, culturales y geográficas” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 187) y por otra, “la permanencia en la escuela de amplios grupos poblacionales recientemente incorporados, pero cuya retención dentro del sistema es altamente

deficiente" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 187), especialmente en las áreas rurales donde se establece que la mayoría de estudiantes solo llegan a tercer grado antes de desertar. Sumado a esto,

La orientación economicista y desarrollista predominante en las primeras épocas de la planificación y el fuerte acento tecnocrático que se impuso posteriormente a esas tareas, por lo menos en buen número de países, hizo que las preocupaciones se centraran en la enseñanza media urbana y en la superior, y en las vinculaciones entre la oferta educativa y la demanda de recursos humanos por parte de los sectores productivos. Esto originó un relativo desinterés por el análisis de los problemas y las alternativas respecto de la educación básica, muy especialmente la de las áreas rurales. (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 188)

Otras dificultades que se identificaron en este periodo frente a la planeación educativa, fue en primera instancia, "el planeamiento global, de tipo tecnocrático y con orientación económica o administrativa, descuidándose aspectos esenciales como los de orden cultural, social y aún pedagógico" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 191), además de la rigidez administrativa, que se manifiesta entre otras cosas (burocratismo y formalismo), en la tendencia a aferrarse a las "características de su propia estructura y de sus procedimientos habituales", por lo que frente a intentos de:

cambios pedagógicos, ya sea impulsados por las autoridades políticas, por los planificadores y técnicos o por los propios docentes o los grupos comunitarios de base [...] genera estrategias de resistencia que] puede adoptar diversas modalidades: el rechazo cuando la propuesta proviene de las bases; la indiferencia o resistencia pasiva cuando se origina en oficinas técnicas; la desnaturalización de la propuesta a través de una actitud falsamente conformista cuando es impulsada por el nivel político. Esta característica, que es uno de los factores que explican las dificultades para la transformación de los sistemas educativos, ha bloqueado innumerables propuestas de cambio. Por otra parte, debe señalarse que esto ha evitado, en algunos casos, la imposición de propuestas retrogradas o negativas. (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 196)

Es así como dicha articulación discursiva muchas veces no llega a permear otros espacios, ya que las estrategias de resistencia dejan vacíos que continúan reproduciéndose, constituyéndose como espacios de contingencia donde surge la posibilidad de propuestas alternativas; propuestas de aquellos que no se encuentran representados o incluidos en las políticas públicas y que continuarán buscando estrategias para manifestar sus intereses hasta que sean asimilados por una articulación discursiva planteada desde los poderes estatales, es decir, desde la hegemonía.

De acuerdo con el proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*, es posible establecer que para finales de la década de los setenta hay una fuerte preocupación por la equidad en la educación, ya que se dio un enfoque

economicista y primordialmente urbano a las políticas o directrices dadas en el ámbito educativo, lo que deja de lado las particularidades de otros sectores, como indígenas y campesinos, y acrecienta la desigualdad social existente y que se refleja en las “escasas posibilidades [que tienen] de presionar sobre el poder y de ser tenidos en cuenta para el diseño de políticas orientadas a atender sus problemas específicos” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 187).

En la ciudad se crean condiciones que se asemejan a niveles de países desarrollados, donde aumenta el nivel educativo y “el 40 % de la población económicamente activa de 15 años y más, tiene educación pos-primaria” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, pp. 5-8) pero, por otra parte, en la población rural el logro de cursar determinado número de grados se desvaloriza, “porque el perfil educativo se eleva más rápidamente en el medio urbano, y las distancias educativas se acrecientan en lugar de reducirse” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, pp. 5-8). Pese a esto, se plantea como uno de los logros de estas décadas la ampliación de cobertura escolar en áreas rurales en toda la región.

Cabe resaltar que frente a este panorama surge en Colombia una propuesta que buscó brindar una educación contextualizada al área rural, este fue el programa “Escuela Nueva”, que nace en 1975 como un “modelo que buscaba superar las limitaciones del programa de Escuela Unitaria impulsado por la Unesco a partir de 1961” (Villar, 1995, p. 360), por lo que el programa fue diseñado para las escuelas donde uno o dos maestros se encargaban de enseñar en los cinco grados del ciclo primario (Villar, 1995), teniendo en cuenta que de “las 20.700 escuelas en el área rural de Colombia, en 1973, el 80 % era de maestro único (Peña, 1978)” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 98). El programa Escuela Nueva se presentó con un carácter alternativo a la escuela formal, ya que se basaba en “los principios del aprendizaje activo, proveyendo a los niños con oportunidades para avanzar a su propio ritmo y con un currículo adaptable a las características socio-culturales de cada región del país” (Villar, 1995, p. 360).

De igual forma, el programa Escuela Nueva, buscó fortalecer la relación entre la escuela y la comunidad, no solo al acercar a los padres a la vida escolar, sino también, al motivar a los niños a que apliquen lo aprendido en su cotidianidad y “profundicen en el conocimiento de su propia cultura” (Villar, 1995, p. 360), para esto, se desarrolló la estrategia de guías, en la que se buscaba trazar una ruta de aprendizaje autónomo con materiales auto-instruccionales para los estudiantes de grado segundo a quinto en las áreas de ciencias naturales, matemáticas, sociales y lenguaje:

Las guías se estructuran por objetivos y actividades que conforman unidades. El niño va completando unidades en cada una de las áreas y el concepto de evaluación y promoción se aplica a esta unidad menor, de manera que se remplaza la idea de grado o año escolar como unidad para determinar la promoción o repitencia de los estudiantes. Así un niño que sale a la cosecha durante

uno o dos meses y que en el sistema tradicional tendría que "repetir el año" al regresar a la escuela, dentro del programa Escuela Nueva continúa a partir de la última unidad que aprobó. Igualmente, este sistema permite que los niños puedan ir a ritmos diferenciales en relación con su grupo de compañeros y en relación con las diferentes áreas. (Villar, 1995, p. 361)

Según Vicky Colbert (1999), el programa Escuela Nueva en Colombia, "introduce un proceso de aprendizaje colaborativo y personalizado centrado en el estudiante, un nuevo concepto de textos interactivos o guías de aprendizaje que permiten este aprendizaje cooperativo y facilitan distintos ritmos de aprendizaje" (p. 116), además de contar con otras estrategias, como los rincones escolares y los gobiernos estudiantiles que contribuyen a la formación de valores, solidaridad, cooperación y comportamientos democráticos; en este sentido, el rol de docente, enmarcado en la escuela formal como transmisor de información se replantea, pues en esta concepción del niño como ser autónomo y partícipe activo de su formación, requiere que el docente adapte los conocimientos al contexto, a la vez que orienta al estudiante y establece actividades que vinculen a la familia y comunidad en dichos aprendizajes, se podría decir que el docente contextualiza su saber y conocimiento al área rural y reconoce al niño y a sí mismo como un sujeto de saber y experiencia que aportan conjuntamente al proceso de aprendizaje.

El programa Escuela Nueva, según Villar (1995), se caracterizó por "el paso de tres etapas que van de la innovación local y departamental, a la implementación nacional del programa, y por último a la aplicación universal del modelo a todas las escuelas rurales" (p. 363). En la primera etapa (1975-1978), se realiza el proceso de adaptación del programa Escuela Unitaria, por lo que se hace la producción de material, la organización administrativa y financiera del programa, además del diseño de los procesos de capacitación y seguimiento. La segunda etapa (1979-1986), orientó a la capacitación a nivel nacional sobre el uso de los materiales para docentes y estudiantes, en este periodo, con ayuda de entidades nacionales y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el programa tuvo una mayor expansión, y alcanzó a cubrir 8.000 escuelas.

La tercera etapa (1987-1994) "se ha caracterizado por la expansión cuantitativa del programa y la creación de mecanismos para promover la descentralización y el apoyo institucional" (Colbert et al., 1993, citada por Villar, 1995, p. 364), por lo que se realizaron adaptaciones administrativas a los materiales y proceso de capacitación, adaptaciones que en palabras de Villar (1995), fueron desligando los componentes básicos del programa (guías, rincones escolares, promoción flexible, gobierno escolar, relaciones con la comunidad), pasando a ser presentados como parte del paquete del modelo de Escuela Nueva, que tenía una gran debilidad en la falta de formación de los maestros para adaptar y replicar el programa.

Es posible establecer que el programa Escuela Nueva fue una experiencia alternativa que nace en la década de los setenta en Colombia, desde la experiencia y expectativa de un grupo de docentes, se reelaboran saberes, circulan y se transmiten impactando en diferente medida la realidad nacional. Fue un proceso alternativo que se articuló en la sociedad mediante las prácticas que ponían un límite a lo instituido que era reconfigurado, en este caso el modelo de escuela formal que no respondía a los contextos rurales, a las dinámicas agrícolas y vida comunitaria, es así como teniendo de referente lo institucionalizado (escuela formal urbana) surge una propuesta que reconfigura y reelabora lo institucionalizado (no lo destruye) a partir de la experiencia del sujeto, que en este caso se materializa en el programa Escuela Nueva.

Experiencias latinoamericanas en la década de los setenta para mejorar la deserción y la inequidad en educación

Al finalizar la década de los setenta, la región se encuentra con grandes desigualdades sociales, altos índices de analfabetismo, abandono escolar y repetición; una creciente pobreza y pobreza extrema, además de una gran represión popular producto de las dictaduras militares impuestas en varios países de la región (Brasil 1964; Bolivia 1971; Uruguay 1973; Chile 1973; Argentina 1976), que acabaron con las *democracias representativas*; y agudizaron las diferencias entre clases sociales, producto del deterioro social y represión de cualquier intento de reivindicación de justicia (Carreño, 2015).

Frente a este panorama y producto de una decisión política de los ministros de Educación y Planificación Económica reunidos en la conferencia regional de los Estados miembro de América Latina y el Caribe, convocada por la Unesco y llevada a cabo en México, nace en 1979, el Proyecto Principal de Educación (PPE), cuyo objetivo era establecer una política educacional que tuviera continuidad en el tiempo (se proyectaba a veinte años) e impacto en las políticas de desarrollo, pues buscaban, además de resolver los problemas educativos, contribuir a la equidad social y a la consolidación de la democracia; en procura de avanzar en la integración de la región a partir de la creación de un referente común que permitiera aunar esfuerzos en torno al desarrollo de la región y especialmente de sus políticas educativas (Unesco/Orealc, 2001a, p. 5).

En consecuencia, la declaración realizada en el proyecto establece los objetivos que trazan la ruta educativa en la región, entre los cuales se encuentra: “acceso de todos los niños y niñas a una educación general mínima de ocho a diez años; alfabetización de los jóvenes y adultos; y mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 5). Es así como la conferencia de México hace un llamado a los países miembro para “luchar contra la extrema pobreza, generalizar una educación primaria o básica para todos los

niños en edad escolar, erradicar el analfabetismo, intensificar gradual y profundamente los programas de atención integral a los niños en edad preescolar que viven en condiciones sociales desfavorables" (Carreño, 2015, p. 68), además de otros elementos relacionados con la equidad educativa y el financiamiento de la educación.

Para los países parte del PPE, la educación es un elemento central del desarrollo, pero no lo ven como un elemento residual, sino como parte del proceso mismo, al mencionar que se entiende por *nación desarrollada* "aquella cuya población es informada, culta, eficiente, productiva, responsable y solidaria" (Unesco/Orealc, 1979, p. 2, citado por Carreño, 2015, p. 67), aclaran que "el desarrollo no puede medirse solo por los bienes o recursos de los que dispone una comunidad sino, fundamentalmente, por la calidad de las personas que lo producen" (Unesco/Orealc, 1979, p. 2, citado por Carreño, 2015, pp. 67-68). Se plantea así la educación como medio para acabar con la pobreza y alcanzar el desarrollo, para lo cual era indispensable "emprender las reformas necesarias para que la educación responda a las características, necesidades, aspiraciones y valores culturales de cada pueblo" (Unesco/Orealc, 1979, p. 2, citado por Carreño, 2015, p. 68) y que, de esta forma, los sistemas educativos sean orientados acorde con los principios de justicia social.

De acuerdo con Carreño, la declaración de México y en general los principios del PPE, se presentan como una propuesta avanzada para su época, al introducir un discurso humanista que solo hasta la década de los noventa sería esbozado por el PNUD.

Este discurso humanista, alude a la primacía de los valores éticos y a la dignidad de la vida humana, aspectos imprescindibles para enfrentarse a un mundo cada vez más conflictivo y violento. Se apuesta, también, por la educación permanente; por la relación entre educación escolar y extraescolar; por la articulación entre educación y trabajo; por la importancia del conocimiento de lo nacional, de los países vecinos y de lo regional sin olvidar la dimensión universal del saber. (2015, pp. 67-68)

En 1981, surge la recomendación de Quito, reunión en la cual se reafirman los principios de la declaración de México (1979), se establecen sus objetivos globales y plantean a los Estados miembro la prioridad de incluirlos en la política educativa de cada país. Los objetivos son:

- a) Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999;
- b) Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo, y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos;

c) Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias. (Unesco/Orealc, 1981a, p. 4, citado por Carreño, 2015, p. 69)

Dentro de las estrategias planteadas para alcanzar los objetivos propuestos, se planteó entre otras, “la vinculación de la educación con el trabajo productivo; [...] Iniciar programas específicos que permitan atender los problemas de desnutrición de los niños y mujeres gestantes en áreas marginadas [y] la promoción de programas de educación preescolar como instrumento esencial de igualdad de oportunidades” (Unesco/Orealc, 1981a, p. 4, citado por Carreño, 2015, p. 69); aunque es solo hasta la década de los noventa que la educación en la primera infancia se vuelve una prioridad para el PPE (lo que podría deberse a que para esa época toma protagonismo la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Jomtien). El PPE además proponía:

[...] asegurar a las mujeres oportunidades de estudio y de trabajo, adaptar la educación a las necesidades de los grupos étnicos y de los grupos marginados y garantizar el acceso a la educación de la población rural, de la población de las zonas urbano-marginadas, de los indígenas segregados, los inmigrantes y los discapacitados. (Carreño, 2015, p. 69)

Es posible establecer, que en su concepción, el Proyecto Principal de Educación buscaba hacer llegar la educación a todas las poblaciones que habían sido excluidas o marginadas de esta, y con ello del desarrollo. El proyecto plantea la necesidad de que dicha educación no solo llegue a estos grupos poblacionales, sino que se adapte a ellos, además, reconoce una diversidad que el modelo económico impulsado hasta el momento no tenía planteado.

Años ochenta: de la década perdida al neoliberalismo

El surgimiento del PPE y su posterior consolidación a inicios de la década de los ochenta, es atravesado por la crisis económica de la época, que se vio reflejada en una fuerte recesión que desestabilizó las economías de los países de la región, viéndose obligados a aplicar políticas y reformas de ajuste, a lo que la Cepal denominó “como la ‘década perdida’, debido al retraso económico, al aumento del desempleo, la exclusión social y la violencia en que se vio sumergida la región” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 5).

Es así como en este periodo se cuestionó la cantidad de inversión en educación y la relación entre “formación y crecimiento económico, lo cual fue avalado por datos estadísticos que mostraban que a medida que se aumentaba la formación de individuos, las tasas de crecimiento económico no se incrementaban necesariamente” (Millán y Ortiz, 2013, p. 79), ya que la sobre calificación de la fuerza de trabajo aumentó el desempleo; lo que constató que el incremento

en la formación del sujeto no podía ser absorbido por la sociedad, y cuestionó así el papel de la educación en la reducción de la pobreza y las diferencias sociales. De esta forma, se cambió el discurso que privilegiaba la inversión en educación, a la reducción del gasto en educación, la política educativa pasa a centrarse en la eficiencia del gasto y la relación entre recursos y calidad de servicio (Millán y Ortiz, 2013, pp. 78-80); preparando así el escenario para la incursión del sector privado con la idea de que “el mercado ejerciera la función reguladora y estimuladora de los procesos económicos sin la intervención del Estado” (Carreño, 2015, p. 66).

De acuerdo con Millán y Ortiz (2013), en esta década el Banco Mundial empezó a tener mayor fuerza en las decisiones sobre educación, desplazó al Estado en su papel de garante de la educación e introdujo con mayor fuerza la teoría neoliberal, donde la educación ya no debe decidirse desde el Estado, sino de acuerdo con las necesidades del mercado y las políticas de ajuste, frente a lo cual se admite la “intervención estatal, pero con un mínimo de gratuidad e intentando recuperar los costos de la educación al cargarlos a quien los recibe” (p. 81). Consecuencia de ello, durante esta década

disminuye la matrícula en los tres niveles educativos, pero sobre todo en el de educación primaria; las tasas de deserción y repetición aumentan debido a las condiciones de pobreza de la población; se reducen los sueldos de los maestros y se afectan las condiciones de trabajo de los docentes. Además, se hace evidente que la educación no es ajena a la estructura social desigual existente: su distribución es inequitativa. (p. 81)

De acuerdo con lo planteado por Carreño (2015), la crisis afectó principalmente a las clases medias y bajas, aumentó la brecha social y la cifra de personas que vivían en pobreza y pobreza extrema, la región vivió un retroceso que terminó afectando la inversión en educación y el desarrollo de los objetivos propuestos por el PPE, en este sentido, los países miembros del proyecto refieren, que frente a

las dificultades económicas, las acciones propiamente educativas deben articularse “de modo sistemático y explícito con las que se realicen en los ámbitos de la nutrición, la salud, la vivienda y el empleo apoyadas por una educación familiar” [...]aludiendo] a la necesidad de ocuparse de factores contextuales, extrapedagógicos, para lograr los objetivos propiamente pedagógicos. (Unesco/Orealc, 1987, p. 7, citado por Carreño, 2015, p. 71)

Para 1988, según la Unesco/Orealc había más de

“110 millones de alumnos matriculados en los cuatro niveles del sistema formal de educación. Sin embargo, en varios países de la región persisten las insuficiencias de escolarización en las áreas rurales más aisladas y en las zo-

nas de asentamiento indígenas”, [...] permaneciendo problemas de] “deserción temporal que reduce el tiempo que los alumnos asisten a la escuela, la alta repetición [...] y niños que todavía no tienen acceso a la educación (entre el 3 y 15 % en la mayoría de países). (Unesco/Orealc, 1991, p. 11)

A esto se suma el ingreso tardío a la educación primaria, siendo un factor que contribuye a la inequidad al reducir la “permanencia de los alumnos de menores recursos”, teniendo en cuenta que la deserción inicia a los 13 o 14 años, edad en la que empiezan a trabajar; un ingreso tardío implica menor número de años de permanencia en la escuela, lo que afecta principalmente a los alumnos de menores niveles socioeconómicos. Al fortalecer el ingreso oportuno se favorece una mayor estadía en la escuela, un avance más rápido a los siguientes cursos y mejorar la calidad de la educación que se brinda al contar con grupos más homogéneos (Unesco/Orealc, 1991, p. 11).

Pese a las dificultades presentes para lograr la universalización de la educación primaria en la región, el proyecto presentó avances apreciables en otras áreas, como en la expansión de la educación preprimaria. De acuerdo con el informe presentado por Unesco/Orealc (1991), la “atención en educación preprimaria de la población de 0-5 años de edad creció en la región desde un 7,8 % en 1980 hasta un 14 % en 1989” (p. 29), aumento atribuido “a la demanda del creciente número de madres que trabajan para que la sociedad colabore con el cuidado y atención de sus hijos y al interés en reducir el fracaso escolar observado en la educación primaria” (p. 29). Al respecto, se establece que:

La atención preescolar se concentra en los niños de edades más altas, cercanas al momento del ingreso a la educación primaria. Se atiende a unos dos tercios de los niños de 5 años y a más de la cuarta parte de los de 3-4 años de edad. [...] Por su parte, los programas de salud y de estimulación temprana dan preferencia a los menores de tres años, mientras que los programas de atención a la madre y la familia, desarrollo comunitario y atención integral al niño (con componentes de educación y salud) incluyen a todas las edades del nivel. (Unesco/Orealc, 1991, p. 30)

El aumento de la demanda en educación preescolar, sumado a las restricciones económicas de la época, generaron otras alternativas en la atención de esta población, como el empleo de profesores de primaria, previa capacitación, como monitores de programas infantiles, especialmente en áreas marginadas; en otros casos, se desarrollaron programas en los que se integraron “actividades educativas y sociales a nivel de las comunidades, incluyendo el componente de capacitación a padres. En uno de ellos se capacitan madres en principios básicos de salud y educación para trabajar con niños de 3-6 años tanto en sus casas como en centros comunitarios” (Unesco/Orealc, 1991, p. 33). Otros países, frente a la reducción del crecimiento de la población, abrieron *cursos de preprimaria*

(*Kinder y Prekinder*), en escuelas primarias en las que quedaron cupos libres, lo que permitió “atender alumnos adicionales en la educación preprimaria con los mismos recursos totales dedicados a la educación general básica (el costo marginal por alumno es cercano a cero)” (Unesco/Orealc, 1991, p. 29).

Dentro de la expansión de la educación preescolar, se identifica el gran protagonismo que ha tenido el sector privado al atender a los sectores que pueden financiar el servicio educativo, lo que ha generado una escasa presencia en el sector rural. De acuerdo con la Unesco/Orealc, para inicios de los años noventa, “la cuarta parte de la atención preescolar en la región es privada y en muchos de los países del Caribe casi toda ella es privada, aunque muy subsidiada por los Gobiernos” (Unesco/Orealc, 1991, p. 30). Es así como la atención está concentrada en el área urbana, con una oferta que favorece principalmente a los “sectores medios y altos de la población, pese a ciertos avances observados en la atención en áreas marginales mediante programas no-formales” (Unesco/Orealc, 1991, p. 32), esto a excepción de México y Venezuela, que realizaron un gran esfuerzo por lograr una distribución más homogénea, buscando así una educación más equitativa entre el sector urbano y rural.

En síntesis, la rápida expansión de la educación preprimaria ha sido una de las trasformaciones más importantes del sector educación en los países de la región durante la última década y debería contribuir a reducir los niveles de fracaso en la educación primaria. El crecimiento de las tasas de atención, sobre todo de la población de 5-6 años de edad, representa un logro significativo. Subsisten sin embargo, problemas tales como el alto porcentaje de niños no incorporados; la concentración de la oferta en zonas urbanas; las diferencias significativas en la calidad del servicio prestado de acuerdo a los estratos económicos atendidos y a la formación, capacitación y remuneración de los agentes educativos y, finalmente la disparidad de enfoques pedagógicos que dificulta el ajuste de los alumnos en la transición a nivel primario. (Unesco/Orealc, 1991, p. 33)

Se encuentra para finales de la década de los ochenta, que varios países de la región cuentan con leyes relacionadas con la educación para la primera infancia, se destacan algunos países de Centroamérica, los cuales tenían reglamentación en el tema antes de los años ochenta, como es el caso de Panamá, Honduras y Costa Rica, que contemplaban la figura de educación preescolar antes de la década de los setenta, pero es hasta la década de los noventa que se identifica un mayor desarrollo de la legislación en torno a la educación para la primera infancia, ya que se generan leyes generales de educación en ocho países de la región, dentro de las cuales se contempla la figura de educación preescolar o educación inicial, como se aprecia en la tabla 3.

Tabla 3. Leyes vigentes de educación y educación inicial en los países de la región

Grupo	País	Ley	Año	Obligatoriedad (edad teórica)	Edad	Denominación
Antes de 1980	Panamá	Ley Orgánica de Educación	1946 revisada 1995	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación preescolar (3 ciclos)
	Costa Rica	Ley Fundamental de Educación	1957 revisada en 1958, 1992, 1996 y 2001		0 a 6 años	Educación preescolar
	Cuba	Ley de nacionalización general y gratuidad de la enseñanza	1961/ en 1980 y 1984 reglamenta funcionamiento de los círculos infantiles.	No obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Honduras	Ley Orgánica de Educación	1966	No obligatorio	3 a 6 años	Educación preescolar
Década 80	Venezuela	Ley Orgánica de Educación	1980 revisada en 1999	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	Ecuador	Ley de Educación y Cultura	1983 revisada en 1992, 1999, 2000 y 2003	No obligatorio	4 a 6 años	Educación primaria
Década 90	Guatemala	Ley Nacional de Educación	1991 revisada en 2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y pre primaria
	México	Ley General de Educación	1993 revisada en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006	5 años (2004-2005) 4 años (2005-2006) y 3 años (2008-2009)	0 a 5 años	Educación inicial
	Bolivia	Ley de Reforma Educativa	1995	No obligatorio	0 a 5 años	Educación inicial

Grupo	País	Ley	Año	Obligatoriedad (edad teórica)	Edad	Denominación
Década 90	Colombia	Ley General de Educación	1994	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	El Salvador	Ley General de Educación	1996 revisada en 2000, 2003 y 2005	4 a 6 años	0 a 6 años	Educación inicial y parvularia
	Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación	1996 revisada en 1997, 2001 y 2003	No obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	República Dominicana	Ley General de Educación	1997	5 años	0 a 6 años	Educación inicial
	Paraguay	Ley General de Educación	1998	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y preescolar
Posterior al 2000	Perú	Ley General de Educación	2003	Implementación progresiva de 3 a 5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Nicaragua	Ley General de Educación	2006	No específica	0 a 5 años	Educación inicial
	Argentina	Ley Nacional de Educación	2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Uruguay	Ley de Educación	2008	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación en la primera infancia e inicial
	Chile	Ley de Educación	2009	No obligatorio	0 a 5 años	Educación parvularia

Fuente: Siteal, 2010

Al finalizar la década de los ochenta, el Proyecto Principal de Educación defiende la necesidad de, por una parte, aumentar los recursos financieros para la educación como condición para alcanzar los objetivos del proyecto y, por otra, atender los factores extrapedagógicos, buscando estrategias integrales para enfrentar los problemas educativos existentes.

Pese a que se logró una expansión continua del sistema educativo en la región, persistieron los índices de abandono y repitencia, acompañados de ineeficacia, baja calidad y falta de equidad (Carreño, 2015, pp. 72-73). Además de esto, según la Cepal/Orealc (2001a) a raíz de las restricciones en el sector educativo los salarios de los docentes se deterioraron, lo que generó desmotivación y dificultad para atraer nuevos profesores, sumado a ello, la calidad de los servicios educativos disminuyó, debido a la “falta de inversiones en equipos para la enseñanza de las ciencias, en textos y materiales educativos, en el mantenimiento de los edificios, de la infraestructura y en la capacitación y formación de personal” (p. 21).

Al recapitular, se encuentra, de acuerdo con lo planteado por Martínez-Boom (2003a), que la década de los ochenta fue una *experiencia catastrófica* para gran parte de los países latinoamericanos, ya que se manifestó el agotamiento del modelo social, económico y político que venía operando desde los años cincuenta, donde la escuela se presentó para el desarrollo “como la gran alternativa para la erradicación de la ignorancia, el analfabetismo, y en general, el atraso social, con lo cual se inauguró un período de crecimiento escolar sin precedentes en la historia educativa latinoamericana” (Martínez-Boom, 2003a, p. 11), debido a su afán por expandir la escuela a cada rincón de la geografía regional. En consecuencia, este modelo generó la escolarización⁸ masiva de la población, y priorizó en su proyecto de sociedad *el factor económico sobre el cultural*.

Es así como para finales de la década de los ochenta, el discurso sobre el desarrollo y sus efectos frente al mejoramiento de las condiciones sociales de la población pierde vigencia, lo que evidencia en cierta forma la sobreestimación que se le asignó a la educación, ya que aunque se “había producido un incremento en los índices de escolaridad de la población, los altos niveles de inversión

8 Según Martínez-Boom, “el proceso de escolarización se dio en un doble sentido: horizontal y vertical. La escuela creció en sentido horizontal en la medida en que amplió en forma significativa su cobertura (en veinte años, 1950 a 1970, aumentó el equivalente a todo un siglo). Dicho aumento horizontal no solo multiplicó la población escolar (alumnos y maestros), sino también sus recursos financieros, su cubrimiento (urbano, rural), su equipamiento, etc. Esta tendencia abarcadora de la escolarización también habría de llegar a las comunidades más remotas (marginados, indígenas). En sentido vertical, la escuela expansiva va a incorporar en su dinámica nuevas edades y niveles (por ejemplo, el nivel preescolar, hoy denominado educación inicial, o la educación de adultos) y otros niveles más allá de los tradicionalmente conocidos, como es el caso de los estudios superiores de postgrado” (2003a, pp. 11-12).

no guardaban proporción con los resultados. Tampoco se había dado la tan ponderada movilidad social que los teóricos de la educación habían pronosticado” (Martínez-Boom, 2003a, p. 12).

Siguiendo a Martínez-Boom (2003a), “la crisis económica sumada a la decadencia de los paradigmas y a la crisis estructural de los sistemas de enseñanza, servirá de pretexto a teóricos y políticos para argumentar la necesidad del cambio” (p. 13), presentando con ello ciertas directrices que marcaron el *nuevo ciclo de la educación latinoamericana*: 1) la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), donde se establecen las Necesidades Básicas de Aprendizaje; 2) la Declaración de Quito de 1991 del Proyecto Principal de Educación (PPE) y la propuesta de la Cepal/Unesco sobre educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad en el año 1991; y 3) “la influencia del Banco Mundial (BM) en la generación de políticas públicas atada a préstamos de cooperación internacional [...] y la creciente influencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” (p. 13). Estas líneas conforman los criterios del “nuevo estilo de desarrollo educativo”, lo que marca,

[...] un significativo cambio de enfoque basado en el desarrollo humano y en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, factores éstos que configuran un nuevo ciclo educativo para América Latina. Se plantea, pues, una visión ampliada de la educación que considera como factor decisivo la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje, con el cual se sustituye cualquier otro factor que antes se hubiera considerado: el currículo, la escuela, los maestros o la enseñanza. (Martínez-Boom, 2003a, pp. 13-14)

Década de los noventa: argumentando la necesidad de cambio⁹

La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), en la cual participaron diversos organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos de al menos 155 países, “marca un hito relevante al establecer orientaciones de política para la transformación de los sistemas educativos en el mundo” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 22), lo que genera un cambio en la forma de pensar la educación, al incluir la noción de necesidades básicas de aprendizaje¹⁰ para niños, jóvenes y adultos, y plantea estrategias relacionadas

9 Ver al respecto Martínez-Boom (2003a, pp. 9-27).

10 Sobre las necesidades básicas de aprendizaje, se encuentra en el artículo 1 de la Declaración de Educación para Todos, como necesidades que “[...] abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo”.

con brindar mayor atención a “los aprendizajes más que a los aspectos formales de la educación, la concertación de acciones y la convocatoria a nuevos actores para implementar las políticas educativas” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 22).

De acuerdo con el informe presentado por la Unesco/Orealc (2001a) sobre la situación educativa de América Latina y el Caribe entre 1980 y 2000, la conferencia Mundial de Jomtien ratifica los objetivos del Proyecto Principal de Educación (PPE), relacionados con “universalizar la enseñanza básica de ocho años, superar el analfabetismo y mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos” (p. 22). En este marco de cambios en la concepción de la educación y las estrategias que tradicionalmente se empleaban para fomentarla, es que en 1991, a partir de la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación, se realiza la Declaración de Quito, donde se establece que:

[...] las estrategias tradicionales en que se han sustentado los sistemas educativos de la región han agotado sus posibilidades de armonizar cantidad con calidad. Sostenemos, en consecuencia, que estamos en un momento de enorme trascendencia histórica, definido por la necesidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo, que responda a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política. (Unesco/Orealc, 1991, p. 44)

La Declaración de Quito, siguiendo a la Unesco y Orealc (2001a), precisa que la crisis permitió identificar una problemática mayor, la incapacidad de conciliar la concepción y el estilo de desarrollo educativo de “conciliar el crecimiento cuantitativo, con niveles satisfactorios de calidad y equidad” (p. 14), estilo que se caracteriza por:

[...] una administración centralizada y burocrática; una visión de corto plazo en la toma de decisiones; un aislamiento respecto de otros sectores; una oferta educativa homogénea para poblaciones heterogéneas; procesos educativos centrados más en la enseñanza que en el aprendizaje, y un mayor énfasis en los medios y diseños curriculares que en el rol profesional de los educadores. (Unesco/Orealc, 2001a, p. 15)

Esta idea sobre el agotamiento del modelo educativo en la región es fomentada a su vez por la Unesco y la Cepal, que elaboran a principios de la década de los noventa, la propuesta de educación y conocimiento como instrumento para la transformación productiva con equidad en la región, planteando que la producción y acumulación del conocimiento son la “fuerza motriz del desarrollo y la estrategia propuesta busca transformar a la educación, la capacitación y el uso del potencial científico-tecnológico de la región para alcanzar simultáneamente dos objetivos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 23). Para lograr

esto, mencionan la necesidad de dar un mayor protagonismo a ciertos sectores, como al de la banca de desarrollo, la cual en la década de los ochenta vio disminuida su injerencia tanto en la disponibilidad de recursos como en el perfil de sus actividades, por lo que para la década de los noventa

[...] se le abre un nuevo espacio: el de las tareas directamente vinculadas a la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. En términos concretos, podría, en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas. (Unesco/Cepal, 1991, p. 20)

Lo anterior, de acuerdo con Millán y Ortiz (2013), se da en el marco de un proceso de democratización e implementación del neoliberalismo como modelo económico en la región, el cual no fue homogéneo, ya que en algunos países fue impuesto mediante las dictaduras militares, como el caso de Chile a partir de 1973 y Argentina, donde el modelo se instala durante la dictadura (1976-1983), pero se consolida hacia 1989 con la presidencia de Carlos Menem. En este modelo, la educación se caracteriza por estar sujeta a su *privatización, mercantilización y comercialización*, además de la desvalorización de las instituciones públicas y la descentralización de la educación.

Según Adriana Puiggrós (citada por Millán y Ortiz, 2013) la idea principal de las políticas neoliberales es que “los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y de baja calidad, lo que justificaría la reducción del gasto social en educación pública y la disminución de sus instituciones a favor de las privadas” (p. 83). En este nuevo modelo, se le pide al Estado que asuma una lógica empresarial, donde se delegan las decisiones sobre educación a la familia y el individuo, y se desplaza la visión colectiva de la educación como *bien social y derecho humano*.

El PPE, por su parte, establece la necesidad de adaptarse a los cambios y al nuevo contexto social, político y económico de la región, por lo que “reivindica la educación permanente y se propone como metas del PPE la universalización de la educación básica y la alfabetización funcional, así como la promoción de los llamados cuatro pilares de la educación contenidos en el Informe de la Unesco” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 18). Además integra las recomendaciones realizadas por la Unesco y Cepal en el documento “Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad (1992)”, en el que se ratifica el “principio de la educación permanente para todos y se pone énfasis en la dimensión humana de la educación y en la importancia de los aprendizajes significativos referidos a las habilidades fundamentales para establecer relaciones consigo mismo, con los otros y con el medio ambiente” (Unesco/Orealc,

2001a, p. 18); de esta forma el PPE establece una articulación con los principales planteamientos sobre educación presentes en la región para la época, que busca de esta forma una articulación entre equidad y calidad, donde este último elemento empieza a tomar protagonismo en las discusiones y problemas sobre la educación.

Siguiendo con el balance realizado por la Unesco/Orealc sobre el Proyecto Principal de Educación en la región, el postulado sobre necesidades básicas de aprendizaje, presentado en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, y el planteamiento sobre los cuatro pilares básicos de la educación (aprender a conocer, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a convivir) presentados en el Informe de la Comisión Delors “han generado un cierto consenso acerca de lo básico en la educación, y han sido considerados como guía en algunas de las reformas y políticas educativas de la región durante la década de los noventa” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 23), lo que visibiliza la necesidad de “revisar y actualizar de forma permanente cuáles han de ser los contenidos esenciales de la educación para lograr la plena participación de todos los ciudadanos en la sociedad” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 23).

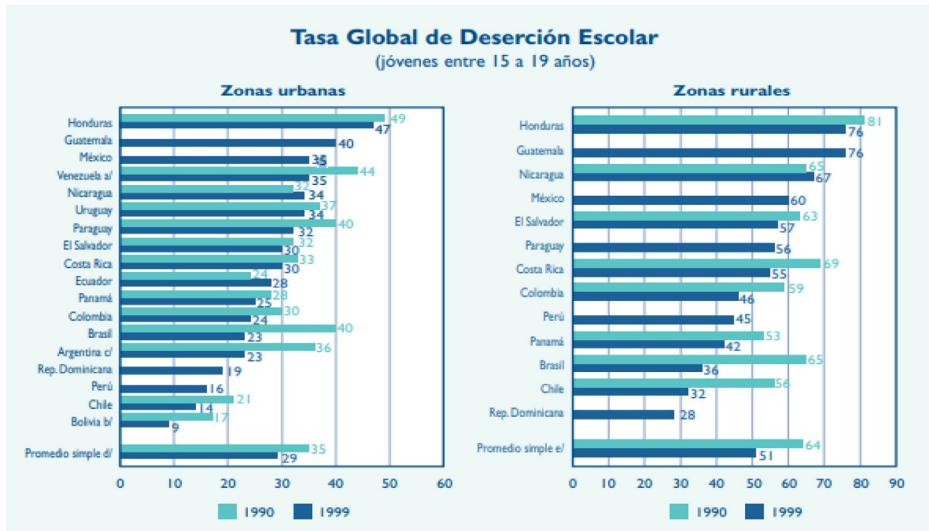
Es así, como para la década de los noventa, la escolaridad básica continúa ampliándose en la región, situación que se atribuye a que “la ampliación de la escolaridad obligatoria ha sido uno de los componentes fundamentales de muchas de las reformas educativas de los países de América Latina”. De esta manera se encuentra que el promedio de la escolaridad obligatoria “de los países del Caribe sube de 9 a 10 grados, y el promedio en los países de América Latina sube de 7 a 9.6 grados” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 23), a excepción de algunos países como Colombia, que aumentó la escolaridad de 5 a 11 grados.

De acuerdo con lo planteado por la Cepal/Orealc (2001a), en la década de los noventa la región se caracterizó por la gran inversión realizada en tiempo y recursos a la labor de modernizar los sistemas de educación pública, “fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión educacional y abrir los sistemas de educación y de enseñanza a los requerimientos de la sociedad” (p. 23), dando mayor protagonismo a las empresas privadas bajo la lógica que los procesos educativos no podían hacer caso omiso a las necesidades productivas de los países, por lo que al aplicar la lógica empresarial de la regulación del mercado, a través de la oferta y la demanda, se evitaría una crisis similar a la de los años ochenta.

No obstante, se planteaba la necesidad de continuar trabajando en temas de equidad, disminución de la pobreza y acceso a servicios de educación de las poblaciones vulnerables o excluidas (indígenas y campesinos principalmente); además surgen “procesos más participativos en los países para asegurar que las políticas de educación sean políticas de Estado” (Cepal/Orealc, 2001a, p. 23). En

palabras de la Unesco y la Cepal (1992), las autoridades educativas coincidieron en la “necesidad de reformar radicalmente los estilos de gestión educativa para enfrentar los desafíos que plantean la transformación productiva, la democratización política y la equidad social” (p. 78). Así como en la elaboración de estrategias para disminuir los índices de deserción escolar y el fracaso, que continúan siendo muy altos en la región, especialmente en jóvenes.

Tabla 4. Porcentaje de deserción escolar entre 1900-1999 en América Latina



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Total nacional. b/ 8 capitales departamentales y El Alto. c/ Gran Buenos Aires. d/ Considera a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. e/ Considera a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Fuente: Cepal, 2002, p. 6

Al finalizar la década de los noventa y según los informes de Evaluación de Educación para Todos, referidos por la Unesco y Orealc (2001a), se encuentra que la región vivió grandes reformas en términos educativos vinculadas al “fortalecimiento institucional, la modernización de la gestión y la formación de maestros en servicio” (p. 23), de las cuales la mayor parte fueron ejecutadas con créditos del Banco Mundial y el BID, instituciones que fueron reconocidas por su asesoría y liderazgo en materia de política educativa en la región.

Con relación a la educación primaria se menciona que las políticas “estuvieron marcadas fuertemente por la intención de elevar la calidad de la educación mediante el aumento de la pertinencia de los contenidos, la profesionalización docente y la medición de los resultados de los aprendizajes” (Unesco/Orealc, 2001a, p. 23). Frente a la educación de la primera infancia, se establece que el mayor nivel de inversión es privado, siendo frecuente “el apoyo financiero de

agencias de cooperación internacional, organismos no gubernamentales e Iglesia. Este apoyo se concentra mayoritariamente en programas no convencionales dirigidos a los niños más pequeños o a grupos en situación de desventaja o riesgo social" (Unesco/Orealc, 2001a, pp. 29-30).

Se tiene así gran presencia del BID y el Banco Mundial, en materia de asesoría en política educativa, gran interés en mejorar la calidad educativa y establecer avances de aprendizaje mediante su medición en pruebas estandarizadas. Esto responde, según Martínez-Boom (2003a), a los aspectos elegidos como trascendentales en las reformas educativas, es así como, por ejemplo, de acuerdo con el Banco Mundial, las prioridades de la educación "deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, es decir, mediante el análisis económico, el establecimiento de normas y la medición del cumplimiento de las normas a través de la evaluación del aprendizaje, enfatizando que los estudiantes aprendan" (p. 9), centrar la educación pública en la educación básica, prestar atención a la equidad (vista en dos sentidos, velar que todos tengan educación básica y que no se niegue el acceso a las instituciones educativas a los candidatos calificados, porque son pobres o son mujeres), dar autonomía a las instituciones y finalmente, fomentar la participación de las familias en el sistema educativo (Martínez-Boom, 2003a, pp. 9-10).

Recapitulando, es posible establecer que las directrices educativas en la región, estuvieron marcadas por ciclos determinados por las relaciones capitalistas, lo que generó en un primer momento (1950-1970) el impulso de la alfabetización y la expansión de la escuela, con lo que se buscaba que la educación, y con ella los beneficios que traía el desarrollo, llegaran a todo el mundo, iniciativa que se enfrenta a dificultades sociales y culturales, pues no contaban con la diversidad de grupos poblacionales (indígenas y campesinos) que muchas veces implicaba la implementación de estrategias de bilingüismo que no se habían concebido hasta el momento (de acuerdo con el informe de la Unesco de 1981, en diferentes países de la región se contaba con población no hispanohablante, principalmente indígena), además de la adaptación de la educación a las necesidades culturales presentes en la región; idea que se empezó a impulsar en la década de los ochentas por el PPE, pero que al igual que otras iniciativas, perdieron importancia frente a la crisis del modelo de desarrollo propuesto, lo que generó una disminución en la inversión en educación y un retroceso en las condiciones de vida de gran parte de la población de la región, y exacerbó la inequidad y la pobreza extrema.

Como alternativas a la crisis, el PPE invita a los diferentes países a vincular programas de salud y nutrición a las políticas educativas, piden priorizar los menores de seis años, con lo que espera mejorar las condiciones y preparación de

los niños y las niñas que ingresaban al colegio, y con ello reducir los índices de repitencia y deserción escolar. Básicamente, la crisis de los ochenta prepara a los países para la implementación del modelo neoliberal, al establecer que el Estado debe minimizar su intervención, dar prioridad a las necesidades del mercado como ente dinamizador de la educación, y fomentar la privatización de los servicios de salud y educación, entre otros.

Tabla 5. Índice de repitencia por país en la década de los noventa en América Latina

País	1980	1990
Nicaragua	17	17
Venezuela	11	11
Brasil	20	19
Paraguay	14	9
Uruguay	15	9
Haití	21	13
Honduras	16	12
Panamá	13	10
Dominica	6	3
Cuba	6	3
México	10	9
El Salvador	9	8
Trinidad y Tobago	4	3
Surinam	22	23

Fuente: Unesco, 1993

Para esta época, las prioridades sobre educación en la región empiezan a cambiar y adaptarse, no solo al nuevo modelo económico, político y social presente, sino que además busca implementar los principios establecidos en la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, y entran en la agenda pública las necesidades básicas de aprendizaje¹¹, lo que se traduce en los mínimos de aprendizaje, en un contexto de marcadas desigualdades, donde se busca alcanzar la equidad garantizando los aprendizajes básicos con calidad.

En este contexto, otro organismo internacional que adquiere protagonismo en los procesos de investigación, estrategias y directrices a seguir para avanzar no solo en el ámbito educativo sino económico y social, es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establecida en 1961 y que busca “fomentar la cooperación y el desarrollo de políticas económicas y sociales que permitan mejorar la vida de los ciudadanos” (OCDE, 2010, p. 1). En la actualidad, esta entidad cuenta con 35 países miembros, entre los que se encuentran las principales potencias económicas, constituyéndose como uno de los foros más influyentes del mundo. En el ámbito educativo es conocida por

[...] el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), que constituye la principal referencia mundial para evaluar si los alumnos de enseñanzas medias han adquirido los conocimientos y habilidades necesarios para su participación plena en la sociedad. 65 países han participado en la última ronda de PISA, que en tan solo una década ha permitido a varios países mejorar la calidad de sus sistemas educativos gracias a la identificación de mejores prácticas. (OCDE, 2010, p. 2)

El programa PISA ha tenido importantes implicaciones en las directrices internacionales en temas educativos, y ha sido denominado como el “verdadero metrónomo que marca el ritmo del debate público sobre la educación” (Revista Semana, 2015), por lo que se encuentran diferentes estudios realizados en torno a los resultados de estas pruebas, entre ellos el realizado por la Fundación Bancaria *La Caixa*, que establece, que “invertir en las etapas iniciales del desarrollo

11 Cada persona (niño, joven o adulto) deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo. Artículo 1 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF. Las necesidades básicas de aprendizaje son: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir con los demás.

infantil (preescolar y primaria) podría reducir las desigualdades en cuanto al desempeño escolar y las oportunidades de los estudiantes en el futuro" (Revista Semana, 2015), idea que ha sido ampliamente compartida.

Así, por ejemplo, Heckman (2011), premio Nobel de Economía en 2000, quien en su carrera profesional ha puesto especial interés en la economía de la primera infancia, menciona la importancia de que la sociedad intervenga en los primeros años de vida del niño, en mejorar sus habilidades cognitivas y socio-emocionales, especialmente en los niños desfavorecidos; de esta forma se estaría "dando una estrategia, para reducir la pobreza, [...] para promover los años de estudio y que en ultimas reducirá la desigualdad y promoverá la productividad de la fuerza laboral" (2011, p. 100).

Se puede establecer que durante la primera parte del siglo XXI, la importancia de la educación preescolar o la inversión social en la primera infancia estaba ligada a la idea de disminuir la deserción y repitencia en la edad escolar, para lo cual era indispensable brindar estrategias a las poblaciones más desfavorecidas para que se pudieran mantener en la educación formal y lograr la movilidad social, dicha idea se fue desarrollando y fortaleciendo, ya que como lo menciona Heckman (2011),

[...] hay mucha evidencia en la economía, en la psicología y en las neurociencias que las destrezas tienen una complementariedad dinámica y explica el por qué es tan productivo invertir en los primeros años de vida [...] La inversión temprana crea las bases para el futuro, por lo que no hay que sacrificar eficiencia, ya que al invertir en los primeros años podremos reducir la pobreza y logramos promover la productividad. (p. 109)

Esta idea también es promovida por la OCDE, que menciona en el informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2011*, que "la educación es un poderoso instrumento para promover la movilidad social ascendente" (2010, p. 127), ya que la capacitación del capital humano, de acuerdo con la OCDE, es uno de los principales elementos del desarrollo económico, pues de acuerdo con la experiencia de los países miembro de esta organización, "la persistencia de un determinado nivel educativo de una generación a otra constituye un factor decisivo para explicar la perdurabilidad de los diferenciales de ingresos" (2010, p. 128), no obstante, para que esto sea una realidad, es necesario que las políticas educativas incorporen en su diseño consideraciones de equidad, pero, "donde operen mecanismos de exclusión social, como la discriminación por raza o género, puede que proporcionar un acceso igual a todos no sea suficiente [...] por lo que... las políticas educativas deberán apoyarse en otras políticas y complementarlas, con miras a promover la inclusión social" (2010, p. 128).

Frente al Desarrollo en la Primera Infancia (DPI), la OCDE (2010) refiere que entre sus actividades incluyen acciones de DPI que favorecen el desarrollo

cognitivo, emocional, de salud y nutrición adecuados, multiplicando las oportunidades de desarrollo para las poblaciones más desfavorecidas en los países en desarrollo. Al respecto afirman que:

[...] los resultados empíricos de los miembros de la OCDE prueban que unas tasas de matrículas altas y un mayor gasto público en educación preescolar en la primera infancia disuelven significativamente el vínculo entre la educación de los padres y el rendimiento de los niños en secundaria. No hay razón para pensar que la extensión de los programas de DPI a una considerable parte de la población latinoamericana no reporte beneficios similares. (OCDE, 2010, p. 149)

Entretanto, de acuerdo con el informe de *Revisión de las políticas nacionales de educación: la educación en Colombia*, de la OCDE y el Ministerio de Educación Nacional (2016), las políticas de educación inicial y atención a la primera infancia (Eiaipi), han tenido importantes reformas durante los últimos veinte años. Se refieren entre estas a la adopción de la Convención de los Derechos del Niño en 1991 y la Ley General de Educación de 1994, en la que se establece la obligatoriedad del grado de transición, la Ley 1295 de 2009, que decreta atención especial para la primera infancia, los niños menos favorecidos y la adopción de las “Estrategias para la Atención Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre”, en 2011. La estrategia se plantea con el fin de transformar y mejorar la Eiaipi, y busca garantizar la atención integral de todos los niños, desde su nacimiento hasta los cinco años, especialmente los que “se encuentran en peores condiciones de pobreza y vulnerabilidad” (OCDE y MEN, 2016, p. 84), para esto,

La estrategia ha establecido metas ambiciosas a fin de garantizar el derecho constitucional de la niñez a la salud y educación gratuita en sus años de primera infancia a través de servicios de Eiaipi integrales, de alta calidad y socialmente incluyentes. [...] La estrategia también busca: 1) mejorar la calidad y cobertura de la prestación de Eiaipi; 2) garantizar la implementación de Eiaipi en todos los departamentos y municipios de Colombia; 3) implementar un sistema de evaluación y monitoreo de Eiaipi; 4) desarrollar un sistema de gestión de conocimientos para la Eiaipi; y 5) movilizar a la sociedad colombiana para que apoye el desarrollo de la Eiaipi. (OCDE y MEN, 2016, p. 85)

No obstante, se realizan algunas recomendaciones a la implementación de la Eiaipi, refiriendo que “Colombia debe mejorar tanto la cantidad como la calidad de su prestación si quiere aumentar los beneficios que podría obtener” (OCDE y MEN, 2016, p. 125), especialmente en el valor educativo de la Eiaipi, para ello recomienda mejorar los beneficios educativos de la Eiaipi, mediante el desarrollo de “expectativas de aprendizaje que establezcan metas, áreas de aprendizaje y competencias que todos los niños de Colombia deben alcanzar desde el nacimiento hasta el inicio de la escolaridad” (OCDE y MEN, 2016, p. 126).

De igual forma se recomendó continuar con el mejoramiento de la educación inicial y el desarrollo profesional de las personas que trabajan en la Eiaipi y el fortalecimiento de los padres de familia en el proceso de los niños y las niñas, para lo cual es indispensable “informar y apoyar a los padres de familia sobre como facilitar un ambiente de aprendizaje temprano en el hogar” (OCDE y MEN, 2016, p. 127), lo cual beneficia el desarrollo integral de los niños.

También, recomiendan garantizar el acceso universal a la Eiaipi y la transición exitosa a la escuela, para lo cual se plantea la necesidad de abordar las inequidades en los niveles de participación, refiriendo por ejemplo la ampliación de la participación de los hogares en la modalidad familiar, la cual puede llegar a zonas rurales y remotas, incluyendo las poblaciones indígenas. Y priorizar la atención en grado transición, que facilite a los niños ingresar “oportunamente y preparados para la escolarización” (OCDE y MEN, 2016, p. 128). Finalmente, recomienda fortalecer la Eiaipi, para lo cual resaltan el desarrollo de mecanismos de liderazgo y financiación para el mejoramiento de la estructura del sistema, además de garantizar la rendición de cuentas y el mejoramiento continuo para evitar prácticas deficientes (OCDE y MEN, 2016).

Al comparar a Colombia u otros países latinoamericanos con los países miembros de la OCDE, se establecen claras diferencias que, de acuerdo con este organismo, es necesario superar para aprovechar al máximo los beneficios que pueden reportar los programas y las estrategias de la Eiaipi. Entre las principales diferencias que se establecen para Colombia están los bajos porcentajes de participación respecto a los estándares de la OCDE y la financiación. Frente al primero se establece que “solo el 48 % de los niños de 3 años y el 75 % de los niños de 4 años están matriculados en educación para la primera infancia, frente a los promedios respectivos del 70 % y el 82 % de la OCDE (OCDE, 2014)” (OCDE y MEN, 2016, p. 83). Sobre la financiación, se identifica una inversión mucho menor al promedio de la OCDE, pues para 2011,

“Colombia gastó el 0,5 % del Producto Interno Bruto en la educación preescolar, ligeramente inferior al de México y al promedio de la OCDE (0,6 %) y muy inferior al de Chile (0,8 %) (OCDE, 2014). La cantidad de recursos destinados a cada niño colombiano en educación preescolar (USD 3.491) es muy baja, en comparación con el promedio de la OCDE (USD 7.428) y de Chile (USD 5.083) (OCDE, 2014)”. (OCDE y MEN, 2016, p. 89)

A modo de conclusión

Es posible establecer que con la segunda posguerra surgen cambios a nivel de las relaciones sociales y económicas, se forman unas relaciones de subordinación de América Latina frente a los organismos internacionales y los países considerados como desarrollados, sometiéndose a las directrices internacionales

en términos de planeación, implementación y financiación de la educación en la región, se establece un modelo que se continuó reforzando con la implementación de diferentes programas que se presentaban como innovadores, pero que mantenían la esencia de los planteamientos desarrollistas, por lo que, por ejemplo, en el ámbito rural no se logró la equidad esperada, aunque se evidenciaron esfuerzos por implementar una enseñanza diferenciada acorde con las necesidades rurales, como lo fue el programa “Escuela Nueva” en Colombia, el cual se convirtió en un referente para la región, al presentarse como una propuesta alternativa, que involucraba prácticas educativas contextualizadas a las necesidades de la población rural.

Esta subordinación ha hecho que los países latinoamericanos apliquen acriticamente métodos y modelos educativos a medios sociales heterogéneos, lo que en algunos casos, en los contextos socioculturales de mayor heterogeneidad (mayor presencia de población rural o no hispanohablante) agudizó la inequidad y las barreras para el acceso y permanencia en la escuela, al implementar modelos basados en la homogeneidad de los medios sociales presentes en los países desarrollados, lo que generó la reproducción de un modelo de origen urbano y centralizado, que marcó una gran distancia del medio rural, distancia que se acentuaba en los procesos de formación o capacitación de los maestros; ejemplo de ello fue el caso de los maestros de Chimborazo, Ecuador, una zona con población predominantemente indígena, donde se encontró que durante la formación profesional de los maestros, solo “entre el 12 % y el 15 % habían recibido formación para enseñar a niños que solo hablan quechua, información sobre el universo cultural de los quechuas, entrenamiento práctico sobre labores del campo y formación teórica y práctica para trabajar en la comunidad” (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, p. 109), frente a lo cual los maestros tienen que recurrir a su motivación y experiencia personal para superar las limitaciones que encontraron en su quehacer profesional.

Es así como las políticas educativas fomentadas en la región, desde las organizaciones internacionales, establecieron normas y orientaciones que brindaron un significado específico a un constructo social particular, la educación, vinculada al desarrollo, con lo que se logró que distintos sectores sociales se adhirieran a dichos planteamientos, siendo la fuerza política, es decir, los gobiernos nacionales y los organismos de cooperación internacional, los que impusieron la forma y significado de un discurso particular en un contexto social determinado, en este caso la implementación de un modelo educativo de origen urbano y centralizado, basado en la homogeneidad de los medios sociales de países desarrollados.

Según Fernández y Aguerrondo (1977), en la región con las directrices dadas por la Unesco y otros organismos internacionales como la Cepal, se presentó una ampliación y complejización de la estructura académica y administrativa de los sistemas educativos que son resultado del crecimiento cuantitativo

de la demanda educativa que llevó a completar los niveles de educación ofrecidos, así como sus modalidades, “por ejemplo, se puede recordar el proceso de diferenciación del nivel preescolar con respecto al primario; el surgimiento de la significación propia del nivel medio [...] y la creación de nuevas carreras y especialidades” (Fernández y Aguerro, 1977, p. 16), lo que permite, que con la planeación educativa se puedan establecer objetivos y prioridades acordes con las demandas sociales y económicas de los Estados, pasando de establecer metas exclusivamente cuantitativas a incorporar paulatinamente aspectos cualitativos que se vieron plasmados en el desarrollo del currículum.

Entretanto, la planeación educativa, y más específicamente *las oficinas de planteamiento*, en donde no solo se incorpora a nivel institucional, sino que se lleva al requisito del planeamiento del aula y de la práctica pedagógica, tiene como objetivo incorporar de forma obligatoria los programas y proyectos necesarios para mejorar la calidad de la educación, entendida desde la eficiencia y la eficacia de los sistemas educativos, además de ver en este discurso hegemónico que proviene de los organismos internacionales una apremiante necesidad de regular la vida cotidiana institucional y la práctica docente, afán que en muchos casos hace del maestro nuevamente un operador del currículo.

No obstante, de acuerdo con el informe presentado por la Unesco, Cepal y PNUD (1981b), “el análisis de los problemas de orden cualitativo, por otra parte, muy limitado en todos los planes, no particulariza en relación con las áreas rurales” (p. 189), por lo que no se encontraron bases para tratar los aspectos relacionados “a la escuela y su organización, a los docentes, a los contenidos y al proceso pedagógico que permitan formular, posteriormente, programas y proyectos específicos para dichas áreas”. (p. 189). Se señala también que en América Latina han sido los Estados nacionales quienes han asumido la responsabilidad fundamental en la organización y funcionamiento de la oferta escolar en todos los niveles de escolaridad, especialmente en la educación básica como medida para superar los índices de analfabetismo y cobertura, lo que se complementa con la expansión de la educación básica en áreas rurales.

Es así como la configuración de los sistemas educativos, su cantidad y oferta, como lo señala la Unesco, Cepal y PNUD (1981a) “no son en la mayoría de los países el resultado de proyectos de desarrollo concebidos en función del largo plazo (es decir, de proyectos societales con objetivos y metas definidas, considerando a la educación como pieza clave)”, son la consecuencia de la acción de las fuerzas sociales, de sus demandas, acuerdos y conflictos, demandas que son materializadas acorde con la relación con el poder que tengan los distintos grupos.

Así, por ejemplo, este poder se traduce en la capacidad adquisitiva para financiar servicios educativos privados, que en otros casos implica el acceso al servicio mediante la *acción del poder político*, lo que “implica que en una sociedad

donde la distribución del ingreso y el poder es desigual, la satisfacción de las demandas tenderá a reproducir las relaciones de poder preexistentes" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, pp. 5-9) y que se reproduzcan las relaciones capitalistas que continúan ampliando la brecha social y de inequidad, ya que, de acuerdo con este documento, las demandas sociales expresan el conocimiento que los diferentes grupos sociales poseen sobre la sociedad, el papel que la cultura juega en ella y las posibilidades de ser o hacer que tienen en esta, de esta forma,

los mejor situados están en condiciones de postular y obtener una oferta que va del preescolar hasta las becas de posgrado en el exterior, a lo largo de un circuito que, teóricamente por lo menos, brinda el mejor nivel (en infraestructura, equipamiento y académico) que cada sociedad nacional está en condiciones de obtener. (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, pp. 5-10)

Por otra parte, "los grupos sociales más bajos, y especialmente los rurales, que pertenecen a subculturas diferenciadas, desconocen las posibilidades instrumentales de la formación educativa sistemática, no pueden respaldar a los escolares con su capital cultural" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981a, pp. 5-10), pues el sistema educativo no está pensado para estos grupos, sus pautas culturales no son tenidas en cuenta en los procesos de planeación, en otras palabras sus demandas sociales no alcanzan a incorporarse en el juego de poder establecido, por lo que solo pueden acceder a un servicio descontextualizado, que no tiene en cuenta sus necesidades, ni estilo de vida en el caso de indígenas y campesinos, por lo que ingresan en desventaja con un servicio, que en apariencia busca ser la posibilidad para reducir dichas inequidades.

Al examinar las políticas educativas en América Latina, es necesario tener en cuenta que son el resultado de la inestabilidad y los conflictos permanentes que se desarrollan en torno a las decisiones políticas y que afectan a los sectores sociales en diferente medida. En palabras de Laclau y Mouffe (1987), es el juego de la política, en el que las decisiones son el resultado de las articulaciones de diferentes intereses, donde se logra mantener y dar continuidad a las relaciones capitalistas y por ende a dicha formación hegemónica.

En este orden de ideas, la orientación política que se le da al sistema educativo, y específicamente a sus políticas, establece la "concepción vigente de la educación y, según como sean ambas, variarán los objetivos, los currículos, las normas administrativas, pedagógicas y didácticas y, por lo tanto, las características que define, formalmente, la posición del docente" (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 188), por lo que en una concepción de la educación, que consiste en transmitir conocimientos (que prevalece de la década de los cincuenta a los ochenta en la región), la actuación del docente parte de una

[...] visión pedagógica en la que el contexto social es prescindible y una didáctica que parte de una interacción profesores-alumnos en que éstos aparecen como una audiencia cautiva, define el rol docente de una manera totalmente

distinta a la que se desprende de una didáctica basada en la interacción entre el alumno y su medio y de una pedagogía que pone el énfasis en el conocimiento del medio social. Este nexo entre la definición formal del rol docente y las orientaciones políticas y las concepciones oficiales de la educación, la pedagogía y la didáctica, debe ser retenido cuando se consideren las posibilidades de cambio en dicho rol y el papel del docente en el cambio del sistema educativo formal. (Unesco, Cepal y PNUD, 1981b, p. 188)

Al reflexionar críticamente sobre la implementación de las políticas educativas, y los sistemas de educación formal, el análisis no se puede limitar al rol del maestro y sus prácticas, es necesario examinar el contexto en el cual se dan estas relaciones, las demandas sociales que siguen y cómo se articulan o no a los poderes establecidos, es decir, lo hegemónico, además de dar a las reformas educativas un carácter académico y pedagógico que respondan a su razón de ser, pues de acuerdo con lo que se ha visto, al implementar ejes sociales y económicos en las reformas educativas se pierde de vista el análisis central sobre la educación y la visión de ciudadano que se espera sea producto de dicha formación, lo que desplaza las funciones de análisis y reflexión por la cobertura e indicadores económicos.

Es posible establecer que se ha cimentado la idea de la educación como medio para la movilidad social y el desarrollo, al lograr una voluntad colectiva en torno a un interés común, es decir la educación para todos, pero los medios y los fines es lo que se ha ido adaptando, son las demandas sociales, económicas y culturales que se han ido articulando a la educación, lo que ha determinado el tipo de educación que se desea. Esta articulación busca incluir la mayor parte de los intereses de los diferentes grupos sociales, y busca que todos se sientan representados aunque las diferencias o necesidades concretas de ciertos grupos como los indígenas no sean resueltas. En el discurso esto se ve reflejado en el empleo de términos como calidad, universalización, necesidades de aprendizaje, que articulan dichos interés económicos y sociales en propuestas que se materializan en políticas y que van siendo alimentadas por otros discursos que respaldan sus planteamientos, por ejemplo en el caso de la educación inicial, las teorías psicológicas, económicas y de las neurociencias, que respaldan la inversión en el desarrollo infantil con miras a reducir la pobreza y promover la productividad.

En otras palabras, la educación concebida como medio de movilidad social y desarrollo, es una formación hegemónica al ser una totalidad articulada de diferencias, es decir que han existido momentos discursivos donde los espacios sociales y políticos llegan a prácticas articulatorias (en este caso las políticas educativas); dichas prácticas se dan en momentos históricos determinados, donde los contextos coyunturales y relationales demandan formas distintas en que los intereses comunes sean incluidos en voluntades colectivas, donde puedan materializarse, en el discurso, las diferencias volviéndolas una totalidad;

de allí, que el eje central de las reformas políticas y programas de educación se fueran trasformando de cobertura a equidad, de equidad a universalización y de universalización a calidad.

Lo anteriormente mencionado se evidenció en las diferentes épocas donde en el marco de los proyectos económicos se dan prácticas articuladoras que ponen su énfasis en un primer momento en la cobertura, ya que de acuerdo con el momento histórico se pedía que la educación fuera para todos, para posteriormente incluir las demandas de equidad, es decir, que se recibiera una educación contextualizada acorde con las necesidades de las poblaciones, donde se va incluyendo poco a poco la necesidad de que el proceso abarque a los niños y las niñas entre los cero y cinco años para prevenir problemas de deserción y repitencia, además de absorber en parte las demandas que los cambios económicos generaron en las formas de cuidado y crianza de los niños y las niñas menores de cinco años, ya que frente al aumento de mano de obra y la necesidad durante la crisis de los años ochenta de emplear laboralmente a todos los miembros de la familia, la delegación a terceros de las actividades de cuidado y la educación de los niños menores de cinco años toman mayor fuerza. De esta manera, se desarrollaron políticas sociales que fomentaron la creación de jardines infantiles, instituciones que en un principio estaban encaminadas al cuidado y que luego fueron trascendiendo a la educación para la primera infancia, al menos en el caso colombiano, para las instituciones con financiación pública.

Capítulo II

Reforma de la educación para la infancia: del asistencialismo a la garantía del derecho 1982-1994

Cecilia Rincón Verdugo

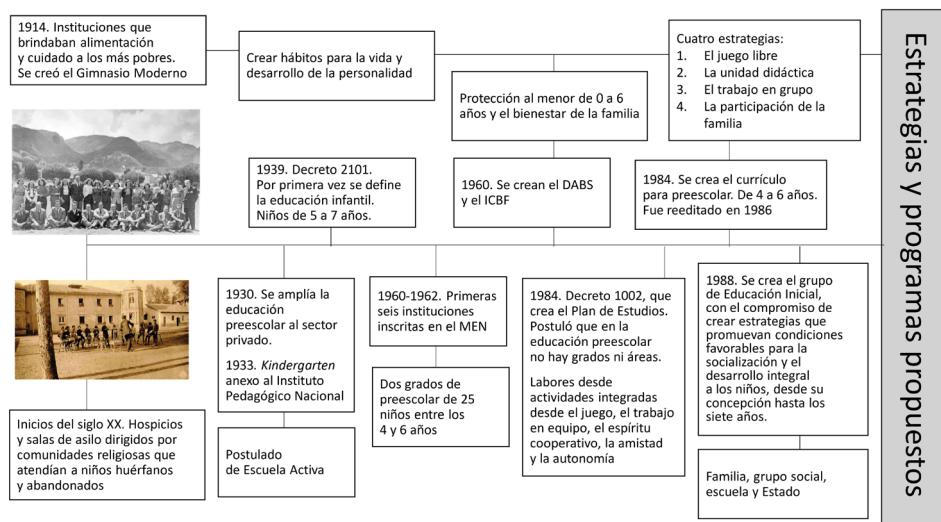
Acudir a una memoria histórica es importante porque permite reconocer los antecedentes que han puesto marcas a la educación de la primera infancia, ayuda a ampliar el marco de comprensión de las situaciones que enfrenta, las apuestas que plantea y los retos que encara actualmente, y posibilita una acción que tome en cuenta cómo todo ello es resultado de un entramado social, cultural e histórico que lleva consigo construcciones y concepciones diferentes de infancia y de las maneras en que se procura su atención en la sociedad.

(MEN, 2014b, p. 13)

De la asistencia a la educación de la infancia 1982-1994

En Colombia, desde inicios del siglo XX se registran iniciativas de cuidado a los niños menores de cinco años enmarcadas en un modelo asistencial, donde se crearon “hospicios y salas de asilo de tradición europea, dirigidos por comunidades religiosas, en las que se atienden niñas y niños huérfanos y abandonados” (Cerda, 1986, citado por Secretaría Distrital de Integración Social, 2003, p. 13) proporcionándoles “los cuidados y protección necesarios para su supervivencia y bienestar, así como algo de educación bajo algunos de los planteamientos pedagógicos de Fröebel y Montessori”; por lo que los servicios brindados por estas instituciones, estaban destinados esencialmente a la “satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, higiene y formación de hábitos” (Cerda, 1986, citado por Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 15).

Figura 1. Línea del tiempo de las políticas educativas para la infancia desde comienzos del siglo XX



Fuente: Elaboración propia

A parte de los hospicios y asilos, para la época se encontraban otras instituciones que brindaban alimentación y cuidado principalmente a los más pobres, además de alrededor de treinta centros preescolares de carácter privado en el país. Entre ellos se destaca la creación en 1914 de *La casa de los niños* del Gimnasio Moderno, “que sirvió de modelo para la creación de otras instituciones similares y donde se pusieron en práctica las propuestas pedagógicas planteadas por Montessori y Decroly” (Cerda, 1986, citado por MEN, 2014, p. 15), estos centros preescolares atendían a niños y niñas de sectores socioeconómicos altos de Bogotá.

A esto se suma la experiencia del Instituto Pedagógico Nacional, creado en Bogotá en 1927, que contó con una área especial para la preparación de docentes de *Kindergarten* y que en 1933 funda una institución de enseñanza preescolar bajo la dirección de la doctora Francisca Radke, miembro de la primera Misión Pedagógica Alemana que estuvo hasta 1936 en el país. En este centro se destacó la formación docente y la atención de la infancia desde los principios pedagógicos de la Escuela Activa (SDIS, 2009). Estas acciones responden en parte, a la “necesidad de formar el talento humano encargado y responsable de educar y atender a las niñas y a los niños menores de 6 años en los espacios que empiezan a institucionalizarse”, siendo el Instituto pedagógico Nacional una de las primeras instituciones en capacitar en formación preescolar (SDIS, 2009, p. 13).

En este periodo se registran iniciativas de educación preescolar principalmente de carácter privado, y es a partir de 1930 cuando se identifica un énfasis pedagógico en dichas iniciativas; al respecto, Muñoz y Pachón (1996, citado por el MEN, 2014), señalan que:

Los jardines infantiles fueron una gran innovación educativa. El niño entre 3 y 6 años que había estado a cargo de la madre, a comienzos de siglo, pasaba ahora a manos de maestras improvisadas, o de verdaderas especialistas, que se encargaban de fomentar el desarrollo psicomotor y la socialización de estos pequeños infantes. (2014, p. 16)

Paralelo a este proceso, a nivel nacional surgen algunas resoluciones y leyes relacionadas con la regulación de la educación, como la Resolución 23 de 1911, “por medio de la cual se prohíbe el uso de la férula y de cualquier otro castigo físico en las escuelas de la República, [...] y la Ley 56 de 1927 que convierte en obligatoria la educación primaria en el país” (Ramírez y Téllez, 2006, p. 10).

Posteriormente, durante el gobierno del presidente López Pumarejo (1934-1938), se realiza la reforma constitucional de 1936, donde se establece entre otros aspectos que la “enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la Ley” (art. 14), además, con la Ley 32 de 1936, se establece que “ningún establecimiento de educación primaria, secundaria o profesional, podrá negarse a admitir alumnos por motivos de nacimiento ilegítimo, diferencias sociales, raciales o religiosas” (art.1). En 1939, con el Decreto 2105, se define por primera vez la enseñanza infantil como “aquella que recibe el niño entre los 5 y 7 años, cuyo objetivo principal es crearle hábitos necesarios para la vida, junto con el desarrollo armónico de la personalidad” (art. 5). No se contemplan aún los niños y las niñas menores de cinco años en el sistema educativo.

Hacia la mitad del siglo XX, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2014), el modelo higienista norteamericano se empieza a consolidar en el país con acciones vinculadas a salvaguardar la salud y la preservación de la higiene, lo que se vio reflejado en el auge de la puericultura y el mejoramiento de la nutrición, especialmente infantil, al igual que el fomento de la vacunación y las normas de higiene para la población. Como resultado de este modelo y la problemática de abandono de niños y niñas, nace en 1946 el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) y el Ministerio de Higiene; además se promulga el Código del Niño o Ley Orgánica de la Defensa del Niño, Ley 83 de 1946; “el cual se constituye en el primer conjunto de leyes a favor de una población infantil que comienza a vivir ya los rigores de la desnutrición, el abandono y el maltrato” (Cerda, 1986, pp. 14-15, citado por MEN, 2014, p. 17).

Con esta Ley se crea el Consejo Nacional de Protección Infantil¹², que tenía a su cargo la organización de servicios sociales materno-infantiles, para lo cual debía establecer una serie de normas para la asistencia y protección tanto de la madre como del niño, especialmente en las siguientes situaciones:

[...] Este Consejo] tendrá a su cargo todo lo referente a la prestación y organización de los servicios sociales que enseguida se enumeran, sin perjuicio de la organización en materia de higiene materno-infantil, dependiente del Gobierno nacional, con la cual deberá colaborar: "a) Asistencia de la mujer embarazada; " b) Asistencia de la madre y del recién nacido; " c) Asistencia de la madre soltera, desde los puntos de vista material, legal y moral " d) Asistencia al niño lactante y al infante; " e) Asistencia al niño anormal y enfermo o; " f) Asistencia al niño en edad preescolar, escolar y post-escolar; " g) Asistencia y protección hasta la mayor edad, de los niños abandonados o en peligro; " h) Asistencia y protección de los niños infractores de las normas penales; " i) Asistencia y protección a la madre y al niño que trabajan. Todas las entidades oficiales, o que reciban auxilios del Estado, cooperarán, bajo la inmediata inspección del Consejo Nacional de Protección Infantil, en la obtención de los fines sociales que tales obras pretenden alcanzar. (Bdigital.edu.co, s. f., pp. 228-229)

No obstante, esta Ley no contó con la implementación que se esperaba debido a la falta de recursos, lo que provocó hacinamiento en las casas de observación e inoperancia de otras instituciones y servicios contemplados. Es así como con el Decreto 1818 de 1964, el Consejo Nacional de Protección Infantil es reemplazado por el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia. Con esta normatividad, se organiza la División de Menores en el Ministerio de Justicia, dándole un corte más penal que social a la Ley 83 de 1946, que en su momento se presentó como una innovación frente a la protección de los niños, ya que su creador planteaba que “lo esencial es proteger para prevenir, porque la acción punible es fruto del abandono de los menores” (Bdigital.edu.co, s. f. p. 227). Frente a su inconformidad con el cambio de la Ley, un abogado de la época cuestiona:

¿Por qué se carece de dinero para atender a la primordial función de proteger la vida y la salud física y mental de estas células embrionarias de los ciudadanos del mañana? [Cuando...] a lo largo de las carreteras asfaltadas o de los caminos polvorrientos van los míseros niños colombianos cargados, maltratados,

12 El Consejo estaba “integrado por cinco miembros elegidos para un período de tres años, así: uno nombrado por el Presidente de la República, que deberá ser abogado especializado en ciencias penales; uno nombrado por el Arzobispo Primado, que deberá ser sacerdote experto en sociología; uno por el Comité Nacional de la Cruz Roja, que deberá ser versado en cuestiones médico-sociales de la infancia; uno nombrado por la Sociedad Colombiana de Pediatría, que deberá ser médico pediatra; y el quinto, por el Juez de Menores de Bogotá, que deberá ser especializado en ciencias de la educación y en educación de discapacitados y anormales.” http://www.bdigital.unal.edu.co/42985/57/Cap11_Proteccioninfantil.pdf

cayendo aquí y allá ante la mirada indiferente del viajero que registra estos cuadros con la misma impasibilidad con que observa a un perro escarbando los desperdicios, o descubre la masa sanguinolenta de su cuerpo aplastado bajo las ruedas del automotor. (Bdigital.edu.co, s. f., pp. 225-226)

En el panorama educativo, siguiendo a Ramírez y Téllez (2006), se dieron importantes transformaciones en la década de los cincuenta, debido a que “se presentó un rápido y sostenido crecimiento económico y un cambio significativo en la estructura económica y demográfica del país” (p. 36), lo que se reflejó en el crecimiento de estudiantes matriculados tanto en primaria como en secundaria, y la reducción de la tasa de analfabetismo, que pasó de 66 % en 1900 a 38 % en 1950, no obstante seguía siendo elevada en comparación con el resto de países latinoamericanos. En este periodo también disminuyó la relación de alumno-maestro, especialmente en la educación pública, que pasó de 57 alumnos por maestro en 1930 a 43 en 1950, por su parte, en la educación privada la relación se mantuvo constante, encontrándose en promedio, 27 alumnos por maestro. A pesar de ello, la brecha entre la educación urbana y rural se amplió, lo que evidenció una gran deficiencia en la educación primaria rural.

Otra problemática identificada para este periodo fue la falta de formación de docentes, de acuerdo con Ramírez y Téllez (2006), para 1950 el “64 % de los profesores de las escuelas primarias no tenían ningún grado” (p. 41), de este porcentaje la mayor cantidad se encontraba en la educación pública, donde los docentes sin grado llegaba al 66 %, a comparación de la educación privada donde solo se encontraba el 39 % de docentes sin formación profesional; situación que se agudizaba en la enseñanza oficial en zona rural, donde se encontraba que cerca del 82 % de los maestros de enseñanza primaria no tenían grado, a diferencia de la zona urbana, en la que esta cifra era de 51 %.

Las problemáticas descritas anteriormente, sumadas a los cambios políticos enmarcados principalmente por la violencia política vivida entre 1946 y 1957; los cambios demográficos caracterizados por los procesos de migración campo-ciudad, que se vieron reflejados en el aumento de la tasa de urbanización que pasó de un 39 % a 52 % entre 1951 y 1964; y, finalmente los cambios *favorables de la economía*, que permitieron destinar una mayor partida al gasto público en educación, fueron los elementos que hicieron posible que el tema educativo tomara mayor fuerza y fuera protagonista de los procesos de planeación promovidos por organizaciones internacionales como la Unesco durante estas décadas.

Con el apoyo de la Unesco y los resultados de los informes de las misiones extranjeras, se crea la *Oficina Sectorial de Planeación Educativa* como parte del Ministerio de Educación, la cual elabora el *Primer Plan Quinquenal de Educación Integral*, en el que se destaca la unificación de cinco años de la escuela primaria, tanto para el sector rural como el urbano (Ramírez y Téllez, 2006).

Es así como en los años cincuenta se empieza el estudio del “planeamiento integral de la educación”, ya que anteriormente se buscó llenar los *requerimientos del desarrollo*, antes que establecer pautas a largo plazo, que permitieran trazar acciones sostenidas acordes con las problemáticas identificadas, es decir, que permitieran darle forma al *desarrollo del sector educativo*; no obstante, para este período “la preocupación de la planeación hace énfasis en la capacidad cuantitativa del sistema educativo para atender la totalidad de la creciente demanda y, en particular, la capacidad de absorber la población en edad de recibir educación primaria” (Ramírez y Téllez, 2006, p. 53).

A los adelantos en temas de planeación educativa, se suma la Ley 111 de 1960 que “nacionalizó el gasto en educación al dejar la totalidad del costo de los servicios personales en educación primaria pública en cabeza de la Nación, mientras la administración de los docentes continuaba a cargo de los entes territoriales” (Ramírez y Téllez, 2006, p. 54), situación que generó un quiebre entre las competencias de la educación y su financiamiento, ya que se creó un complejo sistema de transferencias presupuestales entre los diferentes niveles administrativos del Estado para la financiación de la educación oficial.

Este proceso culminó con la Ley 43 de 1975, con la que se buscó mejorar los esquemas de nacionalización y financiación de la educación secundaria por parte del gobierno central. No obstante, pese a los procesos normativos, no se logró conciliar la separación entre la financiación y las responsabilidades del gobierno central y los entes territoriales, por lo que las reformas propuestas no tuvieron los efectos deseados, y generó una crisis de la financiación educativa a finales de la década de los setenta, y que en parte fue uno de los elementos movilizadores de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), creada en 1962.

Por su parte, para la década de los sesenta, la educación infantil empieza a ser formalizada por el Estado, principalmente con la reglamentación en 1962 de la “creación y funcionamiento de seis (6) Instituciones Nacionales Populares en las principales ciudades del país, adscritas al Ministerio de Educación Nacional (MEN)” (SDIS, 2009, p. 14), las cuales atendían a niños y niñas entre los 4 y 6 años, en dos grados de preescolar, con 25 infantes cada uno, paralelo a ello la educación infantil privada continuó desarrollándose.

Para esta misma época, se crea el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) en Bogotá, que empieza a desarrollar acciones para “procurar la protección del menor y la estabilidad y bienestar de la familia” (SDIS, 2009, p. 14). Posteriormente, en 1963, mediante el Decreto 1710, se establece que “el nivel de educación preescolar o infantil se considerará adscrito a la educación primaria, en cuanto a orientación y supervisión. Parágrafo: la educación preescolar se estima como una etapa conveniente, pero no obligatoria para el ingreso al nivel primario” (MEN, 2014, p. 18).

En 1968, mediante la Ley 75, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual “asumió las funciones del Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia y de la División de Menores del Ministerio de Justicia, [...] siendo su objetivo] promover la integración armónica de la familia, proteger a los y las menores de edad” (Jiménez, 2012, p. 50), al encargarse de acciones de coordinación de entidades para el manejo de los problemas de la familia y la niñez.

El ICBF, nace así con una “concepción asistencialista, centrada en la protección, vinculada al trabajo social y la nutrición y alejada, por mucho tiempo, de directrices educativas y pedagógicas propias de la educación preescolar” (MEN, 2014, p. 18); en este marco se crean los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP), dirigidos a los hijos e hijas de los trabajadores, sumándose a los jardines infantiles nacionales creados en 1962.

Se establece como principal preocupación del ICBF el cuidado de los niños desprotegidos, abandonados o descuidados, al señalar en el artículo 26 de la Ley 75 de 1968, que:

El Instituto de Bienestar Familiar cuidará de que los menores no colocados bajo patria potestad, o guarda, estén bajo la atención inmediata de las personas o establecimientos mejor indicados para ello teniendo en cuenta la edad y demás condiciones del menor. Los jueces de menores o cualesquiera otras autoridades a cuyo conocimiento llegue un caso de los aquí contemplados, darán aviso inmediato a la entidad indicada y pondrán a disposición de ella al menor, para los efectos aquí previstos.

Durante los primeros años del ICBF, la política nutricional y alimentaria fue su principal eje de acción, ya que buscaba darle prioridad a “las grandes masas de niños carentes de oportunidades, lo que les permitiría desarrollarse biológica, psíquica y socialmente” (Jiménez, 2012, p. 56), teniendo en cuenta que las etapas más importantes para el desarrollo fisiológico, la maduración del sistema nervioso y la asimilación de información para el ser humano, son los primeros siete años de vida, es decir la concepción, gestación, lactancia y preescolaridad. En este sentido, el ICBF al centrar sus acciones en las poblaciones más vulnerables durante este periodo de vida “favorecería la existencia de recursos humanos que actuarían como factores dinámicos de producción y cambio social, y al mismo tiempo evitaba la aparición de graves ‘patologías’ sociales como el ‘gaminismo’, la prostitución infantil y la delincuencia juvenil” (Jiménez, 2012, p. 56).

En este marco, y frente a la dificultad de que la población accediera a los servicios brindados por el ICBF, se crea la estrategia de los Centros Comunitarios para la Infancia, que además de recursos públicos y privados, contaron con la

participación de la comunidad. El objetivo de estos Centros era “garantizar a los menores de siete años un desarrollo integral, ejercer acciones educativas para las familias y estimular procesos de mejora en la comunidad” con la prestación de servicios para el *desarrollo biológico del menor*, y realización de tareas como “el cuidado físico de los niños, complementación de la alimentación y control de enfermedades, en coordinación con los servicios de salud” (Jiménez, 2012, p. 57).

Dentro de esta estrategia nacen en 1972 los Hogares Comunitarios, dirigidos a los niños menores de cinco años, con el fin de brindar

[...] atención en afecto, nutrición, salud, protección y desarrollo psicosocial. Las modalidades de atención de estos hogares son: a) Hogares FAMI (Familia, Mujer e Infancia) orientados a la atención de familias con mujeres gestantes, madres lactantes y niñas y niños menores de 2 años; b) Hogares tradicionales que atienden a niñas y niños de 0 a 5 años, ya sea en el tipo hogar comunitario familiar, hogar comunitario grupal, hogar comunitario múltiple, hogar comunitario múltiple empresarial y jardín social. (MEN, 2014, p. 19)

Como sostienen Rincón y Triviño (2017) “posteriormente, como antecedente a la Política Pública de Infancia y Adolescencia, surge la Ley 7 de 1979, con la cual se organiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan normas para la protección de la niñez. Esta Ley, por primera vez en la legislación colombiana reconoce a los niños y las niñas como sujetos de la política pública” (p. 203) y a la educación de la infancia como una política en tanto permite el progreso social, convirtiéndola en obligación del Estado el brindar y regular los escenarios institucionales y sociales para que los niños y las niñas participen activamente de su formación sin distinción de raza, género y condición social.

Discurso diferente al de la Ley 75 de 1968, que por su objeto buscaba eminentemente restablecer los derechos de los niños de poblaciones vulnerables, garantizar un nombre y la paternidad, y conferir al Bienestar Familiar el encargo de velar por el otorgamiento de la paternidad y proteger a aquellos niños y niñas que no son reconocidos y son considerados como ilegítimos, como lo enumera en su artículo 2:

Dentro de los treinta días siguientes a la inscripción, el funcionario que la haya autorizado la notificará personalmente al presunto padre, si este no hubiere firmado el acta de nacimiento. El notificado deberá expresar, en la misma notificación, al pie del acta respectiva, si acepta o rechaza el carácter de padre que en ella se le asigna, y si negare ser suyo el hijo, el funcionario procederá a comunicar el hecho al Defensor de Menores para que este inicie la investigación de la paternidad. (República de Colombia, 1968)

Posterior a la creación de esta Ley, aparece en la jurisprudencia colombiana el Código del Menor creado en noviembre de 1989, que establece los principios rectores sobre la protección al menor en situaciones irregulares con el fin de establecer correctivos y definir las medidas para su protección; sustentándose en la doctrina de la situación irregular, la cual se “caracterizaba por una concepción etimológica positivista de la criminalidad que justificaba la coacción estatal sobre los infractores de la Ley penal con base en las ideas de la ‘resocialización’ y de la defensa social” (Jiménez, 2012, p. 325).

De acuerdo con Jiménez (2012), por su carácter individualizador y normalizador, el Código del Menor de 1989, “fue considerado un código para los niños pobres con tendencia a criminalizar la pobreza [...], quien no contaba con recursos materiales o con una familia bien constituida, corría el riesgo de ser fácilmente privado de la libertad” (pp. 325-326), ya que las medidas contempladas en el Código eran aplicables no solo a los menores infractores, sino también a los *menores en situación irregular de abandono, peligro material o moral*.

Siguiendo a Jiménez (2012), el Código del Menor de 1989, junto con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, firmada el mismo año, y la aprobación de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se reconocían los derechos del niño, marcaron hitos importantes en relación con la protección de la infancia; por lo que para los años noventa, los niños

[...] debían ser atendidos en cualquier momento y debía tener los cuidados que se necesitaran, aunque no estuviesen en situación de riesgo o hubieran cometido algún tipo de infracción. En la reforma al Código del Menor, que se discutía en 1997, eso es lo que se reconocía como “protección integral”. Antes esa norma solo señalaba una doctrina de “atención irregular”, que era la que caracterizaba la normatividad colombiana. (p. 315)

Es posible establecer que en el país la infancia hace parte de la agenda pública desde 1968, con perspectivas, principios y conceptos que muestran las continuidades y discontinuidades en los discursos, las acciones y las prácticas. Los discursos sobre la política dan cuenta de la emergencia de un conjunto de ideas, sentidos y significados sobre la infancia, que en clave de tiempo van desde el concepto de minoridad, irregularidad, hasta el principio del interés superior del niño y su reconocimiento como sujetos de derecho y como agentes de la política pública.

En lo que respecta al sector educativo, las siguientes administraciones (López Michelsen, Turbay y Betancur) resaltan la necesidad de generar políticas que promuevan el desarrollo de este sector, aunque poniendo énfasis en distintos aspectos. Es así como por ejemplo el gobierno de López Michelsen (1974-1978) “da prioridad a la universalización de la educación primaria, tanto en las

áreas urbanas como en las rurales y la convierte en una de las estrategias de la ofensiva social para favorecer a la población más pobre”, de igual forma considera indispensable la adecuación de los espacios físicos, por lo que se invierte en construcción y dotación de establecimientos educativos y la provisión de nuevas plazas para docentes (Ramírez y Téllez, 2006, p. 57).

Bajo esta administración el sistema educativo del país se reestructura mediante el Decreto 088 de 1976 (República de Colombia, 1976), se amplía el concepto de educación básica al establecer además de los cinco años de primaria, cuatro años de secundaria (art. 7), y se establece que “toda persona natural tiene derecho a la educación y esta será protegida y fomentada por el Estado. Los servicios educativos serán tarea prioritaria del Estado y de todos los miembros de la comunidad nacional” (art. 1). Además, se describen los diferentes grados educativos y se presenta la educación pre-escolar como el primer nivel educativo dirigido a los niños menores de seis años, siendo parte de la educación formal y diferenciándola a su vez de la educación especial. Se establece como objetivo de la educación preescolar “promover y estimular el desarrollo físico, afectivo y espiritual del niño, su integración social, su percepción sensible y el aprestamiento para las actividades escolares, en acción coordinada con los padres de familia y la comunidad” (República de Colombia, 1976, art. 6).

Este mismo año (1976), el MEN adoptó el modelo de Escuela Nueva, en reemplazo del modelo de escuela unitaria, en el que un maestro atendía al mismo tiempo cinco grados. El esquema de la Escuela Nueva “fue diseñado de tal forma que se pueda atender en una sola aula a todos los alumnos de la zona en edad escolar y garantizarles promoción flexible y escolaridad completa” (Ramírez y Téllez, 2006, p. 60), convirtiéndose en punto de referencia para programas similares que se realizaron en América Latina durante los años ochenta y noventa, siendo su implementación clave para aumentar la cobertura y calidad de la educación en las zonas rurales.

El gobierno del presidente Turbay (1978-1982), cambia el énfasis del sector educativo en términos de calidad, especialmente de la educación primaria y la retención de estudiantes en las zonas rurales, ya que para comienzos de los años ochenta, se encontraba concentrada en estas áreas alrededor del 65 % de la población, pero solo el 24 % de la matrícula correspondía a estudiantes rurales. En esta administración, después de arduas jornadas de concertación, se regula la actividad docente con el Decreto 2277 de 1979, con el que se adoptó el Estatuto Docente, siendo uno de los grandes logros de la movilización organizada de los maestros, mediante su Federación (Fecode), en busca de una mejora salarial, estabilidad laboral y organización del sistema educativo público del país (Ramírez y Téllez, 2006).

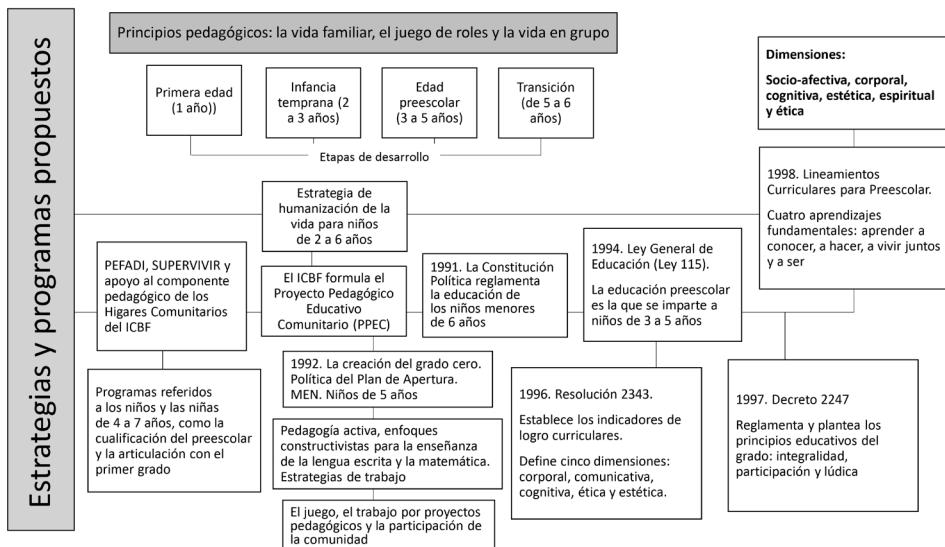
La administración Betancur (1982-1986), por su parte, se centró en reformar aspectos que condujeran a la modernización, descentralización y planificación de la educación, siendo para ello prioritario adecuar el currículo al contexto nacional y ampliar el acceso y permanencia al sector, para ello se crea el Sistema Nacional de Educación, que pretendía establecer dichos objetivos comunes y regionalizar el sistema educativo. Cabe mencionar, siguiendo a Ramírez y Téllez (2006) que a partir de 1984,

[...] el gasto en educación como porcentaje del PIB comenzó a disminuir como consecuencia, entre otras cosas, de los efectos recesivos que sobre la economía colombiana generó la situación económica mundial a principios de los ochenta, los problemas fiscales que se iniciaron en el Gobierno del presidente Turbay y el programa de ajuste fiscal que emprendió la administración del presidente Betancur en 1983 para frenar el gasto público y reducir el déficit fiscal. El programa de ajuste fiscal incluía explícitamente el establecimiento de un control al gasto corriente en educación pública, que tuvo efectos sobre los indicadores educativos. (p. 61)

Por su parte, la educación preescolar continúa en su proceso de reglamentación, para lo cual se crea el currículo destinado a este grado; currículo que según el MEN empezó a “gestarse en los años 1977 y 1978, cuando por primera vez se tomó conciencia sobre la necesidad de darle a esta modalidad unos lineamientos para regular, orientar y organizar la actividad educativa y pedagógica de un establecimiento preescolar” (Cerda, 1986, p. 18, citado por MEN, 2014, p. 20).

No obstante, solo hasta 1984, el Ministerio de Educación Nacional expide el Decreto 1002, donde se establece el plan de estudios para la educación preescolar; en este decreto se instaura como objetivo de la educación preescolar: “desarrollar integral y armónicamente sus aspectos biológico, sensomotor, cognitivo y socio afectivo, y en particular la comunicación, la autonomía y la creatividad, y con ello propiciar un aprestamiento adecuado para su ingreso a la educación básica” (República de Colombia, 1984, art. 1). En este sentido, en el artículo 4 se plantea la vinculación de la familia y la comunidad para mejorar las condiciones de vida del niño, mediante actividades que integren la utilización de recursos propios de la comunidad, el juego, el trabajo en grupo y la autonomía del niño, además de “servir como aprestamiento para la educación básica primaria.” (República de Colombia, 1984).

Figura 2. Línea del desarrollo de las políticas educativas para la infancia a finales de los ochenta y noventa en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Este mismo año (1984) y después de ser sometido a diversos ajustes, es publicado el “Currículo de preescolar (niños de 4 a 6 años)”, que es reeditado en el año 1986. En este documento se presentan cuatro estrategias de trabajo educativo: “el juego libre, la unidad didáctica, el trabajo en grupo y la participación de la familia” (SDIS, 2009, p. 15). Posteriormente, en 1988, se crea en el Ministerio de Educación Nacional el grupo de:

“Educación Inicial (apareciendo así este término), que tenía como propósito desarrollar y promover a nivel nacional estrategias y programas que permitieran: [...] ofrecer al niño y a la niña desde su concepción hasta los 7 años, condiciones favorables para su socialización y desarrollo integral, mediante acciones que involucren a la familia, al grupo social, a la escuela y al Estado, con el propósito de valorar y desarrollar todas sus potencialidades (MEN, 1996)”. (SDIS, 2009, p. 15)

De acuerdo con la SDIS (2009), dentro de las estrategias y los programas desarrollados en el marco de los planteamientos del grupo de Educación inicial, se encuentra por una parte los programas no convencionales dirigidos a “mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas en su familia y en su comunidad, tales como Pefadi, Supervivir y Apoyo al componente pedagógico de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar” (p. 15) y por otra parte, estaban los

programas dirigidos a niños y niñas entre 4 y 7 años de edad que buscaban la cualificación del preescolar y su articulación con el primer grado de primaria.

Por su parte, el ICBF formula el Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario (PPEC) (1990), dirigido a los hogares comunitarios e infantiles que orientan su trabajo a niños y niñas de 2 a 6 años, que concibe la atención integral al preescolar como “una estrategia de humanización de la vida, donde sea posible el desarrollo de todas las potencialidades que tenemos como seres humanos: el amor, la comprensión, la solidaridad, el respeto mutuo, la libertad y la autonomía” (ICBF, 1999, citado por SDIS, 2009, p. 15). En este proyecto se estructuran cuatro etapas del desarrollo en la educación inicial: primera edad (un año de vida); infancia temprana (del segundo al tercer año); edad preescolar (del tercer al quinto año) y transición (del quinto al sexto año), es decir, transición a la escuela primaria. Se plantean para este proceso el trabajo desde los principios pedagógicos de la vida familiar, el juego de roles y la vida en grupo (SDIS, 2009).

En la década de los noventa empieza una discusión en torno a la primera infancia, más allá del cuidado nutricional y físico del niño, ya que en 1989 se celebra la Convención de los Derechos del Niño, pero es hasta la Conferencia Mundial de Jomtien (1990) que se pone en el escenario internacional, y con este, en el marco nacional, la educación de la primera infancia. En palabras de Ana Ancheta (2008) en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en Jomtien,

[...] donde se incluyen por primera vez especificaciones en relación con la atención y educación de la primera infancia, a partir de los principios generales planteados en la Convención de los Derechos del Niño en 1989 (CDN). En la misma línea, el informe La educación encierra un tesoro, patrocinado por la Unesco en 1996, subrayaba la importancia de la Educación de la Primera Infancia. Sin embargo, a este respecto lamentaba que ésta estuviera todavía muy poco desarrollada en la mayoría de los países y hacía patente la necesidad de políticas educativas a largo plazo, destacando la ineludible función del Estado en la educación como un bien colectivo que debía ser accesible a todos. (Delors, 1996, p. 18, citado en Ancheta, 2008, p. 5)

Así, se considera que durante este periodo la educación tuvo una evolución e inició una transición en la que se determinarían varios cambios a nivel de la estructura y la funcionalidad del sistema educativo en el país. Estas transformaciones incluyeron la educación preescolar, la cual, para los años setenta venía dando respuesta a un paradigma asistencialista en relación con la idea de cuidar, proteger a los niños y las niñas más vulnerados a partir de los jardines de atención del Bienestar Familiar, sin embargo, el surgimiento de jardines infantiles y guarderías detonaron la necesidad de dar respuesta a las nuevas condiciones económicas, sociales, culturales y de aprendizaje de los niños.

En 1991, con la Constitución Nacional, se inicia una nueva etapa para el país al establecer el Estado Social de Derecho, que reconoce en su artículo 44 los derechos de los niños, y menciona que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, y el ejercicio pleno de sus derechos”. Las primeras acciones en este sentido se ven reflejadas en la formulación entre 1991 y 1994 del Plan de Acción a Favor de la Infancia (PAFI), el cual retoma la Convención de los Derechos del Niño y los planteamientos de la Conferencia Mundial de Educación para Todos.

El PAFI, fue un programa planteado en el marco de la “política de participación y cogestión familiar y comunitaria, en donde la función del Estado es complementaria a la de la familia y a la del entorno social del niño”, mencionaba entre otros objetivos “ampliar los programas de atención al menor de 7 años, con especial interés a la población de mujeres gestantes, lactantes y niños menores de 2 años; e impulsar la divulgación y cumplimiento de los derechos de la niñez” (Ripoll de Urrutia, 1994, pp. 178-179). Este Plan contemplaba sesenta metas planteadas para toda la década en aspectos relacionados con salud, nutrición, atención preventiva, protección especial, educación, agua potable y saneamiento básico; no obstante, por ser una política de gobierno, no tuvo continuidad.

Cabe mencionar que para principios de la década de los noventa, cerca de cinco millones de niños y niñas menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza, y alrededor de tres millones en situación de miseria, de acuerdo con cifras del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI) de 1992 (Durán, 1999). Situación que no varía mucho en los años posteriores, ya que de acuerdo con el

CONPES de 1995 de política sobre infancia el 41 % de población infantil, es decir 5,9 millones, se encuentran en situación de pobreza y el 15,6 %, esto es 2,2 millones, se encuentran en miseria. La situación es más grave en la zona rural, donde la indigencia para 1993 era del 35 % y la pobreza del 64,6 %. (Durán, 1999, p. 180)

Tabla 6. Niños en situación de pobreza y miseria en Colombia, 1992

Grupos de edad	Situación de pobreza	Situación de miseria
0 - 4	1 636 673	904 578
5 - 9	1 666 933	921 302
10 - 14	1 563 803	864 303

Grupos de edad	Situación de pobreza	Situación de miseria
15 - 18	825 953	456 499
Total	5 693 362	3 146 682

Fuente: Durán, 1999, p. 180 (con datos de PAFI, 1992)

Frente a la tasa de mortalidad infantil, de acuerdo con Durán (1999), se aprecia una reducción progresiva, debido “principalmente a la disminución de la mortalidad por enfermedades infecciosas y desnutrición, situación relacionada con la mejoría en las condiciones de vida, accesibilidad a los servicios de salud y a servicios públicos, mayor nivel de educación y mejor calidad de vivienda, entre otros” (p. 181). Es así como para el quinquenio de 1950-1955, fallecían 123 niños menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos, situación que va disminuyendo, y en el quinquenio de 1985-1990 llega a 37 niños fallecidos por cada 1000 nacidos vivos (Durán, 1999).

Tabla 7. Mortalidad infantil en Colombia, 1950-1980

Quinquenio	Estimado DNP	Estimado DANE
1950-1955	123,2	
1955-1960	105,3	
1960-1965	92,1	
1965-1970	82,2	
1970-1975	73,0	
1975-1980	59,4	
1980-1985	41,2	41,2

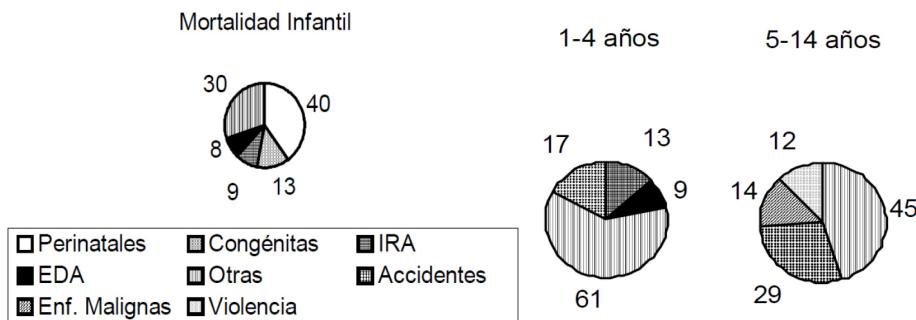
Quinquenio	Estimado DNP	Estimado DANE
1985-1990	39,7	30,1
1990-1995	37,0	27,3
1995-2000	34,0	24,7

Fuente: Durán, 1999, p. 180 (con datos del Ministerio de Salud, 1994)

Pese a la disminución en la tasa de mortalidad infantil, Durán (1999) refiere diferencias importantes entre regiones, menciona que en la costa Pacífica se encuentran tasas de mortalidad infantil mayores a 70 por 1000, diferencia que también se encuentra “entre los estratos económicos en una misma ciudad o región; la TMI llegaba a finales de la década pasada a 76 por 1000 en las viviendas en miseria y a 61 x 1000 en las viviendas con necesidades básicas insatisfechas” (p. 181).

Dentro de las principales causas de mortalidad infantil se encuentran en primer lugar “los problemas perinatales con un 40,2 % de las muertes; en segundo lugar las enfermedades infecciosas, principalmente las respiratorias agudas, con 9,1 %, y las enfermedades diarreicas con un 8,5 %; en tercer lugar las anomalías congénitas con un 12,9 %”. Se destaca en este punto la disminución en “enfermedades diarreicas, que en 1981 eran la primera causa de mortalidad en esta edad” (Durán, 1999, p. 181). En el grupo de niños menores de cinco años, se encuentra como principales causas de muerte “los accidentes con un 17,3 %, seguidos por las infecciones respiratorias agudas con un 13 %, y las enfermedades diarreicas con un 9,1 %” (Durán, 1999, p. 183).

Figura 3. Principales causas de mortalidad infantil en Colombia, 1994



Fuente: Durán, 1999, p. 182

En el ámbito educativo se destaca la creación del grado cero “en el marco de la política del Plan de Apertura Educativa del MEN de 1992, como único grado obligatorio de la educación preescolar para los niños de 5 años” (SDIS, 2009, p. 15), esta propuesta estaba basada en los postulados de la “pedagogía activa y los enfoques constructivistas para la lengua escrita y el conocimiento matemático; se sugieren como estrategias para el trabajo pedagógico, el juego, el trabajo por proyectos pedagógicos y la participación de la comunidad” (SDIS, 2009, p. 15), plantea prácticas educativas centradas en la pedagogía, el reconocimiento de la autonomía del niño y la participación de otros agentes en el proceso educativo como la comunidad, siendo consecuente, en este sentido, con los postulados de la Constitución de 1991, donde se establece la participación de diferentes actores sociales para garantizar el desarrollo integral de los niños.

Posteriormente, la Ley General de Educación, organiza el Sistema Educativo de Colombia, tanto en la definición de la educación como servicio y como derecho, así como sus fines, estructura y especificidades en torno a la prestación del servicio. A partir de este momento la Ley General de Educación (Ley 115 de 94), se convierte en la directriz que marca la política educativa en el país, y se transforma en el marco para los programas y proyectos de la política para la infancia. En esta Ley se establecen los fines educativos, los niveles del sistema, y se define la educación preescolar, como la que se imparte entre las edades de 3 a 5 años, obligatoria al menos un año, es decir, la que imparte a los 5 años de edad, de acuerdo con la ofrecida para el desarrollo integral del niño.

Movimiento Pedagógico: una apuesta por resignificar al maestro y al niño en las políticas educativas

A este punto, el panorama nacional ha tenido importantes cambios en su contexto social y económico, lo que ha influido en las decisiones que se han tomado en el plano educativo, dinámicas que fueron incorporando nuevas demandas y cambios en la atención de los niños y las niñas en el país. Es así como en un primer momento, que va hasta mediados del siglo XX, se caracteriza por una gran presencia poblacional en el área rural, la educación era “asumida como una tarea familiar y comunitaria, propia de las sociedades agrarias” (Cajiao, 2004, citado por Cuesta, 2011, p. 186), en este sentido, la práctica educativa tenía un carácter familiar y comunitario, que buscaba “formar niños y jóvenes para ser incorporados a la cultura local, es decir, la transmisión de tradiciones, códigos de comunicación, relaciones sociales y, de manera preponderante, habilidades para trabajar en el contexto inmediato (pesca, ganadería, minería artesanal, manualidades, entre otras)” (Cuesta, 2011, p. 187).

En esta primera parte del siglo XX, también se destaca la existencia de hospicios y salas de asilo para niños huérfanos y pobres, en los que se les brindaba

principalmente cuidados en salud, nutrición e higiene. A la par de estas instituciones, también surgen instituciones preescolares de carácter privado, donde se identifica un énfasis pedagógico. En esta época los preescolares y jardines se presentan como una novedad educativa, ya que los niños entre los 3 y 6 años dejaban de estar al cuidado de la madre o sus familiares, para pasar a manos de maestros que fomentaran su desarrollo y socialización.

Un segundo momento, de acuerdo con Cajiao (2004, citado por Cuesta, 2011), se establece desde mediados del siglo XX hasta 1990, destacándose en este momento el periodo comprendido entre 1940 y 1965, donde la población rural creció 35 % y la urbana 500 %, debido a la migración a las ciudades por diferentes factores, entre ellos la violencia partidista, por lo que en este momento “la escuela se convierte en la herramienta civilizadora por excelencia. Es imprescindible que niños y niñas adquieran las aptitudes necesarias para participar en la vida social y productiva que requiere la ciudad” (p. 187). Posteriormente, hacia la década de los sesenta y setenta se da un proceso de “modernización”, mediado por la introducción de nuevas metodologías de enseñanza, mecanismos de control y evaluación, y cambios curriculares; proceso que se dio sin un debate público sobre la práctica pedagógica y el sistema educativo.

A finales de 1974, el gobierno nacional en cabeza de Alfonso López, frente a los logros cuantitativos obtenidos hasta el momento, principalmente en cobertura, comienza a preocuparse por otros aspectos de la educación, y plantea la necesidad del mejoramiento cualitativo del sistema; por lo que opta por la implementación a gran escala de la tecnología educativa en 1975, la cual es definida como “un proceso sistemático y razonado de análisis y solución de problemas educativos”, donde es relevante destacar que el papel central se encuentra en la trasferencia al campo educativo de un producto tecnológico: el enfoque de sistemas y sus instrumentos de acción (Martínez-Boom, 2003a, p. 143).

El Programa de Mejoramiento Cualitativo de la Educación fue formulado por el Ministerio de Educación, bajo las políticas de organismos internacionales, y respondía a la necesidad de modernizar y tecnificar el sistema educativo; la mejor manera de lograrlo era mediante la aplicación de un nuevo modelo tecnológico que orientara sus programas: el mejoramiento del currículo, la dotación de materiales y la formación de educadores, de estas propuestas la que tuvo mayor desarrollo fue el currículo, que se implementó con el Decreto 1419 de 1978. Estas reformas, además de la nacionalización de la educación, el mapa educativo, la Escuela Nueva, la universidad a distancia y la reforma universitaria se fueron imponiendo, una tras otra, sin debate público o consulta con los maestros, por lo que los educadores y sus organizaciones gremiales asumieron frente a esta situación posturas contestarias que se concretarían en el surgimiento del movimiento pedagógico.

El diseño curricular planteaba una separación radical entre quienes concebían y asesoraban los programas y quienes los aplicaban, los maestros, sustraéndolos así de cualquier posibilidad de pensar y crear un proceso educativo (Zuluaga, 2012). El diseño planteado por el Ministerio de Educación establecía los objetivos, las estrategias y los indicadores de evaluación, lo que llevaba a ejercer un control riguroso sobre el trabajo del maestro, y restringía la autonomía intelectual en su labor como educador. Al respecto, Tamayo (2006) refiere:

La reforma educativa que proponía el Gobierno se fundamentaba en los principios de la psicología conductista y reducía el maestro a ser un simple “administrador de currículo”, pensado, organizado e impuesto por “los técnicos del Ministerio de Educación” quienes obsesionados por el cumplimiento de “objetivos instrucionales”, negaban la voz y el pensamiento a los maestros, reducían el proceso de aprendizaje al cumplimiento de objetivos “observables” predeterminados por la Tecnología educativa y el diseño instruccional (TEYDI) así como también centraban la enseñanza en la transmisión fiel de contenidos. La pedagogía quedaba “enrarecida” por estos efectos “científicistas”, desarticulada conceptualmente, subordinada a la psicología y reducida a una simple metódica de programación y diseño de un libreto que todo maestro debía cumplir. El maestro desconocido como trabajador de la cultura y despojado de su papel político y el niño reducido a lo que sobre él enseñaba la psicología de la conducta con algunos asomos del desarrollismo de J. Piaget. Las Instituciones fueron tomadas por la Administración Educativa como nueva ciencia de la educación que a través de normas y decretos exhaustivos y prolíjos les prescribía desde fuera lo que tenían que hacer y cómo debía hacerse. (pp. 102-103)

Es en este marco de un intento instrucionista por parte del Estado, ante el cual los docentes se manifiestan, que surge el Movimiento Pedagógico Colombiano (MPC), el cual tuvo su origen en el Congreso de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) realizado en Bucaramanga en 1982, lo que imprime un carácter singular, ya que —a diferencia de otros movimientos en América Latina, que habían surgido de la academia— este movimiento tiene su origen en un sindicato. Fue así como “el MPC se constituyó en un proyecto cultural que concibió el ejercicio profesional y la lucha gremial como parte de una acción colectiva, combinando la reivindicación laboral con la reflexión, el estudio y la investigación educativa; acciones que lo llevaron a instituirse como una alternativa social, política y educativa en Colombia a partir de 1982” (Rincón y Triviño, 2016, p. 202).

De acuerdo con Acevedo (2013), esto es posible, en parte, gracias a la situación política y social del país, donde la “Nueva izquierda” surgida en los años sesenta, tenía una importante presencia en las luchas sociales y sindicales, por lo que en el movimiento tuvo “una gran presencia maestros políticamente ubicados en esta tendencia, activistas y militantes sindicales y profesores

interesados en renovar y pensar sobre su quehacer” (Martínez, Unda y Mejía, 2002, p. 72), por lo que en el movimiento participaron maestros, profesores universitarios e investigadores de las Ciencias Sociales de todo el país.

Según Quiceno (2002), las causas del movimiento pedagógico es necesario buscarlas, en “las transformaciones educativas y culturales profundas de la segunda mitad del siglo XX en Colombia” (citado por Acevedo, 2013, p. 72); se destacan tres aspectos importantes, el primero de ellos es “el interés y práctica de algunos grupos de maestros que se reunieron y organizaron en pequeños grupos con el fin de reflexionar conjuntamente sobre sus prácticas en la escuela”. El segundo elemento, se enmarca en “las investigaciones que realizaron profesores universitarios sobre la “identidad intelectual” del maestro, la enseñanza de las ciencias y el papel del conocimiento en la escuela” y, por último, menciona Quiceno, la resistencia promovida desde el magisterio frente a “las políticas educativas que preconizaron el instrucionismo y la tecnología educativa” (Acevedo, 2013, p. 72).

Otro elemento que influyó en el movimiento, fueron las “experiencias de pedagogos y educadores no formales inspirados en las tesis de Paulo Freire” (Acevedo, 2013, p. 72) y la educación popular. Todos estos elementos, permitieron que el Movimiento Pedagógico rescatara la pedagogía

como saber que se conforma por el cruce de las ciencias y las artes, en oposición al modelo curricular y administrativista de la educación en el que predomina la técnica y la ley en lugar del reconocimiento de la complejidad que se da en el encuentro con el otro. En consonancia, se dieron las condiciones para crear un nuevo sujeto, no necesariamente individual que fuera más allá de la condición jurídica y restringida del instructor y operario. (Acevedo, 2013, p. 73)

Siguiendo a Quiceno (2002), el movimiento pedagógico fue el espacio social, político y de resistencia desde el cual se pudo pensar un modelo de escuela distinta, poniendo en duda el poder de la administración y el currículo fijo sobre la labor pedagógica; y permitió el posicionamiento del maestro “como un intelectual, como un creador y no como un simple repetidor de información acabada, constituye una apuesta política valiosa en términos identitarios” (Acevedo, 2013, p. 81). En este sentido, el Movimiento Pedagógico fue una propuesta alternativa por parte de los maestros, pues partió de sus expectativas y experiencias para re-elaborar los saberes y transmitir nuevas ideas sobre la educación en general y el papel del maestro en particular, posibilitó nuevas relaciones que problematizan las articulaciones discursivas (las reformas educativas), los intereses, las relaciones y las necesidades de los sujetos que constituyen dicha propuesta alternativa.

Varios fueron los aportes que surgieron en el marco del Movimiento Pedagógico Colombiano, esto permitió que los “investigadores de las universidades y centros de educación popular, como a los maestros llamados de ‘tiza y ta-

blero”’ debatieran y aterrizaran, por una parte, las especulaciones teóricas a la realidad de las prácticas pedagógicas, y por otra, a los maestros les “mostró las carencias en la fundamentación pedagógica, en sus conceptualizaciones y en el uso de modelos híbridos cuya conceptualización se diluía frente al activismo del día a día” (Tamayo, 2006, p. 107). En este sentido, se mencionan algunos aportes realizados por los grupos de investigación:

- El grupo de investigación sobre la Historia de las prácticas pedagógicas, aportó al reconocimiento de un “saber propio del maestro que había sido olvidado por el auge de un modelo conductista, que redujo la pedagogía a una simple metódica para la enseñanza-aprendizaje” (Tamayo, 2006, p. 107), consolidó la pedagogía como un “campo intelectual” diferenciado de las ciencias de la educación y la psicología. Gracias a este grupo se pudo “abordar con rigor conceptual la “práctica pedagógica” el “saber pedagógico” y la “pedagogía” entendida como una “disciplina que conceptualiza, aplica y experimenta los distintos conocimientos acerca de la enseñanza de los saberes específicos en una determinada cultura” (Tamayo, 2006, p. 107).
- El grupo Federicci, cuya acción estuvo encaminada a “la denuncia y crítica fundamentada al modelo curricular de corte Taylorista que pretendía imponer el Gobierno y el señalamiento de las ‘Fronteras de la Escuela’ desde el punto de vista pedagógico, epistemológico y ético” (Tamayo, 2006, p. 107). Sus investigaciones estuvieron enmarcadas en la enseñanza de las ciencias, a la vez que advirtió sobre el peligro de aceptar críticamente un currículo, ya que el maestro queda reducido a aplicar un “diseño instruccional elaborado por los técnicos y reducir su práctica pedagógica al cumplimiento de objetivos predeterminados, era desconocer al maestro y su identidad como pedagogo, así como el valor de sus propias reflexiones sobre su quehacer” (Tamayo, 2006, p. 107).
- El grupo del profesor Mario Díaz permitió asumir “la educación y la pedagogía como un “campo intelectual” cruzado por tensiones entre agentes, agencias y discursos, que se disputan la hegemonía por el control simbólico a través de la educación” (Tamayo, 2006, p. 108). En este sentido se entendió la pedagogía como un dispositivo de poder, desde el saber, que tiene sus mecanismos de reproducción, mostrando cómo la “construcción de currículo es un acto de poder desde un arbitrario cultural” (Tamayo, 2006, p. 108).

Al respecto, Tamayo (2006) destaca dentro de los logros del Movimiento Pedagógico: 1) la consolidación del “Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID) a nivel nacional, que reunió investigadores y dirigentes sindicales en la reflexión sobre los problemas de la educación y la enseñanza”; 2) la organización del I Congreso Pedagógico Nacional en 1987; y 3) la “normalización

de la publicación *Educación y Cultura*¹³, como proyecto cultural de los maestros colombianos, que ha traducido la diversidad del pensamiento pedagógico, este acontecimiento marca quizás el giro político-pedagógico más significativo en los últimos cincuenta años en la historia de la educación en Colombia" (Gantiva, citado por Tamayo, 2006, p. 109). Finalmente, con el Movimiento Pedagógico se aboga por el reconocimiento del papel político del maestro como trabajador de la cultura, que busca mejorar las condiciones educativas. El maestro se configura como un sujeto intelectual e investigador que nutre y renueva su saber, es decir, la pedagogía.

La revista *Educación y Cultura* se presenta así como el espacio para mostrar la producción de saber y las reflexiones sobre el quehacer profesional, además de visibilizar las demandas y luchas que los maestros, desde el Movimiento Pedagógico, estaban teniendo con relación al Estado, lo que de acuerdo con Echeverri y Calderón, "activó la tensión entre el Estado y los investigadores de la educación y la pedagogía", ya que se publicaban "nuevas tendencias que caracterizan la labor del maestro, la escuela, la pedagogía, entre otros, y que se oponen radicalmente a la tecnología educativa y al impacto de esta para la educación colombiana" (2005, p. 188). Estas propuestas propendían por un "maestro capaz para intervenir en su realidad a través del saber de la pedagogía y de la reflexión de su práctica con un nuevo elemento que entra en escena: la investigación" (2005, p. 188). Se establece así el espacio para que el maestro se pensara y pensara su práctica.

El Movimiento Pedagógico se presentó entonces como una experiencia de búsqueda identitaria y reivindicación del saber pedagógico y su producción como campo de investigación, fue la posibilidad que tuvo el magisterio de pelear por su quehacer profesional y el reconocimiento social, además de poner en discusión la educación que se deseaba para la población; lo cual implicó el replanteamiento de las prácticas pedagógicas, en la búsqueda de un acercamiento al contexto, a la experiencia del maestro, del estudiante y a la

13 Echeverri y Calderón (2005) realizan un análisis sobre la revista *Educación y Cultura* como manifestación del Campo Conceptual Pedagógico, en el que destaca tres momentos que dan cuenta de las coyunturas de la educación, desde 1984, época en la que sale el primer número de la revista, hasta la actualidad. El primer hito, se identifica en los números iniciales de la revista (del 1 al 15) y es denominado la emergencia del campo conceptual de la pedagogía, donde los artículos desarrollados están "dedicados a la fundación de la revista, y a los debates que el magisterio colombiano libró con las propuestas del Estado, en el orden del saber, luego de la expedición del Estatuto Docente" (2005, p. 185). El segundo hito se ubica en los números 16 a 42, en los que se establece la hegemonía temporal del campo sobre el Estado, en los que se "discuten aspectos que atañen a los maestros en su cotidianidad, debates sobre el constructivismo, la violencia escolar, la autonomía escolar, entre otros" (2005, p. 185); con este hito se marca cierta estabilidad del maestro como sujeto de saber. El tercer y último hito, que abarca el número 43 de la revista a la actualidad, marca la pérdida de la hegemonía de saber, por parte de los maestros frente al Estado, "el magisterio entra en una etapa defensiva, y se ve obligado a centrar sus luchas en la defensa de sus conquistas corporativas" (p. 185).

exploración del medio, tal como lo planteaban las expediciones pedagógicas. En este sentido, propone una concepción distinta del niño y el maestro a la preconizada por el Estado mediante los diferentes decretos y reglamentaciones.

El Movimiento Pedagógico Colombiano y las reformas a la educación en Colombia

Durante el siglo XX tuvo lugar una serie de eventos que impulsaron la transformación de la educación en Colombia, en palabras de Quiceno (2002), se produjeron tres fenómenos que llevaron a este cambio:

la política educativa de los Gobiernos conservadores del periodo 1947-1956; las luchas y resistencias de la Iglesia católica a la educación laica y activa existente y la aparición de la violencia en Colombia [...] Estos cambios en Colombia se vieron reforzados por las nuevas políticas educativas para América Latina, producto de la reacción general a la Segunda Guerra Mundial, a los cambios en la economía, en las tecnologías, y al establecimiento de un nuevo orden universal producto de la Guerra Fría. (pp. 96-97)

Se tiene que a partir de la Segunda Guerra Mundial, se presiona económicamente a diversos países para que disminuyan la pobreza. Se hace necesario para ello una “adecuación entre los modelos de desarrollo social, la economía, la tecnología y las políticas para la educación [por lo que el nuevo modelo educativo debía] organizarse según el sentido que se le diera a la educación en el exterior y sobre todo para América Latina y el Caribe” (Quiceno, 2002, p. 97).

Para Colombia, esto implicó “cambiar el significado de la educación, haciéndola pasar de una educación integral o dirigida al ser humano a una educación para el trabajo y el desarrollo” (Quiceno, 2002, p. 99), lo que a su vez trajo consigo el surgimiento de un nuevo concepto de escuela, maestro y alumno; uno que respondiera a las necesidades de la económica de mercado, donde, según Quiceno, se necesitaba una escuela que sirviera y se adaptara al modelo de desarrollo económico emergente, la industria y el comercio, para lo cual era necesario capacitar mano de obra a través de *modelos universales racionales* probados y experimentados, ya que se llevaba a aprender de la industria, la mecánica y la técnica; se deja de lado el deseo que animaba a las instituciones educativas de “resolver problemas del hombre activo, problemas éticos, de bienestar, de ilustración humanista y desatenderse un poco del ‘ideal de lo práctico’” (2002, p. 98).

Es así como los intereses del capitalismo fueron decantando en las diferentes estructuras de la sociedad, aspectos que han sido representados por las diferentes organizaciones internacionales y Estados nacionales, que han mantenido dicha hegemonía al verlos como válidos y necesarios para la gran mayoría, es decir, que han incorporado en el discurso de las políticas elementos con los que la mayor parte de la población se siente representada, de allí las

diferentes reformas para que la educación se adapte al proceso productivo planteado, abogando por la tecnificación de la educación y la implementación de modelos empresariales al sistema educativo, con el fin de que esta responda a las necesidades de la sociedad y la economía mundial, donde el maestro deja de ser sujeto de la experiencia, de la cultura, y pasa a ser un sujeto de la producción, un operario encargado de transmitir conocimientos que se consideran necesarios para aumentar las posibilidades de empleabilidad y movilidad social.

Frente a este panorama, surge el Movimiento Pedagógico, que es considerado como un movimiento alternativo que emerge de los actores, no nace en las instituciones ni de las figuras que en ese momento ostentaban el conocimiento sobre lo educativo, como el tecnócrata, no surgió en la ley ni en la doctrina, ni del enfoque del currículo o de un administrador (Quiceno, 2002). En este punto, cabe aclarar que lo alternativo también puede surgir en el marco de las instituciones, pero se considera alternativo porque controvierte las representaciones establecidas sobre la educación, sobre la identidad o interacciones asignadas a los sujetos inmersos en las relaciones sociales que construyen lo educativo.

En otras palabras, nace de un grupo subordinado al Estado, un grupo al que el Gobierno, mediante las leyes y normas lo estaba reduciendo a ser un “administrador de currículo”, ubicándolo en una posición de operario; frente a lo cual, en una actitud contestataria y de defensa de su práctica y experiencia se moviliza, visibilizando otro tipo de maestro, otro sujeto maestro que “descubrió la importancia de las experiencias propias, de las instituciones y visiones personales y locales, es decir una nueva forma de ser sujeto” (Quiceno, 2002, p. 108); un sujeto que para Larrosa (2015) es el sujeto de la experiencia, pero no como lo enseñó el modelo experimental positivista, que vive la vida o la experiencia pedagógica como una experiencia mecánica repetitiva. Que nunca se pregunta, ¿por qué lo hago?, ¿cómo lo hago?, ¿de qué otra manera se podría hacer?

El sujeto de la experiencia es el sujeto que es capaz de preguntarse por su práctica y acciones pedagógicas, es aquel que se pregunta por ¿quiénes son los niños que aprenden?, ¿qué metodologías utiliza para que todos aprendan?, ¿cómo aprovecha los espacios y ambientes de aprendizaje? Es el sujeto maestro, que indaga por las realidades sociales, familiares, económicas y culturales en las que viven sus estudiantes. El sujeto maestro es aquel que es capaz de reconfigurarse desde su quehacer pedagógico como persona, a través de esa experiencia que ha vivido; que acepta que la vida cotidiana se puede repensar en el marco de esa cotidianidad, en el aula de clase; es también el sujeto histórico y social porque se reconfigura en el marco de su experiencia y desde allí construye su subjetividad. Desde ahí, construye un mundo para sí y un mundo para los otros.

Estos planteamientos “propendían por un maestro capaz para intervenir en su realidad mediante el saber de la pedagogía y de la reflexión de su prácti-

ca con un nuevo elemento que entra en escena: la investigación" (Echeverri y Calderón, 2005, p. 189). Lo que se materializa en la revista *Educación y Cultura* que, en palabras de Echeverri y Calderón, les permite a los maestros reconocerse en la escritura,

y no en la escritura del manual ni en la escritura de la ley, sino en la escritura de su hacer, su decir y su pensar. Esta escritura, que le permite al maestro hacer de su experiencia conocimiento, es la que posibilita el campo conceptual de la pedagogía, ya que este se engendra en el preciso momento en que el maestro abandona la pasividad y se traslada del hacer al pensar. (2005, p. 186)

Con el Movimiento Pedagógico se crea un nuevo sujeto, que va más allá de una condición de instructor y operario, es reconocido como intelectual, con un saber propio sobre el cual construye e investiga, un saber que pone en práctica, que sistematiza y sobre el que se reflexiona para aportar nuevos conocimientos y nuevas formas de relacionarse con los niños y los jóvenes. A través de sus reflexiones fue posible que el maestro se pensara como investigador de su práctica, de las didácticas y la pedagogía. En palabras de Quiceno, se "creó otra figura del maestro como aquel sujeto que tiene un saber y tiene una experiencia propia producida por su propia actividad, práctica y quehacer docente. [...] Es un ser independiente y libre para inventar una mejor educación" (2002, pp. 111-112).

En este marco, el maestro al ir más allá de "ejecutar comandos", al cuestionarse si "su experiencia personal debe ser castrada en aras de la objetividad" (Cuesta, 2011, p. 189), concibe a los niños de una forma diferente, donde reconoce "el saber del alumno, la experiencia que este tiene, los problemas que lo acogen, etc. Pues desconocer estas singularidades implica negar la subjetividad del otro y la posibilidad de libertad y autonomía del estudiante" (Cuesta, 2011, p. 189).

Desde el movimiento se concibe al maestro como "un trabajador cultural, que está obligado a contribuir en la liberación de la nación y a desarrollar en el estudiante un espíritu creador, investigativo y crítico" (Cuesta, 2011, p. 190), como una "expresión de la conciencia del papel cultural y político de los educadores" (Cuesta, 2011, p. 191). Por lo que aboga por una práctica contextualizada que parte del reconocimiento de la situación y los problemas educativos del país; esto con base en las reflexiones pedagógicas y los debates sobre el ser y hacer del maestro, donde no se pierda de vista el papel cultural y político que tiene, y reconoce a su vez a un niño activo, autónomo, con una experiencia personal que debe ser valorada, con capacidad de investigar, crear y asumir una posición crítica sobre su realidad; concepción opuesta a la preconizada hasta el momento del niño pasivo, receptor de conocimiento, que llega a la escuela a aprender y al que no se le reconocen los saberes previos (adquiridos en su cotidianidad) que puede tener.

Con el Movimiento Pedagógico, también se entra a debatir sobre “la formación del niño y joven colombiano, por el sujeto-ciudadano que integra la sociedad colombiana” (Cuesta, 2011, p. 190); por lo que parte de reconocer las singularidades del otro, es decir, la subjetividad del niño y joven, de reconocer la libertad y autonomía del estudiante para desarrollar en él “un espíritu creador, investigativo y crítico” (Cuesta, 2011, p. 190). Se desea así formar un ciudadano situado en su contexto, crítico y propositivo; esto en contraposición con lo que establecía la tecnología educativa, que reducía los espacio de pensamiento, ya que buscaba “una educación sin pedagogía racional, el currículum; una escuela que no pretendía formar en valores, que no buscaba la educación del hombre y la educación de la razón”, en otras palabras establecía “una escuela que mantuviera el encierro, la domesticación y la dominación” (Quiceno, 2002, pp. 102-103).

De acuerdo con Jiménez (2012), los nuevos enfoques que tomaron fuerza en la década de los ochenta, buscaban “estimular la inteligencia y el pensamiento lógico del niño, al mismo tiempo que su destreza motriz, su lenguaje, su sensibilidad, su creatividad, la expresión de sus gustos, la atención y concentración, la memoria y la capacidad crítica, de análisis y síntesis” (p. 220). Es decir que estas corrientes epistemológicas y de pensamiento propiciaban en el entorno colombiano de la época nuevas formas de entender al niño al igual que incorporaba nuevos elementos en el discurso y progresivamente en la práctica educativa.

Con estos planteamientos, el Movimiento Pedagógico rompe con las tendencias psicológicas que predominaban en la década de los ochenta, donde se exaltaba al niño “como centro de las prácticas pedagógicas en la escuela que subordinaban la actuación del maestro y la pedagogía” (Cárdenes, 2014, p. 89), es decir, el niño desde la psicología se convertía en el centro de la acción pedagógica, deja de lado la relación con el maestro y la forma en que este interactúa a partir de un saber pedagógico con el niño, un saber que no es visto en ese momento como “saber disciplinar”.

Por su parte, Cárdenes (2014) menciona que en el marco del Movimiento Pedagógico Colombiano no se evidenció la participación particular de los maestros de preescolar de escuela pública, para él, “el maestro de preescolar permaneció imperceptible en el acontecer de este proyecto pedagógico nacional. Así que sus proyectos e intenciones permanecieron en lugares recónditos, desconocidos por dicha movilización pedagógica” (p. 88), ya que al ser “la preescolarización en la escuela pública un suceso emergente, fueron escasos los maestros que acogieron el desafío de afrontar el cuidado de los niños preescolarizados y, por consiguiente, insuficiente su presencia y exigua su implicación” (p. 89) para comprometerse en las acciones relacionadas con el movimiento.

Por lo que, para esta época, siguiendo a Cárdenas, se hacía presente la necesidad de “crear un maestro distinto e inexistente, el de preescolar público” (2014, p. 91), un sujeto en construcción, que está definiendo sus prácticas y discursos en torno al preescolar, a la enseñanza de los niños entre 4 y 6 años, y su lugar en la escuela primaria, donde inicialmente era un mundo aparte. Según Cárdenas, en la emergencia del maestro de preescolar, no había una práctica pedagógica clara, por lo que se limitaban a acompañar a los niños en “sus procesos de desarrollo a través de la observación constante” (2014, p. 93), llevándolo a construir nuevas prácticas desligadas de la noción tradicional de guías, cuadernos, enseñanza de lectura y escritura y reconociendo el juego como elemento fundamental en esta etapa. Un acercamiento marcado por el reconocimiento de elementos como el juego, la interacción entre los niños y la observación, que visibiliza ideas preconcebidas en torno a los niños de preescolar, desligándose de la idea de preparación para la educación primaria.

El Movimiento Pedagógico se presenta como estrategia política y cultural para generar conciencia sobre la escuela y lo que se necesita que esta sea para una nueva sociedad, del rol de los maestros para contribuir a la generación de una conciencia histórica de la escuela y sobre la concepción del niño y joven como ciudadano. Se ideó una escuela que propendiera por el ejercicio de la autonomía y la educación democrática.

Así, pues, en los momentos de contingencia, donde la propuesta política se desmorona al fracturarse la práctica de articular diferentes representaciones y combinarlas en una identidad, desde la cual el sujeto construye una posición y subjetividad política, es que es posible que se configure lo alterativo; ya que cuando esta identidad construida desde el discurso se desmorona a medida que las prácticas articulatorias hegemónicas entran en crisis, los sujetos necesitan encontrar otras articulaciones discursivas que les permitan fijar nuevamente su identidad, y la forma de hacerlo es reconstruir su identidad y significados sociales con la articulación de discursos alterativos e identificándose con ellos.

De esta forma el Movimiento Pedagógico frente la crisis de financiación y las reformas educativas propuestas, en las que su identidad como maestro empieza a verse fragmentada al ser considerados como administradores de currículo, instructores u operarios, recurren a su subjetividad política, a su construcción como actor social para movilizarse, organizarse y reconstruir su identidad como maestro desde nuevos significados sociales que construyen y cimientan desde la articulación de discursos alternativos, donde se reconocen desde su experiencia, como sujetos capaces de intervenir en su realidad desde el saber que sustenta, el de la pedagogía, reconociéndose como investigadores, intelectuales y trabajadores culturales.

Formulación de la Ley General de Educación: una apuesta del magisterio colombiano

De acuerdo con Quiceno (2002), el Movimiento Pedagógico fue un espacio social, político y de resistencia desde el cual se pudo pensar un modelo de escuela distinta, poniendo en duda el poder de la administración y el currículo fijo. No obstante, el movimiento como espacio político, entra en la década de los noventa en un periodo de *disputa y redefinición por la educación* entre dos sectores del magisterio, uno progresista, “interesado en renovar sustancialmente su campo de acción y el Estado, preocupado por integrar los cambios positivos en un modelo educativo acorde y funcional a las necesidades del capital y la democracia liberal hegemónica”, y otro inquieto por “articular sus luchas y expectativas a la expedición de la Ley General de Educación, el cual concibió la participación del propio Magisterio en su proceso de elaboración como un logro que había que respaldar” (Acevedo, 2013, p. 74). Este último sector consideraba que la renovación educativa propuesta llegaba hasta la sanción de la Ley, por lo que era necesario apoyar este proceso desde la Federación.

A esta disputa entre los dos sectores del magisterio, se le añade el

agotamiento de la relación entre vida sindical e impulso pedagógico, sumado a un contexto de reinvenCIÓN del amplio espectro de la izquierda y una ley de educación, que pese a todo, incluyó demandas e ideas progresistas que daban espacio para la autonomía de los maestros, contribuyó a un declive del movimiento. (Acevedo, 2013, p. 74)

En este sentido, Tamayo (2006) refiere que la participación de Fecode en la elaboración de la nueva Ley General de Educación por invitación del Ministerio de Educación, generó una división en el Movimiento Pedagógico y el ejecutivo de la Federación, ya que mientras una parte “proponía una ‘constituyente pedagógica’ de amplio espectro que permitiera la construcción de una propuesta consultada con las bases magisteriales, otro grupo mayoritario en Fecode optó por la concertación directa entre el ejecutivo y el Ministerio” (p. 110). Esta división generó que muchos maestros no continuaran el proceso de negociación y discusión de los documentos que llevaron a la Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994).

Adicionalmente, este evento fragmentó el movimiento y se “dispersó en múltiples experiencias y el CEID nacional, así como la revista perdió su carácter pluralista y democrático para focalizar todos sus esfuerzos en la aplicación de la Ley” (Tamayo, 2006, p. 110). En este sentido se menciona que las tareas del movimiento empezaron a coincidir con las del Ministerio de Educación, lo que generó que en la práctica se redujera a la publicación de la revista.

Pese al declive del movimiento en la segunda mitad de la década de los noventa, los maestros crearon redes que continuaron con el espíritu del Movimiento

Pedagógico, lo que se ve reflejado en la participación de investigadores, estudiantes y maestros en la Expedición Pedagógica Nacional, en la cual se buscó “sacar a la escuela de los muros de concreto y, en el encuentro con el otro, es decir, la sociedad real que nos muestra lo diverso que es el país, conocer las herramientas necesarias para ser maestro en contextos reales y disímiles” (Acevedo, 2013, p. 74), una idea que, como sostienen Rincón y Triviño (2016) instituye una visión del maestro como un sujeto creador con autonomía, un sujeto político capaz de transformar la sociedad desde su saber de origen, el saber pedagógico.

Las autoras sostienen que, aunque a comienzos del 2000 el movimiento perdió la fuerza que lo caracterizaba, en la actualidad en las aulas de clase se encuentran experiencias pedagógicas orientadas por los principios fundantes del Movimiento Pedagógico Colombiano, tanto así que se le considera como una de las propuestas alternativas para la educación en Colombia con mayor peso, en tanto

El Movimiento Pedagógico Colombiano como experiencia alternativa desarrolló transformaciones en diferentes campos del saber. Desde la reflexión y el análisis de la práctica pedagógica, generó cambios en las relaciones instituidas, además de que creó teoría y discurso pedagógico. Como experiencia alternativa ha continuado desarrollando una reflexión a través de las redes y grupos de maestros de la Expedición Pedagógica Nacional y de diferentes proyectos emprendidos por grupos académicos; escenarios desde los cuales se hacen balances y procesos comprensivos sobre su sentido y significado como agente de transformaciones sociales, que ha contribuido en la configuración de nuevos imaginarios de escuela, de conocimiento y en el establecimiento de nuevas formas de comunicación y de interacción entre los sujetos, la institución escolar y la sociedad. (Rincón y Triviño, 2016, p. 245)

Al respecto, Tamayo menciona que no se puede desconocer otra lectura, en la que el movimiento continúa en acciones dispersas, donde “a lo largo y ancho del territorio nacional se pueden constatar en la Expedición Pedagógica Nacional que ha encontrado en 192 municipios, 3 mil experiencias que resisten y construyen alternativas, 65 formas de organización pedagógica de los maestros” (2006, p. 111).

No se trata de recuperar el movimiento de los años ochenta sino de reconstruir un nuevo proyecto de cara a los retos que nos está planteando la globalización, la sociedad del conocimiento, el uso de las nuevas tecnologías y también los cambios paradigmáticos en el orden de la epistemología, de la psicología, de la ética y de la política. (Tamayo, 2006, p. 112)

Por su parte, Cárdenas y Boada (2012), refieren que los procesos culturales son lentos, y por esto el Movimiento Pedagógico no llegó a todos los maestros, pues se desarrolló al margen de la organización sindical de los educadores, que lo acogieron durante diez años. El Movimiento Pedagógico reconoce en los maestros

una función social específica y un rol de intelectuales, que crean, difunden y posibilitan la reflexión sobre nuevas ideas, siembra dudas e incertidumbres, es decir, abren el espacio para la participación y la construcción de ciudadanía, con la Constitución Política y la Ley General de Educación. Los nuevos educadores tienen la posibilidad de pensar y crear sus proyectos pedagógicos y construir el Proyecto Educativo de la Institución (PEI), ganancia en buena parte de la lucha del Movimiento Pedagógico. El reto es ganar autonomía en la práctica, dentro de una perspectiva de formar ciudadanos con un saber ético, estético y científico, capaces de construir un país en paz, democrático y con justicia social.

De acuerdo con Acevedo (2013), los cambios en las políticas educativas en esta época, trajeron consigo una readecuación de la educación, dándose un “desplazamiento de la enseñanza al aprendizaje y, por tanto, enfatizó en los pre-saberes y las experiencias de los educandos antes que en la formación de los maestros, quienes pasarían solamente a ser ‘facilitadores’ y ‘acompañantes’ de los procesos de aprendizaje”, esta visión a su vez trae cambio en los contenidos, ya que “hacen pensar en un cierto tipo de instrucionismo, toda vez que se ha asistido al predominio de los logros y competencias como aquellos referentes que todo infante y joven debe alcanzar en cuanto a los ‘mínimos’ para desempeñarse en sociedad” (p. 75).

En el marco de la globalización, la formación para el trabajo “se convierte en el único horizonte posible para la educación” (Acevedo, 2013, p. 76), por lo que los sistemas educativos deben incorporar “nuevos procesos de planeación, gestión, estímulos y profesionalización a los docentes, fuentes privadas e internacionales” para responder a las necesidades de un *mundo globalizado*, donde la educación se basa “en ‘la adquisición de competencias de aprendizaje’, desprovista de su conformación cultural y simbólica que la caracterizó en la modernización expansiva” (Acevedo, 2013, p. 77).

De acuerdo con Martínez-Boom, citado por Acevedo (2013), en los años ochenta y noventa distintos países latinoamericanos tuvieron, además de la expedición de nuevas cartas constitucionales, “sendas reformas educativas que estuvieron mediadas por la búsqueda de legitimación, dada por la participación de diferentes actores educativos” (2013, p. 77). Un ejemplo de ellas es la expedición y sanción de la Ley 115 de 1994 en el país, que de acuerdo con Gabriel Samacá (2009, citado por Acevedo, 2013),

[...] no alteró sustancialmente el modelo educativo colombiano, pues ya venía desde los años setenta acomodándose a las necesidades de la economía en su versión neoliberal, a la par que pretendía convertir la educación en sí misma en nuevo mercado. Los fundamentos discursivos de esta norma posicionaron conceptos como los de calidad, eficacia, eficiencia y pertinencia, en los que se confirmó una cesión de parte del Estado a liderar un proyecto educativo en función de la “comunidad educativa” como expresión de la sociedad civil.

De esta forma, la educación es considerada un servicio público –definición que se incluyó en la misma Constitución Política de 1991–, centrada en la formación de sujetos competentes en instituciones descentralizadas, flexibles y autónomas, con unos maestros profesionalizados y estandarizados y donde todo el sistema es permanentemente monitoreado y evaluado en función de pruebas internacionales. (p. 77)

Esta idea es compartida por Quiceno, quien refiere que la producción educativa y pedagógica, realizada por el Movimiento, no se expresó, ni reflejó o aplicó en la Ley General de Educación, ya que las investigaciones y análisis que hacían los maestros estaban dirigidas a criticar “a la escuela identificada con el modelo industrial y el modelo administrativo-curricular (escuela técnica)”, por lo que las propuestas apuntaban a una escuela pública con derechos humanos para los niños, una educación con pedagogía racional y un magisterio como defensor de la escuela pública y la pedagogía, entre otras (2002, p. 114). Estos elementos no son recogidos en la Ley, ya que esta refleja una forma evolucionada o posterior de la tecnología educativa, por lo que en esencia se cimienta un modelo que se criticó en el movimiento. En palabras de Quiceno (2002), la Ley 115 de 1994,

consistió en preparar el terreno para pasar de una sociedad y una cultura cuyo modelo era la industria (fábrica, la producción de mercancías y la instrucción tecnológica (tecnología educativa) a una sociedad y una cultura con el modelo de la empresa, la producción del producto y una instrucción de servicio. (p. 115)

En este sentido, es posible establecer que el discurso alternativo promovido desde el Movimiento Pedagógico en torno a la educación, en el proceso de apoyo, resistencia y negociación de intereses, entra a ser parte de la articulación discursiva desde la cual se sustenta la hegemonía, en este caso la política, al relacionar y combinar algunos elementos y representaciones del discurso alternativo con las propuestas estatales para construir una identidad, una idea compartida sobre la educación y lo que se espera de esta en el país, lo que genera no solo la Ley General de Educación, sino también otras formas de articular dichos discursos, planteando por ejemplo los planes decenales de educación.

A modo de conclusión

El estudio permitió aproximarse a nuevas concepciones e imaginarios del sujeto niño que proponían formas alternativas de relacionarse y nuevas exigencias para el Estado desde sus dispositivos jurídicos y administrativos, como en la disposición del presupuesto, del espacio físico y la reglamentación. Nuevas concepciones que fueron emergiendo y posicionándose en el discurso oficial, como “el niño como sujeto de derechos”, concepciones que a su vez generaron prácticas pedagógicas distintas que se basaron en la reconfiguración del sujeto maestro y del auto-reconocimiento del maestro como sujeto político y no solamente como trabajador asalariado.

Esta reconfiguración del sujeto maestro, es posible gracias al surgimiento del Movimiento Pedagógico, que tuvo un carácter contestatario frente a las propuestas estatales y brindó a los maestros la posibilidad de repensar su quehacer profesional, generar propuestas pedagógicas que se acercaran a los contextos sociales y culturales en los cuales enseñaban, y en las que se destaca su papel de intelectual e investigador en la construcción del saber pedagógico.

En otras palabras, el maestro sale del campo al que está habituado para reconocerse como sujeto en otro nivel, un sujeto que asume otros roles y posiciones que le permiten percibirse de una forma distinta en el campo social en el cual se encuentra, lo que a su vez implica cambios en las formas de interactuar desde la nueva posición que asume, por lo que aunque no cambia el campo social en el que se desenvuelve, las condiciones y el capital cultural que empieza a adquirir contribuye a una percepción, a un reconocimiento diferente, ya no solo como trabajador asalariado e instructor, sino también como investigador, como sujeto que interviene y transforma su quehacer desde el conocimiento, la experiencia y la relación con ese otro que son los estudiantes en su labor directa.

Este cambio en la percepción de su quehacer, del reconocimiento de su conocimiento y experiencias, permitieron la movilización de los maestros del campo social en el que se encontraban a uno que incluyera el activismo y la injerencia política, lo que posibilita el surgimiento de un proyecto alternativo al organizarse como movimiento social para enfrentar y proponer nuevas relaciones en el campo educativo, permea la representación sobre los docentes y la concepción sobre los niños y jóvenes, y apuesta a la construcción de un nuevo proyecto educativo y cultural; donde se reconoce el niño como sujeto-ciudadano que integra a la sociedad sus singularidades, libertad y autonomía para desarrollar en él un espíritu creador, investigativo y crítico.

El Movimiento Pedagógico se configura así como un movimiento alternativo que frente a la visión impuesta por lo institucional, la visión hegemónica sobre la educación ligada al instrucionismo y al maestro como operador, se plantea desde el discurso una representación distinta sobre el maestro, se reconoce en este nuevo discurso la experiencia y el saber pedagógico, y se logra con ello la configuración de un nuevo sujeto que busca desligarse de la idea de operador y administrador del currículo, es decir, busca con este discurso alternativo transformar lo instituido y con ello las representaciones que lo sostienen.

Pese al impulso que tuvo el movimiento y el reconocimiento que los maestros lograron en la escena social y política del país, se ve opacado por luchas laborales que vuelven a tomar protagonismo en la búsqueda de conservar lo ganado. Esto sumado a las demandas realizadas por el modelo económico, que imprime unas expectativas y condiciones al ejercicio de la educación, donde la estandarización, la evaluación y la calidad se convierten en los protagonistas.

Estos contextos generaron que en el juego de apoyos, resistencia y negociación de intereses partan las demandas de los maestros, aunque no llegaran a concretarse en articulaciones discursivas que se mantuvieran y continuaran siendo alimentadas y negociadas, por lo que la fuerza que tenía el Movimiento Pedagógico como movimiento social se fue desdibujando.

No obstante, se lograron consolidar prácticas como la publicación, hasta la fecha, de la revista *Educación y Cultura*, que a su vez es antecedida por el reconocimiento del maestro como sujeto investigador y poseedor de un saber, noción que se mantiene y refleja en las publicaciones existentes, identidad que se forja en la consolidación del Movimiento Pedagógico como alternativo, donde se reconstruye su identidad como maestro desde la articulación de discursos alternativos en los que se da nuevos significados sociales a su labor y conocimiento sustentado desde la pedagogía, y se propone desde esa nueva identidad otras representaciones sobre la educación.

Parte de ese discurso alternativo logra, a través del juego de resistencias, apoyos y negociaciones, articular diferentes representaciones y combinarlas en una identidad, consiguiendo en el marco de lo hegemónico entrar a ser parte de la práctica articulatoria al relacionar y combinar algunos elementos de la propuesta alternativa con las propuestas estatales, para construir una idea compartida sobre la educación; dicha práctica articulatoria se plasma en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), donde se adhieren en el discurso prácticas como la inclusión del PEI, la educación preescolar de tres años y los planes decenales de educación, que tenían como objetivo plantear un horizonte sobre el tipo de educación que se desea en el país.

En relación con la educación para la primera infancia, se evidencia una evolución en su concepción, la cual va trascendiendo de una noción ligada al cuidado y el bienestar físico y nutricional, evidente principalmente en las instituciones públicas destinadas a poblaciones vulnerables, a una noción de desarrollo integral en la que se busca fortalecer las diferentes dimensiones del niño, por lo que además de su bienestar físico, es indispensable vincular a la familia y comunidad en un proceso en el que a partir del juego como elemento pedagógico se contribuya al desarrollo de su destreza motriz, lenguaje, creatividad, atención y concentración, entre otros elementos.

Se visibiliza en este primer periodo, que la primera infancia no era concebida por sí misma como una etapa fundamental en el desarrollo del individuo, sino que estaba relacionada con la prevención de patologías sociales, el cuidado de la salud física y nutricional del niño y la preparación para la educación básica, por lo que se consideraba la atención del binomio madre-hijo, vinculando a la familia en la atención nutricional y bienestar físico del niño; considerada

como una atención asistencialista centrada en alimentación, cuidado e higiene, una tendencia marcada para las clases sociales bajas, quienes reciben atención en las instituciones oficiales.

En este sentido, se encuentran dos visiones de niño, una como sujeto de cuidado, asociado a poblaciones vulnerables a los que había que garantizar las condiciones de salud física y nutricional que garantizaran su existencia, y el niño como sujeto de educación, el cual ya tiene unos cuidados básicos asegurados, por ende, se instruye en actividades formativas o educativas que propendan por su desarrollo.

Se identifica así una tensión entre el asistencialismo y la educación, la cual incorpora la idea de iniciar procesos formativos o educativos en la primera infancia, visión que se orienta hacia las clases medias y altas de la población, en las que los niños asistían a jardines privados en los que se implementaban modelos pedagógicos acordes con su edad, ya que su atención y cuidado lo suplían las familias; y el asistencialismo, asociado principalmente a poblaciones vulnerables y de bajos recursos económicos, a los que había que priorizar las condiciones de salud física y nutricional que garantizaran su existencia, cimentando de esta forma la idea social que permanece en la actualidad, en donde se asocia lo público al asistencialismo y lo educativo a lo privado, una idea que continúa permeando las representaciones en torno a la educación para la infancia hasta tiempo después en el que las instituciones de carácter público fortalecen el componente pedagógico de la atención a los niños y niñas.

Finalmente, es posible establecer que el modelo económico imperante dirige directa o soslayadamente las propuestas educativas que se presentan, ya que la educación tiene que responder a las necesidades de un mundo globalizado, en el que de acuerdo con Acevedo (2013), la educación cumple un papel de instrucción, de formación de mano de obra, desligándola de su componente cultural y tal vez humano, que permite al sujeto ponerse en el lugar del otro y cuestionarse sobre la forma en que interactúa con el mundo y con los otros.

Capítulo III

La contrarreforma de la política educativa para la infancia: del espíritu renovador al eficientismo

1994-2004

Ana Virginia Triviño Roncancio
Sandra Ximena Buitrago Zubieta

Para comprender las reformas educativas que se configuran en este periodo, es necesario rastrear los cambios y las apuestas educativas que antecedieron a la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y en cuyos procesos se fue gestando una forma diferente de concebir a los sujetos inmersos en los procesos educativos, que posibilitó nuevas concepciones sobre las prácticas pedagógicas en torno a estas nuevas configuraciones acerca del niño, el maestro y la educación como una apuesta política de Estado que trascienda los intereses de cada administración.

Antecedentes y trasformaciones en el discurso político y educativo de Colombia

Un antecedente importante para iniciar el abordaje de este periodo es la ralentización de los indicadores educativos durante las tres administraciones presidenciales anteriores, Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay y Belisario Betancourt. En estas décadas se evidencia una estabilidad en la matrícula y un aumento de ritmo menor al que se venía desarrollando del número de establecimientos educativos y docentes de educación primaria y secundaria. Los planes de desarrollo son una muestra clara del atraso educativo y de la necesidad de generar políticas que promuevan el desarrollo.

Es así como la descentralización de la administración pública, que inicia en 1986, periodo en el cual fue presidente Virgilio Barco, pretende garantizar la autonomía de los entes territoriales, por medio de la elección popular de alcaldes

y el incremento de transferencias del gobierno central a los municipios tanto de recursos como de funciones; lo que representaba en educación la construcción de infraestructura educativa que estaba a cargo del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares. La Ley 24 de 1988, determina la reestructuración del Ministerio de Educación para avanzar con el proceso de descentralización y designa a los municipios la administración del personal docente.

Con esta serie de propuestas por parte de los gobiernos que buscaban mejoras al interior del país, se da paso a una época de transformaciones y grandes cambios tanto en el desarrollo del país como en el campo educativo. Durante el periodo presidencial de César Gaviria Trujillo (1990-1994), todos los intentos por encaminar a Colombia en un verdadero desarrollo quedaron plasmados en el marco de la nueva Constitución Política de 1991; hito que transformó la realidad del país y de la educación, principalmente al decretar una educación laica —así, los poderes de la Iglesia y del Estado quedaron separados, mientras se daba paso al respeto por la diversidad—. Seguido a esto, gracias a la Constitución se establece la formación democrática en las escuelas y se define el respeto por las culturas indígenas y afrocolombianas al permitir una educación propia que genere la preservación de sus tradiciones ancestrales, pero también se avanza en considerar a la educación como un servicio y un derecho.

Este cambio político para Colombia permite avanzar en cuanto a la concepción de la infancia; la Carta Política de 1886 no hacía distinción entre los derechos de los menores y los de la familia, enfocándose en su privacidad y su deber implícito, que era la preservación de las tradiciones. A su vez, estipulaba la intervención del Estado cuando los menores se encontraban en situación irregular, su actuación consistía en aislarlos en instituciones con el objetivo de reformarlos. A diferencia de lo anterior, la Constitución Política de 1991 establece los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los jóvenes, con un enfoque de protección integral y otorgándole prevalencia a sus derechos sobre los adultos. De esta manera se estipula, en su artículo 44:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (República de Colombia, 1991a)

La Constitución Política de 1991, considera la educación y la cultura como fundamentos principales en la construcción de una sociedad democrática, participativa, con justicia y avance económico; lo que refleja las esperanzas que había generado la Constituyente de 1991. De igual forma, en el campo educativo, se consolida una confianza en las reformas democráticas, lo que anima a Fecode a hacer la convocatoria del Foro Nacional sobre la Ley General, al que asiste una gran representación del sector educativo, el gobierno y el Congreso de la República; lo anterior con la intención de expedir una Ley General de Educación, que se había convertido en una necesidad, primero por lo imperante de hacerle frente a los problemas de calidad educativa, agudizados por la crisis económica de los ochenta; segundo, por hacer una adecuación del sistema educativo a las demandas de la época; y, tercero, porque una reforma educativa para esa época era una necesidad nacional (Rodríguez, 2015). El proyecto de la ley general de educación era importante para que se hiciera efectivo lo promulgado en la Constitución Política; como afirma Rodríguez (2015):

Con la promulgación de la Carta del 91, la expedición de una Ley general de educación se tornó en una necesidad jurídica y política, pues era imperioso llevar a cabo las reformas legales requeridas para que los mandatos educativos del constituyente del 91 no se quedaran en letra muerta, como había ocurrido en el pasado con otros cambios constitucionales. (p. 22)

El Foro Nacional abre paso a la formulación de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), la cual es expedida por el presidente César Gaviria Trujillo y la ministra de educación, Maruja Pachón. El proceso de expedición de la Ley General de Educación es muestra de una tensión entre la alternativa que presentan los maestros, así como parte de la sociedad civil para crear una Ley en la cual la educación va más allá del servicio y se instituye como un derecho de todos y todas con equidad e igualdad; además de defender la educación pública como un elemento fundamental de la inversión del Estado. A esto se le suma la postura hegemónica gubernamental, que pretende acomodar la educación a los procesos neoliberales.

Lo anterior se evidencia en el Plan de Apertura Educativa 1991-1994 de César Gaviria Trujillo, que fue adoptado como Plan Sectorial de Educación, en el que se muestran los propósitos que tenía el gobierno para adecuar la educación a las necesidades del modelo de desarrollo neoliberal, es decir, más que un cambio real en el proceso educativo del país se buscaba que esta fuera una adecuación a las modificaciones que exigía por el modelo económico que necesitaba implementar el país, como parte de los acuerdos internacionales. El Plan de Apertura Económica fue claro en sus pretensiones:

La experiencia ha demostrado que la política con efectos perdurables sobre la marcha social es aquella que acrecienta las oportunidades económicas para la gente, al tiempo que fortalece la capacidad de los individuos para aprovechar

estas oportunidades. [...] En un panorama de largo plazo, el complemento natural del programa de apertura económica es el fortalecimiento de la infraestructura social, de forma tal que un mayor número de colombianos pueda disfrutar de las crecientes oportunidades que les brinda el entorno económico. Y, en esta perspectiva, la educación juega un papel primordial. Mayor educación para la población trabajadora representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico. (MEN, 1991)

La perspectiva de desarrollo de la infancia que fue acogida y ampliada por la Constitución Política de 1991, al reconocer los derechos de los niños como fundamentales, y por ende del derecho a la educación, dictamina que “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de educación preescolar y nueve de educación básica” (República de Colombia, 1991a, art. 67).

También, en la Ley General de Educación (República de Colombia, 1994) se establece como obligatorio un año de educación preescolar. A esta la define de la siguiente manera: “la educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológicos, cognoscitivos, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas” (art. 15). De igual forma plantea sus objetivos centrados en el conocimiento del cuerpo, el crecimiento armónico y equilibrado del niño, el desarrollo de la creatividad, el desarrollo de formas de expresión, la interacción lúdica con otros niños, el reconocimiento de su dimensión espiritual, la vinculación de la familia y la comunidad en el proceso educativo y la formación de hábitos alimenticios, la higiene personal, el aseo y el orden (art. 16). Por último, en el artículo 17 reitera que el nivel de educación preescolar comprende, como mínimo, un grado obligatorio en los colegios del sector oficial para niños menores de seis años (Ley 115 de 1994).

Es este periodo de grandes cambios estructurales en el que la concepción de la infancia toma gran relevancia y logra establecerse como una política imperante para el desarrollo de la sociedad colombiana. La infancia es vista como un grupo social con características y necesidades particulares, que si son atendidas se tendrá beneficios en la sociedad futura, inicia como una propuesta alternativa que se mueve en el campo pedagógico y social que llega a institucionalizarse con el desarrollo de las normativas de la época. Es el movimiento de prácticas articulatorias que manifiesta una totalidad “ausente”, lo que obliga a una rearticulación social, en este caso desde lo normativo, dándole sentido a las luchas manifestadas en diferentes prácticas tanto a nivel político como en el campo educativo del país.

Repensar conceptos pedagógicos y del quehacer de la educación, es la consolidación de formas discursivas alternativas que se encuentran en las prácticas articulatorias dentro del campo hegémónico; vista como esa objetividad ancla-

da en los sujetos y que genera nuevas subjetividades y relaciones articulatorias en el campo pedagógico. Este periodo fue un momento coyuntural de las prácticas y discursos alternativos que emanan como respuesta a un poder hegemónico autoritario para consolidar un contingente y una sutura en el que una hegemonía democrática radical puede venir a complementar. Para este caso las propuestas alternativas políticas, que exigían un cambio, se ven concretadas en la expedición de la Constitución Política Nacional y la Ley 115 de 1994.

La Ley General de Educación, además de establecer unos principios para la educación en el país y la organización de su prestación como servicio, buscó situar unos parámetros que permitieran hacer seguimiento y retroalimentar la idea sobre la educación que se deseaba para el país. Su propósito fue fijar la necesidad de crear una directriz que fuera más allá de las coyunturas sociales y políticas, y que permitiera dar continuidad a una idea compartida sobre lo que se deseaba para la educación, una noción contextualizada en las demandas que los procesos de globalización exigían a los desarrollos cognitivos, las prácticas organizacionales y la generación de valores acordes con dichas prácticas. En el artículo 72 de la Ley 115 de 1994, se establece que:

El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.
(República de Colombia, 1994)

El primer Plan Decenal de Educación, contemplado para el periodo de 1996 al 2005 “La educación compromiso de todos”, fue elaborado en el gobierno de Ernesto Samper, y estuvo a cargo de mesas de trabajo encabezadas por universidades e investigadores, entre otros sectores sociales relacionados con la educación en el país; se planteaba como principal objetivo:

[...] concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor del proyecto educativo más ambicioso de nuestra historia: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la humanidad a favor de su propio desarrollo y del país. (MEN, 1996a, p. 3)

Desde estos objetivos, la intención de formular planes decenales era que el país contara con una visión de largo plazo de la educación, para que con ello los programas y proyectos educativos para la infancia y la juventud tuvieran, no la concepción de ser particulares de cada administración, sino que se convirtieran

en política de Estado de obligatorio cumplimiento, pero que además en su formulación y desarrollo no solo vinculara al sector gubernamental, sino al sector productivo, los medios de comunicación y la comunidad educativa y todas aquellas entidades y sectores que tienen relación con la educación, y específicamente con la educación para la infancia.

Así, desde las propuestas de los planes decenales de educación en consonancia o dando alcance a lo propuesto por la Ley General de Educación, se contribuyó a transformar el imaginario social de la educación en el país, al fortalecer la idea que la educación es un derecho fundamental de todos los colombianos, pero además que es de suma importancia que la educación que se imparte desde el nivel de preescolar hasta el universitario sea de calidad, en tanto ello tiene impacto en el desarrollo económico y la consolidación de una sociedad equitativa, democrática y justa.

El primer plan decenal fue expedido mediante el No. 1719 del 3 de octubre de 1995, en el que se dictaron “Normas para la preparación y formulación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005”. A partir de la expedición del decreto, se organizaron alrededor de 150 mesas de trabajo, reuniones con secretarios departamentales y distritales y “numerosos encuentros de especialistas e intercambios bilaterales entre el Ministerio de Educación Nacional y diferentes sectores de la comunidad educativa y de la sociedad civil”, con lo que se buscaba recoger “una de las recomendaciones realizadas por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en el sentido de que el Plan fuera el producto de una amplia deliberación y debate” (MEN, 1996a, p. 2).

Este plan establece que la educación no puede estar desligada del proyecto de nación que se desea, ya que “los procesos educativos no se justifican en sí mismos, su significado y su valor provienen de los objetivos sociales y culturales, en los aspectos económicos y políticos de una sociedad”, por lo que el tipo de educación, su pertinencia y calidad deben ir acordes con esos valores que se establecen como deseables para una nación.

En este marco, en el documento se fija la educación como un “proceso continuo que permite al educando apropiarse críticamente de los saberes, competencias, actitudes y destrezas necesarios para comprender la realidad, penetrarla, valorar su universo simbólico y darle sentido a los eventos y circunstancias de su cotidianidad”, por lo que no se limita solamente al aula de clases, trasciende todos los espacios de la sociedad (MEN, 1996a, p. 6). Pese a dicha afirmación, el Plan a su vez menciona la institución escolar como piedra angular del sistema educativo, lo que demanda un nuevo educador, uno que fuera un profesional de la educación para este proceso.

La institución escolar es piedra angular del sistema educativo formal. Al fin y al cabo, es en la institución escolar donde se materializarán buena parte de los objetivos, metas y acciones del Plan Decenal de Desarrollo Educativo, ya que

es allí donde efectivamente se produce en lo fundamental el proceso de formación. [...] La nueva institución escolar será productiva, lo cual supone que todos los niños, las niñas, los jóvenes y los adultos logren los saberes sociales que requieren en el momento apropiado. (MEN, 1996a, p. 6)

El Plan Decenal se plantea cinco propósitos generales: convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos; lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación; desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología; integrar orgánicamente en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil; y garantizar la vigencia del derecho a la educación (MEN, 1996a, p. 7). Para lograr estos propósitos, plantea el desarrollo de ocho estrategias y 33 programas. A continuación, se presentan los principales alcances referidos en las estrategias implementadas en este Plan Decenal.

Tabla 8. Balance y alcances del Plan Decenal de Educación 1996-2005

Plan Decenal de Educación 1996-2005 ¹⁴		
Estrategia	Alcances	Recomendaciones
1. Integrar las diferentes formas, niveles, modalidades y sectores de la educación	<p>Se buscó fortalecer la capacidad del sector en la formulación de políticas educativas integrales, para lo cual se realizó la estructuración del Sistema Nacional de Educación, los sistemas territoriales y los subsistemas.</p> <p>Aunque se avanzó teóricamente en la forma de integrar la educación para la primera infancia y la básica primaria, no se concretaron acciones en torno a este punto.</p>	<p>Crear la política educativa construida participativamente desde lo local, teniendo en cuenta los diferentes actores y las problemáticas específicas del sector.</p> <p>Se hace necesario trabajar en la articulación entre los diferentes niveles, es decir, desde la educación para la primera infancia hasta la educación superior.</p> <p>Avanzar en la definición de qué se entiende por competencias laborales.</p>

14 La información presentada es tomada del documento *Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005* (República de Colombia, 2006a)

Plan Decenal de Educación 1996-2005 ¹⁴		
Estrategia	Alcances	Recomendaciones
2. Elevar la calidad de la educación	<p>De acuerdo con lo establecido en el documento, se avanzó “en el desarrollo y establecimiento de un sistema de evaluación de la calidad de la educación en los diferentes niveles” (p. 16). Como parte de este proceso se implementaron las pruebas Saber para los estudiantes de grado 5 y 9; el Examen de Calidad de la Educación Superior (Ecaes), y se avanzó en la acreditación de programas e instituciones de educación superior.</p> <p>En este punto se destaca la realización de la Expedición Pedagógica Nacional, la cual se desarrolló con el objetivo de “identificar las prácticas educativas cotidianas de los docentes en diferentes zonas del país y favorecer el debate académico, así como el intercambio de conocimientos y experiencias entre ellos” (p. 22).</p> <p>En este punto se evidencia como un avance la participación del país en evaluaciones internacionales, permitiéndole compararse con otros países y ubicarse en el contexto internacional (p. 16).</p>	<p>Se recomienda establecer un debate abierto y participativo sobre cómo mejorar el sistema de evaluación.</p> <p>Continuar con procesos de acreditación, buscando que las escuelas normales y facultades de educación reciban una acreditación de alta calidad, además de realizar seguimiento a estas instituciones para fortalecer su articulación.</p> <p>El Estado y el sector privado deberán aumentar su inversión en la generación del conocimiento educativo, a través de la promoción de proyectos de investigación en este campo.</p> <p>Se recomienda “fortalecer la capacidad de los docentes para utilizar las herramientas informáticas y los medios de comunicación en los procesos de aprendizaje” (p. 24).</p>
3. Expansión y diversificación de la cobertura educativa	En lo relacionado con la universalización de la educación básica, se avanzó en la construcción de infraestructura, ampliación de la oferta educativa oficial y la prestación del servicio mediante alianzas	Hacer seguimiento a los prestadores privados del servicio para que la oferta se acomode a las necesidades de la población que atiende (p. 27).

Plan Decenal de Educación 1996-2005 ¹⁴		
Estrategia	Alcances	Recomendaciones
	<p>público-privadas, que se materializaron en los programas de concesión educativa.</p> <p>Por otra parte, se avanzó en la articulación entre educación media y el sector productivo, y en la “consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), a partir del cual se busca integrar conceptualmente los programas de educación técnica profesional y tecnológica” (p. 29).</p> <p>Frente a la cobertura de la educación infantil y preescolar, se establece un “aumento significativo: mientras que, en 1996, representaba el 45 % de la población de 5 y 6 años de edad, en 2005, representaba el 88 %” (p. 31).</p>	<p>“[...] fortalecer la formación de los docentes, tanto en su educación inicial como durante el ejercicio de su carrera, en temas como competencias laborales y educación para el trabajo” (p. 30).</p> <p>Consolidar la política de articulación entre el sector educativo y el productivo.</p> <p>Consolidar la política educativa para la primera infancia, ya que “el país no ha avanzado en el desarrollo del componente pedagógico de la educación inicial, dirigida a los niños entre los 3 y 5 años. Para lograrlo, en la actualidad el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el ICBF, trabaja en la formulación de la política educativa para la primera infancia” (p. 31).</p>
4. Promoción de la equidad en el sistema educativo	<p>Se establecen como avances la disminución del analfabetismo y la deserción, y el aumento de la escolaridad y la tasa de asistencia en primaria y secundaria.</p> <p>Entre otros avances se destaca el “acceso equitativo a la educación para las mujeres [donde además...] Estas presentan menores niveles de repetición y deserción escolar. En primaria, las diferencias en cobertura entre niños y niñas son mínimas, mientras que en secundaria están a favor de las jóvenes” (p. 34).</p>	<p>Consolidar la concepción de equidad de género en todas las acciones y las áreas de conocimiento de las instituciones educativas, de acuerdo con sus propios contextos y realidades.</p> <p>De igual forma se establece la necesidad de indagar sobre “las causas que hacen que la deserción y la repetición sean mayores para los hombres en el nivel de secundaria”, para encontrar alternativas frente a este fenómeno (p. 34).</p>

Plan Decenal de Educación 1996-2005 ¹⁴		
Estrategia	Alcances	Recomendaciones
	<p>Se desarrolló el Proyecto de Educación Rural (PER), que abarcó “27 departamentos y 115 municipios, que buscó que las comunidades de estas zonas construyan sus propios proyectos educativos, con modelos pedagógicos que responden a las particularidades de sus contextos” (p. 35).</p>	<p>Trabajar en la configuración de una “política educativa para poblaciones especiales. Esta deberá definir principios y criterios para orientar a los colegios que atienden estos grupos y contar una oferta amplia y flexible de metodologías para que las instituciones las adecuen a sus necesidades” (p. 35).</p>
5. Fortalecimiento de la institución educativa	<p>Reorganización de las instituciones educativas para ofrecer a los estudiantes el ciclo completo de educación. Como parte de este proceso se crearon la Ley 715 de 2001 y el Decreto 688 de 2002.</p> <p>Se fortaleció la autonomía pedagógica y curricular de las instituciones educativas, posibilitando que cada institución definiera su propio Proyecto Educativo Institucional (PEI), además se brindó orientación en la “administración de los Fondos de Servicios Educativos, en procesos como la contratación y el manejo presupuestal” (p. 37).</p>	<p>“[...] fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para brindarles asesoría y asistencia técnica” a las instituciones educativas en lo relacionado con el PEI. Se recomienda, además, incluir el tema del PEI “en los planes educativos municipales, distritales y departamentales” (p. 36).</p> <p>Realizar seguimiento a los PEI construidos para su consolidación en las instituciones educativas, para lo cual será necesario tener en cuenta las recomendaciones del MEN sobre la autoevaluación de las instituciones educativas.</p>
6. Mejoramiento de la gestión educativa	<p>Como parte de esta estrategia, se estableció la modernización del sistema educativo, y se mencionó como alcances en este punto: el mejor uso de los recursos destinados al sector educativo, además de certificar la gestión de secretarías de educación departamentales y municipales, lo que fortalece la autonomía institucional.</p>	<p>Continuar con el debate sobre el carácter de la descentralización que se desea para el sector educativo, para de esta forma obtener mejores resultados en la gestión de recursos.</p>

Plan Decenal de Educación 1996-2005 ¹⁴		
Estrategia	Alcances	Recomendaciones
7. Promoción de la cultura y ampliación del horizonte educativo	<p>Se llevó a cabo un convenio entre el Ministerio de Cultura y Corpoeducación, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, para realizar el estudio de elementos conceptuales que permitieran la realización de una política de educación artística.</p> <p>Se realizó la “formulación y ejecución del programa de competencias ciudadanas, que promueve el desarrollo de conocimientos, actitudes y habilidades que, articuladas entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en una sociedad democrática” (p. 42).</p>	<p>Consolidar y ejecutar la política de educación artística, además de trabajar “en la formulación e implementación de una relacionada con la recreación, el deporte y el cuidado del cuerpo” (p. 42).</p> <p>Trabajar el enfoque de competencias ciudadanas.</p>
8. Dignificación y profesionalización de los educadores	<p>En 1996 se creó una “nueva reglamentación del proceso de profesionalización de docentes en servicio” (p. 43), que buscaba favorecer el mejoramiento profesional y de la calidad de la educación.</p> <p>Se destaca además la conformación de redes y comunidades académicas, cuyos aportes se materializaron en la Expedición Pedagógica y el portal Colombia Aprende.</p> <p>Sobre las garantías laborales, se destaca el Estatuto de Profesionalización Docente de 2002, donde se redefinen los criterios de ingreso, ascenso y retiro de los maestros, así como la nueva estructura del escalafón.</p>	<p>Trabajar sobre “la formulación de una política de formación permanente de docentes, articulada con las evaluaciones de desempeño de los maestros y con las necesidades de las instituciones educativas” (p. 43).</p>

Plan Decenal de Educación 1996-2005 ¹⁴		
Estrategia	Alcances	Recomendaciones
	De igual forma, en 2004 se aprobó un nuevo modelo de salud para los docentes (p. 45).	

Fuente: Elaboración propia con base en el Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005 (República de Colombia, 2006a)

Dentro de los programas contemplados en el Plan Decenal de Educación, se conformó uno dirigido a la atención a la primera infancia: “Extensión de la cobertura de la educación infantil y preescolar”. En este se contempló una estrategia, que buscaba que

El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, en asocio con el ICBF, definirán el componente educativo de la educación inicial (población entre 3 y 5 años), con el propósito de convertir progresivamente los centros comunitarios y de atención infantil en jardines infantiles”, de igual forma se consideraba como parte indispensable de este programa la “universalización del año obligatorio de educación preescolar que establece la Constitución Nacional”. (MEN, 1996a, p. 14)

Otros programas que afectarían indirectamente a la población preescolar es el de “Niños, niñas y jóvenes”, donde se establece que los estudiantes tendrán espacios para su desarrollo integral y libre de la personalidad, por lo que se propiciaría su participación en “festivales deportivos, los intercambios culturales, las olimpiadas de matemáticas, las ferias de la ciencia, los proyectos social comunitarios, las emisoras y periódicos escolares”, entre otros espacios (MEN, 1996a, p. 13). Finalmente, se encuentra el programa de “Integración del preescolar, la escuela primaria y el colegio de bachillerato”, donde se buscaba el fortalecimiento de las instituciones al convertirse en colegios de educación general, que incluían desde la educación preescolar hasta la media, colegios de educación básica, donde solo se encontraba educación preescolar y básica, y colegios de educación media (MEN, 1996a, p. 15).

Es posible establecer que en este Plan Decenal se apuntaba a estructurar y reglamentar lo que en la Ley 115 de 1994 se había planteado, de allí el interés de promover la construcción del proyecto educativo institucional, además de

otras estrategias para consolidar la autonomía pedagógica y curricular de las instituciones educativas, la consolidación del sistema de gestión educativa y el fortalecimiento de aspectos administrativos que contribuyeran a la descentralización de la educación.

De igual forma se presenta gran interés por trabajar en torno a la educación para el trabajo, la articulación con el sector productivo y la formación de los docentes en la educación para el trabajo, lo que deja también grandes vacíos en lo referente a las políticas etnoeducativas, para poblaciones especiales y para la primera infancia; sobre esta última, se vislumbra en las recomendaciones la necesidad de crear una política que contemple el componente pedagógico en el proceso de desarrollo, especialmente en los niños entre los 3 y 5 años.

Por su parte, el Plan Decenal de Educación 2006-2016, menciona como uno de sus principales aspectos el de “garantizar un sistema educativo articulado y coherente en sus diferentes niveles, incluyendo la educación para el trabajo y el desarrollo humano, que dé respuesta a las exigencias socioeconómicas, políticas, culturales y legales de la sociedad colombiana” (MEN, 2006, p. 20). Al respecto, da continuidad a la recomendación de fortalecer la educación para el trabajo, trazada en el Plan anterior.

En el capítulo dos de este Plan Decenal, se encuentra un apartado dedicado al “Desarrollo infantil y educación inicial”, en el que, “además de reconocer a las niñas y niños como sujetos de derecho, se propone el fortalecimiento de planes, programas y proyectos dirigidos al cuidado de la infancia, proceso en el cual, además del Estado, deben comprometerse la familia y el sector privado” (MEN, 2006, p. 35), en este sentido se plantean como macro objetivos de este proceso:

1. Universalidad: garantía de acceso, permanencia, cobertura e inclusión. Garantizar, desde una perspectiva de derechos, la oferta de atención integral y, por ende, la educación inicial a los niños y las niñas menores de 7 años, a través de acciones articuladas con otros sectores corresponsables. [...]
2. Corresponsabilidad / Intersectorialidad / Articulación: consolidar la atención integral y, por ende, la educación inicial, como un propósito intersectorial e intercultural en el que el sistema educativo articule las instancias del orden nacional, regional y local, públicas y privadas. [...]
3. Calidad: formación de agentes educativos. Infraestructura, dotación, modalidades de atención, modelos pedagógicos. Garantizar el cumplimiento de requerimientos básicos para la atención integral y la educación inicial, en diferentes modalidades de acuerdo con sus contextos y características particulares. [...]

4. Financiación: convertir la educación inicial en prioridad de la inversión económica nacional, regional y local. La Ley 1098 de 2006 señala la obligatoriedad de asignación de recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de niñez en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, para asegurar la prevalencia de los derechos de los niños. (MEN, 2006, pp. 36-37)

De igual forma, este Plan Decenal de Educación enuncia como derroteros para la acción en relación con la infancia: la universalidad, la corresponsabilidad y la calidad. Derroteros que se convierten en metas de obligatorio cumplimiento para garantizar el pleno derecho a la educación de niños y niñas menores de seis años. Así, considera que la universalidad de la educación debe incluir a todos los niños y las niñas desde la gestación hasta los seis años en procesos de educación integral.

Este elemento se plasma como uno de los objetivos de la educación inicial, pues se pretende: “garantizar la atención integral universal para los niños desde la gestación hasta los 6 años, en una perspectiva de derechos, para un ejercicio pleno de la ciudadanía” (República de Colombia, 2006b, 2006, p. 75).

En cuanto a la corresponsabilidad, este documento afirma que es el Estado desde sus instituciones, en las cuales se incluye la escuela y la familia, quienes en acciones conjuntas e interinstitucionales son los responsables del desarrollo, la atención, el cuidado y la educación de la infancia, a fin de lograr la garantía del derecho y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

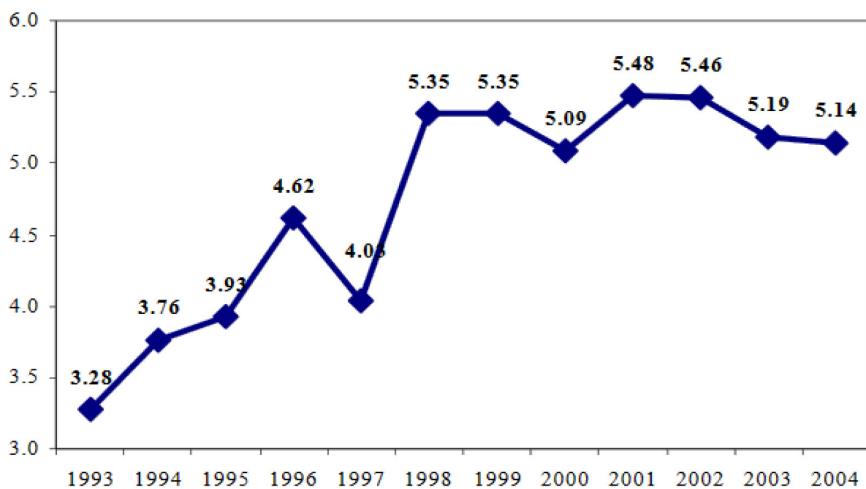
Por su parte, el Plan Decenal menciona la reforma, realizada en el 2009, del artículo 67 de la Constitución Política, que establece que “El Estado, la sociedad y la familia son corresponsables de la educación que será obligatoria hasta los 17 años de edad y que comprenderá la educación inicial (0 a 6 años) y 11 grados de la educación básica y media” (MEN, 2006, p. 37).

En cuanto a calidad de la educación para la infancia entre la gestación y los seis años, el documento menciona dentro de sus objetivos: “definir y garantizar por parte del Estado el cumplimiento de requerimientos básicos tales como infraestructura, dotación de materiales y talento humano, con el fin de ofrecer ambientes de aprendizaje de calidad en escenarios convencionales y no convencionales que generen desarrollo en los niños, de acuerdo con sus contextos particulares”, para lo cual espera, dentro de sus metas, “desarrollar propuestas pedagógicas dirigidas y orientadas a poblaciones infantiles de primera infancia en situaciones de vulnerabilidad, de grupos étnicos y con necesidades educativas especiales” (República de Colombia, 2006b, pp. 77-81).

Desde allí se asume la educación y toda la atención a la infancia como una apuesta que debe ser orientada por el Estado, las entidades responsables y la familia. De igual manera, el Plan plantea como línea de acción, la calidad entendida desde la transformación de elementos a nivel de infraestructura, la dotación de materiales y el talento humano, lo que implicó que desde la Ley General de Educación y la formulación del Plan Decenal de Educación 1996-2005, se aprecie un aumento en la inversión en educación por parte de las diferentes administraciones. De acuerdo con los datos referidos por el Banco de la República (2006), se encontró que:

Con el fortalecimiento del proceso de descentralización fiscal derivado de la Constitución Política de 1991, el gasto público en educación ha registrado un aumento importante. En efecto, el gasto total del sector ascendió de 3.3 % del PIB en 1993 a 5.3 % del PIB en el año 1999 (Ver figura 4). Este incremento se dio en gran parte como resultado de las mayores transferencias de la Nación a las entidades territoriales que ordenaron la nueva Constitución y la Ley 60 de 1993. En el año 2000, el gasto en educación registra una ligera caída, pero entre los años 2001 y 2002 recupera su dinamismo. A partir del año 2003 se observa un ligero descenso que se mantiene en los dos últimos años, lo cual puede ser el resultado de la reforma al sistema de transferencias territoriales. (p. 27)

Figura 4. Gasto público en educación como porcentaje del PIB



Fuente: Banco de la República, 2006, p. 27, con datos de Henao y Silva (2004)

Desarrollos en educación y atención a menores de 7 años en Bogotá 1995-1998

En el contexto nacional del periodo, el Plan de Desarrollo de 1994-1998: "El Salto Social"¹⁵, del presidente Ernesto Samper Pizano, entiende la educación como fundamento del desarrollo del país, al ser la que promueve el avance científico y tecnológico y forja las bases para una ética de la convivencia.

Samper mantiene algunos programas del anterior gobierno, principalmente en lo que se refiere a la creación de nuevos cupos en secundaria y preescolar, y poniéndose como meta la universalización de la educación preescolar en las instituciones oficiales, la ampliación promedio de escolaridad de 5.5 a 6.9 años, la extensión de la jornada escolar y la ampliación de la cobertura en educación básica. Asimismo, la instauración del grado cero se consolida en 1997 con la universalización de la educación preescolar en las instituciones educativas oficiales, lo que obliga a las administraciones siguientes a cumplir con tal propósito.

Sustentado en las propuestas nacionales del *Salto social* se consolida la política pública distrital denominada: el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C. 1995-1998: *Formar Ciudad*; liderado por el alcalde Antanas Mockus. En este se establecen una serie de políticas sectoriales que pretenden la formación ciudadana, asumida como responsabilidad compartida de todos sus habitantes, en búsqueda de la equidad y el progreso de todos.

El Plan vincula la educación, atención y protección de las mujeres y la infancia como metas de progreso social. En cuanto a la educación se propuso mejorar su calidad como fundamento del desarrollo ciudadano; ampliar su cobertura en educación preescolar y básica; cualificar la atención con necesidades especiales; ampliar la relación del sector productivo con el educativo; mejorar el manejo de la información y la comunicación; descentralizar la educación; y desarrollar el gobierno escolar para establecer la legitimidad institucional.

En 1996 se expide la Resolución 2343 de junio 5, por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal. Después de esta, se expide el Decreto 2247 del 11 de septiembre de 1997, por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar. Inicialmente, se aborda la distribución de los grados de preescolar, definiéndolos de la siguiente manera:

15 Por su parte, El *Salto Educativo*, 1994-1998, nombre con el cual se expresa la política educativa del gobierno presidido por Ernesto Samper Pizano, consigna que "la educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro". En consonancia con este postulado, el Gobierno nacional ha asumido el compromiso de elevar la participación del sector educativo en los gastos de inversión y funcionamiento del 3,05 % al 4,88 % con respecto al producto interno bruto" (MEN, 1996a, p. 3).

- Pre jardín, dirigido a educandos de tres (3) años.
- Jardín, dirigido a educandos de cuatro (4) años.
- Transición, dirigido a educandos de cinco (5) años y que corresponde al grado obligatorio constitucional. También denominado en algunos documentos oficiales como grado cero.

En el Decreto se definen como principios de la educación preescolar la integralidad, la participación y la lúdica como ejes que orientan el actuar pedagógico dentro de las instituciones y la inclusión de las orientaciones para los niveles de preescolar en el proyecto educativo institucional, haciendo alusión a horarios, calendario académico y número de alumnos.

En 1998 se expiden los *Lineamientos curriculares de preescolar* (MEN, 1998a), que aparecen en la serie de lineamientos curriculares del Ministerio de Educación Nacional. Este inicia haciendo un abordaje sobre las normativa y los proyectos que han surgido en Colombia y que obedecen a las normas internacionales sobre infancia, a la Constitución Política de Colombia y a la Ley General de Educación, que son considerados antecedentes de los lineamientos curriculares de preescolar.

Los lineamientos ratifican el compromiso del sector educativo en el cumplimiento de estas normas y en promover acciones a nivel económico y pedagógico para el desarrollo de la educación preescolar y recuerda que la transformación de las concepciones sobre la educación infantil y la garantía de una educación preescolar de calidad son un trabajo conjunto entre el gobierno, la familia y la sociedad civil.

Desarrollos en educación y educación inicial en Bogotá 1998-2003

En 1998 se posiciona como presidente Andrés Pastrana, quien tiene como objetivo principal lograr la paz en Colombia, para ello afirma que la inversión en la educación representa la inversión social, entendiendo que el avance hacia un país desarrollado y competente se basa en la evolución del sistema educativo. Para ello, en su Plan de Desarrollo: “Cambio para construir la paz”, elabora un diagnóstico sobre la educación y sus diversos niveles. En este sostiene que:

Uno de los principales factores nutritivos de la espiral de la violencia que ha invadido a nuestro país es la falta de oportunidades para acceder a la educación. A pesar de los esfuerzos realizados, la solución del problema educativo ha quedado al vaivén de la tendencia histórica que nos ha condenado hoy, al final del segundo milenio, a que más de un 20 % de los colombianos en edad escolar no tengan escuela. La inequitativa distribución de los recursos, la mala calidad de la educación y la falta de cupos escolares en nuestro sistema

educativo son sin duda un hecho social y económico, pero constituyen, por encima de todo, un hecho político de hondas repercusiones en la dimensión de la ética social. Es, por tanto, el sistema político el llamado a ofrecer alternativas que movilicen a todos y cada uno de los sistemas sociales de la nación en función de un sistema educativo que alimente la conquista de la paz por medio del incremento del acervo de conocimientos para el desarrollo y la difusión de valores, prácticas de libertad y democracia. Sin duda alguna, un sistema escolar que responda a las necesidades educativas de las personas, sin distingos de ninguna especie, la generación de capacidad investigativa en los niveles educativos superiores y el acceso generalizado a la cultura, la ciencia, la tecnología y el arte constituirán la raíz del árbol de la paz. (República de Colombia, 1998, p. 198)

Este discurso plantea una articulación con la propuesta, el fin, y por qué no decirlo, con el sentido de la Constitución Política de Colombia y la Ley General de Educación. Un discurso que se impregna de representaciones sobre la educación como la posibilidad del ascenso social, pero también como única manera de superar la cultura de la violencia, un camino hacia la paz.

Sin embargo se puede ver en los intersticios de la propuesta, que frente a las deficiencias del sistema escolar los considera más allá de ser hechos sociales y económicos, hechos políticos, con lo cual impregna el discurso con el sentido de la acción política del Estado como alternativa para transformar los sistemas educativos, a fin de responder a las necesidades de la población.

En el diagnóstico realizado por este Plan de Desarrollo, en cuanto a la educación preescolar, expone como problemáticas principales la desvinculación de la familia en la formación inicial; baja cobertura y distribución inequitativa de la existente.

En 1997 la atención alcanzó al 32 % de los niños entre 3 y 5 años, mientras que la tasa de cobertura neta 3 pasó del 21 % en 1994 al 29 % en 1997. En cuanto a su distribución, cuatro de cada cinco niños del 40 % más rico asisten a un preescolar, mientras solo uno de cada dos niños del 40 % más pobre tiene acceso a este nivel de atención. (República de Colombia, 1998, p. 200)

Otro de los problemas que se observan en la educación para la infancia es la desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas del ICBF, la concepción errada de que es fácil educar a los niños pequeños, y por ende, cualquiera puede hacerlo; falta de infraestructura, ausencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales o de deficiencias; los cambios en la estructura democrática; y la vinculación de la mujer en el sector formal e informal de la economía.

Dentro de este diagnóstico, es importante resaltar la priorización que se da a las personas que se encargan de educar a los niños y las niñas más pequeños, lo que representa que dentro del discurso se encuentra la necesidad de profesionales especializados que puedan atender a los niños y las niñas de Colombia.

Por otro lado, resalta la necesidad imperante de establecer nexos con programas del ICBF, para ofrecer una educación integral de calidad.

Para responder a las necesidades planteadas, se establecen unas políticas enfocadas en la movilización social por la educación, la equidad tanto del sistema financiero como en la igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación, la consolidación de la descentralización, la eficiencia en la prestación del servicio, y el mejoramiento y exigibilidad social de la calidad educativa. Para la realización de las políticas, el Plan presenta en su horizonte:

El Plan de Desarrollo Educativo ha definido dos líneas de acción en educación formal y no formal. Por una parte, busca actuar sobre los aspectos estructurales del sistema mediante una serie de programas estratégicos orientados a la organización del sistema educativo y del sistema político administrativo. Por otra parte, se propone atender las necesidades reconocidas como prioritarias con la puesta en marcha de la estrategia de los motores: caminante, educación es calidad, Colombia: sociedad del conocimiento, Úrsulas y constructores de un nuevo país. (República de Colombia, 1998, p. 230)

En el programa motor “Caminante” aparece como objetivo brindar una educación de calidad a tres millones de niños, niñas y jóvenes entre los 5 y 15 años de edad, del grado obligatorio de preescolar hasta noveno, lo que garantiza su permanencia. Así aparece, entonces, dentro del Plan de Gobierno la obligatoriedad del grado cero en las instituciones oficiales. En el programa motor “Úrsulas” se dirige al grupo familiar y a los niños y las niñas menores de cinco años, teniendo en cuenta su entorno y su cultura, para ello se propone como objetivos específicos brindar las condiciones para potenciar el desarrollo humano integral a un millón de padres; el uso de los medios de comunicación para ofrecer a 4.500.000 niñas y niños de cero a cinco años alternativas educativas pertinentes y de calidad; crear mil microcentros de núcleos familiares, quinientas ludotecas en instituciones educativas; concertar lineamientos pedagógicos para la educación de la infancia, convocar al Estado y a la sociedad civil para la conformación de espacios de encuentro para el análisis y desarrollo de programas para la población entre los cero y cinco años de edad; articular la acción pedagógica de hogares y jardines infantiles del ICBF con el grado obligatorio de educación preescolar; entre otros.

Todos los objetivos apuntan a una atención integral a la infancia y la posible articulación entre estos planes y la educación formal para que los procesos formativos tengan continuidad hasta la vida adulta.

En este periodo se empieza a vislumbrar la necesidad de integrar otros sectores en la responsabilidad de atender a la primera infancia, pero no se hace tan evidente la problemática. La educación para este periodo se convierte en un instrumento para llevar a cabo el objetivo de la paz y superar las desigualdades económicas. Estos aspectos están expresados de la siguiente manera:

Uno de los principales factores nutritivos de la espiral de la violencia que ha invadido a nuestro país es la falta de oportunidades para acceder a la educación. A pesar de los esfuerzos realizados, la solución del problema educativo ha quedado al vaivén de la tendencia histórica que nos ha condenado hoy, al final del segundo milenio, a que más de un 20 % de los colombianos en edad escolar no tengan escuela. [...] Sin duda alguna, un sistema escolar que responda a las necesidades educativas de las personas, sin distingos de ninguna especie, la generación de capacidad investigativa en los niveles educativos superiores y el acceso generalizado a la cultura, la ciencia, la tecnología y el arte constituirán la raíz del árbol de la paz. (Presidencia de la República, 1998, p. 198)

Bajo este panorama nacional en Bogotá se ejercen dos períodos de alcaldías; el primero, liderado por Enrique Peñalosa (1998-2000), y el segundo, a cargo del nuevamente electo Antanas Mockus (2001-2003), quienes hacen propuestas para Bogotá en relación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Para la alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000), se elabora el *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C. 1998-2001, "Por la Bogotá que queremos"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998), que determina siete prioridades con sus respectivas estrategias, programas y metas: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicio, seguridad y convivencia y eficiencia institucional. Las prioridades tienen como base el respeto por los bienes y el interés colectivo, el brindar mayores oportunidades para la realización del potencial humano y la calidad de vida.

La educación y la atención a la primera infancia aparecen determinadas en dos de las prioridades establecidas. La primera, es la desmarginalización, que pretende elevar la calidad de vida de la población con deficiencia en infraestructura del sector social; para ello, el programa de ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social pretenden responder a esta prioridad en particular con la ampliación de la infraestructura de servicios sociales y la cobertura en la atención a la "población vulnerable, especialmente la infantil, en materia de salud, educación y bienestar social" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998, p. 4).

En materia educativa se busca la creación de cupos educativos, la construcción de establecimientos y convenios con entidades sin ánimo de lucro para operar la jornada única, lo anterior con el objetivo de que los niños, las niñas y los jóvenes asistan a instituciones educativas cercanas a sus viviendas. En cuanto al servicio a menores de seis años de edad estipula lo siguiente:

Se ejecutará un programa de atención a niños entre 0 y 6 años, que integre el cuidado diario con intervenciones formativas y en el que converjan los esfuerzos de las entidades estatales a las que compete el desarrollo infantil en sus distintas dimensiones: nutrición, recreación, salud, educación, prevención y protección. Con tal propósito se pondrán en funcionamiento centros de atención para niños menores de 6 años, mediante alianzas con el sector privado

y las organizaciones solidarias; con este modelo se pretende reestructurar el sistema de atención a la población infantil, actualmente constituido principalmente por los hogares comunitarios de bienestar infantil, y beneficiar primordialmente a los hijos de las familias de sectores más necesitados. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998)

El programa reitera, nuevamente, la participación de las diferentes entidades estatales, el sector privado y las organizaciones solidarias en la atención integral a la población infantil. A medida que se avanza en cada Plan de Desarrollo para el Distrito, se hace más imperante establecer la atención integral a la infancia. Para responder a esto se necesita de la voluntad y el apoyo de diferentes sectores estatales y sociales; así, se instala con más fuerza en el discurso normativo la responsabilidad social que se tiene sobre la infancia, lo que poco a poco conlleva unos ejercicios y relaciones en favor de este propósito, es decir, se propone que tanto el sector salud, recreación, protección, entre otros, y entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, establezcan relaciones, acuerdos y mecanismo de acción y dar respuesta de forma integral.

Lo anterior se enmarca en un discurso que se va configurando con el avance de la historia de una ciudad que se mantiene en movimiento, que va modificando sus realidades y que por ello exige que a la par se transformen los poderes instituidos de su contexto.

La prioridad de desmarginalización incluye metas en relación con la educación y la atención a la población infantil, descritas de la siguiente manera:

- Crear 70 mil cupos educativos para la población de estratos 1 y 2; construcción de 51 establecimientos; la ampliación de aulas de preescolar y la suscripción de convenios con organizaciones sin ánimo de lucro, dedicados al sector educativo. Ampliar la jornada en 100 establecimientos de los estratos 1 y 2, con el desarrollo de actividades complementarias en teatros, parques y museos.
- Construir 180 centros de atención para niños menores de 6 años, que permitirán mejorar las condiciones de atención y ampliar la cobertura en 57 mil cupos, en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Se vincularán preferiblemente las madres comunitarias de dicha institución.

Las metas del Plan de Desarrollo se dirigen a la población de bajos recursos económicos, y busca invertir en infraestructura para mejorar la atención y ampliar la cobertura. Lo que se evidencia es que buena parte de las políticas se encuentran sectorizadas, pero según sus argumentos el objetivo de dar prioridad a los estratos 1 y 2 es superar las diferencias en infraestructura y servicios sociales, al argumentar que se encuentra estipulado en la definición de desmarginalización:

Elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales, a través de la intervención sobre aquellos aspectos que permitan superar dichas diferencias y dinamizar en la comunidad la apropiación de la construcción de su destino. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998)

En la segunda prioridad en que aparece la educación dentro del Plan es en los programas de *interacción social*. El primer programa, denominado “mejoramiento de la calidad de la educación”, propuso el mejoramiento de la infraestructura y la dotación de las instalaciones educativas; la aplicación de pruebas de medición del logro educativo de los estudiantes y el desarrollo de indicadores para evaluar los avances y determinar las intervenciones centradas principalmente en estudiantes catalogados como de alto riesgo. Dentro de estas mejoras, se dará apoyo al recurso humano, a la organización escolar, se establecerán incentivos, y a partir de las evaluaciones de logro educativo se emprenderán iniciativas para el mejoramiento de la calidad. Estas mejoras y reestructuraciones están orientadas siempre a los resultados de los logros, y de estos se desprenderán las iniciativas y los proyectos que liderará la Secretaría de Educación como incentivos a las instituciones que los hayan obtenido.

Las acciones del programa están dirigidas prioritariamente a niños, ancianos y habitantes de calle; lo que evidencia que la infancia no es tenida como una población con características y necesidades y que solo se incluye dentro del conjunto de poblaciones vulnerables de la ciudad. Aunque el discurso ha cambiado en el sentido de dar prioridad a la infancia, para esta época aún no toma la fuerza suficiente para que se instituya una política real especialmente dirigida para este tipo de población, que genere prácticas que promuevan el ejercicio de sus derechos, amparadas en el discurso normativo. En las políticas sectoriales del Plan de Desarrollo, en el artículo 38. “Salud y bienestar social”, aparece estipulado: “Redefinir el esquema de atención a la población infantil” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998, p. 40); sin embargo, no se hacen muchas especificaciones sobre esta política.

Para el periodo 2001-2003 se posiciona nuevamente como alcalde Antanas Mockus. En este tiempo se elabora el *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas*. “Bogotá para vivir todos de un mismo lado” 2001-2004, adoptado por el Decreto 440 del 1 de junio de 2001 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001). Este tiene como objetivo la construcción colectiva de una ciudad incluyente y justa, amable con los niños y ancianos, donde exista una relación armónica con la ley y económicamente competitiva, “una ciudad donde lo público es sagrado” (p. 3).

Este plan de desarrollo Distrital presenta siete objetivos que consisten en cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, ambiente, familia y niñez, y gestión pública admirable. En cuanto a educación, se propone “elevar

el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizando el potencial educativo y cultural de la ciudad, desde los objetivos del Plan" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p. 6), siendo la educación para esta administración un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad, que es necesario que los demás objetivos se encaminen hacia los procesos educativos de las personas de la ciudad. Lo anterior marca la diferencia con las anteriores administraciones y le otorga un gran valor al tema educativo para el desarrollo social de la ciudad.

Otro objetivo propuesto en el Plan y que se relaciona con la presente investigación es el objetivo número seis, que trata sobre familia y niñez: "crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes-niñas y niños, hombres, mujeres y adultos mayores" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p. 6). Al respecto, cabe destacar que a diferencia de los planes distritales anteriores, este le da un lugar particular a la infancia dentro de sus objetivos, pues cuenta con políticas, estrategias, programas y metas propias.

Dentro del objetivo "Familia y niñez", se contemplan políticas enfocadas a diseñar programas y proyectos desde la intervención del enfoque sistémico, desde la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia para su desarrollo y buscando siempre la participación de los niños, las niñas y los jóvenes. Para dar cumplimiento a las políticas mencionadas, se proponen estrategias integrales para niñez, familia, vejez, mujeres y jóvenes; establecer formas de protección de la vida e integridad de la niñez y fomentar la solidaridad en las familias y la comunidad. En los programas de estos objetivos, se presenta una carta de navegación que dispone lo siguiente:

Formular y poner en marcha las políticas integrales con perspectiva de género para mujer, niñez, familia, jóvenes y vejez con participación abierta de todos los sectores sociales. Promover mecanismos y escenarios de participación y comunicación de niños, niñas y jóvenes que los hagan visibles en la ciudad. Diseñar y operar organismos comunitarios para la promoción y protección integral de niños y niñas como sujetos de derechos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, art. 33)

Lo que se dispone en materia de niño y niña en esta carta de navegación, muestra la importancia que ha tomado la niñez en el discurso como sujetos que hacen parte de la ciudad, y por ende deben visibilizarse, ser protegidos de forma integral y ser asumidos como sujetos de derechos. Esta relevancia marca las pautas para que la infancia sea considerada como prioridad para las siguientes administraciones.

Este objetivo presenta una serie de proyectos prioritarios dirigidos a la niñez, la familia, las mujeres y los jóvenes: uno de ellos, "Nuevas voces ciudadanas", busca conformar comités de niños, niñas y jóvenes para que participen

en la defensa de sus derechos humanos y el seguimiento al Plan de Desarrollo, pues busca su vinculación en actividades artísticas y en procesos de prevención de la drogadicción; de igual forma, se encuentran los Consejos Tutelares, que consisten en grupos de ciudadanos dispuestos para la promoción de los derechos fundamentales de niños y niñas en todas las localidades.

En cuanto a la promoción de espacios y formas de protección de la vida e integridad de la niñez, se estipulan programas en donde se apoya a la familia para que puedan ofrecer la protección integral a la niñez: "Educación para el amor y familias gestantes" y "Mundos para la niñez y la familia", que a su vez cuentan con el proyecto "Mundos para la niñez y espacios familiares", además del programa "Familias educadoras".

Específicamente, "Mundos para la niñez y la familia" pretende ampliar la cobertura y mejorar la calidad de vida y de educación para niños y niñas de cero a cinco años, lo que se estipula en su proyecto "Mundos para la niñez", en el que se propone la atención integral de niños y niñas de cero a cinco años en educación inicial en una articulación con el grado cero, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. En el segundo proyecto, "Espacios familiares", se busca desarrollar actividades comunitarias en centros de desarrollo comunitario y en las zonas recreativas de Bogotá, con la participación de niños, niñas y familias.

Frente a estos discursos, propuestas y programas de política que se desarrollan en el contexto de la política educativa de Bogotá, y que emergen tal vez como alternativos, en tanto buscan dar alcance a lo propuesto por la Ley General de Educación, además de articular las representaciones y prospectivas de la educación planteadas en el Plan Decenal de Educación, se evidencia cómo los proyectos se alinean con la idea de que la educación es la herramienta para alcanzar la paz y el desarrollo social y económico sostenible, que nos coloque a tono con los desarrollos internacionales.

Se trata de la conformación de una política educativa que desde el Estado o a nivel nacional se convierte en propuesta hegemónica, que busca articular a sus principios y expectativas las de los demás sectores sociales, con el fin de poder cumplir sus metas y propósitos. Estos avances se imbrican con un discurso de contrarreforma educativa, que se concreta durante el primer periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006).

Contrarreforma a la política educativa 2002-2006

Como se ha mencionado anteriormente, este periodo de contrarreforma se inicia con la propuesta del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), pues

en su Plan de Gobierno “sus políticas neoliberales jugaron en contra de los mandatos democráticos y progresistas sobre educación, consagrados en la Constitución Política de 1991” (Rodríguez, 2015, p. 144). Estas políticas, que se cristalizan a partir de una serie de actos, leyes y decretos, en los que destacamos el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a las transferencias de la nación a las entidades territoriales, y la Ley 715 de 2001, que reglamenta dicho acto legislativo, crea el Sistema General de Participación, que además de limitar por seis años consecutivos el crecimiento de los gastos generales del Gobierno nacional, disminuye la inversión en salud y educación.

El periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), es el resultado de una larga carrera política, relacionada con el partido Liberal, sin embargo su candidatura y elección para este periodo presidencial se da en el contexto de los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la población de El Caguán (Meta), y cuya continuidad dependía del sucesor en la presidencia. En esta coyuntura política, Álvaro Uribe Vélez, en oposición a los diálogos de paz lanza su candidatura con la apuesta de “Seguridad democrática”, la cual es bien recibida por muchos de los sectores sociales.

Bajo este principio de “Seguridad democrática”, se puede decir que Álvaro Uribe Vélez logra articular a su propuesta política los deseos y las necesidades más sentidas de un grupo poblacional amplio, que venía cansado y agobiado por la violencia en sus regiones.

Es así como su Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario* plantea como objetivos:

- Brindar seguridad democrática: dentro del cual propone control del territorio y defensa de la seguridad nacional, lo que implicó el fortalecimiento de las fuerzas militares y mayor presencia de la fuerza pública en el territorio. Promueve también la estrategia de colaboración ciudadana, seguridad urbana, lo cual como es sabido incentiva el uso de tácticas que han sido cuestionadas por los organismos de DDHH, como la captura masiva de personas en zonas bajo influencia guerrilla, que terminaron en los falsos positivos.
- Bajo este mismo objetivo inicia una lucha frontal contra el narcotráfico en el país y el fortalecimiento de la justicia, así como en el 2003 realiza el proceso de paz con los grupos paramilitares en Santa Fe de Ralito (Tierra Alta), a quienes otorga una justicia especial, en la cual, a cambio de desmovilizarse y confesar los delitos cometidos podrían obtener penas máximas de 5 a 8 años, una oferta que condujo a la desmovilización oficial de gran parte de la estructura paramilitar del país, que termina con la extradiciones de los grandes jefes paramilitares.

- El segundo objetivo es el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, en el cual se propone fundamentalmente la explotación de hidrocarburos y recursos naturales y la generación de empleo a partir del fortalecimiento de la industria.
- El tercer objetivo, construir equidad social, es el cual hace su propuesta de Revolución educativa, haciendo énfasis en la ampliación de la cobertura, mejoramiento de la calidad de la educación y el mejoramiento de la eficiencia del sector educativo. (República de Colombia, 2002b)

Es aquí donde en el contexto de los procesos de la política educativa desde la hegemonía y lo alternativo se considera que desde el primer gobierno de Álvaro Uribe se consolida la contrarreforma a la política educativa, en tanto es claro que para este periodo la educación no es el motor social y económico del país.

El presidente Uribe sitúa como prioridad la guerra frontal contra los grupos insurgentes en la búsqueda de su llamada “Seguridad democrática”. Lo cual implica no solo el planteamiento de una política educativa que retrocede solo a atender cuestiones de cobertura, calidad desde el eficientismo y la eficacia del sistema educativo, sino el recorte de presupuestos. Al referirse al mejoramiento de la eficiencia del sector educativo, implicó para los maestros la transformación y retroceso en las garantías laborales que se habían adquirido durante las luchas del magisterio y el Movimiento Pedagógico Colombiano.

Es así como la política de la “Revolución Educativa” encuentra en la Ley 715 de 2001 su aliada, al incluir modificaciones profundas en aspectos de la Ley General de Educación. Estos cambios, según el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, parten de un diagnóstico estructural al sistema educativo, que se centra en cobertura, calidad y gasto.

Frente a la cobertura, sostiene que si bien se han conseguido avances, esta sigue siendo insuficiente en tanto

en el 2001, 1.8 millones de niños y jóvenes entre 5 y 17 años (16 % del total) estaban por fuera del sistema escolar. De estos, 970 mil (12 %), eran de zonas urbanas y 889 mil (25 %) de zonas rurales. La misma situación tenían veinte de cada cien niños entre 5 y 6 años, y el 75 % de la población entre 18 y 24 años potencialmente demandante de educación superior. (República de Colombia, 2002b, p. 166)

Estas cifras están respaldadas por la “Encuesta Continua de Hogares”, realizada en 2001, como se muestra en la tabla 9.

Tabla 9. Población en edad escolar fuera del sistema educativo a 2001

Población en edad escolar por fuera del sistema educativo. Total nacional, 2001						
Población de 5 a 17 años						
Zona	5-6	7-11	12-15	16-17	Total	18-24
Urbana	176.391	133.175	240.357	416.799	966.722	2.847.633
Rural	193.602	141.242	291.190	262.957	888.991	1.161.532
Total	969.993	274.417	531.547	679.756	1.855.713	4.009.165
No asistentes como proporción de la población total del grupo de edad respectivo						
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1	71,4
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4	88,6
Total	19,6	5,9	16,0	40,7	16,1	75,6
Participación de cada grupo de edad en el total de no asistentes						
Urbana	18,2	13,8	24,9	43,1	100,0	-
Rural	21,8	15,9	32,8	29,6	100,0	-
Total	19,9	14,8	28,6	36,6	100,0	-

Fuente: "Encuesta Continua de Hogares 2001", citada en República de Colombia, 2002b, p. 167

Frente a estas cifras, el diagnóstico elaborado por el Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez, señala que los esfuerzos realizados en los últimos años para aumentar la cobertura han sido insuficientes, a pesar de los subsidios a la educación básica. También se observa que se mantienen grandes desigualdades en la asistencia al sistema educativo, en donde, mientras un 96 % de los niños y las

niñas de la población con mayor ingreso asiste a la formación preescolar, solo 64 % de los niños de bajos recursos logran acceder al grado de preescolar.

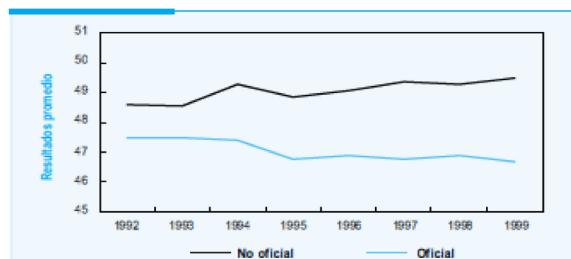
De igual forma, en este diagnóstico se afirma que “las tasas más elevadas de repitencia y deserción escolar se presenta en el primer grado de primaria: 10 % y 18 % respectivamente. Las tasas son mayores en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca del 50 % de los estudiantes abandonan el sistema al finalizar su formación básica primaria [...]” (República de Colombia, 2002b, p. 168). Con estas cantidades, para el Plan de Desarrollo queda claro que existen bajos niveles de cobertura frente a, según ellos, un alto porcentaje de vacantes, con lo cual concluye que el problema no es solo de inversión pública sino también del direccionamiento y la eficacia del sistema educativo.

Frente a la calidad de la educación, el diagnóstico centra su evaluación en los resultados de las pruebas de Estado (ICFES) y en los resultados obtenidos en las pruebas internacionales. Así, el Plan afirma que

la calidad de la educación básica y media ofrecida por las instituciones públicas es deficiente. La brecha entre la educación pública y privada ha venido aumentando a pesar de que la inversión municipal en docentes se duplicó entre 1993 y 1999 [...]. Las pruebas Saber sugieren un posible deterioro de la calidad de la educación básica. Las evaluaciones realizadas entre 1993 y 1998 muestran que el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel superior se redujo de manera significativa, al mismo tiempo que aumentó de manera considerable el porcentaje de aquellos que no llegaron a los niveles mínimos. (República de Colombia, 2002b, p. 169)

Este discurso se afirma en los datos entregados por el ICFES, como se muestra en la figura 5.

Figura 5. Resultados pruebas de Estado en colegios públicos y privados (1992-1999)



Fuente: República de Colombia, 2002b, p. 169

En estos discursos de diagnóstico se puede leer que la promesa de Uribe en su candidatura, donde consideraba a la educación como una herramienta para una sociedad equitativa, es soslayada por justificaciones que le permiten con-

cretar con la contrarreforma a la Ley General de Educación y sus principios fundantes. Una contrarreforma sustentada en una mirada y balance de la educación eficientista y economicista, como por ejemplo afirmar que la calidad de la educación no ha mejorado a pesar de haber incrementado la planta docente durante los últimos años, y cuyo propósito era demostrar que el problema de la educación no es de inversión sino de gestión y administración, es decir, de optimización de recursos en detrimento de la calidad y la garantía del derecho.

De igual forma, se observa que el concepto de calidad de la educación se centra en los resultados de unas pruebas, pero no pasa la frontera para evaluar la calidad de la educación en relación con las condiciones materiales y estructurales (como son las dificultades de acceso de los niños y las niñas de zonas rurales o la pobreza). Es decir, no se tienen en cuenta los elementos de un factor de la educación, como son las condiciones de vida de los sujetos.

Lo anterior es claro cuando en otro de los factores que utiliza en su diagnóstico refiere a la eficiencia del sistema educativo, pues asegura:

El Ministerio de Educación cuenta con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos. Si bien el Ministerio ha avanzado en ajuste a su estructura y planta de personal, todavía es evidente el fraccionamiento de funciones entre sus dependencias, los procesos no documentados y la inexistencia de indicadores de gestión e impacto. A pesar de las grandes reformas que se han dado en los últimos años, el sector de educación se sigue caracterizando por la pobre coordinación entre entidades, la duplicidad de funciones, la inflexibilidad y un diseño institucional que no genera incentivos a la eficiencia y limita en forma severa las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y mejorar la calidad. (República de Colombia, 2002b, p. 171)

Con lo cual se afirma nuevamente que el problema no es de inversión, sino que para superar las dificultades del sistema educativo se debe reestructurar el sector, es decir, las entidades administrativas, revisar los indicadores de gestión y sobre todo tender a racionalizar los recursos a fin de hacer el sistema más eficiente. Como sostiene Rodríguez (2015), “Así las cosas, resulta ser que en educación lo importante, lo clave es la administración y, por supuesto, los administradores. Las escuelas, los niños, los maestros, los padres y madres de familia (su vida, su medio, sus necesidades, angustias y adversidades) poco importan” (p. 180).

En este discurso, que se logra consolidar como hegémónico desde el gobierno de Andrés Pastrana, en donde los retos de una política educativa se reducen a la eficiencia de la inversión, a la focalización del gasto y a la reestructuración de lo administrativo a fin de lograr la calidad y la eficacia, tiene continuidad y reversa la propuesta realizada por la Ley General de Educación, donde la

educación y la calidad deben incorporar factores que van más allá de los administrativos y se consideran factores sociales, humanos y pedagógicos que implican mayor inversión.

Frente a este discurso hegemónico de la política educativa, persiste en un sector de la sociedad y el magisterio un discurso alternativo, de resistencia, que defiende los alcances y los propósitos de la Ley General de Educación, especialmente en los municipios certificados, que tienen o gozan de mayor autonomía (como Bogotá).

El discurso del Plan de Desarrollo 2002-2006, se refuerza con estadísticas donde se muestra que a pesar del esfuerzo financiero realizado desde 1997 no ha habido un incremento en las tasas de cobertura

[...] esta tendencia obedece, de cierta manera, al incremento del costo de la nómina que se generó por el cambio en la estructura del escalafón docente [...], que se debe en parte a los incentivos del estatuto docente expedido en 1979, el cual premiaba el tiempo de servicio y no el desempeño del maestro. El nuevo estatuto de profesionalización docente expedido en junio de 2002, busca revertir ese proceso al establecer como principal criterio de ascenso las competencias de los docentes. (República de Colombia, 2002b, p. 171)

Desde estos argumentos, queda claro que la idea de reducción de gasto implicaba modificar de manera sustancial la estructura de la legislación educativa. Además impone como mecanismo de ascenso en la profesión docente el cumplimiento de pasar una evaluación, tomada como sanción, lo cual no garantiza la idoneidad pedagógica de los maestros e introduce una división al interior del magisterio entre docentes nuevos y antiguos.

Desde este diagnóstico se impulsa y se justifica también el desarrollo y cumplimiento de la Ley 715 de 2001, que es considerada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, como:

Una herramienta fundamental para la solución de los problemas de inefficiencia en el sector educativo. La Ley sustituye la regla de distribución prevaleciente (que premiaba a las entidades territoriales con mayores plantas de personal, sin generar incentivos para el uso y distribución eficiente de los recursos) por una regla que tiene en cuenta el número de niños y niñas atendidos y por atender. Sin duda, la nueva regla generará incentivos no solo para ampliar la cobertura sino también para mantenerla. (República de Colombia, 2002b, p. 172)

Con este discurso se reversan las conquistas alcanzadas en materia de educación desde la década de los noventa, entretanto, se ahonda la crisis de la educación pública, se institucionaliza con mayor fuerza la desigualdad y la in-

equidad en la prestación del servicio educativo, los municipios y las entidades territoriales que tienen poca población y baja calidad en el servicio educativo y se disminuye su participación presupuestal. Esta contrarreforma no tiene en cuenta esas condiciones particulares de cada región de Colombia, sino que se mide bajo el mismo criterio de eficiencia y eficacia a todos por igual.

Esto se afirma cuando en su Plan de Desarrollo se sostiene que en esta Ley,

además de reformar el sistema de distribución de recursos, [...] se clasificaron las competencias entre las diferentes entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) y la Nación. Esto permitirá la identificación de los responsables, tanto para los usuarios del servicio educativo como para el Gobierno nacional, lo cual facilitará el seguimiento de los resultados. Todo esto permite la conformación de un sistema de información, así como de uno de inspección y vigilancia, los cuales están en proceso de implementación. (República de Colombia, 2002b, p. 172)

Desde esta Ley, así como desde los diferentes decretos que la acompañaron, según los argumentos de la política de Álvaro Uribe Vélez se pretendía volver más eficiente el servicio con la disminución de la baja utilización de la capacidad instalada, es decir, más estudiantes por curso, unificación de instituciones bajo un solo director o rector a fin de evitar la duplicidad de funciones; eliminación de servicios adicionales que garantizan la calidad y el bienestar de los estudiantes.

A este entramado discursivo de contrarreforma educativa, que deviene de lo que muchos han llamado el “neoliberalismo educativo”, corresponden unas articulaciones discursivas donde la educación se define y se perfila como un derecho, pero realmente se la convierte en un servicio mercantil —en contraste a como se promulgó desde la Ley 115 de 1994, que la consideraba como un bien, un servicio público y un derecho—. Así, con la Ley 75 de 2001 y sus decretos, la educación se vuelve parte del proceso mercantil, esta se convierte en una mercancía y por tanto no es un bien para todos, pues no se les garantiza su acceso, permanencia y calidad.

Si la Ley General de Educación y la Constitución Política de 1991 habían hecho de la educación una herramienta para superar la inequidad, la desigualdad social, superar las brechas de oportunidades y conducir al país al desarrollo social y económico, ahora, con el impulso a la privatización, el recorte del gasto público, el aumento de matrículas sin garantizar los escenarios o espacios adecuados, “el subsidio a la demanda, la flexibilización del trabajo docente, el hacinamiento en las escuelas y universidades públicas, la venta de servicios educativos, el desestímulo a las familias para que sus hijos no sean matriculados en lo que queda del sistema público, el impulso a una educación para el trabajo, basada en las competencias laborales” (Vega, 2011, p. 335), se generaron nuevas escenarios para la educación en el país.

Aquí, la educación deja de ser un derecho de todos con calidad, y pasa a ser un negocio donde la escuela se vuelve una empresa que vende el conocimiento como un derecho de pocos; los rectores ya no son pedagogos, sino que se vuelven administradores que deben velar por la óptima utilización de los recursos, los profesores son formadores e instructores, pero además vuelven a ser ejecutores de un currículo designado desde la nación para proveer capital humano, los estudiantes dejan de ser sujetos de un proceso pedagógico y se vuelven usuarios, los padres de familia son clientes que exigen la atención de sus hijos, pero no se comprometen con su formación y la calidad de la educación se mide por la lógica costo-beneficio, eficiencia, es decir el resultado de las pruebas estatales o internacionales. En este sentido, la escuela deja de ser un lugar donde nos encontramos con el otro, con el conocimiento, y nos formamos culturalmente para la vida.

En este sentido, la mercantilización de la educación no responde a las necesidades educativas de la población, en tanto aumentar la matrícula escolar no basta para superar las deficiencias intrínsecas y extrínsecas del sistema educativo colombiano, como lo plantea Abel Rodríguez (2015), “el solo crecimiento de cupos no es suficiente para elevar la cobertura y llevarla hasta el ciento por ciento de la población en edad escolar. Si a la par con la creación de nuevos cupos no se atacan integralmente la deserción, la repitencia y la extraedad, dicha acción no se traducirá en un aumento notable de la cobertura” (p. 204).

Estos argumentos tienen su validez en la evaluación al Plan Decenal de Educación 1996-2005. Aunque el gobierno de Uribe muestra cifras prometedoras y de éxito en cuanto a la ampliación de la cobertura, según un estudio de la Procuraduría General de la Nación, referido por la Escuela Nacional de Formación de Fecode (2007, p. 9) la tasa efectiva de escolarización para 2004 es que el 22,6 % de niños entre los 5 y 17 años no ingresan a la educación, lo cual revela que prevalece una tasa de asistencia escolar de solo 77,4 %, cifra que se disminuye si se tiene en cuenta que de los que ingresan el 9,1 % no aprueban el grado cursado, con lo cual se concluye que el sistema educativo no cumple con las condiciones de calidad y oferta para retener al 31,7 % de la población en edad escolar.

En este sentido, se muestra que un problema estructural del sistema educativo que se define desde criterios de eficiencia y eficacia, racionalización y optimización de recursos, tanto materiales como humanos, no es suficiente para realmente subvertir la realidad educativa que vive el país, en tanto a esta inasistencia y permanencia en el sistema subyacen las características de la población en la que se concentra la inasistencia, como son: niños trabajadores, poblaciones vulnerables de bajos recursos, población desplazada y migrante del entorno rural al urbano, comunidades indígenas con tradiciones culturales diferentes y presencia de una alta extraedad en los niños y las niñas de educación básica.

Desde este panorama, se da paso al finalizar la primera administración de Álvaro Uribe Vélez, al segundo Plan Decenal de Educación 2006-2016, denominado “Pacto Social por la Educación”, en el cual pese a la política planteada por la “Revolución Educativa”, para su formulación se buscó ampliar la participación ciudadana, recomendación acogida del balance del primer Plan Decenal de Educación, por lo cual, se desarrollaron aplicativos y herramientas virtuales para que los ciudadanos en general plasmaran sus propuestas e ideas sobre la educación que querían. Este Plan planteaba como finalidad:

Servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país en el próximo decenio, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida esta como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple una función social. (República de Colombia, 2007b, p. 16)

Asimismo, iniciando la segunda “Revolución Educativa”, delimitada por el segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), nuevamente se observa la distancia entre la propuesta discursiva de la política educativa y la realidad de las prácticas políticas de los dirigentes. Es así como en la visión del Plan Nacional Decenal de Educación (2006-2016), se declara:

En Colombia, en 2016, dentro del marco del Estado social y democrático de derecho y de su reconocimiento constitucional como un país multicultural, pluríetnico, diverso y biodiverso, la educación es un derecho cumplido para toda la población, un bien público de calidad, garantizado en condiciones de equidad e inclusión social por el Estado. (República de Colombia, 2007b)

Discursos que son utilizados para lograr articular y convocar la legitimidad de la segunda “Revolución Educativa” (2006-2010), que continúa con la línea de la contrarreforma a la política educativa y a la Ley General de Educación, en tanto esta segunda “Revolución” continúa con la meta de elevar la cobertura y realizar una política de mejoramiento de la calidad de la educación a través de la definición de estándares de aprendizaje y la evaluación censal de estudiantes y docentes; propuestas que alejan cada vez más ese objetivo de la garantía del pleno derecho a la educación en Colombia, en tanto sus propuestas no son acompañadas con programas que incluyan acciones y medidas para mitigar los fenómenos asociados a la calidad de la educación, como son la infraestructura escolar que condene el hacinamiento en las aulas, la atención efectiva a la población en condición de pobreza y el desplazamiento, mediante subsidios que garanticen que los niños y las niñas vayan al colegio, así como programas que les permitan a los niños en extraedad o que han dejado las aulas volver a retomar sus estudios, y que los incluyan para que lleguen a terminar su formación básica, entre otros.

De igual forma, no se puede negar que el Plan Nacional Decenal de Educación (2006-2016), es una gran apuesta para mejorar el sistema educativo en Colombia y materializar el derecho a la educación con calidad de todas y todos los colombianos, que recoge las esperanzas, los anhelos, las necesidades y las representaciones de unos sectores de la población, en los que se destacan, por ejemplo:

Garantizar, organizar y dirigir con equidad el talento humano, los recursos físicos y económicos necesarios, sostenibles y crecientes en el tiempo para mejorar la calidad y la cobertura de la educación en ciencia, tecnología e innovación en todos los niveles y tipos de educación, con el fin de construir una cultura del conocimiento". Así como "aumentar y garantizar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial, teniendo como referentes los criterios de acceso, cobertura, equidad, calidad, gratuidad y permanencia en todos los niveles del sistema educativo, otorgando prioridad a los sectores vulnerables. (República de Colombia, 2007b, pp. 10-37)

Articulaciones discursivas que se confrontan con la realidad nacional, pues durante el periodo 2002-2006, desde la Ley 715 de 2001, se reducen las transferencias a las entidades territoriales mediante las cuales se financia la educación como uno de los principios de la "Revolución Educativa" que refería controlar el gasto público, en donde los entes territoriales dejaron de percibir 12,4 billones de pesos en los primeros cinco años de la contrarreforma. Esto se debe a que las transferencias dejaron de ser un ingreso corriente de la nación y pasaron a ser una cifra que se fija por un per-capita por estudiante y por ente territorial certificado, los cuales, a partir de 2002, fueron congelados y disminuidos (Escola Nacional de Formación de Fecode, 2007).

Desde estas condiciones de financiamiento a la educación, es necesario no ser ingenuos, en tanto a pesar de las buenas intenciones o los grandes objetivos propuestos en el Plan Nacional Decenal de Educación es claro que si la inversión en educación no aumenta o se cambia su distribución jamás será una realidad la garantía del derecho pleno a una educación de calidad, y continuarán los problemas estructurales del sistema mismo.

En Bogotá, como uno de los municipios certificados, se puede decir que la contrarreforma orientada desde la hegemonía de los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez (1998-2006), tienen como representante a Cecilia María Vélez Withe, quien durante la administración de Enrique Peñalosa fue nombrada como Secretaria de Educación del Distrito, y continuó su gestión durante la administración de Antanas Mockus.

Dentro de su política educativa a la cabeza de la Secretaría de Educación, impulsó de manera acelerada la cooperación de los colegios privados en la educación pública con los colegios en concesión; creó indicadores de calidad y programas para reducir la deserción escolar, a su vez fortaleció el sistema de

supervisión y la vigilancia a los centros educativos en cuanto a calidad y administración de recursos desde el criterio de resultados en las pruebas censales nacionales e internacionales (Pruebas Saber), así como centró su interés en la gestión del gasto público para la educación de acuerdo con estos indicadores de calidad.

Así, para Bogotá, la reforma se traduce en la disminución de la inversión en cuanto al fortalecimiento de la educación oficial, se inicia un camino a la privatización y con el referente de calidad de la educación basado en los resultados de las evaluaciones censales se da pie para descalificar la calidad de la educación del sector público, así como la idoneidad de los maestros y las maestras del sector oficial.

Con estas políticas a nivel nacional y local se profundizó la crisis educativa en la ciudad; se muestra desde la política de concesión de colegios la comercialización de la educación, con los criterios de calidad se aumenta la exclusión y las desigualdades, así como se disminuye la obligación económica del Estado, al reducir los subsidios a la oferta y condicionarlos a la demanda, con lo cual nos alejamos del discurso de la educación como un derecho cumplido, planteado en los planes nacionales decenales de educación, que tenían como principio desarrollar los objetivos y fines de la Ley 115 de 1994.

De la misma manera, la flexibilización laboral golpea al magisterio, al promover la contratación de docentes que trabajan en los colegios de concesión y que no cuentan con las garantías alcanzadas por su lucha desde la década de los ochenta. Junto con la política de flexibilización laboral, el nuevo Estatuto Docente (1278 de 2002) debilita la formación pedagógica de los docentes, así como resta importancia a la idoneidad de la profesión alcanzada desde el saber pedagógico y la experiencia, y la reduce a la calidad de la formación centrada en títulos, donde cualquier profesional puede ser maestro. Igualmente, crea una división entre maestros antiguos (escalafón 2277 de 1979) y maestros nuevos (1278 de 2002), en donde el ascenso está condicionado a una evaluación por competencias, a lo cual corresponde una remuneración salarial.

En lo que refiere a las instituciones educativas, el concepto de calidad de la educación centrada en los resultados de las evaluaciones censales como único factor conlleva asignación de recursos, de estrategias y programas, lo cual coloca a los directivos docentes en una lucha permanente por mejorar y aumentar la cobertura sin tener en cuenta los otros factores asociados a la calidad de la educación, como son las condiciones extrínsecas de las poblaciones a las que se atiende.

Asimismo, la disminución, optimización y organización del gasto público de esta contrarreforma se tradujo en la unificación sin ningún criterio de instituciones que históricamente habían atendido a poblaciones diversas y que geográficamente se encuentran lejanas. Esta combinación reduce el nombramiento de docentes y directivos docentes, pero a su vez afecta la calidad de la educación en tanto se aumenta el número de estudiantes por grado.

Por último, se puede decir que la contrarreforma pedagógicamente promueve una reforma curricular a lo largo de la nación y la ciudad, impone y define un único currículo, uniforme a través de sus estándares y competencias, en donde se deja de lado la inclusión de la diversidad cultural, territorial y de los modos de aprendizaje de los niños y las niñas, que se plantean desde la Constitución Política al reconocer a Colombia como una nación pluriétnica y multicultural, principio fundamental para garantizar el derecho a la educación.

En esta reforma curricular nuevamente emerge con fuerza que todos los niños y las niñas, sin importar sus condiciones, deben aprender lo mismo y al mismo tiempo, con lo cual se incrementan fenómenos como la deserción escolar, la repitencia, la inequidad y la desigualdad, ya que no se tienen en cuenta las condiciones materiales y culturales de las poblaciones que asisten a la educación del sector oficial, así como el cumplimiento de estos estándares y competencias como criterios de calidad.

En este sentido, se impone a la educación oficial la competencia abierta con el sector privado, en tanto de ella depende la valoración de una educación buena o mala, lo que lleva a que en los procesos de significación de la población en general la educación pública u oficial sea considerada de baja calidad, por ende, que se piense en muchos sectores que es mejor transitar hacia la educación privada, lo que abre la brecha aún más entre lo público y lo privado.

Entretanto, la reforma curricular, que tiene de trasfondo la disminución de recursos para la educación del sector oficial, atenta contra la autonomía escolar y la libertad de cátedra, logros del magisterio en la Ley General de Educación, en cuanto define de manera obligatoria y homogénea lo que se debe enseñar en cada grado, con lo cual se coarta la posibilidad de construir proyectos educativos institucionales que atiendan las necesidades y características de la población. Además, en este contexto se convierte al docente en un administrador del currículo, condición que había sido superada desde la experiencia del Movimiento Pedagógico Colombiano.

Como se verá en el siguiente capítulo, a este escenario se contraponen diversas acciones alternativas, que tienen su desarrollo y materialización en Bogotá durante los períodos 2004-2012, cuando a la cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito se instala un maestro de maestros, impulsor de la constituyente. Además, surgen otros actores, como el profesor Abel Rodríguez Céspedes, quien desde la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) propuso una política educativa que desarrollara y diera alcance a lo propuesto por la Ley General de Educación, mientras se buscara promover el derecho a la educación más allá de la cobertura o asistencia, como un derecho a la educación con calidad.

A modo de conclusión

La transición entre el discurso de la situación irregular al de protección integral evidencia una de las tensiones de esta época convertidas en necesidad, es decir, dejar de definir a los infantes como simples objetos de protección sin derechos propios a pasar a ser considerados sujetos de derechos con miras a garantizar su desarrollo. Tal discurso amplió el contenido de la infancia, al considerar a los niños y las niñas como sujetos autónomos, en donde la sociedad en general y el Estado se encuentran en el deber de ser garantes de sus derechos, lo que evidencia que las transformaciones de ciertas prácticas sociales, en este caso la forma en que se mira la infancia, devienen en la transformación del discurso que se expande para transformar luego las prácticas.

De la perspectiva del menor como parte de la vida privada de la familia, y esta entendida como reproductora del modelo social, se avanza a una concepción de los niños como sujetos de derechos. La familia, el Estado y la sociedad en general deben ser sus garantes y ofrecerles una protección integral.

Dentro del Plan de Apertura Educativa entre 1991-1994, se entiende la educación como un complemento del desarrollo económico neoliberal y no como un derecho fundamental del ser humano, texto que se contrapone a lo sentenciado en la Carta Política de 1991, que la consideraba, de por sí, como un derecho. “Se trataba de un plan diseñado sobre una concepción funcionalista y utilitarista de la educación en favor del nuevo modelo de desarrollo económico” (Rodríguez, 2015, p. 60).

Es en estos momentos coyunturales en los que se percibe una hegemonía que pretende consolidar los elementos de las prácticas articulatorias, pero que necesariamente obliga a que surjan antagonismos que respondan a ese utilitarismo de la educación, otorgándole un carácter incompleto y abierto de lo social en relación con las posiciones que toman los sujetos de estas prácticas articulatorias.

La convocatoria, por primera vez en el país, para establecer un Plan Decenal de Educación, permitió establecer las estrategias para dar cumplimiento a la Ley General de Educación como un mandato nacional, además, estas consideraciones de la educación a diez años se convirtieron en los derroteros de las políticas educativas siguientes.

En forma general, la propuesta de política educativa durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez busca la privatización y comercialización de la educación, el aumento de la exclusión y las desigualdades educativas; la disminución de las obligaciones económicas del Estado con la educación, la eliminación de los subsidios y la flexibilización de la contratación de docentes en el sistema. Política que es desarrollada en Bogotá durante el periodo de Cecilia María Vélez White en la Secretaría de Educación (Rodríguez, 2015).

La política educativa promueve unas representaciones y significaciones sociales tradicionales de la escuela, la educación, el conocimiento, la función del maestro y la formación de niños y niñas, desde donde, como afirma Abel Rodríguez (2015), la contrarreforma a la política educativa propuesta por la Ley General de Educación y el primer Plan Nacional Decenal de Educación (1998-2005) plantea algunos factores que explican por qué las reformas constitucionales y legales introducidas en la década de los noventa no han logrado producir cambios más efectivos. A pesar de ser un acuerdo nacional, sustentado en pactos (como los planes decenales de educación) se mantienen articulaciones discursivas tejidas sobre significaciones tradicionales, lo que ha conllevado la falta de compromiso social y político con la educación; a que exista en la política una distancia entre el discurso y la práctica de las fuerzas políticas, así como una articulación que se teje desde el dominio de los intereses de una minoría, es decir, de los dirigentes con mayor poder de decisión, a los cuales se suman las necesidades de la población civil, lo que coadyuva a un hecho de gran importancia, y es la poca significación que tiene en la juventud la educación como factor y herramienta de movilidad social en la actualidad.

En el marco de las articulaciones discursivas de la hegemonía del Estado, emerge con fuerza nuevamente un discurso alternativo que acoge a un gran sector del magisterio, políticos de oposición e intelectuales, quienes combaten desde diferentes lugares la legitimidad y la pertinencia de las concepciones de educación y políticas que orientan esta contrarreforma, en tanto reconocen que esta política educativa no ha tenido en su origen en cuenta las condiciones y realidades del sistema educativo, así como no han sido formuladas ni decididas con la participación de la sociedad en general, especialmente la educativa, y que por lo tanto no dan cuenta de las potencialidades y posibilidades de nuestra educación, que como sostiene Abel Rodríguez (2015), “son paradigmas dictados con base en diagnósticos sesgados, elaborados con una mirada empobrecedora y reduccionista de los fines y funciones de la educación y con un enfoque funcionalista y utilitarista de la misma” (p. 201).

Entonces, el discurso alternativo que emerge desde la resistencia de los grupos de maestros, políticos e intelectuales en este periodo, y como respuesta a la contrarreforma, propende por una política educativa capaz de articular la idea de un cambio y mejoramiento del sistema educativo con las condiciones de la realidad de la educación a nivel nacional, con diagnósticos que se elaboren desde esa realidad que viven día a día las instituciones, los estudiantes, los maestros y los padres de familia, para desde allí promover un cambio en el imaginario social educativo, es decir, combatir esa representación de educación como un servicio mercantil sobre la cual se planteó la contrarreforma, e instalar desde un consenso un nuevo imaginario que defina el tipo de educación que queremos y necesitamos como nación, para hacer del derecho a la educación con calidad una realidad para todos y todas.

Capítulo IV

Bogotá y la materialización del derecho a la educación para la infancia: lo que antes era un deseo ahora es una realidad 2004-2015

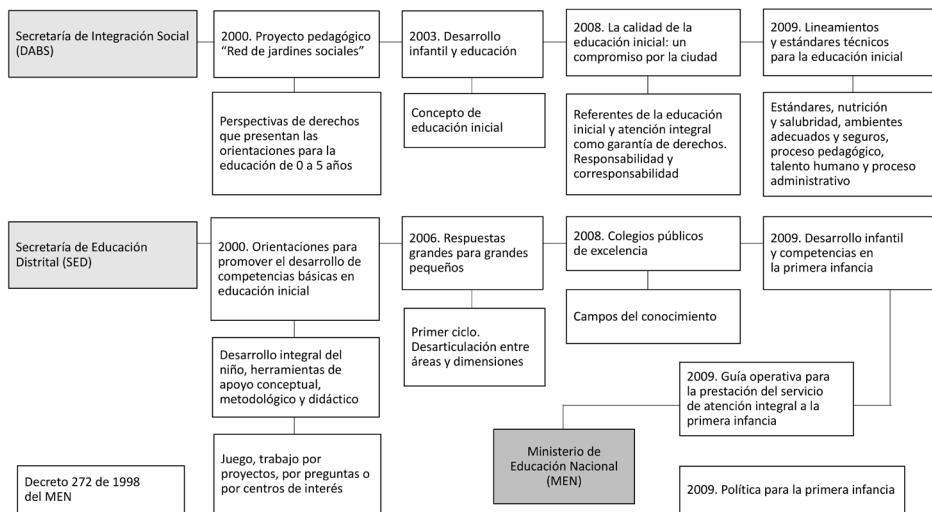
Cecilia Rincón Verdugo
Mireya Quintero Romero

En este apartado se busca hacer un recorrido entre el periodo 2004-2015, en el que se destacan elementos que han influido en la implementación de la política educativa para la infancia. En este sentido, se reconocen las formas de articulación de los discursos de la política educativa para la infancia, lo que permitirá desentrañar aquellas significaciones presentes en los documentos que sustentan la puesta en marcha de las políticas.

A partir de allí, y desde el objetivo de la presente investigación, se busca destacar aquellas continuidades, discontinuidades y rupturas presentes, lo que se aproximará a establecer una postura frente a las construcciones hechas desde lo alternativo y hegémónico, según sea el caso.

En este contexto se observa cómo las políticas educativas para la primera infancia, en su búsqueda de universalización del derecho, ha generado propuestas alternativas que nacen dentro y fuera de estructuras hegémónicas que modifican los discursos, los sujetos y las prácticas de los procesos educativos que se realizan en Colombia. Sin embargo, se encuentran limitantes en cuanto a la aplicación de las políticas, tanto en presupuesto como en la evaluación y verificación de los procesos que garanticen una educación de calidad y como derecho fundamental.

Figura 6. Línea del tiempo del desarrollo de la política educativa para la infancia desde los planes decenales 2000-2009



Fuente: Elaboración propia

Adentrados en el periodo de estudio comprendido entre 2004 y 2015, y teniendo en cuenta los retos que promovían las movilizaciones ocurridas en décadas anteriores, tanto a nivel normativo como de implementación, se hace necesario revisar el panorama nacional de la época. Para este momento finalizaba el Plan Decenal de Educación que comprendía el periodo de 1996 a 2005, surgido durante el gobierno de Ernesto Samper, y cuya elaboración estuvo a cargo de mesas de trabajo, universidades e investigadores. Posterior a este surge el Plan Decenal del periodo 2006-2016, convocado por el Ministerio de Educación, cuya dinámica de elaboración fue en su mayoría virtual. Este último Plan Decenal de Educación desarrolla, en el capítulo VI, lo que titularía “Desarrollo infantil y educación inicial para la infancia”, en el que se plasmarían los objetivos para la década.

Enunció como derroteros para la acción, en relación con la infancia, la universalidad, la corresponsabilidad y la calidad, la comprensión de cada una de las metas dentro de las cuales se destaca la apuesta por garantizar la atención integral universal para los niños desde la gestación hasta los seis años, en una perspectiva de derechos, para un ejercicio pleno de la ciudadanía.

Desde allí se asume la educación y toda la atención a la infancia como una apuesta que debe ser orientada por el Estado, las entidades responsables y la familia. De igual manera el Plan plantea como línea de acción la calidad entendida

desde la transformación de elementos a nivel de infraestructura, la dotación de materiales y el talento humano.

La puesta en marcha de este Plan Nacional Decenal de Educación (2006-2016) a nivel nacional estuvo orientada por la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, tiempo en el que se promovió la llamada segunda “Revolución Educativa”. Como lo enuncia Omar Pulido (2014), “durante este período se consolidó la visión neoliberal en materia educativa que acabó por desvirtuar el espíritu que la Constitución de 1991 había inspirado para la concertación de la Ley 11/594”.

De allí que muchos sectores consideren paradójico el nombre de “Revolución Educativa” para una propuesta que, por el contrario, se caracterizó por afianzar la “Contrarreforma educativa”. Los ocho años de implementación de la política permitieron afianzar el modelo neoliberal concebido para la educación y consolidarlo mediante la implantación de un modelo de gestión, hecho que puede ser caracterizado como su mayor logro.

Ese modelo se basa en tres énfasis: el incremento de la cobertura, medido por matrícula; el mejoramiento de la calidad, medido por los resultados de los estudiantes en logros de aprendizaje por pruebas censales sobre estándares y competencias, y los esfuerzos por el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia en la gestión del sistema y de las instituciones educativas (Pulido, 2014). Lo anterior denota que el lugar de la movilización y restructuración a nivel estructural promovido en las décadas anteriores pierde fuerza frente a la implementación sustancial de políticas antagónicas por parte de este gobierno, situación que desvirtuó la posibilidad de la utopía pedagógica y educativa ideada tanto en la Constitución como en la Ley 115 de 1994.

Dicho posicionamiento de estructuras hegemónicas a nivel nacional impidió que, en primera medida, el Plan Decenal propuesto para el mismo periodo se llevara a cabo al menos en los términos de universalidad y calidad que se pretendía, sino que promovió que se consolidara en el sistema educativo colombiano:

Las grandes tendencias mundiales que favorecen la mercantilización de la educación, enfatizando los siguientes rasgos: el debilitamiento de la educación oficial frente a la privada; la desregulación y la desprofesionalización del trabajo docente; la desfinanciación estatal y la implementación de las alianzas público privadas; la instrumentalización gerencial y administrativa del sistema y de las instituciones educativas con énfasis en el control, la eficacia y la eficiencia y sus efectos en la despedagogización; la consolidación de la evaluación de las competencias como eje de la actividad cotidiana de las instituciones y del proyecto educativo; la cooptación de la consigna de defensa del derecho a la educación para neutralizar su carácter esencial y los procesos de exigibilidad y justiciabilidad adelantados por los actores del movimiento social educativo; la subordinación de los fines de la educación a las metas del

desarrollo y del crecimiento económico; la instrumentalización de la educación de la primera infancia, valorada como inversión con altísima tasa de retorno para la sociedad, para citar los más relevantes. (Pulido, 2014, p. 23)

En el marco del Plan Nacional Decenal del periodo de 2006 a 2016 se movilizó por parte del Estado la aprobación de la Ley 1295 de 2009, por la cual se reglamentó aquello relacionado con la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisben, cuyo objetivo principal fue “contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, de manera progresiva, mediante una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud” (República de Colombia, 2009, p. 1).

La Ley en mención hace referencia a los actores responsables de la atención a los niños y las niñas desde su gestación, con el fin de regular las instituciones prestadoras del servicio, de igual forma proyecta acciones y elementos a tener en cuenta, como lo son la infraestructura, la atención especializada, los recursos y el seguimiento frente a su aplicación.

De acuerdo con la aprobación de la Ley por parte del Estado y desde su formulación focalizada, se evidencia un constructo hegemónico en el que se tiende a priorizar y otorgar servicios a ciertos sectores de la población, y se desconoce la igualdad de derechos con los que se cuentan desde la aprobación de acuerdos internacionales y nacionales, al igual que solidifica el ideario de poder de un Estado que promueve la beneficencia.

Adicionalmente, en 2009 se lleva a cabo un *Foro mundial de grupos de trabajo por la primera infancia: sociedad civil-Estado*, del cual surge un documento en el que se reúnen las ponencias hechas durante el encuentro, las cuales estuvieron orientadas en temas como: restitución de derechos, atención a la primera infancia en contextos diversos, situación de violencia en la primera infancia, iniciativas del sector privado y trabajo en red para la promoción de la primera infancia. La realización del foro le apuntó a reconocer los avances y la sostenibilidad de la política pública de primera infancia, la atención integral con enfoque diverso y el alcance y responsabilidad de la sociedad civil con la primera infancia. Elementos que se constituirían en insumos para la elaboración de la política pública.

Durante el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) y bajo la implementación del Plan Decenal de Educación, se orienta la política educativa para la prosperidad y la paz, y solo sería hasta 2013 que se daría a conocer la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, en un documento llamado de la misma manera y en el que se desarrollan los fundamentos

políticos, técnicos y de gestión. “Respondiendo a lo establecido en el Plan de Desarrollo en 2011 fue creada la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Decreto 4875 de 2011) integrada por la Presidencia de la República, los ministerios de Salud y Protección Social y el Instituto de Bienestar Familiar” (República de Colombia, 2013, p. 21). La principal función de este grupo intersectorial era armonizar las políticas, los planes y los programas en la promoción de la primera infancia y en la formulación de estrategias en su implementación.

Cabe reconocer que la Estrategia de Atención Integral para la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, surge años después de las realizaciones hechas en Bogotá enmarcadas en la formulación y divulgación de la primera política para los niños, las niñas y adolescentes “Quiéreme bien, quiéreme hoy”, al igual que los “Lineamientos pedagógicos y curriculares para la educación inicial en el Distrito”, elementos que fueron tenidos en cuenta para la formulación nacional y ratifican la pertinencia y alternativa en relación con los constructos hechos hasta la fecha y conforme con los avances de la primera infancia.

Es importante puntualizar que paralelo a lo que sucedía a nivel nacional en relación con la forma en que se proyectaban e implementaba la normatividad para la infancia, en Bogotá se gestaba en este mismo periodo una serie de apuestas de tipo educativo, que incidieran en la forma de administrar recursos, de priorizar acciones y de consolidar constructos normativos, los cuales se irán enunciando y analizando a lo largo del desarrollo del capítulo.

Articulación de la Política Educativa para la Infancia en Bogotá 2004-2008: materialización de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)

Este periodo, iniciado en 2004 por Luis Eduardo Garzón como alcalde de la capital, marcó para la ciudad un cambio en las dinámicas que la antecedieron. Como lo enuncia Abel Rodríguez, “Lucho Garzón, primer alcalde que llegaba a tan altísima posición en nombre de una fuerza política diferente a las dos agrupaciones políticas que centenariamente han ejercido el poder en Colombia” (2018, p. 33), es decir, que desde allí Bogotá se moviliza a un cambio de modelo de atención para la primera infancia.

El Plan de Desarrollo que abanderó Garzón, fue nombrado “Bogotá Sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Por tanto, desde su formulación dicho proyecto se mostraba interesado en cambiar situaciones sociales de desigualdad e inequidad y “traía el compromiso de convertir a Bogotá en una ciudad sin hambre y trabajar duro por erradicar el drama humano de la pobreza, que el año inmediatamente anterior había alcanzado la alarmante tasa de 38.9 % (población en línea de pobreza)” (Rodríguez, 2018, p. 33).

De igual forma, la intencionalidad del mandato que iniciaba para este año fue distanciarse de propuestas direccionaladas a los espacios físicos e infraestructura, como lo habían hecho las alcaldías anteriores. El mismo alcalde, Luis Eduardo Garzón, lo enunció en su Plan de Desarrollo, “Bogotá es cada vez más moderna y debe continuar su desarrollo en este sentido, pero también se debe tener en cuenta un elemento complementario de gran importancia: lo humano entendido como la preocupación por lo social” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, p. 9).

Dicho discurso se tornó para la ciudadanía en un elemento atrayente, en la medida en que el candidato parecía mostrarse interesado en elementos sociales y humanitarios. Como lo enuncia Rodríguez (2018), “Lucho ganó la alcaldía gracias a la independencia de un significativo sector del electorado bogotano, que se dejó cautivar por propuestas políticas frescas y novedosas, y sobre todo por su irreverencia y desparpajo. Al voto de opinión Lucho le resultó original, echado para adelante y comprometido con banderas atractivas para reorientar el rumbo modernizante y neoliberal tomado por la ciudad” (p. 33).

El principal objetivo del Plan propuesto por el alcalde Garzón fue

construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta, que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos, y la producción de riqueza colectiva. (Rodríguez, 2004, p. 33)

Es en este marco general de ideales de ciudad y ciudadanía en ejercicio de sus derechos, que la Alcaldía hace una apuesta importante a la educación enmarcada como iniciativa, bandera que logró gran apoyo popular especialmente el fortalecimiento de la educación pública, en los planes y programas proyectados desde el Plan Sectorial de Educación, al igual que reflejado en “su compromiso de parar la concesión de colegios oficiales al sector privado, mejorar la infraestructura escolar y superar el agudo enfrentamiento existente entre la administración y el Magisterio, mediante la aplicación de una política de diálogo y participación” (Rodríguez, 2018, p. 34). Dichas propuestas en torno a la educación permitirían la puesta en marcha de nuevas apuestas para la infancia, al tomar como ruta la implementación de políticas para llegar a ello.

En este mismo periodo, la Alcaldía de Bogotá diseñó e implementó el Plan Sectorial de Educación “Bogotá una Gran Escuela 2004-2008, para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”, el cual desarrolla los programas

planteados por el Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, aprobado por el Concejo Distrital por el Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.

El objetivo principal de este Plan es responder a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente,

que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación y el fortalecimiento de la educación pública que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que contribuya a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 9)

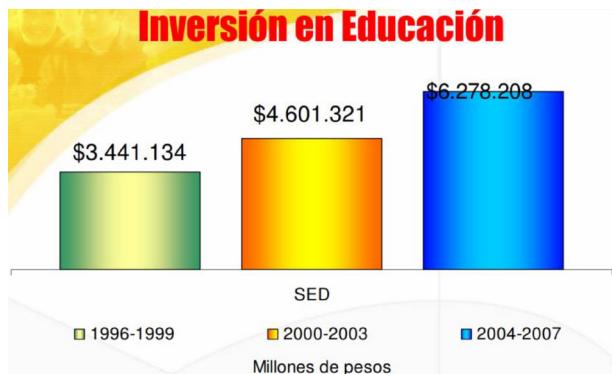
La proyección que se propuso este Plan se direccionaba al logro de una educación de calidad desde nuevas formas de relación con el conocimiento y la construcción de relaciones que superaran toda forma de discriminación y favoreciera el desarrollo de una ciudadanía deliberante y participativa, que aporte a la sociedad productiva desde el espíritu científico, creativo y la tecnología.

Las bases de este Plan Sectorial de Educación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b) fueron sometidas a discusión entre los rectores, coordinadores, maestros, personeros estudiantiles, las universidades, el sector productivo y el sector privado de la educación de todas las localidades, y de este modo enriquecieron el Plan Sectorial de Educación. Para el desarrollo de este Plan se asignaron 6 billones 434.935 millones de pesos, que representan el 49,3 % del gasto social de los cuatro años de mandato, y el 31 % del total del presupuesto de la ciudad, un valor significativo de inversión puesto a disposición de la educación en la ciudad.

El logro de los objetivos del Plan, se basó en la participación ciudadana y en el compromiso de la comunidad educativa. Su ejecución se respaldó en su evaluación y seguimiento, y en un aumento significativo de la inversión en la educación, teniendo en cuenta que para el periodo 1996-1999 se invirtieron \$3.441.134, y en el periodo 2000-2003 la inversión en educación fue de \$4.601.321 (SED, 2007).

El objetivo del Plan Sectorial de Educación “Bogotá una gran escuela, para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”, en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004-2008, se propuso crear condiciones para el ejercicio pleno del derecho a la educación, que permitiera mejorar la calidad de vida, disminuir la pobreza y la inequidad, y generara el desarrollo de todos los habitantes de la ciudad, en especial las niñas, los niños y los jóvenes, mediante el trabajo mancomunado con las demás dependencias distritales, principalmente diferentes actores sociales y alianzas con el sector privado para los programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación (2004-2008).

Figura 7. Inversión en educación Bogotá (2007)



Fuente: SED, 2007, p. 6

Dentro de las líneas de la política educativa propuestas para la implementación del Plan (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b) se priorizaron elementos como: la materialización del derecho a la educación, el fortalecimiento de la educación pública, el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, fortalecimiento de la institución escolar, el reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales y la realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz. Esto como respuesta al momento económico y social que vivía la ciudad en el incremento de la población, y en la pobreza, lo que requería que en materia educativa se promovieran acciones para responder a esto.

Como lo indican las cifras plasmadas en el documento del Plan Sectorial “entre 1998-2003 Bogotá registró una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 2.4 %, superior a la nacional que fue del 1.8 %. En el 2003, la población de Bogotá ascendió a 6.865.99710 habitantes, lo que representa el 15.3 % de la población nacional” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 22). Frente a esta realidad se promueve una respuesta educativa con estrategias como: la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza, el programa Escuela-Ciudad-Escuela, educación para jóvenes y adultos, acceso y permanencia para todas y todos, Bogotá sin hambre, construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos, gestión educativa humana, eficaz y sostenible, y la articulación educativa de Bogotá con la región central. Lo anterior teniendo en cuenta que,

entre los años 2004 y 2008 se prevé un aumento de la demanda sobre el sistema educativo de la ciudad y especialmente sobre el sector oficial. En primer lugar, por el crecimiento de la población en edad escolar, que se calcula en 194.430 menores, si se tiene en cuenta que entre 1998 y 2003 creció una tasa anual promedio del 2.4 %. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 22)

De igual manera, para la generación e implementación del Plan Sectorial de Educación se tuvo en cuenta la situación de la infancia, puesto que

los niños, niñas y jóvenes, sujetos directos del sistema educativo, padecen como ningún otro grupo de edad, la situación de pobreza, desempleo y carencia de ingresos que afecta la mayoría de los hogares bogotanos, así como la falta de acción estatal para garantizar los derechos y atender las necesidades básicas de la población. Si se utiliza el indicador de línea de pobreza (LP), que mide si los ingresos del hogar son suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y alimentos, el 38 % de las personas en pobreza, es decir, 1.189.744, son niños, niñas y adolescentes, que a su vez corresponden al 55 % del total de niños, niñas y adolescentes de la ciudad. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 20)

Lo enunciado anteriormente permite aseverar que la puesta en marcha del presente Plan Sectorial de Educación permitiría contrarrestar situaciones que de manera directa o indirecta afectaban la población infantil, de allí también la justificación e interés de fortalecer la educación pública y su gratuidad.

En el propósito de hacer una Bogotá cultural, artística, lúdica, y una escuela permanente de aprendizajes, buscó que la escuela se abriera a la ciudad y la ciudad se comprometiera con la escuela, lo que se convierte en uno de los programas centrales del Plan Sectorial para dar curso a las estrategias de mejoramiento de la calidad, que buscaron generar una transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza.

Durante este mismo periodo, y como insumo para el diseño e implementación del Plan Sectorial, el texto *Seis ciudades, cuatro países un derecho* (Uprimny y Sandoval, 2007) se encarga de presentar una radiografía del estado de la ciudad a nivel de educación en relación con el factor económico y social, en la que se destacan los siguientes datos importantes: Bogotá es una ciudad región diversa, con una economía creciente y dinámica, que se evidencia en el saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas, con un crecimiento de ingresos anual entre 1991 y 2002 de un 11,9 %, un crecimiento del PIB y de la inversión. Lo anterior contrasta con el incremento de la pobreza y el aumento de la brecha social, la inequidad y la exclusión. “En efecto, cerca del 50 % de la población se encuentra excluida de la vida social, económica y política de la ciudad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 20). El porcentaje de pobreza de la población de 35,1 % a 46,2 % y el porcentaje por debajo de la línea de indigencia pasó de 6,8 % a 12,3 %, entre 1997 y 2003 a pesar de los avances en el índice de necesidades básicas insatisfechas y el de calidad de vida.

En cuanto a la pobreza y educación, afirma, que la pobreza incide directamente sobre la educación y el funcionamiento de la escuela, pues afecta negativamente las capacidades individuales y colectivas, el ejercicio de los derechos y la posibilidad de acceso y permanencia en el sistema educativo. Los niños, las

niñas y los jóvenes en edad escolar es la población que más sufre la situación de pobreza, desempleo y carencia de ingresos de la mayoría de hogares bogotanos, y la falta de acción estatal para garantizar los derechos y atender las necesidades básicas de la población. Ellos y ellas son quienes engrosan las líneas de pobreza y de indigencia, población en la que se mantiene la explotación infantil, donde uno de cada diez niños es un menor trabajador, y se contabiliza una desnutrición global alta para este periodo.

El crecimiento de la población y demanda escolar para el periodo 1998-2003 fue de 2,4 % anual, debido al crecimiento vegetativo de la población, pero también a la alta tasa de inmigración provocadas por la violencia y la pobreza. Lo anterior hace prever un aumento de la demanda sobre el sistema educativo de la ciudad y especialmente sobre el sector oficial.

En los últimos años, la educación distrital se centró en el aumento de la cobertura, la aplicación de la evaluación como estrategia para elevar la calidad y el mejoramiento de la eficiencia del sector; mediante el incremento del número de estudiantes por docentes (50 %), ampliación de los planteles oficiales (24 %), subsidios a la demanda (14 %), y la construcción de nuevos colegios (12 %). “El mayor uso de la capacidad instalada y el aumento de la carga laboral de los docentes, logrados mediante la racionalización del servicio, se constituyeron en los mayores generadores de nuevos cupos escolares” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b p. 24).

La tasa de reprobación y deserción mejoró entre 1998 y 2002, la reprobación bajó del 10 % al 3,6 % y la deserción del 3,9 % al 3,3 %; igualando entonces los resultados de los establecimientos no oficiales. Lo mismo ocurre con la tasa de repitencia de las instituciones no oficiales, que pasó del 6,5 % a 2,7 % durante el mismo periodo. Esta mejora se atribuye a la aplicación del Decreto 230 de febrero de 2002, por el cual el Ministerio de Educación estableció un mínimo de promoción del 95 % en cada grado.

Para el 2000 los resultados de las pruebas estandarizadas de competencias básicas para primaria, especialmente de colegios oficiales, mejoran acercándose a los resultados de los colegios privados, para bachillerato los sectores oficial y privado obtienen resultados similares. Pero para 2003 este promedio disminuyó. Para el Plan Sectorial, “si bien es importante continuar con la realización de las evaluaciones de competencias básicas, es fundamental entender que la calidad en la educación está determinada por otros factores. En tal sentido es necesario atacar los factores asociados que afectan el aprendizaje y por ende la calidad de la educación” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b p. 24).

Con referencia a la cobertura como un problema estructural del sistema educativo colombiano, Pérez (2007) sostiene que

el año de educación preescolar obligatorio por mandato de la Constitución Política y que deben cursar los niños de cinco años, solamente alcanzó en el 2003 una cobertura del 68 %, y de los niños de esta misma edad en situación de pobreza solo el 40 % asistió a instituciones oficiales. En los niños de cuatro y tres años la cobertura escolar es todavía mucho más baja y escasa para los más pobres. (p. 27)

Es decir, que la cobertura neta aún se encuentra lejos de los niveles esperados para 2003, 128.042 niños y niñas no concurrieron al estudio y el número de estudiantes en extra edad es muy alto. La escasa oferta oficial afecta a las poblaciones más vulnerables y las dificultades en el acceso y permanencia de los más pobres tienen que ver con factores asociados a la demanda del servicio educativo y dificultades económicas; en 2003 niños y jóvenes entre los 5 y 17 años de estrato 1 y 2 no asistían a la escuela por falta de recursos económicos, de los cuales 29.333 se habían ido del hogar; de igual forma existen 6000 niños y niñas con limitaciones o capacidades excepcionales en el sistema, que son atendidos sin personal ni equipos especializados, y 15.147 estudiantes en situación de desplazamiento sin cuidado diferenciado pedagógica ni psicológicamente, por lo tanto se continúa con el fenómeno que incrementa la deserción escolar y la repitencia, en tanto la escuela desconoce en muchos casos las particularidades de edad, género, etnia y cultura de la población estudiantil.

La situación social y educativa de los 1.600.000 jóvenes entre los 14 y 26 años, que habitan la ciudad no distaba mucho de la infancia. El 16,3 % pertenece a hogares en condición de miseria y el 26 % con situación de pobreza, solo el 44 % asiste al sistema educativo y la mitad de los jóvenes de este rango de edad abandonan la escuela en la educación media; lo que muestra que entre mayor pobreza menos acceso al sistema educativo, el desempleo es del 30 % y el 8 % son jefes de hogar. “Esta situación genera en los jóvenes una percepción de incredulidad, incertidumbre y escepticismo frente a las posibilidades presentes y futuras de vincularse a la vida social y económica y lograr mejores condiciones de existencia” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 30). En 2004, 107.000 jóvenes tienen educación primaria o menos, 256.000 secundaria incompleta, y aproximadamente 445.000 bachilleres no pudieron continuar hacia la educación superior ni obtener un trabajo.

Otro aspecto es que la infraestructura a la fecha cuenta con más de 40 años de construida y presenta deterioro progresivo y poco mantenimiento. 19 % de las sedes se encuentran en estado crítico, \$40 % en situación aceptable, 31 % en buen estado y solo el 10 % se encuentra en estado óptimo; y 772 presentan vulnerabilidad sísmica. Eso es resultado de que entre 1999 y 2003 la Secretaría de Educación concentró la inversión en planta física en la construcción de colegios en concesión: “Se construyeron 25 colegios con un costo total de construcción, dotación y operación de \$284.699 millones de pesos, que generaron alrededor

de 23.000 cupos nuevos, es decir, aproximadamente el 12 % del total de cupos creados durante el mismo periodo" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 30) y para el mejoramiento de la capacidad instalada se invirtieron 134.083 millones de pesos; sin embargo, la Secretaría obtuvo el 24 % del total de cupos creados en ese mismo año.

Los planes de estudio, métodos de enseñanza y ambientes de aprendizaje en algunos casos no tienen la pertinencia deseada. Se encuentran entonces, dificultades en la integración entre la escuela, el conocimiento, el trabajo y la vida urbana, en el debilitamiento de los proyectos educativos institucionales de los gobiernos escolares y de los ambientes institucionales de los centros educativos que se plantearon desde la contrarreforma educativa en términos de eficiencia y eficacia, frente a lo cual sostiene:

El énfasis en la eficiencia de la gestión educativa sometió la labor pedagógica de los maestros a parámetros administrativos, técnicos y normativos, provocando en no pocos casos enfrentamientos entre la comunidad educativa, alterando el ambiente de convivencia escolar y el desempeño académico de las instituciones educativas. Simultáneamente estrechó los espacios y tiempos escolares dedicados a actividades de integración, y redujo el número de horas dedicadas a la formación en áreas como la educación física y la formación artística. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 30)

A pesar de los datos establecidos que arrojan información importante por parte de la Secretaría de Educación, es muy poca la información que evidencia lo que ocurre al interior de las escuelas. "En otras palabras, no existe un conocimiento adecuado sobre las prácticas pedagógicas, la dinámica de las comunidades educativas, los usos que hacen las escuelas de sus espacios y tiempos, las formas como las escuelas se relacionan con el barrio, la localidad y la ciudad en general" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 31).

La integración de las instituciones se realizó sin tener en cuenta las condiciones de las comunidades educativas, afectando el ambiente escolar y la gobernabilidad en los centros educativos y, en especial la desmotivación de los docentes, su malestar físico y mental por las normas que aumentaron su jornada laboral y la cantidad de estudiantes por aula, la poca atención a su ejercicio, la poca participación en las decisiones sobre la política educativa, su baja valoración social y el poco reconocimiento que se le da a la función administrativa.

Desde la formulación del Plan Sectorial 2004-2008 se le otorga a la educación un lugar preponderante en la medida en que se ha de convertir en el vehículo que permita:

- Combatir la pobreza desde la educación (acceso, permanencia y condiciones físicas).
- Contribuir a la formación de una ciudadanía deliberante y participativa (democracia como forma de relación privilegiada).
- Desarrollo de una educación de calidad donde los estudiantes aprendan más y mejor.
- Convertir la riqueza cultural de la ciudad como espacio de formación (nuevas formas de relación con el conocimiento).
- Desarrollar estrategias sobre el tiempo libre para que sea fuente de formación y conocimiento.
- Construir relaciones equitativas de género, étnicas e intergeneracionales que disminuya todas las formas de discriminación contra las personas con necesidades educativas especiales.
- Aportar al desarrollo de una sociedad productiva mediante el fomento del espíritu científico, la creatividad y la apropiación crítica de la tecnología.

Dentro los principales programas se encontraban los dirigidos a modificar situaciones que afectaban el quehacer educativo, entre ellos:

1. **Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza:** se centra en las condiciones de enseñanza y aprendizaje, al darle prioridad a los procesos pedagógicos de los centros educativos, principalmente lo relacionado con la convivencia y el gobierno escolar, el PEI y los proyectos transversales, programas de estudio y planes curriculares; mediante la recuperación y el fortalecimiento del saber pedagógico de los maestros y su respectivo estímulo a sus capacidades, innovación e investigación.
2. **Escuela-Ciudad-Escuela,** el cual propone convertir la ciudad en una gran escuela, donde los niños y las niñas encuentren otras maneras de aprender y los docentes nuevas formas de realización de su labor pedagógica con el aprovechamiento de los escenarios educativos y culturales de la ciudad para elevar el potencial pedagógico de la enseñanza y el aprendizaje. Se compone de dos proyectos: la escuela va a la ciudad, la ciudad va a la escuela (aprendizaje a través de la riqueza de la ciudad, reconocida por expediciones escolares en su doble dirección) y el acompañamiento de los y las estudiantes en el tiempo extraescolar mediante la oferta por parte de las instituciones escolares de oportunidades de aprendizaje en diversas áreas y la programación de actividades culturales en las que los estudiantes puedan participar y disfrutar en el tiempo extraescolar, lo que lleva a la conformación de formas de organización escolar, como clubes, talleres, entre otros.

3. **Educación para jóvenes y adultos**, direccionado a ampliar la oferta educativa y mejorar la pertinencia de los planes de estudio mediante la aplicación de los siguientes programas: articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo, oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación superior y oportunidades educativas para jóvenes desescolarizados y adultos que se encuentran por fuera del sistema educativo sin haber concluido ningún tipo de formación.
4. **Acceso y permanencia**, abarca los siguientes proyectos: ampliación de la oferta educativa oficial y mejoramiento de su gestión, educación básica primaria gratuita, mejoramiento y ampliación del transporte escolar, subsidios condicionados a la asistencia escolar para niños y niñas trabajadoras, solidaridad social con la niñez y la juventud. Por último, los proyectos “Bogotá sin hambre”, construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos y gestión educación humana, eficaz y sostenible, que también se encaminaron como búsqueda del objetivo del Plan Sectorial.

En particular, esta propuesta del Plan Sectorial estuvo direccionada a responder a los diferentes elementos que comprenden el acto educativo, con el fin de influir tanto a nivel organizacional como administrativo. De igual manera subyace de la propuesta del Plan Sectorial un interés evidente en transformar realidades que en el ambiente educativo se tornaban como dificultad y que requerían ser intervenidas.

Cabe señalar que esta política que traía consigo un interés de profunda transformación educativa y que para la época resultaba además de novedosa, alternativa, se encontraba fundamentada en un conjunto de elementos jurídicos y políticos que la hacían viable. Como lo asevera Rodríguez (2018), “para diseñar una política educativa lejana a las tendencias neoliberales en boga y cercana a los intereses sociales de las clases populares, contábamos con un conjunto de instrumentos jurídicos y políticos de indiscutible valor” (p. 48). Es decir, que el nacimiento de esta política no ocurre de manera aislada, por el contrario, se convierte en respuesta a todo ese entramado de declaraciones, convenciones, pactos, acuerdos, entre otros, que deben direccionar la construcción de política y que para la fecha no se hallaban como prioritarios.

La Constitución Política de 1991 es la primera herramienta que ofrece sustento, primordialmente en los artículos 44 y 67, en los que se reconoce la educación como derecho fundamental y se fijan los fines de la misma. Además de los artículos 1 y 2, que enuncian a la educación como fin esencial del Estado. De igual manera se valió para la construcción de la política educativa de las declaraciones, convenios y pactos firmados por el Estado colombiano y que daban lugar preponderante a la educación.

Por otra parte, y no menos importante, asegura Rodríguez (2018), “contábamos con las valiosas recomendaciones sobre reforma educativa construidas por el Movimiento Pedagógico y muy especialmente por el Congreso Pedagógico de 1987” (p. 48). Aquellos insumos permitieron el diseño, la redacción y puesta en marcha del Plan, que iniciaba para Bogotá durante este mandato y que le permitiría explorar la realización del derecho a la educación aún no presente para este periodo, a pesar de haber estado en disposiciones legales desde años anteriores.

Con referencia a lo anterior cabe reiterar que en el periodo del alcalde Garzón, se da un lugar a la infancia y se hace énfasis en una propuesta educativa que se encontraba dirigida a los niños, las niñas y los jóvenes de la capital, en la que se buscaba transformar aquellas dinámicas educativas que para el momento se mostraban poco pertinentes. Por otro lado, y de mano de la misma Alcaldía, se construyó la primera política para la infancia, un documento llamado “Quiéreme bien, quiéreme hoy. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en Bogotá”. La propuesta buscó dar respuesta a lo que fueron denominados intolerables para la infancia, como: es intolerable que niños, niñas y adolescentes sufran o mueran por causas evitables, que padecan hambre y malnutrición, que los maltraten o los abusen sexualmente, que trabajen en vez de estudiar, que estén tan solos, que sean marginados por estar en situación de discapacidad.

Dichas situaciones adversas para la infancia movilizaron la creación de una política en la que el Estado y la sociedad respondieran ante ello de manera más activa y pertinente. Como es enunciado en la política, “para afectar esta complejidad es necesario dejar de ver problemas aislados y comenzar a pensar en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, como el norte de la política” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, p. 12)

Lo anterior propone un escenario de reconocimiento para la infancia, en el que prima un interés por el cumplimiento de sus derechos, como lo proyecta la Política:

Soñamos a los niños, las niñas y los adolescentes de Bogotá como ciudadanos y ciudadanas sujetos de derechos por igual. Reconocidos desde la gestación y a lo largo de su ciclo vital. Niños, niñas y adolescentes que sean y se sientan queridos, seguros de tener su vida protegida, con las oportunidades materiales y sociales requeridas para su desarrollo, actores de ciudadanía en un entorno sustentable y adecuado a sus necesidades. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, p. 13)

La puesta en marcha de esta política propone para el momento histórico de la capital un desafío que debía traducirse en programas que permitieran hacerlo realidad de manera efectiva, al igual que un sinnúmero de herramientas que favorecieran transitar de aquellas situaciones intolerables para la infancia a una apuesta de niños y niñas ciudadanos de derechos.

Una política que desmonta la contrarreforma emprendida a nivel nacional desde el periodo de Andrés Pastrana, continuada y fortalecida por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 a 2010) desde principios claros como el fortalecimiento a la educación pública u oficial, mayor inversión en todos los aspectos sociales para atender a las poblaciones vulnerables y sobre todo que la educación con calidad como un derecho de todos y todas a fin de superar las deficiencias estructurales del sistema educativo bogotano. Apuestas que se traducen en logros, como se puede observar en los balances de gestión del sector educación (2008-2012), donde se muestra un aumento progresivo desde 2004 en la cobertura y demanda de la educación en sector oficial.

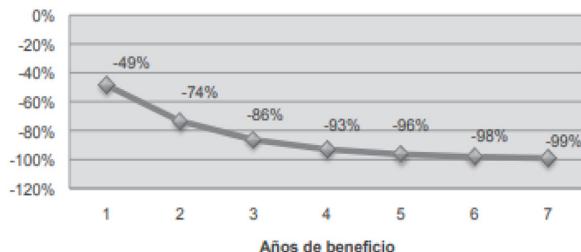
Figura 8. Matrícula oficial en Bogotá (2004-2010)



Fuente: Oficina Asesora de Planeación,
Secretaría de Educación de Bogotá, grupo de Estadística

A lo cual se suma la disminución en el riesgo de deserción escolar, que aumenta progresivamente durante estos años, debido al beneficio de los subsidios condicionados a la asistencia, como se muestra en la figura 9, donde la deserción escolar disminuye a medida que pasa el tiempo. En el primer año, el riesgo de deserción se reduce en un 51 % (de 100 a 49), y en el séptimo año disminuye el 1 % (de 100 a 99), mostrando que los efectos de la inversión social en la educación son efectivos en la medida que los sujetos permanecen en el sistema (Bonilla y González, 2009).

Figura 9. Reducción del riesgo de deserción 2004-2010 (Bogotá)



Fuente: Bonilla y González (2009, p. 31)

Estos son unos de los indicadores que desde la Política Educativa del periodo 2004-2008, convierten del discurso a la realidad la educación como un derecho fundamental, la cual como se muestra en los avances de Bogotá, requiere de avances progresivos, los cuales se logran desde acuerdos, consensos y articulaciones sociales que construyan sentidos y significados diferentes en torno a la educación, al redefinirlos como “núcleo esencial” de una sociedad progresista y democrática. Por lo tanto, la política educativa requiere de articulaciones discursivas que den continuidad a la apuesta del conjunto de la sociedad y que dejen de estar sometidas a los vaivenes de las coyunturas políticas y los gobiernos de turno, como fue el caso de Bogotá en sus administraciones 2004-2008, 2008-2012.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional, en los años previos a la expedición de la política para la infancia y la juventud (2004), había formulado el Decreto 1860 de 1994, el cual reglamenta la Ley 115; el Decreto 2247 de 1997, el cual plantea los elementos a tener en cuenta en la prestación del servicio educativo del nivel preescolar; y la Resolución 2343 de 1996, que formula los grados de educación formal y enumera como indicadores de logro para los niveles de preescolar, las dimensiones del desarrollo humano y para el resto de niveles las áreas obligatorias. Normatividad expedida con el fin de orientar la prestación del servicio educativo, pero que en su esencia abunda en reglamentaciones y únicamente se encuentra dirigida a niños y niñas entre los 3 y 5 años. Teniendo en cuenta esto se reitera la postura priorizante que tomó la ciudad frente a la infancia y denota su interés en materializar las disposiciones legales formuladas, al responder a la población infantil desde la gestación y no únicamente desde su escolarización.

La política para la infancia y la juventud (2004), que se trazó un camino que implicaba actuar no únicamente en la planificación de estrategias, sino que a su vez exigía una transformación social de base, es decir, que implicaba que “los hábitos, las costumbres, las creencias, se afectarán colectivamente hacia la

construcción de una cultura a favor de los niños, las niñas y los adolescentes, desnaturalizando actuaciones que son intolerables" (2004, p. 13). Lo anterior supone y exige un lugar diferente para la infancia en el que se reconoce su lugar preponderante en la sociedad, el cual debe disponer de un abanico de posibilidades en las que prima el ejercicio de los derechos.

Dentro del marco de esta política, se trazan tres ejes para su ejecución:

- La protección de la vida,
- La generación de escenarios propicios para el desarrollo y
- Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los niños, las niñas y los adolescentes; que buscan responder a todas las dimensiones que implica el adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes desde su gestación. Cabe resaltar, que dentro del eje "la generación de espacios propicios para el desarrollo" se reconoce el lugar de la educación como elemento fundante en la transformación de la realidad, al identificar unas condiciones propicias para el desarrollo que se propone en cuanto a la situación de la educación.

Asimismo, se establecía que durante la primera infancia se ampliará la cobertura de los programas dirigidos a los niños y niñas menores de 6 años y se propiciará el fortalecimiento de las capacidades de las familias para estimular el desarrollo de sus niños y niñas. Se propiciará la adecuación de los ámbitos de desarrollo de los niños y niñas, al ofrecer en todos ellos condiciones para el juego, la diversión y el aprendizaje, en tanto el juego es un derecho de niñas, niños y adolescentes y un elemento básico en el desarrollo. La disponibilidad y utilización de juegos y juguetes en el hogar, el jardín y el parque serán prioridad de las instituciones y organizaciones locales y distritales.

Durante la edad escolar, la Secretaría de Educación impulsará el desarrollo del programa *Escuela Ciudad y Ciudad Escuela*, articulándolo con los proyectos ambientales escolares del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), con el Instituto Distrital de Turismo (IDT) y las demás iniciativas culturales, pedagógicas, recreativas y deportivas de la ciudad para los niños, las niñas y adolescentes. Se desarrollarán mecanismos para articularla e incorporarla dentro del Plan Educativo de las diferentes instituciones escolares y para que los propios niños con los demás miembros de su familia y la comunidad participen en su diseño, desarrollo y seguimiento.

Lo anterior denota una intencionalidad de la política e incidir en escenarios educativos, otorgándole mayor importancia a aquellos que permiten el adecuado desarrollo de los niños y las niñas, como es el caso de espacios no únicamente escolares, sino aquellos que involucran a la familia y le proponen un lugar activo en la formación.

Por otra parte, dentro de la caracterización de sujeto, que se propone establecer este discurso, se encuentra en el tercer eje el reconocimiento de los niños, las niñas y adolescentes como sujetos de derechos y transformadores de su propia realidad; intención que se ve reflejada en las líneas de acción que pretenden promover la participación de la infancia en diversos escenarios, la promoción y el respeto de sus derechos y el apoyo de iniciativas realizadas por ellos, tanto en los sectores públicos como privados de la ciudad.

La iniciativa “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia se vive una vez”, es un intento por transformar el discurso y darle el carácter de sujeto transformador a la infancia, garante de derechos, y se abre a la posibilidad de promover la infancia como una inversión a futuro. En este sentido, responde a lo que había propuesto anteriormente Delors (1996), quien resalta el proceso de la educación frente a los procesos de desarrollo humano, ya que al educar al niño se abre espacio para la creación de otros procesos sociales más adelante.

Este desarrollo humano se debe enfatizar en un ser competente, con habilidades y capaz de producir. Así, la educación es una herramienta para crear seres competentes para la sociedad y que a futuro pueda retribuirle tal inversión. Para ello, Delors (1996) propone una educación para que todos los niños y las niñas del mundo adquieran habilidades que se concreten en los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser; en oposición a la educación tradicionalista, donde se le imponía a los niños y las niñas aprendizajes que determinaban un resultado específico en sus vidas profesionales.

Alcances del discurso de la Política para la Infancia y la Adolescencia y el Plan Sectorial de Educación de Bogotá 2008-2012

A pesar de que la política no logró el impacto esperado, “debido a la absurda decisión del Ministerio de Educación Nacional de no autorizar la utilización de maestros de la planta financiada con recursos del Sistema General de Participaciones para atender grados de preescolar diferentes al de transición, no fue posible abrir el preescolar de tres grados en los colegios de Bogotá, tal como lo quería la administración” (Rodríguez, 2018, p. 267). Por ello, la SED, junto a la administración, se centraron en ampliar la atención en el grado de transición y lograr mejores condiciones para los niños y las niñas.

De igual forma se realizó un convenio interinstitucional con el Departamento de Bienestar Social Distrital (DABS), actual Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), que permitiera hacer uso de un sistema de matrícula de los niños y las niñas “que atendía dicho Departamento en sus jardines infantiles y asignarles de manera automática, es decir, como si fueran alumnos antiguos de los

colegios de la SED, cupo en el colegio más cercano a su residencia” (Rodríguez, 2018, p. 267). Este mismo convenio no fue posible realizarlo con el ICBF debido a prevenciones por parte de esta entidad.

Por otra parte, se evidencia como un alcance del Plan Sectorial de Educación, como enuncia Rodríguez (2018), “el incremento de 1612 a 2213 cargos de maestras y maestros de preescolar, lo que evidencia un crecimiento del 31 %”. De igual manera como apoyo a las acciones pedagógicas de las maestras “se ejecutó el proyecto de distribución gratuita de útiles escolares para todos los alumnos del grado transición”.

Dentro de los principales logros evidenciados en la implementación de la política para la infancia a nivel de la SED, se reconocieron la creación de 18.728 nuevos cupos para preescolar, “gracias a esta acción la matrícula en este nivel pasó de 58.100 alumnos en el año 2003 a 66.536 en el 2009, lo que equivale a un crecimiento del 11.6 % que hizo posible la expansión del grado transición y la apertura del grado de jardín en algunos colegios” (Rodríguez, 2018, p. 268).

Con relación a la parte académica “se ejecutó un proyecto denominado Primer Ciclo Educativo, conformado por el preescolar y los grados de primero y segundo de primaria, que fue el primer paso del gran proyecto de Reorganización Curricular por Ciclos” (Rodríguez, 2018, p. 268). Lo anterior permitió una articulación entre la SED y el DABS, al retomar la experiencia con la que este último contaba en materia de infancia.

A su vez, para 2006 la Secretaría de Educación del Distrito consolida los *Líneamientos para el primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a segundo grado de primaria. Respuestas grandes para grandes pequeños*, el cual reconoce la desarticulación entre preescolar y la primaria, que presenta consecuencias como la repitencia en el grado primero de básica primaria y el abandono temprano de la escuela. En respuesta a esta desarticulación se planteó la organización de la educación por ciclos y la articulación del grado transición con los grados primero y segundo.

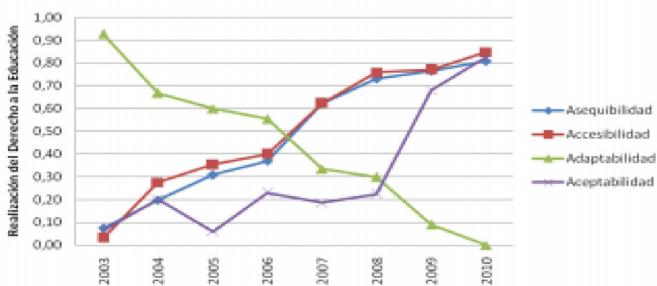
En este documento se propone dar prioridad al acceso y la permanencia en el sistema educativo, a los niños y las niñas más pobres y pequeños, en condiciones de calidad y atención integral, y de esta forma hacer efectivo el mandato constitucional de incluir los grados de educación inicial en la oferta de educación infantil.

El análisis que hace el documento sobre el acceso de la población infantil evidencia que la población de 0 a 7 años en Bogotá son atendidos por entidades como el ICBF, el SDIS y la SED. Sin embargo, hay un gran número de niños y niñas que no están vinculados a ninguna institución, por ende, se asume que estos niños están bajo el cuidado de sus familiares o personas particulares cercanas.

Este lineamiento establece una serie de objetivos para resolver la problemática de la niñez en Bogotá, que se centran en la búsqueda de la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo y la garantía de una educación de calidad bajo el modelo de articulación intersectorial. Estos objetivos se centran en lograr el bienestar de los niños y las niñas al reducir los bajos rendimientos académicos y las dificultades de aprendizaje, en cautivar el interés de los niños en procura de su permanencia en las instituciones, y por último generar un modelo pedagógico que tenga en cuenta la singularidad infantil, los derechos de la infancia y la garantía de las condiciones para su desarrollo integral, su bienestar y su felicidad.

La figura 10 muestra los avances en los cuatro componentes del derecho a la educación considerados por la administración 2004-2008 y 2008-2012 de Bogotá: accesibilidad (derecho al acceso a la enseñanza), asequibilidad (derecho a la disponibilidad), aceptabilidad (derecho a la calidad) y adaptabilidad (derecho a la permanencia).

Figura 10. Realización del derecho a la educación respecto a las metas de los planes sectoriales 2004-2012 en Bogotá



Fuente: SED, 2011

En la figura 10 se muestra cómo desde la Política Educativa para la Infancia en Bogotá se logra un gran avance en la realización plena del derecho a una educación con calidad en la ciudad. Una idea que se plantea desde la Ley General de Educación, y que logra una articulación con las metas establecidas para el sector educativo en el cuatrienio 2008-2012. De igual forma, es necesario reconocer que los programas que han permitido la materialización del derecho a la educación tienen que ver con aquellos que han requerido una fuerte inversión social, como son: gratuidad total, participación del sector oficial en el total de la matrícula, la tasa de cobertura bruta, la tasa de extra edad y el número de estudiantes con alimentación escolar, programas con los cuales se

buscó superar las brechas insoslayables de las poblaciones vulnerables y que permitieron también la garantía del acceso de los niños y las niñas de primera infancia al sector educativo oficial.

Otro documento que aporta al desarrollo y la continuidad del discurso de la primera infancia es el *Curriculum para la formación de familias: el papel de la familia en el desarrollo infantil* (Alcaldía Mayor de Bogotá y Cinde, 2010), en el cual se describen algunas definiciones alrededor del desarrollo infantil, los propósitos, la estructura temática y las actividades realizadas en cada uno de los encuentros de formación y la familia. También se incluyen los factores que promueven el desarrollo infantil y las formas de seguimiento al mismo, con la identificación de una serie de signos de alerta en cada una de las áreas del desarrollo.

En 2006 a nivel nacional se dio a conocer el documento publicado por el ICBF titulado *Lineamientos técnicos para la prestación del servicio en las modalidades de hogares infantiles-lactantes y preescolares*, el cual describe la atención prestada por el instituto en las modalidades de hogares infantiles, lactantes y preescolares. Este busca propiciar el desarrollo social, emocional y cognitivo de los niños menores de seis años, prioritariamente los niños de familias con alta vulnerabilidad socioeconómica, esto mediante acciones que propician el ejercicio de sus derechos con la participación activa, organizada y corresponsable de la familia, la comunidad y los entes territoriales. De igual manera en este documento se especifica el procedimiento para el ingreso de los niños a las diferentes modalidades de atención, y se enuncia la cobertura y la jornada de atención. Por otra parte, menciona las características de la planta física y la dotación.

Por último, desarrolla todo lo relacionado con la formación, el cuidado y la atención de los niños referido al plan de atención, los principios pedagógicos que corresponden a cada etapa de desarrollo y se encuentran organizados por actividades rectoras según la etapa de desarrollo. Así, para la primera centra la atención en el desarrollo de la comunicación emocional con el adulto; en la infancia temprana, la acción con los objetos y la simbolización; en la edad preescolar, el juego de roles; y en la etapa de transición el interés por iniciar el conocimiento sistemático. El documento hace referencia a la planeación, la cual según la directriz implica seguir unos pasos que garantizan la ruta segura. Estos pasos son: conocimiento y análisis de la realidad en que vivimos, planeación, realización de las acciones y evaluación.

De igual forma, se hace mención a la práctica pedagógica, la cual es enunciada como el paso para el ingreso del niño a la sociedad y a la cultura, el cual debe tener una intencionalidad pedagógica. En la actividad pedagógica con niños menores de dos años se destaca como elemento fundamental la comuni-

cación emocional con el adulto. Las actividades con niños mayores de dos años se encuentran organizadas en momentos pedagógicos nombrados así: bienvenida, vamos a crear, vamos a explorar, vamos a jugar y vamos a casa. Como se consigna en el documento, se hace alusión a los principios pedagógicos, entendidos como:

las pautas que los adultos responsables de las acciones con los grupos de niños, deben tener presentes para dar sentido y organizar las actividades, de tal manera que sean realmente pedagógicas y cumplan con el propósito de construir relaciones democráticas, de favorecer el desarrollo psicosocial y garantizar el ejercicio de los derechos. (ICBF, 2006, p. 16)

Es decir que desde la forma de comprender la práctica pedagógica el ICBF se aproximaba a elementos articulados con verdaderas intencionalidades en el quehacer. Cabe aclarar que esto es evidente en la formulación de los lineamientos, con la intención que en alguna medida permeara la realidad de los niños y las niñas.

Por otra parte, el contenido del documento *Lineamientos técnicos para la prestación del servicio en las modalidades de hogares infantiles-lactantes y preescolares*, enuncia que los materiales pedagógicos son esenciales para realizar las actividades y deben organizarse para ser utilizados en cada espacio lúdico. Aquí es importante recordar que los materiales pedagógicos, los juguetes, no tienen valor en sí mismos, cobran su dimensión cuando se introducen como soporte de lo lúdico y dentro de la dinámica del juego, permiten la creatividad, la imaginación, la fantasía. Y para que esto sea una realidad se requiere que los adultos comprendan lo que significa lo lúdico dentro del desarrollo infantil y asuman un comportamiento que respete e impulse la libertad y la creatividad infantil, reconozcan sus intereses y necesidades, respeten las diferencias individuales, le den la importancia que tiene la interacción entre los niños y reconozcan plenamente su papel como agentes de socialización.

Para finalizar, el apartado de este documento hace alusión al manejo del tiempo y a la organización del espacio, enunciando actividades de alimentación, salud y nutrición. Al igual que reconoce las actividades con la familia y a los adultos comprometidos en las acciones con los niños y de allí su formación y capacitación.

Además de hacer referencia a la forma de entender la práctica pedagógica y de priorizar algunas acciones y reconocerlas como importantes en el desarrollo de los niños y las niñas, considera que cada una de ellas debe tener una intencionalidad formativa como seres humanos, lo cual significa impulsar aquellos procesos que fomentan valores, como la solidaridad, el respeto, la cooperación, el amor, la lealtad.

Por otra parte, considera que se deben incluir procesos de aprendizaje significativo, es decir, que la actividad interese porque “dice algo” de la vida y “sirve” para el quehacer cotidiano, y desarrollarse en un ambiente lúdico, que posibilite la autoexpresión, el autoconocimiento, la exploración, la experimentación, que llevan a conocerse a sí mismo, a los demás y a formar conceptos sobre el mundo.

Para ello plantea que el agente educativo ha de

conversar con los padres o la persona que lleva el niño sobre la forma como durmió, si está o no enfermo, establecer una comunicación afectuosa-personal respondiendo a sus gestos, movimientos, sonidos mediante los cuales él expresa sus preferencias y emociones, hablarle constantemente y con la intencionalidad de desarrollar su lenguaje y favorecer la comunicación humana, llamarlo siempre por su nombre con el fin de favorecer su reconocimiento como persona diferente de los demás, facilitar el conocimiento y exploración de las diferentes partes de su cuerpo y las posibilidades que ofrece cada una de ellas y crear un ambiente rico en materiales con diferentes formas, texturas, tamaños y colores que le permitan manipular y conocer los objetos. (ICBF, 2006, p. 22)

En relación con la forma de comprender al sujeto niño, lo reconoce como ser social, cuyo desarrollo depende de la calidad de las relaciones que su familia, otros niños y distintos adultos le proporcionan. El niño es una especificidad personal, activa, biológica, psíquica, social y cultural en construcción. Por tanto, reconoce que el educador es quien discute y concertá con los niños las normas de comportamiento, su modificación o construcción, asociándolas con los valores humanos, para que no se queden en el cumplir por cumplir. De igual forma es quien establece diálogo con los padres, sitúa una comunicación afectuosa-personal que responda a sus gestos, movimientos, sonidos, mediante los cuales él expresa sus preferencias y emociones, y crea un ambiente rico en materiales con diferentes formas, texturas, tamaños y colores, que le permitan manipular y conocer los objetos, entre otros.

Seguido del periodo de la alcaldía de Garzón, inició el periodo de 2008-2012 a cargo de Samuel Moreno Rojas, quien abanderó su Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, cuyo objetivo general era afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor,

En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 15)

Esta Alcaldía dio continuidad a varias de las líneas de acción propuestas en el anterior periodo, específicamente en el Plan Sectorial de Educación, para ello buscó evidenciar los alcances y los elementos a tener en cuenta para conti-

nuar fortaleciendo los propósitos hechos. Dentro de los elementos que el Plan Sectorial de Educación de la Bogotá Positiva enuncia, se encuentran las realizaciones educativas en las que hace mención a los logros obtenidos, en los cuales se destaca que:

se posicionó una visión integral del derecho a la educación que gira en torno a los cuatro elementos que conforman el núcleo esencial mínimo del derecho fundamental a la educación: derecho a la disponibilidad, derecho de acceso al sistema, derecho de permanencia y derecho a la calidad. Elementos “no negociables en el debate democrático”, “universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 25)

Lo que permite el fortalecimiento de la educación pública y la transformación de la cultura escolar.

Otro logro que se dio en el periodo de 2004 a 2008 fue el posicionamiento de la gratuidad de la educación hasta el grado quinto, ya que,

en el año 2005 la Secretaría de Educación estableció la gratuidad educativa total para 151.696 estudiantes y parcial para 35.696; en 2006 a 277.934 y a 26.151 y en 2007 a 607.262 y 40.611, respectivamente. Este programa de gratuidad de la SED ha incidido en la disminución de la pobreza, por cuanto la gratuidad, la alimentación escolar, el transporte escolar, la entrega de útiles escolares, salud al colegio y la entrega de subsidios a la permanencia y de transporte tienen impacto positivo en los ingresos y en la calidad de vida de las familias con menores recursos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 27)

De la misma manera, los subsidios de transporte, los comedores escolares, la entrega de útiles escolares, salud al colegio y transformación pedagógica, entre otros, fueron elementos que tuvieron alcance en el posicionamiento de la educación pública, reflejados en

el período 2004-2007, donde Bogotá incrementó significativamente el gasto en educación. Más de 6.7 billones de pesos, el 23.1 % del total de los recursos de inversión de la ciudad se utilizaron para garantizar el derecho a la educación de los niños y jóvenes que asistieron a la educación básica y media en los colegios distritales, en concesión y en convenio. La SED de cada \$100 del presupuesto asignado por el Distrito, destinó \$97 a programas de inversión para el sector educativo y solo \$3 a gastos de funcionamiento. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 34)

Como problemas por resolver en relación con el Plan Sectorial ejecutado en el periodo anterior, se plantea la calidad como fin y prioridad de la política educativa. Además se destacan elementos como: la desarticulación y falta de continuidad entre los niveles y grados de enseñanza; el carácter generalista y

academicista de la educación media; el débil dominio de la lectura, la escritura y la oralidad por parte de los estudiantes y egresados del sistema educativo; la insuficiente duración de la jornada escolar; un clima escolar afectado por violaciones a los derechos humanos, la inseguridad y la precaria integración de los grupos vulnerables. Estos elementos movilizaron y fueron tenidos en cuenta para la formulación del *Plan Sectorial de Educación “Educación de calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012”*.

El plan sectorial fue proyectado para ser ejecutado en el periodo 2008-2012. Estuvo orientado mediante seis proyectos, denominados así: educación de calidad y pertinencia para vivir mejor, acceso y permanencia para todos y todas, mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios, gestión pública efectiva y transparente, participación de la SED en otros programas y proyectos de “Bogotá, ciudad de derechos” y participación de la SED en los programas y proyectos de los otros objetivos estructurantes de “Bogotá Positiva”. Programas de los que se desprenden acciones que promovieron la consecución del objetivo principal, orientado a disfrutar del derecho a una educación de calidad.

En el marco de esta Alcaldía y teniendo en cuenta la puesta en marcha en relación con la educación y la transformación estructural que se promovía desde la política para la infancia *Quiéreme bien, quiéreme hoy. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en Bogotá* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a), en el mandato de Luis Eduardo Garzón, el gobierno de la “Bogotá Positiva”, liderada por Samuel Moreno, continuaría con muchos de los insumos construidos en el gobierno anterior, situación que seguiría aportando en la construcción del documento de gran relevancia y pertinencia titulado *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito* (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a), el cual se constituiría en el primer lineamiento asociado al trabajo pedagógico con la infancia en el país y el cual dista de las aproximaciones hechas por las entidades nacionales, lo cual contribuirá en el posicionamiento de Bogotá como pionera en acciones a favor de la infancia.

El lineamiento es una construcción realizada a mano de las Secretarías de Educación e Integración y de diferentes instituciones pedagógicas que realizaron sus aportes. Nace como respuesta a diferentes acciones y conceptualizaciones promovidas por las entidades desde años atrás, como es el caso del “Proyecto Pedagógico Red de Jardines Sociales”, documento que recoge las políticas internacionales y se ubica en una perspectiva de derechos, convirtiéndose en el primer texto publicado de lineamientos que habla explícitamente de orientaciones para la educación de niños y niñas de 0 a 5 años.

Siguiendo con lo anterior, el documento *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito* (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a) estuvo orientado por el DABS, actualmente la Secretaría Distrital de Integración Social. En este se tiene en cuenta el

Cubo pedagógico, en el que se definen los principios básicos orientadores del proceso pedagógico de los jardines de la Secretaría. El cubo tiene tres vectores: el qué, las dimensiones del desarrollo; el cómo, las estrategias de aprendizaje; y el con quiénes, los niños y niñas según sus edades. Posteriormente está el documento *La calidad en la educación inicial: un compromiso de ciudad*, de 2008. En este se amplían algunos referentes de la educación inicial y se enfatiza en una perspectiva de atención integral como garantía al ejercicio complementario de los derechos. Aquí se realizan varios movimientos: del enfoque asistencialista al enfoque de garantía integral de derechos; del Estado que remedia al Estado que garantiza, promueve y previene; por último, de una responsabilidad del Estado a una corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad. (p. 18)

Adelantos conceptuales que permitieron ir avanzando en la constitución de una guía para el posterior lineamiento pedagógico.

De igual forma se constituyen como antecedentes y avances en relación con la educación inicial las orientaciones hechas por la SED (2006), con el texto *Lineamientos para el primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a segundo grado de primaria. Respuestas grandes para grandes pequeños, y el documento Colegios públicos de excelencia para Bogotá: orientaciones curriculares por campos de conocimiento* en 2008.

A nivel nacional y a manos del MEN, se publica en 2009 el documento *Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia* (MEN, 2009c), que lideraba la idea de una práctica pedagógica pertinente para los niños y las niñas a manos de los agentes educativos. Igualmente, esta entidad difundió el documento *Guía operativa para la prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia* (MEN, 2009c), construido conjuntamente con el Bienestar Familiar, y traza una ruta de atención no únicamente para los entornos institucionales, sino que orienta la atención en entornos no convencionales y familiares.

Teniendo en cuenta la senda trazada para la divulgación del “Lineamiento pedagógico curricular para la educación en el Distrito”, se logra vislumbrar que para su consecución se transitó por diferentes concepciones e imaginarios, mientras buscó a su vez posicionar a otros. En primera medida, el lineamiento propone una postura que comprende al niño y a la niña desde su proceso de desarrollo a partir de una perspectiva de derechos, puesto que retoma la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la posterior expedición de la Ley de Infancia y Adolescencia y aterriza en la Política de Infancia y Adolescencia promovida por el Distrito, lo que posiciona los derechos y las obligaciones que devienen del Estado y la familia.

Cabe anotar que al ser la primera propuesta curricular para la infancia, su posicionamiento estuvo enmarcado en diferentes posturas tanto a favor como en contra. Como es enunciado en el mismo Lineamiento, en primer lugar fue comprendido como la organización de ciertos contenidos a ser evaluados, lo que le mostraba un carácter formal en el sentido clásico del término. Por otra

parte, la presencia del Lineamiento promovía el distanciamiento en la apuesta de escolarización hecha por muchas instituciones.

Lo anterior no quiere decir que no existan unos aspectos específicos para ser trabajados con los niños y niñas durante la etapa de educación inicial; por el contrario, estos aspectos existen y por ello es que se habla de currículo, entendiendo este como la especificación de los por qué y para qué van los niños y niñas a los jardines infantiles y colegios, así como los qué y los cómo de lo que se hace en ellos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p. 37)

Seguido del periodo anteriormente enunciado se da inicio a la Alcaldía a cargo de Gustavo Petro, comprendida entre 2012 y 2016, nombrada como “Bogotá Humana”. Su Plan Sectorial se tituló *Calidad para todos y todas* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b) y desarrolla las siguientes propuestas a nivel educativo, que comprende los siguientes ejes.

Eje número 1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, el Programa de construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender, y el Programa de garantía del desarrollo integral de la primera infancia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b, p. 46)

En relación con la primera infancia, el Plan de Desarrollo dentro del programa buscó garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, cuya meta fue atender integralmente a 270.000 niños y niñas menores de seis años en Bogotá con un modelo inclusivo y diferencial de calidad. Teniendo en cuenta esto, se evidencia una apuesta por la educación inicial desde una óptica distante del asistencialismo y más tendiente al reconocimiento como sujetos de los niños y niñas, con un enfoque en su formación y teniendo en cuenta sus particularidades.

Lo anterior se puede sustentar desde la apuesta que realiza la administración en torno al reconocimiento del currículo como herramienta para la excelencia académica y formación integral, en el que se entiende la calidad de la educación “como un proceso que supone en el estudiante el aprendizaje integral para el buen vivir, y desarrolla un conjunto articulado de conocimientos, capacidades, emociones, pensamiento crítico, autonomía, actitudes y habilidades para vivir armónicamente en el planeta, con un proyecto de vida individual y colectivo” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b).

“La calidad entonces está enfocada en la formación de mejores seres humanos, personas y ciudadanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012c, p. 51). Dicha apuesta dista de las formulaciones hechas desde la postura de las competencias hechas por el Ministerio de Educación con el favorecimiento de la individualidad y la rivalidad. Reconoce en el sujeto no únicamente desde su área intelectual o cognitiva, sino en todas sus dimensiones, además transciende dichos saberes a su cotidianidad, no por la formalidad de una prueba.

De acuerdo con lo anterior, el Plan Sectorial propone las siguientes características para la construcción del currículo y enuncia que este ha de ser: diverso, integrador, evolutivo y pertinente, desde allí retoma los pilares de la educación inicial plasmados en el *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito* (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a), los cuales son: arte, juego, literatura y exploración del medio. Para la básica primaria propone:

En los ciclos 1 a 4 se desarrollan, de manera progresiva, las dos caras de una educación integral de calidad: de un lado, el aprendizaje del español, la matemática, las ciencias naturales y sociales y una segunda lengua. Del otro, el aprovechamiento de la ciudad y las experiencias cotidianas para un aprendizaje reflexivo y vital del arte, el deporte, la ciudadanía, la formación en convivencia y solución de conflictos (identidad, derechos, participación y respeto por la vida humana y la naturaleza)”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012c, p. 52)

En relación con la educación expone que además de continuar su formación integral, los estudiantes de la educación media buscan ampliar sus oportunidades futuras. Y para eso requieren una oferta electiva y homologable que los acerque a la educación superior en seis áreas del conocimiento: Ciencias Económicas y Administrativas, Arte y Diseño, Educación Física y Deportes, Matemáticas, Ingeniería y Tecnologías de la Información, Biología, Física, Química y Ciencias Naturales, Lengua y Humanidades (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012c).

Frente a la construcción del currículo anteriormente enunciado, en el que se hacen propuestas reflexivas en relación con el proceso de enseñanza-aprendizaje, el Plan Sectorial supone que han de suceder una serie de transformaciones que facilitarían la implementación del mismo, para ello propone que la institución educativa ha de transformarse desde tres perspectivas: transformar el tiempo en la escuela, transformar el espacio en la escuela y transformar el rol docente en la escuela.

En este marco de la construcción del currículo y la transformación de los escenarios y actores que en este intervienen, la administración de la “Bogotá Humana” pone en marcha

una apuesta por los derechos de los niños y las niñas en la ciudad, para disfrutar y aprender desde la primera infancia. Esta apuesta se materializa en la posibilidad de ingresar al colegio desde los tres años de edad, accediendo a educación de calidad, en pre-jardín, jardín y transición. Asimismo, es una apuesta por reconocer la educación inicial en sí misma, y no como una preparación para el siguiente ciclo, en ese sentido se construye una propuesta pedagógica desde los pilares de la educación inicial, juego, arte, literatura y exploración del medio, que apuntan al desarrollo integral desde las dimensiones del desarrollo personal-social, corporal, comunicativa, artística y cognitiva. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012c, p. 55)

La anterior ruta trazada en el Plan Sectorial de Educación denota una apuesta que se aproxima a las formulaciones hechas por la Ley 115 de 1994 en relación con los grados de preescolar, de igual manera sitúa la Constitución Política de Colombia y robustece la idea de gratuidad en la educación, constituyéndose de esta manera en un elemento alternativo a lo que sucedía a nivel nacional, distando de las ideas instauradas por el robusto aparato hegemónico, el cual busca de diferentes maneras solapar sus reales obligaciones en torno a la educación.

En general, la apertura de las políticas, lineamientos y decretos para la infancia en el contexto de la ciudad, implicó la movilización no solo a nivel administrativo, organizacional y de recursos, sino a nivel social y particular, lo que permitiera aproximarse de manera progresiva a aquello que se planteaba desde su génesis la política para la infancia. En palabras de Laclau y Mouffe (1987) “era preciso que la infancia en este caso se hubiera impuesto como nueva matriz de imaginario social, en su terminología, que hubiera pasado a construir un punto nodal fundamental en la construcción de lo político” (p. 197).

De esta manera, la gestación y el nacimiento de esta política pensada para la infancia se convierte en una alternativa a algunas aproximaciones anteriormente hechas, afirmación que puede ser sustentada al identificar los avances realizados por otros estamentos en esta materia.

A modo de conclusión

Teniendo en cuenta el panorama local anteriormente descrito, se hace necesario reconocer los alcances nacionales en materia de infancia en el mismo periodo. En primera medida, y como respuesta del Estado y demás instituciones, es aprobada la Ley 1098 de 2006 (República de Colombia, 2006c), que para el contexto colombiano significa una transformación de fondo en las disposiciones legales para la infancia, pues toma distancia frente a un Código del Menor que regulaba conductas reprochables cometidas por los niños o niñas, o solo tomaba medidas en situaciones de vulneración.

Por su parte, con la expedición de la Ley de Infancia y Adolescencia (República de Colombia, 2006c):

Colombia armonizó su legislación con los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, identificando y promoviendo 44 derechos y libertades de niñas, niños y adolescentes, y especificando las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado, frente a ellos, así como las medidas para preservar y restituir sus derechos en el caso que sean vulnerados. Así mismo, en el artículo 29 del Código, se establece que [...] desde la primera infancia los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos imprescriptibles de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la Educación Inicial... (República de Colombia, 2006c, p. 25)

La cristalización de la Ley 1098 conduce al país y de allí a las entidades responsables a repensar disposiciones legales, esquemas administrativos e inversión de recursos en torno a la implementación de la Ley. De igual forma, desde la puesta en marcha de la presente Ley se dio apertura a una importante cantidad de modificaciones estructurales que permitieran visibilizar dichas disposiciones, como lo hizo en su caso Bogotá.

Seguido de esto, en 2007 se difundiría el *Conpes Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia. "Colombia por la Primera Infancia"* (Ministerio de la Protección Social, MEN, ICBF, 2007). Entretanto, en 2013 se consolidaría el documento *Estrategia de atención a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*, el cual se constituiría en ley tres años después (República de Colombia, 2013).

De acuerdo con la información recogida en el corpus de la investigación, se denota la continua movilización en la última década en torno a la infancia, la educación y las disposiciones legales propuestas para ello, lo que busca distanciarse de imaginarios de asistencialismo impositivos o de inferioridad, elementos plasmados de manera clara en los discursos. Como es el caso de la estrategia *De Cero a Siempre*, que busca instaurar la “convicción de que los niños y niñas son ciudadanos sujetos de derechos, son seres sociales y singulares, e inmensamente diversos” (MEN, 2013, p. 99).

Para aterrizar dicha concepción de niño y niña, la estrategia propone a partir del estudio de la situación de la infancia en el contexto colombiano, una serie de elementos a tener en cuenta en su proceso de gestión. Por un lado, enumera instituciones responsables encabezadas por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la Comisión Intersectorial y cada una de las instancias nacionales y territoriales. Por otra parte, plantea la ruta integral de atenciones en las que cada entidad territorial delega responsabilidades para la consecución de los objetivos propuestos.

Estas políticas o acciones en favor de la infancia nacen desde estamentos pertenecientes al Estado que responden a su vez a intereses y exigencias provenientes de acuerdos internacionales, es decir, que de cierta manera las prácticas que en algún momento se reconocen como alternativas nacen como respuesta a “relaciones de subordinación que se han transformado en sede de antagonismos” (Laclau y Mouffe, 1987, p. 196). Antagonismos que se constituyen en un punto nodal, en este caso en la forma de concebir, comprender y ser con la infancia.

Ahora con el auge del interés por la infancia que lidera el Estado se cae de igual forma en pretender que se ha configurado la apuesta ideal para la infancia “puesto que en todos los dominios en los que el Estado interviene se ha producido una politización de las relaciones sociales que está en la base de nuevos y numerosos antagonismos” (Laclau y Mouffe, 1987, p. 205). Se hace necesario continuar en la propuesta de antagonismos y alternativas distantes de apuestas políticas, que

movilicen ese trascender del discurso para la infancia a la práctica y vivencia de dichas disposiciones argumentativas en la realidad de los niños y las niñas.

De igual forma la institucionalización de las herramientas en algunas ocasiones dificulta su continuidad, como es el caso de Bogotá y los tres gobiernos consecutivos que buscaron promover prácticas alternativas y su reciente fisura debido a cambios de intereses, dando lugar a prácticas homogeneizantes y discontinuidades en los antagonismos. Lo anterior impide la continuidad,

fundada en el hecho de que es a partir de la transformación de la ideología liberal democrática en “sentido común” que se van a crear las bases para esa progresiva puesta en cuestión del principio jerárquico que Tocqueville denominara como “igualización de condiciones”. Es la permanencia de este imaginario igualitario lo que permite establecer una continuidad. (Laclau y Mouffe, 1987, p. 203)

Continuidad que claramente no se ha logrado en torno a las políticas educativas para la primera infancia, puesto que aún no se ha movilizado en su totalidad el imaginario social, proceso que es paulatino y que dependerá en gran medida de entidades privadas y de la sociedad civil, que posicen sus intereses y promuevan en su cotidianidad situaciones que han de ser apoyadas por el Estado, como permitir una relación horizontal en torno a lo que se pretende en relación con la infancia.

Respecto de la construcción de la normatividad que busca, bien sea regular o transformar la aproximación y atención a la infancia, se evidencian continuas rupturas en sus formas de ser concebidas, diseñadas y puestas en el plano práctico. La anterior afirmación se hace evidente, por citar un ejemplo, en la construcción, el diseño y la implementación de los lineamientos curriculares para la educación inicial, tanto en el ámbito nacional como en el distrital.

En el ámbito nacional se hace notoria una justificación de su diseño arraigada al imaginario de la educación como preparación. Continuamente su apuesta se relaciona con la articulación, que ha de existir con los otros niveles de formación, al igual que denota el ideario de niño desde un ser escolarizado que ha de cumplir con ciertos contenidos, como la aproximación para el 2016 que hizo el MEN en la construcción de los Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA) y su propósito de extenderlos a los niveles iniciales.

Por último, es importante anotar que el Distrito fue pionero en el acercamiento a la construcción de los lineamientos curriculares para la educación inicial en Colombia. Se puede evidenciar en la construcción de dicho documento una forma de comprender a los niños y las niñas dirección y orientada desde la apuesta a los derechos. De igual forma, le encuentra importancia al lugar de la educación inicial, y desde allí más que temáticas, propone una forma de interactuar e intervenir en el aula articulada con las acciones propias de los niños y las niñas.

Capítulo V

Niños, niñas y maestros en el discurso de la política educativa para la infancia en Colombia

Ana Virginia Triviño Roncancio

Reflexionar sobre la política educativa para la infancia en Colombia durante los últimos treinta años implica construir un lugar común que permita mirar sus transformaciones, reformas y contrarreformas a la luz de los procesos histórico-sociales que han configurado a los sujetos de la educación, que como gestores y agentes de la política han encarnado en sus discursos, acciones y prácticas la estrecha relación entre lo hegemónico y lo alternativo en la constitución de la reforma educativa, pedagógica y social para la infancia. Preguntamos entonces, ¿quién es son los sujetos que han promovido y participado en estas reformas educativas? ¿Cómo han sido considerados los niños, las niñas y los maestros en el marco de la legislación y la política educativa en el país? ¿Qué transformaciones se han producido desde las políticas educativas para la infancia en los sujetos y sus prácticas? Estos interrogantes son los ejes que nos llevan a problematizar el devenir de la política educativa para la infancia en el país.

Dar respuesta a la inquietud sobre los sujetos considerados actores de la política educativa para la infancia, así como los sentidos, significados e imaginarios que de ellos se han construido a través del dispositivo político en

Colombia, hizo ineludible situar el concepto de sujeto desde su concepción como sujeto histórico-social y de experiencia¹⁶.

Partimos de enunciar que los sujetos son llamados a realizar transformaciones de sí mismos, de las instituciones, las prácticas y lo instituido. Es decir, estamos ante un sujeto efectivo, en palabras de Castoriadis (2002, p. 76), “un sujeto con voluntad y autonomía”, en donde el camino para transformar no es el devenir sino la voluntad. Nos referimos en consecuencia a la voluntad de ser y hacer, a partir de una subjetividad reflexiva y deliberante, lo que convierte al individuo en sujeto político con voluntad de cambio y cooperación en ámbitos sociales.

En esta perspectiva, la infancia es una categoría histórico-social que hace referencia a los niños y las niñas como sujetos, para quienes en diferentes momentos de la historia hemos construido un mundo social y cultural entre tensiones, continuidades, retrocesos, cambios y transformaciones, en las cuales se ha configurado y reconfigurado la forma de entenderlos. Se han ido particularizando sus contextos en el marco de la mirada de los adultos, modificando los imaginarios y las condiciones en la vida de ellos como actores de su propio desarrollo; los niños y las niñas se han vuelto sujetos sociales en tanto alrededor de ellos se construyen tejidos culturales, políticos y sociales que permiten trascender sus realidades y formas de ser y estar en el mundo.

16 En este sentido, para nuestro estudio el ser humano (sujeto) tiene una triple condición: es un ente biológico, psíquico y socio-histórico, el cual construye un mundo propio a partir de las significaciones imaginarias con las cuales otorga sentido al decir y al hacer en el espacio social. Este proceso de construcción del mundo para sí, es una creación incesante, espontánea, de formas, imágenes, figuras y representaciones que le permite suplir sus necesidades, incluyendo la supervivencia (Castoriadis, 2002). El sujeto realiza este proceso de creación no solo desde la receptividad de impresiones del mundo (ser afectado pasivamente), sino también desde el sentido del “para sí”, es decir, “ser afectado, chocado, por lo que está fuera de él, a este choque reacciona creando imágenes, representaciones a su propia manera, y esta manera propia es primero y ante todo representación de algo, ahí en donde en el origen no hay más que choque” (Castoriadis, 2002, p. 76). En este proceso de afectación desde afuera, incluye o considera al “otro” con el que se tejen entramados psíquicos, culturales y sociales que no solo devienen del presente, sino que incorporan el pasado. Así, el sujeto es histórico-social y en él se encarnan las instituciones sobre las cuales se instituye la sociedad. Se piensa, entonces, en la diferencia entre un sujeto que se adapta y un sujeto que es capaz de reconfigurar lo que le sucede en la vida cotidiana. Es allí donde consideramos el sujeto de la experiencia: es el sujeto que indaga por las realidades sociales, familiares, económicas y culturales y que tiene la capacidad de asombrarse, incluso, con la vida cotidiana (Larrosa, 2006, pp. 87-112). Este es el sujeto del acontecimiento, al que le pasan cosas, y desde ese pasar le pasa el tiempo, los sucesos; es también sujeto histórico-social porque se reconfigura en el marco de su experiencia y desde allí construye subjetividad. Esta dinámica de construcción del sujeto entre lo individual y lo social, se da en el proceso de subjetivación, que tiene que ver con lo psíquico (representación-deseo-afecto) y lo social (significación instituida e instituyente), por lo tanto, la subjetividad se conforma del modo en que cada quien se relaciona consigo mismo, con los otros y con las instituciones. Finalmente, se convierte en un acto de organización compleja que emerge de la relación del sujeto con el mundo y con los demás. Es un acto de creación incesante e indeterminado.

Sujetos en condición de irregularidad y restitución de derechos 1982-1994

Desde la construcción del sujeto histórico-social y de experiencia, podemos entender que la infancia en Colombia hace parte de la agenda pública desde 1968 con perspectivas, principios y conceptos que muestran las continuidades y discontinuidades en los discursos, las acciones y las prácticas que orientan su atención, cuidado, protección y educación. Así, los documentos y textos sobre política educativa dan cuenta de la emergencia de un grupo de ideas, sentidos y significados sobre la infancia, los niños y las niñas que, en clave de tiempo, van desde el concepto de situación de minoridad o irregularidad, pasando por la idea del interés superior del niño, hasta los principios de sujetos de derecho, protección integral y agentes de política pública, como se muestra a continuación.

Como antecedente a la política pública de infancia y adolescencia, se encuentra la Ley 7 de 1979, “con la cual se organiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), se dictan normas para la protección de la niñez, y se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)” (República de Colombia, 1979). Esta Ley, por primera vez en la legislación colombiana, reconoce a los niños y las niñas como sujetos de la política pública:

La niñez constituye parte fundamental de toda política para el progreso social y el Estado debe brindar a los niños y a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en todas las esferas de la vida social y una formación integral y multifacética [...] todo niño tiene derecho a participar de los programas del Estado y a la formación básica que se brinda a los colombianos, sin distinciones de raza, color de piel, sexo, religión, condición social o procedencia. Del mismo modo tiene derecho a ser educado en espíritu de paz y fraternidad universal. (República de Colombia, 1979, art. 2)

De igual forma, la Ley 7 de 1979, coloca a los niños, las niñas y los jóvenes como beneficiarios de las políticas públicas, pues enmarca que “todo niño tiene derecho a participar de los programas del Estado y a la formación básica que se brinda a los colombianos, sin distinciones de raza, color de piel, sexo, religión, condición social o procedencia. Del mismo modo tiene derecho a ser educado en espíritu de paz y fraternidad universal” (art. 3).

En este discurso de ley, se puede señalar que el niño y la niña son objetos de protección y cuidado, a quienes se les garantiza la atención independiente de su procedencia, raza, sexo o religión, con lo cual se busca atender la diferencia poblacional de la infancia en Colombia. Esta perspectiva es reafirmada en el artículo 4: “Todos los niños desde la concepción en matrimonio, o fuera de él, tienen derecho a los cuidados y asistencias especiales del Estado.

El gobierno procurará la eliminación de toda forma de discriminación en el régimen jurídico de la familia y toda distinción inferiorizante entre los hijos" (República de Colombia, 1979).

Posterior a la creación de esta ley, aparece en la jurisprudencia colombiana el Código del Menor, creado en noviembre de 1989, y que tiene como objetivo:

Consagrarse los derechos fundamentales del menor, determinar los principios rectores que orientan las normas de protección al menor, tanto para prevenir situaciones irregulares como para corregirlas, definir las situaciones irregulares bajo las cuales pueda encontrarse el menor; origen, características y consecuencias de cada una de tales situaciones; determinar las medidas que deben adoptarse con el fin de proteger al menor que se encuentre en situación irregular; señalar la competencia y los procedimientos para garantizar los derechos del menor; establecer y reestructurar los servicios encargados de proteger al menor que se encuentre en situación irregular, sin perjuicio de las normas orgánicas y de funcionamiento que regulan el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. (República de Colombia, Decreto 2737 de 1989, "Código del Menor")

En este código, aparece la infancia como una categoría que agrupa a los menores de edad, es decir, a los niños y las niñas. Centra su atención en la niñez en situación de irregularidad, la cual determina en su artículo 30 como:

Un menor se halla en situación irregular cuando: se encuentre en situación de abandono o de peligro, carezca de la atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas; su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administren; haya sido autor o partícipe de una infracción penal; carezca de representante legal; presente deficiencia física, sensorial o mental; sea adicto a sustancias que produzcan dependencia o se encuentre expuesto a caer en la adicción; sea trabajador en condiciones no autorizadas por la Ley 9; se encuentre en una situación especial que atente contra sus derechos o su integridad. (República de Colombia, Decreto 2737 de 1989, "Código del Menor")

La situación de irregularidad está determinada desde el reconocimiento de los derechos de los niños y las niñas consagrados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989). Nos encontramos ante una condición que implica vulnerabilidad y busca la reparación del derecho afectado. En este sentido, los niños en situación irregular son pensados y significados como sujetos de medidas de protección, incluyendo aquellas que pueden prevenir el entorno de riesgo del niño.

Figura 11. Infancia en situación de irregularidad



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2008.
"Políticas poblacionales para una ciudad diversa e incluyente"

Es así como durante la década de los setenta, las políticas sociales para la infancia configuraron una significación imaginaria¹⁷ del niño como un ser humano carente, vulnerado, necesitado de orientación, protección y cuidado por parte del adulto. Esta significación consideró un imaginario social de niño en estado de minoridad y orientó la acción y las propuestas de políticas educativas bajo los principios de asistencialismo y restitución de derechos.

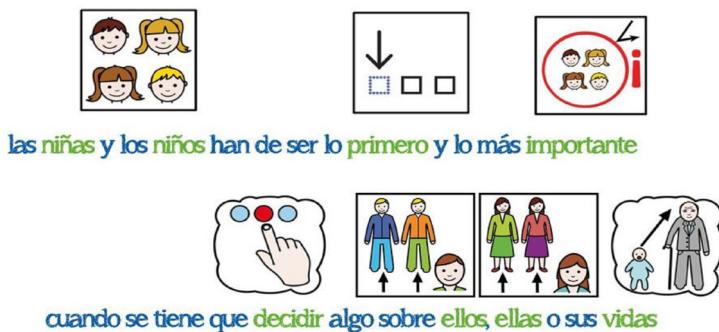
De igual forma, esta significación de vulnerabilidad que recayó sobre los niños y las niñas ha particularizado que la acción de la política se oriente casi en todas sus acciones a la restitución y salvaguarda de los derechos, especialmente de la población menos favorecida. Es una situación que, en la realidad del país, permite ver cómo se busca establecer una articulación entre los derechos humanos y las políticas, en tanto, como lo sostienen Luis Pérez, Rodrigo Uprimny y César Rodríguez (eds., 2007), estos han estado distantes y solo "en tiempos recientes han sido puestos en primer plano como un valioso instrumento para la prevención, protección y realización de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular" (p. 17).

En cuanto a los derechos de los niños y las niñas, consagrados desde el interés superior del niño, se puede decir que en nuestro país las políticas educativas para la infancia son el complemento para que la sociedad y la jurisprudencia garanticen el cumplimiento de los derechos orientados a la protección, el cuidado y la educación, no obstante, a su vez "los derechos humanos establecen límites normativos para la elaboración y aplicación de las políticas públicas en la democracia constitucional" (Pérez, Uprimny y Rodríguez, eds., 2007, p. 17).

17 Ver Castoriadis (2013, capítulo VII) y Rincón, De La Torre, Triviño, Hernández y Rosas (2008).

Se configura entonces una articulación discursiva y práctica que instituye formas de pensar a partir de las realidades de los niños, así como los programas y proyectos que velan por su desarrollo y que se tejen entre las tensiones de lo hegemónico y lo alternativo. Podríamos asegurar que es en el intersticio que deja el no cumplimiento de los derechos de los niños y la garantía de los mismos por parte de las políticas para la infancia desde el Estado, que emergen las propuestas alternativas desde la sociedad civil para la educación en nuestro país.

Figura 12. Los niños y las niñas como sujetos de derechos



Fuente: Observatorio de Infancia en Andalucía

De este periodo se puede establecer que la primera infancia no era concebida por sí misma como una etapa fundamental en el desarrollo del individuo, sino que estaba relacionada con la prevención de patologías sociales, el cuidado de la salud física y nutricional del niño y su preparación para la educación básica. La infancia no era pensada como una etapa por sí sola, de especial interés y atención en el marco educativo nacional.

Cabe destacar que en esta primera etapa se consideraba la atención del binomio madre-hijo vinculando a la familia en el cuidado nutricional y asegurando su bienestar físico. Esta mirada se configuraba como una forma asistencialista centrada en la alimentación, el cuidado y la higiene, a través de una tendencia marcada para las clases sociales bajas, que recibían mayor atención en las instituciones oficiales y en los entornos dispuestos para las personas pobres, desprotegidas o marginadas.

Construcción de identidades en las políticas 1994-2004

Desde las nociones y significaciones construidas en Colombia a partir de la legislación entre las décadas del setenta y ochenta, se establece desde la política educativa una serie de programas, proyectos y acciones que determinaron el devenir de los niños y las niñas como sujetos pedagógicos y políticos.

Durante este periodo la educación inició una transición en la que se determinarían varios cambios a nivel de la estructura y la funcionalidad del sistema educativo. Estas transformaciones incluyeron la educación preescolar, que para los años setenta venía dando respuesta a un paradigma asistencialista en relación con la idea de cuidar y proteger a los niños y las niñas más vulnerados a partir del funcionamiento de los jardines de atención del Bienestar Familiar. Sin embargo, el surgimiento de los jardines infantiles y las guarderías detonó la necesidad de confrontar las nuevas condiciones económicas, sociales, culturales y de aprendizaje de los infantes.

Tal como lo enuncia Absalón Jiménez (2012), al comienzo de la década de los ochenta los programas de educación infantil se habían convertido en una preocupación de los gobiernos, de manera que se dio el paso del “paradigma de beneficencia y asistencialismo social” de los setenta al “paradigma del desarrollo infantil”. Este cambio no aseguraba la total desaparición del paradigma con una visión caritativa, pues aún se continuaban presentando visos de esas concepciones en torno a la infancia. No obstante, lo que sí se constituyó fue un período en el que se gestaron nuevas formas de concebir a la infancia en el marco de la política pública, aunque habría que esperar algunas décadas más para que se transcendiera de los postulados escritos y las disposiciones legales a la realidad de los niños y las niñas colombianas.

Desde la década de los ochenta y bajo este contexto, Colombia inició una reforma legislativa en la que afloraron posturas e imaginaros instituyentes sobre las formas de considerar a los niños y las niñas en el marco de las políticas y el cumplimiento de sus derechos. Estas transformaciones se consolidarían en la cultura política e impulsarían la reforma educativa para la infancia a partir de 1991, con la Ley 12 de ese mismo año, por medio de la cual se ratificarían los postulados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).

Para ese entonces, después de la Asamblea Nacional Constituyente, se aprobó la Constitución Política de Colombia de 1991, que contendría todas las disposiciones legales para el Estado colombiano, y en la cual se reconocieron a los niños y las niñas como sujetos de derecho, así como la consecuente prioridad de esta población en cuanto a su cuidado, protección, educación y atención.

En este marco de reformas legislativas acaecidas en la década de los noventa, se pronunció en 1994 la Ley General de Educación (Ley 115, República de Colombia, 1994), con la cual se organizó el sistema educativo colombiano, tanto en la definición de la educación como un servicio y un derecho, como en sus fines, estructura y las especificidades alrededor de su prestación. A partir

de ese momento, la Ley General de Educación¹⁸ orientó la política educativa en el país y se instituyó como marco para los programas y proyectos de la política para la infancia.

La construcción y promulgación de la Ley General de Educación en Colombia, marcó un hito para la política educativa, pues desde sus principios y postulados se configuró no solo como una legislación, sino como una política pública que pone a la educación en la esfera de lo político, y a la política en el marco de la formación de los ciudadanos. Es así como se construyó un nuevo sentido a la educación, a los sujetos educativos, al papel de la pedagogía y a la organización misma del sistema educativo. En tanto, “desde la perspectiva de la política el dilema fundamental de la educación es si se compromete a formar individuos bien adaptados y conformes con la sociedad o individuos independientes, reflexivos, críticos y transformadores” (Rodríguez, 2015, p. 10).

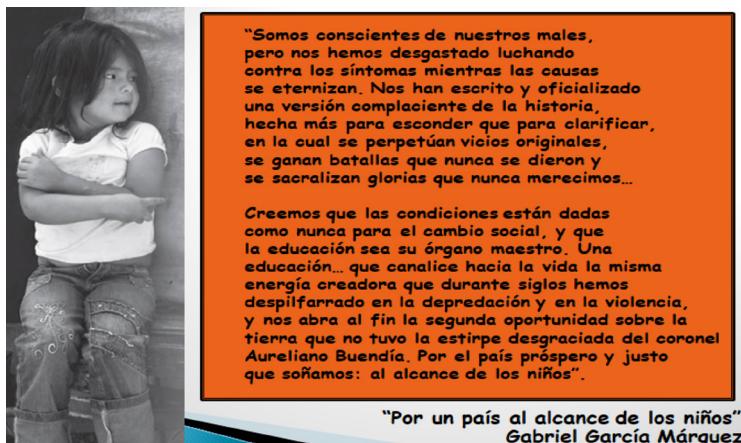
Es desde esta intención que se responde a la pregunta por el sentido de la educación, pues quienes estuvieron en la tarea de redacción de la Ley General de Educación comprendieron su naturaleza política, y a través de ello fijaron sus fines generales, acordes con los planteamientos democráticos, incluyentes y participativos del espíritu de la Constitución Política de Colombia de 1991. Tal como lo señala el artículo 1, “La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (Rodríguez, 2015, p. 1).

18 La Ley 115 de 1994 hunde sus raíces en el “Movimiento Pedagógico” fundado por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) en 1982. Aunque vista como una experiencia de concertación entre el Gobierno nacional y Fecode, sus antecedentes bien pueden remontarse a la negociación del Estatuto Docente de 1979, expedido mediante el Decreto Ley 2277 de ese mismo año. Sus fundamentos y propósitos se encuentran en la Constitución Política de 1991: “[...] la nueva situación creada por la expedición del Estatuto Docente fue aprovechada por la dirigencia gremial para pensar el Movimiento Pedagógico, que al final comprendió los nuevos asuntos de los que debía ocuparse la organización sindical, los asuntos propios del oficio de los maestros y de su campo de trabajo, la educación. El Movimiento Pedagógico [...] fue una respuesta de los educadores organizados a la pretensión gubernamental de imponer desde arriba y sin ninguna participación de la comunidad educativa, un currículo ‘a prueba de maestros’ [...] en efecto, el hecho concreto, el florero, que motivó e impulsó la creación del Movimiento Pedagógico fue la reforma curricular que el Ministerio de Educación lanzó a finales de los setenta bajo la forma de experimentación curricular. [...] La reforma educativa introducida por la Ley General no fue fortuita. Sin proponérselo expresamente, el Movimiento Pedagógico había preparado al magisterio para participar en el proceso constituyente del 91, dotándolo de una herramienta valiosísima: la iniciativa de la reforma de la educación y la enseñanza, aprobada por los participantes en el Congreso Pedagógico de 1987. De aquí la claridad de propósitos y metas que sus voceros presentaron y defendieron en la Asamblea Nacional Constituyente” (Rodríguez, 2015, pp. 27-35). También, se considera que el antecedente jurídico y político de la Ley General de Educación es la Constitución Política de 1991, en tanto los cambios o la reforma educativa propuesta en la Ley tienen el sustento jurídico de la Carta Magna y se proponen con el fin de reglamentar y dar alcance a los mandatos en materia de educación.

Asimismo, se determinaron los fines educativos para cada uno de los niveles del sistema educativo y en atención particular para la infancia. Fue establecida la educación preescolar obligatoria mínimo de un grado, cuya definición denotaba que “La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas” (República de Colombia, Ley 115 de 1994, art. 15). En esta construcción legal de la política educativa para la infancia, se dilucidó una perspectiva de niño y niña fundada a partir de un imaginario instituyente que buscaba movilizar posturas de un niño pasivo y receptivo, dando lugar a un ser integral y sujeto de derechos.

Esta definición permite notar que en la construcción del sujeto niño se tuvieron en cuenta ya no solo elementos a nivel cognitivo, como lo promovía la corriente psicológica, sustentada en teorías del desarrollo infantil. En ese momento, con la obligatoriedad de mínimo un grado de preescolar, en la educación pública se experimentó una masificación de la educación infantil y por lo tanto se puso sobre la mesa para la formación de los encargados de la enseñanza en estos grados las teorías de desarrollo que tienen como principio la formación infantil desde la acción y el juego como parte del desarrollo de la mente. Se dio así un giro en las prácticas pedagógicas de los profesores, quienes tendían a una enseñanza memorística por la herencia de las corrientes psicológicas o la falta de actualización en materia legislativa o educativa.

Figura 13. Por la construcción de los niños y las niñas como sujetos de derecho



Otro elemento que apuntaló posturas alternativas en relación con el sujeto niño, en este caso desde el ámbito educativo, fueron los objetivos propuestos desde la Ley 115 de 1994 para el preescolar, que se distanciaron del concepto instituido

de niño que existía para la época, con el cual se denotaba que al ingresar a la escuela este se convertía en alumno, y que el espacio institucional consistía en ocupar un espacio de inscripción de saberes y poderes, para lo cual se exigía que fuera un ser inerme, que debía ser formado, disciplinado y educado en función de una utopía de sociedad y de educación para todos, donde todos y todas, sin importar los contextos, deberían aprender lo mismo y ser los mismos.

Frente a esta condición o consideración de los niños y las niñas como alumnos, la institucionalización del preescolar y sus objetivos de educación ubicaban al estudiante como eje del actuar pedagógico, lo que se expresó en los objetivos específicos del nivel preescolar:

- a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía; b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas; c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje; d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria; e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia; f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos; g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social; h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento; i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud. (República de Colombia, Ley 115 de 1994, art. 16)

En contraste con la concepción tradicional de infancia en el preescolar, esta nueva corriente legislativa emprendió un concepto de infancia alternativo, desde el conocimiento del propio cuerpo, la construcción de identidad y autonomía, el crecimiento equilibrado, el desarrollo motriz, el desarrollo de la creatividad, la motivación y el aprestamiento en lectoescritura y matemáticas, el reconocimiento de formas de expresión, relación y comunicación, la participación, la curiosidad y la vinculación de la familia, entre otros aspectos que se convirtieron en postulados que buscaron ser asumidos y posicionarse en los contextos escolares, hallando el sentido del preescolar ya no como un simple “cuidado y guardería”, sino de “preparación para la vida”.

En este sentido, se evidencia que la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación crearon un nuevo derrotero en el campo de la política educativa y los derechos de los niños. Sus alcances en cuanto a la formación democrática y la autonomía concebida no tenían precedentes en el país. Así, la

Ley General de Educación dio cumplimiento a lo consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, garantizando que el contexto físico y social permitiese el pleno desarrollo y la formación integral de la infancia en el marco de la participación ciudadana, lo cual aproximó la política y la legislación a formas y prácticas más claras para entender lo que significa ser niños y niñas, además de definir acciones concretas para su educación, cuidado y protección, donde prima el interés superior del niño y su configuración como sujeto de derechos.

En conclusión, cabe reconocer que el periodo 1994 a 2004 permitió aproximarse a nuevas concepciones e imaginarios del sujeto niño que proponían formas alternativas de relacionarse con ellos y articular las políticas con sus derechos, lo que a su vez implicó nuevas exigencias para el Estado desde sus dispositivos jurídicos y administrativos, en la disposición del presupuesto, el espacio físico y la reglamentación.

Sin embargo, en el tránscurso de los años noventa y a comienzos del siglo XXI, estas propuestas, encarnadas en la legislación, han sido ocasionalmente aisladas, pausadas y hegemoneizadas en la medida en que se asumen desde el Estado con discursos totalizantes, desconociendo la particularidad de los contextos de infancia. Además, no continuaron siendo el horizonte para orientar de forma más rentable y alternativa los escasos recursos con los que se cuenta.

De igual forma, en el contexto nacional de 1995, bajo el programa de gobierno “El salto social” del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), se emitió el documento Conpes 2787, titulado “El tiempo de los niños” (Ministerio de Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1995), en el cual se reconoció que aunque la educación preescolar desde la Ley 115 de 1994 es un derecho y como tal debe ser de obligatorio cumplimiento para toda la población infantil entre los tres a seis años de edad, en el país continuaba desarrollándose la educación preescolar como un privilegio de los niños y las niñas pertenecientes a los estratos más favorecidos, mientras miles de niños en situación de pobreza no tenían acceso a este nivel por escases de cupos o ausencia total de oportunidades.

De tal manera que el Estado reconoció la situación de vulnerabilidad de la mayoría de los niños en edades de los cero a los siete años. El país se encontraba ante una condición particular de la infancia, que la llevaba nuevamente a ser considerada como objeto de protección a partir de la formulación de una política de carácter asistencialista, donde se reconocía en los menores de siete años la necesidad de cuidado, nutrición y protección, en tanto este documento proponía fortalecer los “Hogares Comunitarios del Bienestar Familiar” como la principal estrategia de atención integral de los estratos más pobres. Así lo afirmaba en su introducción:

El bienestar de la niñez constituye una de las metas fundamentales del desarrollo, y en este sentido nuestra Carta Política reconoce los derechos de los niños y establece que éstos prevalecen sobre los derechos de los demás. Sin embargo,

aún miles de niños carecen de las oportunidades para hacerlos efectivos: no disponen del conjunto de bienes y garantías fundamentales que son necesarios para vivir dignamente, están marginados de los procesos de participación social y no cuentan con referentes sociales e institucionales que los desafíen a utilizar su creatividad en proyectos colectivos que beneficien a la sociedad. (Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1995, p. 1)

Asimismo, en el marco de las políticas sociales de este cuatrienio en favor de la infancia, en el mismo documento se definió a los niños como:

Sujetos plenos de derecho, reconociéndoseles su dignidad intrínseca y sus derechos iguales e inalienables, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. [...] y la niñez y la adolescencia son las etapas de la vida en las que se definen las oportunidades para adquirir las habilidades básicas que permitirán a las personas ubicarse adecuadamente en la estructura social. Durante la infancia se desarrolla el potencial físico y mental de cada persona, por lo que los cimientos de la equidad se construyen en los primeros años de vida. Los niños deben ser preparados para una vida independiente y para que ejerzan sus derechos y deberes de acuerdo con la etapa del desarrollo en que se encuentran, y ser educados en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad y solidaridad. (Ministerio de Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1995, pp. 2-3)

En este documento, aparte de reconocer a los niños como sujetos de derechos, se afirmó su inminente vulneración, la carencia de oportunidades para vivir dignamente, así como su reconocimiento como marginados de los procesos de participación social, lo cual develó una imagen tradicional de la infancia y la niñez, puesto que a pesar de ser nominados como sujetos de derecho y priorizarlos frente a los de los demás en la acción y la práctica de la política, continuaban siendo sujetos en riesgo y con pocas garantías.

Podríamos decir que este imaginario instituyente de la infancia, de los niños y las niñas como sujetos de derecho, en Colombia se desdibujó en el marco de lo hegemónico de la ejecución política, puesto que aún no se ha logrado esa articulación discursiva, la negociación de sentidos, significaciones y prácticas que permitan la construcción del mundo social de la infancia como un espacio garante y concreto, donde los niños y las niñas sean realmente sujetos de derechos.

De tal manera que se plantea, nuevamente, la política como un espacio de la hegemonía, en tanto las articulaciones o relaciones que se dan son transiciones contingentes, es decir, conexiones entre intereses, propuestas y políticas públicas, y no como relaciones entre los sujetos pertenecientes a un grupo social que permitan la construcción social y colectiva, en donde se institucionalicen los actos de la política educativa para la infancia y se resignifiquen desde estos imaginarios sociales de niño y niña como sujetos, lo que debería ser el objeto de la práctica política.

En este sentido, la hegemonía de la política educativa en Colombia no ha impregnado los niveles más profundos de la vida social, donde la relación entre lo político, lo económico y lo social debería emerger como fuerza creadora capaz de asumir el imaginario de los niños como sujetos de derecho como totalidad, que determinen el decir y el hacer en el estatus ontológico de la institución misma de la sociedad.

Y es en este marco hegemónico, ese contexto de articulaciones discursivas y limitaciones prácticas, donde los niños y las niñas, con sus realidades y oportunidades, se construyen en la coerción y se instituyen desde su desconocimiento como sujetos históricos y agentes políticos. Así el Estado propone fortalecer, mediante el programa Hogares Comunitarios, las zonas urbanas a fin de atender a 586.000 menores de edad, estableciendo como meta lo siguiente (Conpes 2787):

En el presente cuatrienio se buscará lograr la meta del 100% de adecuación nutricional de los niños que se benefician de este programa, lo que requiere el esfuerzo combinado del ICBF, la Red de Solidaridad, las entidades territoriales y de las familias. (Ministerio de Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1995, p. 3)

Esta fue una política social para la infancia que emergió como una propuesta hegemónica que procuraba representar la totalidad del decir y el hacer de la sociedad en torno a los niños y las niñas desde el mandato legal, instalándose lo político como respuesta a la coyuntura y no en el marco de la creación social, en tanto estas políticas pretendían ser paliativas a las condiciones de existencia de los niños y respondían a diagnósticos sobre la situación de la niñez en 1995.

Adicionalmente, el documento Conpes 2787 (Ministerio de Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1995) reconocía que Colombia no había sido ajena al desarrollo de la niñez, y desde hace varias décadas el gobiernoemprendía diversas acciones en los campos normativos e institucionales orientadas a modificar las condiciones de inequidad e inaccesibilidad a los servicios promocionales, preventivos y de atención a los niños. Se afirmaba que:

Pese a estos avances, algunos indicadores siguen siendo preocupantes. El 41% de la población infantil, es decir 5.9 millones, se encuentran en situación de pobreza; y el 15.6%, esto es 2.2 millones, se encuentran en miseria [...]. Los riesgos sociales para la población infantil se agudizan por la situación familiar de muchos de ellos. El 26.7% de los hogares se encuentran en pobreza y el 10.4% se encuentran en miseria, con un número promedio de personas de 5.4 y 5.9 respectivamente, que supera ampliamente el promedio nacional de 4.5 personas por hogar [...] En 1993, los programas de vacunación a menores de 5 años tuvieron una cobertura de 83.58% en el caso del polio, 83.05% para el DTP, 93.65% para el sarampión y 93.87% para el BCG. 5. La situación de América Latina en conjunto para 1992 presentaba tasas del 20 y del 39 por mil, en mortalidad de menores de cinco años y menores de 1 año, respectivamente.

Colombia es superada por Cuba, Costa Rica y Chile en las condiciones de mortalidad de los menores, pero supera levemente a Argentina y ampliamente a México, Perú y República Dominicana. Así mismo el desempleo es mayor en los hogares pobres y sus ingresos equivalen apenas a una quinta parte del de los hogares no pobres. Estas circunstancias hacen que los niños de los hogares pobres estén más expuestos a problemas de salud, discapacidades, desnutrición, desescolarización, maltrato, abandono y abuso sexual, al igual que un mayor riesgo de que conviertan la calle en su hábitat permanente y entren en conflicto con la ley penal. (pp. 3-4)

Aquí, lo político como campo de la hegemonía se concreta desde el Estado, que establece un conjunto de organismos que pretenden disciplinar, unificar y concretar los imaginarios sociales sobre los niños y las niñas como sujetos de derechos, a través de unas prácticas políticas y sociales desde la potencia y presencia de una única clase social, es decir, produce unas articulaciones discursivas desde la imposición, con escasa participación del tejido social en conjunto. Por ello el sujeto (niño) es un individuo considerado como generalidad (todos los niños necesitan lo mismo, son iguales), se vuelve abstracto como ciudadano, o sea, su participación en la política es poca, o mejor, nula.

Ese imaginario instituyente sobre los niños como sujetos de derecho queda instaurado en la política como un significante vacío de sentido, lo que lo convoca, como lo afirma Laclau (Laclau y Mouffe, 2004), a ser flotante, a poderse articular a otra cadena de significaciones que se articulan y lo pueden redefinir en el marco de una política. Este panorama hace a los niños y las niñas sujetos de política, emerge entonces el antagonismo como un límite a la objetividad presente en la política para la infancia de esa época: es la presencia del otro lo que genera resistencia, otro que propone fronteras y límites a la política.

Frente a esta posición del niño como sujeto de derecho en el marco de la política para la infancia, vemos que para 1995 el ICBF emitió el documento “Escala de valoración cualitativa del desarrollo infantil” (ICBF y Unicef, 1995), donde consideró que para:

[...] comprender el nivel de desarrollo alcanzado por un niño, se requiere tener en consideración el contexto de socialización y en particular la calidad de las relaciones que le ofrecen los adultos responsables de su cuidado y educación [...] Dentro del proceso de desarrollo hemos diferenciado cuatro etapas: PRIMERA EDAD, INFANCIA TEMPRANA, EDAD PREESCOLAR Y TRANSICIÓN; cada una de ellas caracterizada por el tipo de relación que el niño establece consigo mismo, con los demás y con el mundo que los rodea. Este sistema de relaciones al interior del cual pueden ubicarse los procesos psicológicos, define una actitud del niño frente al mundo, unas necesidades e intereses particulares, así como unas formas de actuar y de sentir propias del niño en cada etapa. (p. 10)

Con esta escala se da paso no solo a la consideración de las diferencias propias de los niños según sus contextos, también a las diferencias que encierra la misma categoría de infancia, ya no considerada como una etapa de la vida humana por la que transitamos los seres humanos de la misma forma y con idénticas necesidades y experiencias.

Las políticas públicas son una herramienta para que el Estado cumpla con la garantía de los derechos humanos, en especial los derechos de los niños y las niñas. En este sentido y específicamente en la política educativa, para que estas sean efectivas y permitan avanzar en las obligaciones que se tienen sobre educación para la infancia, en Colombia se consideró necesario desde 1994 construir documentos que llegaran a los actores encargados de concretar las políticas educativas en el marco de las instituciones y la sociedad en general.

Así se crearon los lineamientos curriculares, pedagógicos y estándares¹⁹, los cuales definen desde sus enunciados los sujetos niños y los sujetos maestros, sus funciones y obligaciones para llevar a cabo los objetivos y principios de la política. En este sentido, emerge la noción de sujeto pedagógico, en tanto este “[...] condensa expectativas y experiencias y es capaz de vislumbrar proyectos en contextos en los que se producen, circulan, transmiten y legitiman saberes. La educación es una práctica formadora y transformadora de los sujetos, cuyo potencial social y cultural se expresa en proyectos sociales” (Martínez-Boom et al., 2003c, p. 47).

Desde esta idea de sujeto pedagógico, en los diferentes documentos que se producen en el marco de la política educativa en Colombia después de la reforma constitucional de 1991, de la promulgación de la Ley General de Educación en 1994, y del Movimiento Pedagógico, se resalta el quehacer pedagógico de los maestros en cuanto a la formación de niños y niñas, y se propone el desarrollo de experiencias pedagógicas innovadoras, en donde se identifica al sujeto maestro y a los niños como sujetos de derecho.

En el documento “Lineamientos generales de procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas” (MEN, 1994a), se enumera al sujeto maestro como aquel que es capaz de asumir retos, participa en agremiaciones sindicales y puede organizarse para producir conocimiento.

Por iniciativa de los educadores y las educadoras también se han generado procesos sociales [...] Un ejemplo significativo es el Movimiento Pedagógico promovido por grupos de maestros y maestras, que con gran sentido de responsabilidad

19 Los lineamientos pedagógicos y curriculares, así como los estándares de la educación, son documentos que determinan los contenidos curriculares, los aprendizajes y las formas de evaluación en las instituciones educativas. Están dirigidos para que sean apropiados y desarrollados por los maestros en el aula de clase, convirtiéndose en orientadores o diseñadores de la práctica y la acción pedagógica.

y profesionalismo se han dedicado a la investigación pedagógica con todo lo que ello implica de elaboración teórica y búsqueda de horizontes propios. (MEN, 1994a, p. 21)

Esta es una mirada que se recoge de la consideración del Movimiento Pedagógico, del maestro como intelectual, sujeto de saber y de transformación, y que en el documento los invita a comprometerse con el liderazgo en el desarrollo de innovaciones educativas y pedagógicas, de tal forma que atiendan a las necesidades como profesionales y el contexto de los niños y las niñas para realizar el cambio en la educación que el país demanda.

De igual forma, en el marco de la historia de la educación en Colombia, y en el contexto de la política educativa a partir de la Ley General de Educación, que buscó organizar el sistema educativo en 1996, se promulgó la Resolución 2343: "Por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal" (MEN, 1996b). En este texto se reconoció al sujeto niño y niña como aquel que es capaz de aprender en contextos diferentes a su escuela.

La organización de actividades formativas, culturales, recreativas y deportivas deberá atender, de manera general, el desarrollo del sentido de la capacidad lúdica natural del educando que debe impactar el uso creativo y satisfactorio de su tiempo, todas las dimensiones de su desarrollo y su desempeño. En particular atenderá los intereses y necesidades de los estudiantes, destinando para tales efectos espacios y tiempos específicos dentro de la jornada y el calendario académico o fuera de ellos, con la orientación familiar, colectiva y social. (p. 15)

Igualmente, por estos años, que podemos decir, son la imposición y contrarreforma de la educación, propuesta por la Ley General de Educación, se construyen los "Lineamientos curriculares para el preescolar" (MEN, 1998a), un documento en el cual el concepto de sujeto niño y niña se basa en el desarrollo de sus dimensiones, en una visión de desarrollo integral y como sujetos de derecho.

Los lineamientos pedagógicos para el nivel de educación preescolar se construyen a partir de una concepción sobre los niños y las niñas como sujetos protagónicos de los procesos de carácter pedagógico y de gestión. Igualmente se debe tener en cuenta en su elaboración, una visión integral de todas sus dimensiones de desarrollo: ética, estética, corporal, cognitiva, comunicativa, socio-afectiva y espiritual. En tal sentido, los núcleos temáticos que se proponen, pretenden construir una visión de la infancia en donde los niños y las niñas sean considerados como sujetos plenos de derechos, y cuyo eje fundamental sea el ejercicio de los mismos y una educación preescolar acorde con estos. (MEN, 1998a, p. 3)

En estos lineamientos, el concepto del sujeto niño y niña se dio en relación con el desarrollo de sus dimensiones cognitiva, social, psíquica y física; además, se incor-

poró una visión integral de diversas dimensiones del desarrollo del niño, es decir, se considera en el marco de los procesos pedagógicos como un sujeto integral, no solo desde la dimensión psíquica, como inicialmente fue concebido en la “Escala de valoración cualitativa del desarrollo infantil” del ICBF (ICBF y Unicef, 1995).

En este tiempo, vemos cómo desde la propuesta política hegemónica, y sobre todo de aquellos dispositivos que pretendieron llevar a cabo concretar y realizar en el espacio social de la escuela y de las instituciones encargadas del cuidado y la educación de la infancia, la propuesta de la política educativa.

Entretanto, para 2009, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) presentó la “Guía operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia”, en esta se plantea tratar al sujeto niño-niña como un sujeto con capacidades, competencias, capaz de proponer, resolver y actuar en diferentes situaciones cotidianas.

El nuevo concepto de niño y niña reconoce que: Nacen con las capacidades para establecer relaciones sociales y con el mundo físico y natural que les rodea [...] Pueden caminar, coordinar los movimientos del cuerpo y producir lenguaje, entre otras conductas que satisfacen sus necesidades respondiendo a las demandas del contexto.

Se relacionan con el entorno al proponer, resolver y actuar en las distintas situaciones de su vida cotidiana. (MEN, 2009b, p. 13)

En este sentido, vemos como desde los elementos de la política educativa para la infancia en Colombia se teje una articulación discursiva en donde se resig- nifican los sujetos, sus posiciones en la política, se establecen las fronteras y se desafía lo hegemónico, dando paso a significaciones instituyentes alrededor de los niños como sujetos de política, pero además a nuevas articulaciones que emergen como alternativas, en tanto parten de una experiencia individual o colectiva, donde se resiste, conflictúa y contradice lo establecido desde la hege- monía del Estado.

Este proceso se hace evidente en la construcción de los lineamientos peda- gógicos y curriculares, puesto que estos documentos han cobrado una impor- tancia significativa desde 1994 como orientadores del quehacer y el decir de la enseñanza y el aprendizaje en las instituciones educativas y el aula de clase. Adicionalmente han portado y ayudado a instaurar un imaginario social de niño y niña en el marco del sistema de creencias y de prácticas.

Aunque el documento de lineamientos curriculares señala que no pretende ser una receta nacional para la elaboración del currículo y el plan de estudio en las instituciones educativas, su contenido trata de señalar aspectos funda- mentales para que las comunidades puedan construir y organizar participati- vamente su propuesta curricular, de modo que constituya un instrumento para el desarrollo del gran proyecto institucional (MEN, 1998b, p. 40).

En el mismo documento, se ratifica la legitimidad de su función y su incidencia en la definición de la cultura que orienta los contenidos curriculares. Se consigna que

En virtud de la autonomía curricular las comunidades educativas ejercen ahora ese poder y tienen la oportunidad de hacer esa selección negociada [...] Por consiguiente el currículo incluirá además de los elementos de la cultura local, regional y nacional, elementos de la cultura planetaria. (MEN, 1998b, p. 41)

En el marco de esta propuesta de creación de los lineamientos pedagógicos por parte del MEN, se incluye también la educación preescolar, que es referida en la Ley General de Educación como aquella que se imparte entre las edades de tres a cinco años, siendo obligatorio en el sistema de educación pública garantizar al menos el grado de preescolar. En este sentido, a fin de cumplir con el cuidado y la atención, así como con el derecho a la educación, el Ministerio decidió formular indicadores de logros curriculares para el nivel de preescolar (MEN, 1996b).

Como correlato de este discurso de la política nacional, en Bogotá, a partir del documento “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a), presentado en la alcaldía presidida por Samuel Moreno Rojas (2008-2011), se dio alcance a la política pública de infancia “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia se vive solo una vez”. En sus párrafos se centra la mirada en extender la atención educativa a los niños y las niñas de tres y cuatro años como complemento a la educación preescolar a través de los jardines de la Secretaría de Integración Social (SDIS) y el ICBF. “Cuando se afirma que el objetivo fundamental de la educación inicial es potenciar el desarrollo de los niños y las niñas se hace referencia, entonces, a promover, acompañar, favorecer y fortalecer las actividades propias de la primera infancia” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 51).

En este documento discursivamente se observa una propuesta que promueve la articulación entre las prácticas pedagógicas y las acciones que devienen de la política, planteando un sentido de “cambio y progreso” hacia una mejora en materia de educación para la infancia, como se señala a continuación:

El contenido de este Lineamiento es abordado desde la experiencia institucional acumulada, el conocimiento y las apuestas conceptuales del Distrito Capital en relación con la pedagogía y la educación dirigida a la primera infancia, al igual que los aportes teóricos, políticos y normativos del orden nacional e internacional. Esta publicación, pretende llegar principalmente a los jardines infantiles, colegios y ámbitos en los cuales la primera infancia está presente. Por ello brinda orientaciones que apoyen el trabajo de las maestras y los maestros y que aporten en la estructuración de su quehacer pedagógico. Es un imperativo la generación de espacios de reflexión y discusión docente que tengan impacto sobre el discurso y las prácticas que han caracterizado la educación inicial. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 6)

No obstante, estos documentos que concretaron la política educativa trajeron consigo una idea o significación de niño y niña, de infancia y de educación acorde con lo planteado por la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación, en su afán de normatizar, regular y responder a un principio de eficacia y eficiencia del sistema educativo, que en consecuencia consolidaría una propuesta excluyente y profundizaría la desigualdad de oportunidades para una educación de calidad, en la medida en que se desconocía la diversidad cultural y social de los niños y las niñas en nuestro país.

Tanto así que para un sector del magisterio, intelectuales y pedagogos, la promulgación de estos documentos reguladores fue una estrategia hegemónica que desmontaría la autonomía que consagró la Ley General de Educación, a la que Rodríguez (2015) denominó “contrarreforma educativa”, y que esencialmente consistió en el debilitamiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y la transformación de la función de los directivos docentes. Asimismo, este autor se refiere a cómo a través de los lineamientos curriculares y estándares se redefinían desde el nivel central los currículos y los sistemas de evaluación en el aula de clase, con lo cual se diluye la comunidad educativa y su papel fundamental en la organización pedagógica, curricular y administrativa de las instituciones educativas (Rodríguez, 2015, p. 13).

Sin embargo, en la política educativa para la infancia de Bogotá, la propuesta del “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a) y el “Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b) y la formación de las familias, buscaba reconocer e incorporar el concepto de diversidad de la infancia, lo cual definiría estos lineamientos como una propuesta alternativa para llevar a las instituciones educativas herramientas que orientaran el trabajo, la educación, la protección y el cuidado de los niños y las niñas de cero a seis años, garantizando con ello el pleno desarrollo de sus capacidades desde la diferencia, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad cultural.

En síntesis, podemos decir que en los documentos de los lineamientos curriculares y pedagógicos se puede identificar que el concepto que se tenía sobre el sujeto maestro era el de líder, un sujeto capaz de transformar, proponer y llevar a cabo reformas. Una idea instituyente que contradice el objeto mismo de estos escritos, en tanto que los lineamientos pedagógicos y curriculares determinaron los contenidos a enseñar y orientaron las prácticas y las acciones pedagógicas en el aula de clase, convirtiendo nuevamente al maestro en un ejecutor de un currículo establecido desde la hegemonía del MEN, tanto así que en la actualidad el sujeto maestro ahora se nombra como un “agente educativo”, es decir, uno más de los adultos cuidadores que desarrollan la política de infancia.

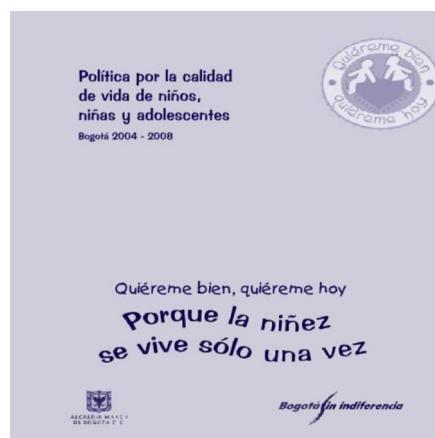
Asimismo, el sujeto niño y niña también se ha transformado, convirtiéndose en el centro de nuevas miradas, hasta el punto de reconocerlo como un sujeto de derechos y sujeto de política, capaz de participar en la construcción de su propio conocimiento; es un sujeto con agencia, participativo y democrático, que deja de ser solo un sujeto de derecho.

Niños y niñas sujetos de derechos y agentes en políticas

Es de resaltar que la evolución de la percepción de la infancia es una continuidad determinante en la construcción de las políticas públicas de la ciudad, por lo que es necesario que esta categoría haga parte de cada una de ellas, haciendo énfasis en la primera infancia.

Así, la política pública para la infancia en Bogotá que inicia con la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) a través de su Plan Sectorial de Educación y su política para la infancia y la adolescencia, frente a la idea generalizada del niño como sujeto de derecho, emerge como alternativa en el reconocimiento de la diversidad de la población que accede al sistema educativo. Desde esta perspectiva se reconoce la “diversidad de sujetos, culturas y saberes” (SED, 2007, p. 28), por lo que se trabaja en propuestas pedagógicas que reconocen y articulen dicha pluralidad étnica y cultural.

Figura 14. Política “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia se vive solo una vez”



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005

La política de infancia de Bogotá 2004-2015 “Por la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a), es antecedora de la política nacional “De Cero a Siempre”, y parte de considerar la condición de irregularidad y vulnerabilidad de los niños y las niñas como una realidad inaguantable, pues declara que los niños y jóvenes no pueden seguir convivien-

do en el contexto de la ciudad en condiciones de vida intolerables, “sufran o mueran por causas evitables; padezcan hambre y malnutrición; los maltraten o los abusen sexualmente; trabajen en vez de estudiar; estén tan solos y sean marginados por estar en situación de discapacidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, pp. 11-20).

Desde este principio de intolerancia, la política de infancia y adolescencia de Bogotá establece como ejes de política: la protección de la vida; el inicio de una vida digna; una ciudad segura para niños, niñas y adolescentes; seguridad alimentaria; generación de escenarios propicios para el desarrollo; relaciones propicias para el desarrollo; ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes; niños y niñas a la escuela, adultos al trabajo; condiciones para el ejercicio de la ciudadanía; actores de sus propios derechos y educación inicial como un derecho impostergable.

En esta perspectiva, se formulan en Bogotá los “Lineamientos para el primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a segundo grado de primaria”, donde se reconoce

[La] doble obligación del Estado: la protección a la niñez y a la familia y ofrecer una educación que asegure el desarrollo del potencial intelectual, bajo los mejores parámetros de calidad posibles. [...] En relación con la primera infancia el Estado debe ocuparse de asegurar la vida y la supervivencia de los niños y niñas, diseñar mecanismos que aseguren su atención nutricional, servicios de salud, un entorno familiar responsable y respetuoso, y cuidado oportuno y adecuado que permita a los más pequeños estar en espacios seguros y positivos mientras sus padres y madres trabajan. Estos conjuntos de responsabilidades pueden agruparse en el concepto de protección infantil. (SED, 2006, p. 3)

Este discurso de protección infantil, reconocimiento de la diversidad y equidad social, continúa en la administración de Samuel Moreno (2008-2012). Al respecto, la Secretaría de Educación del Distrito (SED) en 2011 refirió la importancia de considerar en la construcción de políticas educativas las particularidades de la ciudad, con el fin de atender mediante el enfoque diferencial las disparidades que existen, en términos educativos, entre localidades y sectores poblacionales.

Los contenidos desarrollados se ven materializados en la creación del “Curriculum para la formación de familias: el papel de la familia en el desarrollo infantil” (Alcaldía Mayor de Bogotá y Cinde, 2010); los “Lineamientos y estándares técnicos de calidad en los servicios de educación inicial en el Distrito” (SDIS, 2009); el “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a) y el “Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b). Estos textos aterrizan el discurso de reconocimiento a la diversidad y la configuración de estrategias pedagógicas que materializan los propósitos y deseos de inclusión y equidad social.

El interés por la educación inicial, en el marco del reconocimiento de la diversidad y la equidad social, continúa con el discurso de la política pública para la infancia en la administración de Gustavo Petro (2012-2016), en la cual la educación inicial, de acuerdo con la SED (2012):

Es una apuesta por reconocer la educación inicial en sí misma, y no como una preparación para el siguiente ciclo, en ese sentido se construye una propuesta pedagógica desde los pilares de la educación inicial, juego, arte, literatura y exploración del medio, que apuntan al desarrollo integral desde las dimensiones del desarrollo personal-social, corporal, comunicativa, artística y cognitiva (p. 56).

Esta idea fue cristalizada en el proyecto “Prejardín, jardín y transición: preescolar de calidad en el sistema educativo oficial”, donde la SED buscó atender integralmente a los niños y las niñas de tres a cinco años desde un enfoque diferencial en el sector educativo oficial, para lo cual se daría continuidad a los programas de alimentación y transporte escolar, además de desarrollar estrategias de acompañamiento a los “proyectos pedagógicos a fin de posicionar el Lineamiento Pedagógico y Curricular en la educación inicial, la vinculación y formación pedagógica del talento humano, así como desarrollar acciones para la atención integral con enfoque diferencial” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b, p. 10). Cabe mencionar que durante esta administración se realizó la reedición del “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en Bogotá”, en 2013.

De esta forma, el reconocimiento de la diversidad, y con ella, del enfoque diferencial para la atención integral a la infancia, incursionó en el discurso de la política educativa como un elemento alternativo que ha tenido continuidad en las diferentes administraciones, las cuales, a través de sus proyectos particulares, han ido posicionando el discurso sobre la importancia de la educación inicial para el desarrollo integral de la infancia como un elemento esencial para el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas.

Es posible establecer, de acuerdo con lo expuesto, que la educación comprendida como un derecho fundamental ha sido una constante en el periodo 2004-2015 en la ciudad, pues su ejercicio se encuentra ligado al acceso y la permanencia en el sector educativo, siendo la atención integral la base para garantizar el derecho a la educación, promovida desde la administración distrital. En esta misma vía, la política de infancia y adolescencia del Distrito Capital refiere a la infancia como:

Un momento de la vida particularmente importante, en la que se sientan las bases de nuestras potencialidades y capacidades; de las oportunidades que tengamos durante nuestra vida de niños y niñas depende en gran parte que estas se desarrollos y consoliden. Tener una familia que nos acoja, nos proteja y crea en nosotros y nosotras, [...] ser respetados y respetadas en cada uno de los lugares en los que transcurre nuestra vida, sentirnos seguros-as y queridos-as; son condiciones mínimas para que la vida de todos los seres humanos inicie y curse de manera feliz [...]. (Larrosa, 2015, p. 5)

En esta política, se supera la idea de los niños y las niñas concebidas como sujetos activos, pues pasan a considerarse como partícipes de las decisiones de sus vidas, lo cual implica su reconocimiento como interlocutores válidos y se promueve su participación y vinculación como actores que construyen y propician dinámicas para su formación y desarrollo. En este sentido, podemos decir que se rebasa la visión del niño en situación de irregularidad, además de la intención asistencialista de la política en tanto la garantía del cuidado, la educación y la protección están unidos a empoderar a los niños, las niñas y los jóvenes como agentes de política, partiendo de su desarrollo personal, integral y diferente.

Podríamos considerar que este fue el discurso sobre la infancia, los niños y las niñas, que irrumpió en la ciudad y en el país como alternativo frente a la grave condición de vida de nuestros niños y niñas, buscando hacer de Bogotá una sociedad más justa, equitativa e incluyente que reconozca y propicie las condiciones materiales y afectivas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas.

Asimismo, la política educativa de Bogotá durante 2004 a 2015 ubicó una postura social a favor de la reivindicación de la educación como derecho de la infancia, centrando su mirada en la educación inicial. Este fue un discurso de política instituyente y de acciones alternativas, que tuvo su origen en el conocimiento de la educación y la infancia por parte de líderes sindicales, pedagógicos y maestros, que en su momento hicieron parte e impulsaron el movimiento pedagógico colombiano.

Este es el caso del profesor Abel Rodríguez Céspedes²⁰, quien siendo docente de aula se confrontó con la realidad y el contexto político educativo y llegó al

20 Maestro y líder del Movimiento Pedagógico, delegatario en la Asamblea Nacional Constituyente, dirigente de la Federación Colombiana de Educadores, cofundador de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), presidente de la Asociación Distrital de Educadores (ADE) y concejal de Bogotá, participó en la redacción de Ley General de Educación. En reconocimiento a toda su gestión, el Gobierno nacional le recomendó en 1995 la responsabilidad de ser el gerente del primer Plan Decenal de Educación, y luego ocupar el cargo de viceministro de Educación y ministro de Educación encargado. La Universidad Pedagógica Nacional le confirió el título de "Doctor Honoris Causa" con el respaldo de los más destacados académicos y pedagogos del país. En 2008, cuando Luis Eduardo Garzón fue electo alcalde de Bogotá, con el respaldo de los sectores sociales y políticos de la izquierda democrática, fue secretario de Educación de la ciudad, cargo que repitió durante 2008 a 2010. En este puesto, piensa y dirige la política pública educativa más transformadora de las últimas décadas: la de la materialización integral del derecho a la educación para todas y todos. Gracias a ello, hoy los niños y jóvenes se benefician de la gratuidad total; de mejores instalaciones educativas; de un mejor apoyo en alimentación, salud y transporte escolar; de la educación pública de mejor calidad en Colombia; de los maestros mejor reconocidos y de los estudiantes más valorados. Bogotá se empezó a beneficiar de la principal acción para la reducción efectiva de la pobreza en el país. En síntesis, el nombre de Abel Rodríguez hace pensar en niños, niñas y jóvenes felices y bien educados, en docentes valorados, respetados y partícipes de la política educativa distrital; en una educación pública fortalecida; en la presencia de un luchador político comprometido con la democracia y la búsqueda de un mejor país, en una vida consagrada a la educación y a servir.

poder de la ciudad como secretario de Educación, donde concretó en la política educativa de la ciudad la esencia de la Ley General de Educación y la Constitución Política de 1991. Desde allí logró configurar un grupo de significaciones instituyentes compartidas sobre educación, sujetos y prácticas educativas, que buscaban establecer relaciones y construir un proceso de articulación entre lo real en las aulas de clase y las instituciones encargadas de la educación, el cuidado y la protección de los niños y las niñas, todo esto con el fin de mejorar la calidad de la educación y de vida de todos los habitantes de la ciudad.

De igual forma, el documento Conpes 109 de 2007 (Ministerio de la Protección Social, MEN e ICBF, 2007) propuso un concepto de sujeto niño-niña como el centro de la preocupación de la calidad de la educación, asumiendo que es en la primera infancia donde se consolida el desarrollo de la persona. En este sentido, la educación inicial se planteó como diferente y previa al preescolar y la básica primaria: “lo propio de la educación inicial es el ‘cuidado y acompañamiento’ del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos” (p. 23), en los que además se reconozcan las singularidades de cada niño y niña y se le asigne una importancia vital al juego, a la confianza en el ser y el trato afectuoso como ejes fundamentales para el desarrollo infantil. Desde estos planteamientos los maestros y las maestras encargados de la primera infancia deben ser sujetos formados profesional y técnicamente para desarrollar ambientes de aprendizaje y espacios que contribuyan al desarrollo integral de sus estudiantes.

De esta forma, en los documentos de política ya no solo se concibe a los niños y las niñas como seres en condiciones de vulnerabilidad, sino que se tratan como sujetos de derecho que tienen condiciones para ejercer la *ciudadanía*, haciendo énfasis en la construcción de “una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y que les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo”, reconociéndolos como agentes de su propia realidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, p. 14).

Aquí emergen los niños y las niñas como actores de sus propios derechos, se evidencia la necesidad de la política educativa como escenario de articulación discursiva, como mecanismo que permita el pleno ejercicio de sus derechos y autonomía. Así, “Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos implica partir de su condición de actores transformadores de su propia realidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, p. 40).

De esta forma, en el discurso hegemónico de la política educativa, se transforma la manera de ver la infancia y la adolescencia, pues dejan de estar sujetas a un escaso reconocimiento social y político, ligado a la caridad y a los programas estatales de bienestar social. Se avanza a un discurso que busca “contribuir

a construir un imaginario social, una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y que les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo”, reconociendo su “condición de actores transformadores de su propia realidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, pp. 14-23). Además, se ubica al Estado en un papel de garante de derechos, a la vez que se introduce la noción de corresponsabilidad, al referir a “cada miembro de la sociedad como responsable y contribuyente para su realización” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, p. 13).

Por lo tanto, en este cambio de concepción hacia la infancia, las acciones que se plantean para su abordaje también se transforman, lo que se ve reflejado en los diferentes programas que toman en cuenta el momento del desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes, generando estrategias y fortaleciendo acciones que permitan el ejercicio de sus derechos acorde con su edad o etapa de desarrollo, incluyendo en este escenario a los seres humanos desde su gestación.

Así, la política educativa de Bogotá durante los últimos doce años se convirtió en una propuesta alternativa que buscó responder al anhelo de defender la educación pública, el derecho a la educación con calidad, hacerla incluyente, participativa y diferencial, convertirla en una herramienta efectiva para la vida y superar las brechas de la inequidad social. Esta experiencia partió de lo institucional y se encarnó en entidades y organizaciones, como la Secretaría de Educación, para resignificar los saberes de los sujetos, empoderarlos, promover ideas nuevas e impactar la realidad educativa de la ciudad.

Entretanto, la política nacional para la infancia “De Cero a Siempre” (República de Colombia, 2012) enuncia como objetivo principal el *desarrollo integral* de la primera infancia. En este sentido sus programas, estrategias y acciones se orientan desde los conceptos fundamentales a reconocer a los niños como sujetos de derecho y promover la protección integral²¹, colocando como horizonte de la acción política no solo a los niños, sino a los sectores políticos, sociales, económicos y a la sociedad en general. Así se establece en la introducción del documento:

21 La hoy política nacional “De Cero a Siempre”, inicialmente fue una estrategia de atención a la primera infancia formulada en el primer mandato del presidente Santos (2010-2014). Se desarrolló la conformación de una instancia articuladora y coordinadora de la atención integral para la infancia, la cual fue incluida como prioridad en el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”. En ella, el Gobierno se comprometió con el diseño y la puesta en marcha de una estrategia que involucrara la acción decidida de los sectores de gobierno, planeación, salud, educación, cultura y bienestar, estableciendo metas e inversiones específicas para la primera infancia, que apoyadas en desarrollo legal y técnico complementario, apostaran a que la atención integral a la primera infancia fuera una acción permanente y sostenible del Estado. Fue así como en el segundo gobierno de Santos pasó de ser una estrategia a convertirse en política nacional.

La Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia se ha construido, [...] poniendo en el centro a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños desde su nacimiento hasta los seis años de edad. Concebirlos como sujetos de derecho, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, y reconocer al Estado, la familia y la sociedad como garantes de sus derechos. [...] Pone a Colombia frente al reto de comprometerse con un proceso ambicioso y de largo aliento que convoca a todos los actores involucrados en el desarrollo de las niñas y los niños, a lo largo y ancho del territorio nacional, en toda su hondura, diversidad y complejidad. Esto es un imperativo ético, un propósito vital de nación que no parte de la nada, que reconoce los caminos transitados por el país en favor de una política pública para la primera infancia, que ha convocado a diversos sectores de la sociedad para recoger y debatir ideas, para contrastar posturas y experiencias, para llegar a acuerdos. [...] para que el país actúe de manera sintonizada en favor del desarrollo integral de la primera infancia. (República de Colombia, 2013, p. 17)

Finalmente, en su texto se reconoce a los niños como *sujetos de derecho*, agentes de política. Su intención se centra en garantizar y restituir los derechos de los niños y las niñas en Colombia. En los enunciados de esta política encontramos nuevamente la configuración de acciones que están orientadas a garantizar la restitución de los derechos de los niños, la protección y el cuidado establecidos desde una situación de irregularidad.

La política nacional “De Cero a Siempre” establece también el principio de atención integral, entendido como:

Atender a los niños y las niñas [de cero a cinco años] de manera armónica, teniendo en cuenta los componentes de salud, nutrición, protección y educación inicial en diversos contextos (familiar, comunitario, institucional), de tal manera que se les brinde apoyo para su supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje. (República de Colombia, 2013, p. 114)

Con lo cual, se promueve el desarrollo infantil como fase inicial del desarrollo humano y se otorga al adulto el papel de garante y responsable del desarrollo integral encaminado hacia un desarrollo humano sostenible.

Con la política “De Cero a Siempre”, centrada en la atención integral de la niñez, el Estado colombiano espera brindar equidad a través de la superación de las brechas que han marcado el desarrollo de la infancia en nuestro país y determinado sus condiciones de vida. Dentro de sus objetivos se apuesta por garantizar sus derechos y diluir la diferencia de oportunidades entre la ciudad y el campo, aumentar las posibilidades de acceso y asegurar la permanencia en una educación de calidad en los estratos 1, 2 y 3, así como la educación de las etnias y la población en condición de pobreza.

Figura 15. Política nacional “De Cero a Siempre”



Fuente: <http://trabajoenprimerainfancia.blogspot.com/>

Empero, lo fundamental sería entender la infancia desde sus propias prácticas, entrar a visibilizar un sujeto que estaba opacado por el mundo adulto. Así, se resalta como continuidad en la política de infancia el deseo de permitirles ser en toda su plenitud, con particularidades y necesidades únicas que deben ser resueltas.

Los niños y las niñas son sujetos de la experiencia, o como lo afirma Larrosa (2015, p. 54), “experiencia en un sentido de vivencia de práctica”:

El sujeto de experiencia es un sujeto ex-puesto. Desde el punto de vista de la experiencia, lo importante no es ni la posición (nuestra manera de ponernos), ni la oposición (nuestra manera de oponernos), ni la imposición (nuestra manera de imponernos), ni la pro-posición (nuestra manera de proponernos), sino la exposición, nuestra manera de ex-ponernos, con todo lo que eso tiene de vulnerabilidad y de riesgo. Por eso es incapaz de experiencia el que se pone, o se opone, o se impone, o se propone, pero no se ex-pone. Es incapaz de experiencia aquél a quien nada le pasa, a quien nada le acontece, a quien nada le sucede, a quien nada le llega, a quien nada le afecta, a quien nada le amenaza, a quien nada le hiere.

Consecuentemente, a partir de la normativa propuesta para Bogotá, los niños y las niñas pueden ser ex-puestos al conocimiento, la creatividad, a las artes, la creación y la recreación de su propia realidad, y sobre todo en la continuidad de que su desarrollo integral sea una corresponsabilidad social para asegurar una experiencia que les permita transformar su realidad y proponer nuevas experiencias, que favorezcan la garantía de sus derechos.

A modo de conclusión

En el primer periodo (1982-1994) se identificaron nuevas perspectivas e imaginarios del sujeto niño que proponían formas alternativas de relacionarse y nuevas exigencias para el Estado, desde sus dispositivos jurídicos y administrativos

(como en la disposición del presupuesto, del espacio físico y la reglamentación). Además, se configuraron novedosas concepciones que fueron emergiendo y posicionándose en el discurso oficial, como el niño como sujeto de derechos. En estas visiones a su vez se generaron prácticas pedagógicas distintas, que se basaron en la reconfiguración del sujeto maestro y el auto-reconocimiento del maestro como sujeto político, y no solamente como trabajador asalariado.

Esta reconfiguración del sujeto maestro fue posible gracias al surgimiento del Movimiento Pedagógico, que tuvo un carácter contestatario frente a las propuestas estatales y brindó a los maestros la posibilidad de repensar su quehacer profesional, generar propuestas pedagógicas que se acercaran a los contextos sociales y culturales en los cuales enseñaban y se destacaran desde su papel de intelectuales e investigadores en la construcción del saber pedagógico.

En relación con la primera infancia, se visibilizó que no fue concebida por sí misma como una etapa fundamental en el desarrollo del individuo, sino que estaba relacionada con la prevención de patologías sociales, el cuidado de la salud física y nutricional del niño y la preparación para la educación básica, por lo que se consideraba desde la atención del binomio madre-hijo, vinculando a la familia en la atención nutricional y el bienestar físico del infante. Así fue entendida, como una atención asistencialista centrada en la alimentación, el cuidado y la higiene, una tendencia marcada para las clases sociales bajas, quienes debían recibir atención en las instituciones oficiales.

En este sentido, se identificaron dos visiones de niño: una, como sujeto de cuidado, asociado a poblaciones vulnerables a las que había que garantizar unas condiciones de salud físicas y nutricionales; y otra, que veía al niño como sujeto de educación, que mientras se le ofrecían los cuidados básicos asegurados se le podía instituir en actividades formativas o educativas que propendieran por su desarrollo.

Para el segundo periodo (1994-2004), la transición entre el discurso de situación irregular al discurso de protección integral evidenció una de las tensiones de esta época convertidas en necesidad, es decir, dejar de definir la infancia como simples objetos de protección, sin derechos propios, a pasar a considerar a los niños y las niñas como sujetos de derechos, con miras a garantizar su desarrollo.

Tal discurso amplió el debate sobre la infancia, al considerar a los niños y las niñas como sujetos autónomos, en donde la sociedad en general y el Estado se encontrarían en el deber de ser garantes de sus derechos. En este contexto se evidenciaría que las transformaciones de ciertas prácticas sociales, en este caso la forma en que se percibe la infancia, devienen en la transformación del discurso que se expande para transformar luego las prácticas. De la perspectiva del menor como parte de la vida privada de la familia, esta última entendida como reproductora del modelo social, se avanza hacia una concepción de los niños

como sujetos de derechos, donde la misma familia, el Estado y la sociedad en general deben ser sus garantes y ofrecerles una protección integral.

En el tercer periodo, el discurso presentado desde la política por la calidad de vida “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia se vive solo una vez”, cambia la forma de ver la infancia y la adolescencia. Esta deja de estar sujeta a un escaso reconocimiento social y político, ligado a la caridad y los programas estatales de bienestar social, pasando a un discurso que busca “contribuir a construir un imaginario social, una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y que les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo”, reconociendo su “condición de actores transformadores de su propia realidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, pp. 14-23).

Cabe destacar que este principio se estableció en la política por la calidad de vida de los niños y las niñas en Bogotá en 2004, antes de que la Ley 1098 se expidiera, en 2006. Este marco normativo fue pionero en el reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos, a la vez que se introdujo la noción de corresponsabilidad al plantear a la sociedad, el Estado y la familia como actores garantes del ejercicio pleno de los derechos de la infancia en el país.

Capítulo VI

Curriculos y prácticas pedagógicas en la educación de la infancia

Cecilia Rincón Verdugo
Paula Andrea Duarte

Con la expedición de la Ley General de Educación se planteó la necesidad de generar procesos encaminados a la transformación de la educación, y por ende a la generación de currículos que recogieran las disposiciones propuestas en la legislación educativa nacional. Uno de estos documentos es el de los “Lineamientos generales de procesos curriculares”, elaborado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en 1994.

El documento contiene interrogantes que buscan generar una reflexión permanente en cuanto a lo pedagógico y sus cuestionamientos, e invita a debatir y fundamentar las respuestas a esas preguntas y elaborar una propuesta de interpretación de algunos temas básicos del proceso educativo, relacionados con la construcción del currículo.

Al respecto, el texto menciona que “El currículo en el espíritu de la nueva educación debe ser entendido como el conjunto de actividades y procesos que intencionalmente y consensualmente se programen para cumplir con los objetivos de la educación expresados en la Ley 115 y en cada Proyecto Educativo Institucional”, por lo que se incluyen actividades fuera de las asignaturas, como educación sexual, uso del tiempo libre, formación en valores, democracia y educación ambiental, entre otras, con el fin de que sean trabajadas transversalmente. De esta forma, se busca a través de los principios de interdisciplinariedad, transdisciplinariedad y transversalidad, no recargar el currículo de materias y alcanzar los objetivos planteados por la Ley 115 (República de Colombia, 1994, p. 35).

Este documento invita igualmente a repensar la institución educativa y algunos conceptos fundamentales de la educación, como el currículo, la pedagogía y el plan de estudios, entre otros, mencionando la importancia de que los maestros estén actualizados en lo relacionado con las políticas educativas y el quehacer pedagógico. Al respecto, sobre la pedagogía refiere:

El saber pedagógico se produce permanentemente cuando la comunidad educativa investiga el sentido de lo que hace, las características de aquellos y aquellas a quienes enseña, la pertinencia y la trascendencia de lo que enseña. La pedagogía lleva al maestro a percibir los procesos que suceden a su alrededor y buscar los mejores procedimientos para invertir crítica e innovativamente en ellos. (MEN, 1994b, p. 34)

En torno al saber pedagógico y al maestro como profesional se empiezan a formular desde distintas instancias nociones que reconocen al maestro como un profesional que reconoce el contexto y las necesidades de los estudiantes y actúa acorde con ello; un maestro que investiga y sistematiza su experiencia en el aula y además cumple con los requerimientos establecidos en los planes de estudio. En este sentido, por ejemplo, el Plan Decenal de Educación 1994-2005 plantea el surgimiento del *nuevo educador*, que para responder a los desafíos que plantean las reformas educativas propuestas debe ser:

un auténtico profesional de la educación. Como profesional, el educador debe ser capaz de producir conocimientos e innovaciones en el campo educativo y pedagógico; de superar el tradicional método de enseñanza magistral; de garantizar que los educandos se apropien del mejor saber disponible en la sociedad y de crear condiciones agradables en la institución educativa para el autoestudio y el autoaprendizaje grupal cooperativo. Estas calidades también entrañan que el educador sea capaz de lograr que la apropiación de los conocimientos ocurra en un ambiente democrático, de autoestima y solidaridad; y que las mejores experiencias y conocimientos pedagógicos construidos sean sistematizados, acumulados y reproducidos por las siguientes generaciones de profesionales de la educación, lo cual significa formar tradición pedagógica. (República de Colombia, 2006b, p. 6)

La idea de que el docente se perciba como profesional también es evidente en los “Lineamientos Generales de Procesos Curriculares”, en los que el MEN cita a Eloísa Vasco (1994), quien refiere que:

“Para que el maestro se concrete y se perciba como profesional, como intelectual y fortalezca su imagen social y la percepción que él tiene de esta imagen, es de la mayor importancia que reencuentre, construya y reflexione un saber propio, capaz de integrar en forma explícita los diversos elementos de su quehacer: ese es el saber pedagógico. [...] será esa conciencia la que pueda modificar positivamente la autoimagen del maestro, como su imagen social; más que cualquier otra cosa, será el reconocimiento y la generación de un

saber que identifique socialmente a los maestros lo que podrá corregir muchas de las distorsiones negativas de la imagen del maestro en nuestro medio".
(citada en MEN, 1994a, p. 34)

En este sentido, se enuncia al sujeto maestro como aquel que es capaz de asumir retos, que participa en agremiaciones sindicales y puede organizarse para producir conocimiento.

Por iniciativa de los educadores y las educadoras también se han generado procesos sociales [...] Un ejemplo significativo es el Movimiento Pedagógico promovido por grupos de maestros y maestras, que con gran sentido de responsabilidad y profesionalismo se han dedicado a la investigación pedagógica con todo lo que ello implica de elaboración teórica y búsqueda de horizontes propios. (MEN, 1994a, p. 21).

Se trata de una mirada que recoge la consideración del Movimiento Pedagógico, del maestro como intelectual, sujeto de saber y de transformación, además, invita a los docentes a comprometerse con el liderazgo en el desarrollo de innovaciones educativas y pedagógicas, de tal forma que atiendan a las necesidades como profesional y del contexto de los niños y las niñas para realizar el cambio en la educación que el país necesita.

En el marco del desarrollo de los "Lineamientos pedagógicos y curriculares para la educación de la infancia", se define la Resolución 2343 de junio 5 de 1996, por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal (MEN, 1996b). Esta herramienta se constituye para orientar los cambios curriculares propuestos por la Ley 115 de 1994, igualmente ayuda para que la nación y las entidades territoriales brinden el apoyo permanente que les corresponde para fortalecer e incrementar la autonomía institucional.

La expedición de esta normatividad es un intento por unificar los criterios de los lineamientos generales de los procesos curriculares de la educación formal en todos los niveles, lo que modifica las prácticas pedagógicas en las instituciones educativas oficiales, ya que plantea nuevos elementos a tener en cuenta en las asignaturas en relación con lo establecido en la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

La institución educativa, como campo del saber, está permeada por este tipo de resoluciones, que modifican las relaciones entre los sujetos y entre estos y la forma de conocer, ya que, aunque pueden ser vistos como procesos de estandarización, se resalta que los lineamientos son una orientación que respeta la autonomía institucional para el ejercicio de los procesos curriculares en pro de buscar una mejor calidad de educación. De igual forma, se establece que las

instituciones educativas deberán llevar a cabo un proceso permanente de construcción social del quehacer pedagógico y hacer partícipe a la comunidad educativa, teniendo en cuenta las orientaciones del Decreto 1860 de 1994 (MEN, 1994b).

En cuanto a los indicadores de logros curriculares, estos son propuestos como una herramienta fundamental para los educadores y la comunidad educativa en su quehacer pedagógico, puesto que le permiten ver y controlar los resultados del proceso educativo, y así, a partir de ellos, reformular las acciones de tal manera que apunten a responder los interrogantes y las necesidades de los estudiantes. También hace referencia a los procesos curriculares en el establecimiento educativo, siendo la orientación para las instituciones educativas en la organización de sus procesos curriculares como parte del PEI, donde se tendrá en cuenta la participación de la comunidad educativa en la construcción del currículo, la introducción de asignaturas optativas dentro de las áreas fundamentales obligatorias establecidas en la Ley 115 de 1994, la adaptación de áreas a las necesidades de los estudiantes y la implementación de actividades formativas, culturales y recreativas.

La propuesta que hace la Resolución 2343 de junio 5 de 1996 (MEN, 1996b) para la primera infancia consiste en establecer indicadores de logros curriculares para el conjunto de grados de nivel preescolar, agrupados según las dimensiones para preescolar, estos son: la dimensión corporal, la dimensión comunicativa, la dimensión cognitiva, la dimensión ética, las actitudes y los valores y la dimensión estética. Cada aspecto permitirá al niño y a la niña adquirir herramientas que serán útiles en la educación básica, secundaria y media; adicionalmente, este proceso de lineamientos para la educación preescolar se da bajo el argumento de que una buena educación en la etapa inicial genera una retribución social mayor a futuro. Algunos de estos indicadores son:

En la dimensión corporal:

- Reconoce las partes de su cuerpo y las funciones elementales de cada una.
- Relaciona su corporalidad con la del otro y lo acepta en sus semejanzas y diferencias.
- Controla a voluntad los movimientos de su cuerpo y de las partes del mismo y realiza actividades que implican coordinación motriz fina y gruesa. [...]

En la dimensión comunicativa:

- Comprender textos orales sencillos de diferentes contextos tales como descripciones, narraciones y cuentos breves.

- Formula y responde preguntas según sus necesidades de comunicación.
- Hace conjeturas sencillas, previas a la comprensión de textos y de otras situaciones. [...]

En la dimensión cognitiva:

- Identifica características de objetos, los clasifica y los ordena de acuerdo con distintos criterios.
- Compara pequeñas colecciones de objetos, establece relaciones como “hay más que...”, “hay menos que...”, “hay tantos como...”. [...]

En la dimensión ética, actitudes y valores:

- Muestra a través de sus acciones y decisiones un proceso de construcción de una imagen de sí mismo y disfruta el hecho de ser tenido en cuenta como sujeto, en ambientes de afecto y comprensión.
- Participa, se integra y coopera en juegos y actividades grupales que permiten reafirmar su yo. [...]

En la dimensión estética:

- Demuestra sensibilidad e imaginación en su relación espontánea y cotidiana con los demás, con la naturaleza y con su entorno.
- Explora diferentes lenguajes artísticos para comunicar su visión particular del mundo, utilizando materiales variados. (MEN, 1996b, pp. 22-23)

La Resolución hace parte de la reglamentación de la Ley General de Educación, y es considerada de alto impacto en los procesos de enseñanza, ya que modifica las prácticas y establece un sustento legal para próximas propuestas sobre lineamientos para la educación formal. Lo anterior hace que, dentro de esta Ley, que viene de un poder instituyente a ser un poder instituido que modifica las prácticas, se posibiliten nuevas relaciones y formas de concebir al sujeto que está inmerso en las mismas.

Después de esta Resolución, se expide el Decreto 2247 del 11 de septiembre de 1997 (MEN, 1997), por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar. Aquí se presenta como metodología de trabajo para los grados de preescolar los proyectos lúdico-pedagógicos, los cuales han de tener en cuenta la integración de las dimensiones del desarrollo humano: corporal, cognitiva, afectiva, comunicativa, ética, estética, actitudinal y valorativa; los ritmos de aprendizaje; las necesidades de aquellos menores

con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales, y las características étnicas, culturales, lingüísticas y ambientales de cada región y comunidad.

El Decreto establece como uno de los principios de la educación preescolar, junto con la integralidad y la participación, la lúdica y el reconocimiento del juego como “dinamizador de la vida del educando mediante el cual construye conocimientos, se encuentra consigo mismo, con el mundo físico y social, desarrolla iniciativas propias, comparte sus intereses, desarrolla habilidades de comunicación, construye y se apropiá de normas” (MEN, 1997, art. 11).

Esta normatividad exige que para el desarrollo de los proyectos lúdico-pedagógicos se deban atender una serie de directrices que conduzcan a la conformación de espacios de producción de conocimiento. Algunas de ellas son:

1. La identificación y el reconocimiento de la curiosidad, las inquietudes, las motivaciones, los saberes, experiencias y talentos que el educando posee, producto de su interacción con sus entornos natural, familiar, social, étnico, y cultural, como base para la construcción de conocimientos, valores, actitudes y comportamientos.
2. La generación de situaciones recreativas, vivenciales, productivas y espontáneas, que estimulen a los educandos a explorar, experimentar, conocer, aprender del error y del acierto, comprender el mundo que los rodea, disfrutar de la naturaleza, de las relaciones sociales, de los avances de la ciencia y de la tecnología. [...]
4. La creación de ambientes lúdicos de interacción y confianza, en la institución y fuera de ella, que posibiliten en el educando la fantasía, la imaginación y la creatividad en sus diferentes expresiones, como la búsqueda de significados, símbolos, nociones y relaciones. [...]
7. La utilización de los espacios comunitarios, familiares, sociales, naturales y culturales como ambientes de aprendizajes y desarrollo biológico, psicológico y social del educando. [...]
11. El análisis cualitativo integral de las experiencias pedagógicas utilizadas, de los procesos de participación del educando, la familia y de la comunidad, de la pertinencia y calidad de la metodología, las actividades, los materiales, y de los ambientes lúdicos y pedagógicos generados. (MEN, 1997, art. 13)

Teniendo en cuenta estas directrices, se puede observar que la concepción sobre la infancia se ha modificado tanto desde las prácticas cotidianas y pedagógicas como desde el discurso que ofrece la normativa. Reconocer la curiosidad, las inquietudes, las motivaciones, los saberes, las experiencias y los talentos de los niños y las niñas en edad escolar, representan el reconocimiento de un sujeto que es capaz de generar su propio conocimiento, y que este saber previo cons-

tituye las formas en que se relaciona y explora su entorno. Ya no se trata de un niño o una niña que ingresa a la vida escolar con la cabeza en blanco, antes bien, tiene un mundo de conocimientos por contrastar y un sinfín de herramientas valiosísimas para explorar su nuevo ambiente.

Este sujeto, a la luz de esta ley, es autónomo y hace parte del proceso de enseñanza-aprendizaje, para ello es necesario crear un espacio adecuado, para que desarrolle toda su potencialidad a través de la recreación, el juego y la experiencia, lo que le permitirá aprehender el mundo y analizarlo, por lo que el docente que participa en este proceso debe estar en la capacidad de leer el contexto y las necesidades de los niños, para establecer las prácticas pedagógicas acordes con la edad de los niños, que fomenten la exploración de su entorno, se establezcan relaciones y se adquieran experiencias que permitan enriquecer otras nuevas a futuro.

Como parte del proceso de implementación curricular, el MEN crea en los siguientes años los lineamientos curriculares por áreas, publicando en 1998 los “Lineamientos curriculares para preescolar”. Este documento ofrece un significado y sentido de la educación preescolar basado en los postulados propuestos por Jacques Delors (1996) en la obra *La educación encierra un tesoro*, donde se afirman cuatro aprendizajes: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser, lo que finalmente implicaría el desarrollo de una pedagogía educativa con pertinencia cultural, que tenga en cuenta los factores del desarrollo infantil que se dan en la interacción entre “creencias, actitudes y comportamientos que los padres y adultos de la comunidad tienen con relación al niño y la niña, a su educación, crianza y necesidades como un ser humano y social” (MEN, 1998a, p. 9).

Esta reflexión, descrita en los lineamientos, muestra al campo educativo como el espacio en el que convergen todas las diferencias y equivalencias construidas socialmente, que se mueven entre lo objetivo y lo subjetivo, además de posibilitar la producción de conocimiento entre las tensiones constantes a las que son sometidas.

En estos lineamientos se desarrolla un marco de referencia desde la psicología, la pedagogía y los principios del nivel preescolar (integridad, participación y lúdica), mencionando que esta “propende, por una parte, por una buena atención individualizada en el grupo y favorece el desarrollo personal al máximo de las posibilidades de cada individuo, y por otra, inicia el desarrollo de pertenencia a un colectivo, diverso por principio” (MEN, 1998a, p. 10). Se plantea entonces la idea de pensar una educación para una edad determinada y no como preparación para una etapa posterior, por lo que la educación preescolar deberá:

[...] animar, en forma permanente, la reflexión y el cuestionamiento de los docentes; detectar sus actitudes y posicionamiento frente a la cultura en que se integran con el fin de identificar prejuicios o tendencias hacia ella; provocar la búsqueda de valores y características esenciales de la cultura en donde viven los niños; realizar un proceso de integración, selección y filtro de lo más valioso y significativo de ella para el proceso educativo y analizar su compatibilidad con las de otras fuentes culturales; valorar otros agentes educativos, reconocer ambientes físicos propios de la comunidad, estructurar, tiempos y espacios acordes con sus significaciones en la comunidad. (MEN, 1998a, p. 11)

El énfasis de esta propuesta está en el desarrollo del niño, por lo que concuerda con una educación diversa, en la que este es considerado como un sujeto activo, que puede crear y recrear su propia realidad. El proceso se plantea desde la pedagogía activa, que:

[...] sustenta que todo lo que rodea a los niños puede ser fuente inagotable de preguntas, que suscitan la búsqueda de información, de formulación de hipótesis, de análisis, comprobación, exploración y observación. De esta forma todo el medio es un generador de actividades, que se convierten en insumos de conocimientos y aprendizajes con significado y finalidad, enriquecidos con las experiencias previas de los niños y con el intercambio comunicativo que se establece entre el grupo infantil y el docente. (MEN, 1998a, p. 13)

En este marco, se esboza que las actividades planteadas para los niños deben ser estructuradas y acordes con las etapas de su desarrollo, para de esta forma “lograr la integralidad y armonía en sus procesos a nivel cognitivo, social y emocional”, donde el juego se considera como la actividad rectora del preescolar, al ser

[...] el motor del proceso de desarrollo del niño y se constituye en su actividad principal: es social por naturaleza y se suscita por su deseo de conocer lo nuevo del mundo circundante, de comunicarse con otros niños, de participar en la vida de los adultos.

A través del juego el niño adquiere independencia, cultiva las relaciones con su entorno natural, social, familiar y cultural, fomenta el espíritu de la cooperación, la amistad, la tolerancia, la solidaridad, construye nuevos conocimientos a partir de los que ya posee, desarrolla sus habilidades y sus cualidades de líder, de buen compañero, es decir, se desarrolla como persona, adquiere pautas de comportamiento y una filosofía ante la vida. (MEN, 1998a, p. 14)

Lo anterior lleva a considerar al niño como un ser integral, por ello es fundamental que los niños y las niñas que ingresan al nivel preescolar sean comprendidos desde las dimensiones de desarrollo socioafectivas, corporales, cognitivas, comunicativas, estéticas, espirituales y éticas, con la intención de brindarles una educación igualmente integral y de calidad. Adicionalmente, en este contexto se presenta al PEI como el discurso que establece el tipo de persona y de comu-

nidad que se quiere formar en cada institución educativa. Para ello es menester hacer referencia a los componentes del PEI, que son de tipo conceptual, administrativo, pedagógico y de interacción y proyección comunitaria.

Con estos desarrollos, se establece un cambio en el discurso sobre la atención a la infancia, el maestro como profesional, investigador y creador de saber pedagógico, que actúa en sintonía con el contexto y las necesidades de los estudiantes, todo esto orientado al adecuado desarrollo y a la óptima atención de la infancia, que propone a la pedagogía activa con pertinencia cultural como el enfoque para alcanzar el desarrollo humano y social. Además, esta política pública sitúa a la institución educativa como un complemento de la vida familiar y comunitaria de los niños y las niñas y la compromete con nuevos aprendizajes. Asimismo, tiene en cuenta que esta se transforma y es transformada por factores sociales, económicos y culturales, que a su vez influyen en el tipo de educación que se brinda a la infancia.

Hacia la consolidación de la educación para la primera infancia: desde una práctica social y pedagógica 2005-2016

Después de la expedición de los lineamientos para la educación preescolar, no se identifican otras iniciativas del MEN por profundizar en una construcción pedagógica similar en torno al preescolar. Sin embargo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) continúa el desarrollo de lineamientos que permitan establecer estándares para la atención de los niños y las niñas beneficiarios de sus programas, buscando complementar con algunas orientaciones pedagógicas la atención en nutrición y cuidado de la infancia.

Es así como en 2006 el ICBF y el Ministerio de Protección Social dieron a conocer el documento “Lineamientos Técnicos para Hogares Infantiles Lactantes y Preescolares”, el cual hace referencia a la planeación de actividades mediante el seguimiento de una ruta que permite establecer una finalidad a las acciones. Los pasos que establece esta ruta son el conocimiento y el análisis de la realidad en la que vivimos, la planeación, la realización de las acciones y la evaluación.

De igual forma, el documento hace mención a los principios pedagógicos, definiéndolos como:

las pautas que los adultos responsables de las acciones con los grupos de niños, deben tener presentes para dar sentido y organizar las actividades de tal manera que sean realmente pedagógicas y cumplan con el propósito de construir relaciones democráticas, de favorecer el desarrollo psicosocial y garantizar el ejercicio de los derechos. (ICBF, 2006, p. 16)

En este sentido, se resalta la importancia de que las actividades tengan una intencionalidad pedagógica, mencionando elementos esenciales para reforzar

en cada etapa, por ejemplo, con los niños menores de dos años se destaca como elemento fundamental la comunicación emocional con el adulto; por su parte, para los niños mayores de dos años se estructuran actividades con momentos pedagógicos nombrados así: “bienvenida”, “vamos a crear”, “vamos a explorar”, “vamos a jugar” y “vamos a casa”. En este punto, se hace énfasis en la necesidad de trabajar en cada etapa del desarrollo de los niños las siguientes actividades rectoras:

- En la Primera Edad, la comunicación emocional con el adulto.
- En la Infancia Temprana, la acción con los objetos, y la simbolización.
- En la Edad Preescolar, el juego de roles.
- En la Etapa de Transición, el interés por iniciar el conocimiento sistemático. (ICBF, 2006, p. 16).

Por otra parte, esta política pública considera que se deben incluir procesos de aprendizaje significativos, es decir, que la actividad interese porque “dice algo” de la vida y “sirve” para el quehacer cotidiano. También enmarca que esta serie de actividades deben desarrollarse en un ambiente lúdico, que posibilite la autoexpresión, el autoconocimiento, la exploración y la experimentación, que provoque que los niños y las niñas se conozcan a sí mismos, a los demás y formen conceptos sobre el mundo. Por último, se invita a que los maestros comprendan lo que significa lo lúdico dentro del desarrollo infantil y asuman un comportamiento que respete e impulse la libertad y la creatividad, reconozcan los intereses y las necesidades de sus estudiantes y respeten las diferencias individuales, además de contribuir a que se le dé la importancia necesaria a la interacción entre los niños y que reconozcan plenamente su papel como agentes de socialización.

En este sentido, se reconoce al niño como ser social, cuyo desarrollo depende de la calidad de las relaciones que su familia, otros niños y distintos adultos le proporcionan; el niño es una especificidad personal, activa, biológica, psíquica, social y cultural en construcción. Por tanto, el educador es quien discute y concertá con sus estudiantes las normas de comportamiento, su modificación o construcción, asociándolas con los valores humanos, para que no se queden en el cumplir por cumplir. De igual forma es quien establece el diálogo con los padres, cimenta una comunicación afectuosa-personal respondiendo a sus gestos, movimientos, sonidos, mediante los cuales él expresa sus preferencias y emociones mientras que el niño crea un ambiente rico en materiales con diferentes formas, texturas, tamaños y colores que le permitan manipular y conocer el mundo que lo rodea y del que es parte.

De la estrategia “De Cero a Siempre” a la Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”: consolidación de la práctica pedagógica para la enseñanza

Hacia 2005 nace el “Programa de Apoyo para la Formulación de la Política de Primera Infancia en Colombia”, posiblemente recogiendo las recomendaciones realizadas en el Plan Decenal de Educación, donde se establecía la necesidad de desarrollar en el componente pedagógico los programas de atención a la primera infancia. Emerge con el “objetivo de definir un marco institucional y un sistema de gestión local, regional y nacional que permitiera garantizar los derechos de la primera infancia, ampliar coberturas, mejorar la calidad del programa y buscar estrategias para empoderar a las familias y a la comunidad” (República de Colombia, 2012, p. 78).

Resultado del proceso de trabajo en este programa, se construyó la base del Compes 109 de 2007 sobre política pública para la primera infancia, con el cual se aprobó la política pública nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia”. Posteriormente, con la Ley 1295 de 2009 se establecieron “los principios, objetivos, metas y estrategias para la educación y protección integral de las niñas y los niños en la primera infancia, y en atención a los derechos consagrados en la Constitución Política y en las leyes” (República de Colombia, 2012, p. 82).

Entretanto, en 2011, durante el primer mandato presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014), se realizó el lanzamiento de la “Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre”, la cual buscaba “aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia en Colombia” (República de Colombia, 2012, p. 4). Con esta estrategia, “se esperaba en los siguientes cuatro años atender alrededor de un millón doscientos mil niños en condiciones de vulnerabilidad en el país” (República de Colombia, 2012, p. 5). Finalmente, en 2016, esta estrategia se convirtió en política de Estado mediante la Ley 1804, donde “se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”.

En este marco, a nivel nacional se desarrollaron referentes conceptuales, pedagógicos y conceptuales que brindaron sentido a las prácticas pedagógicas de los maestros y tutores, lo que se materializó en los “Referentes técnicos para la educación inicial en la estrategia de atención integral de la primera infancia”. Producto de ello, en 2014, el MEN editó unos documentos conocidos como “Serie de orientaciones pedagógicas en el marco de la atención integral”, que buscaron ser los referentes técnicos para la educación inicial, y mediante estos fortalecer las prácticas pedagógicas de maestros y agentes educativos.

Esta serie de “orientaciones pedagógicas” fueron retomadas en el diseño de las “Bases curriculares para la educación inicial y preescolar” (MEN, 2017),²² donde se presentan “los conceptos que soportan la construcción de las Bases Curriculares para la educación inicial y preescolar, desde un currículo basado en la experiencia, el saber pedagógico, el desarrollo y el aprendizaje, las interacciones y las actividades rectoras” (MEN, 2017, p. 22). De esta manera, se fortalecieron las estructuras conceptuales para la orientación a maestros y agentes educativos sobre las prácticas pedagógicas en la primera infancia.

Las “Bases curriculares para la educación inicial y preescolar” se fundamentaron en *un currículo desde la experiencia*, que se definió “como una forma de interacción entre las niñas, los niños, las familias y las maestras, cuyo énfasis es la acción de cada uno, relacionada directamente con su contexto sociocultural y natural (Dewey, 1970)” (MEN, 2017, p. 25). Consecuentemente, en este currículo se encontraba “sentido en lo que hacen los niños y las niñas, en lo que exploran, indagan, en sus deseos, preguntas, en sus propias maneras de comunicarse, en su sensibilidad, más que a los contenidos temáticos” (MEN, 2017, p. 26).

Figura 16. Propuesta curricular de los “Lineamientos pedagógicos”



Fuente: “Propuestas de organización curricular y pedagógica”, acápite presentado en el documento de “Bases curriculares para la educación inicial” (MEN, 2017, p. 42)

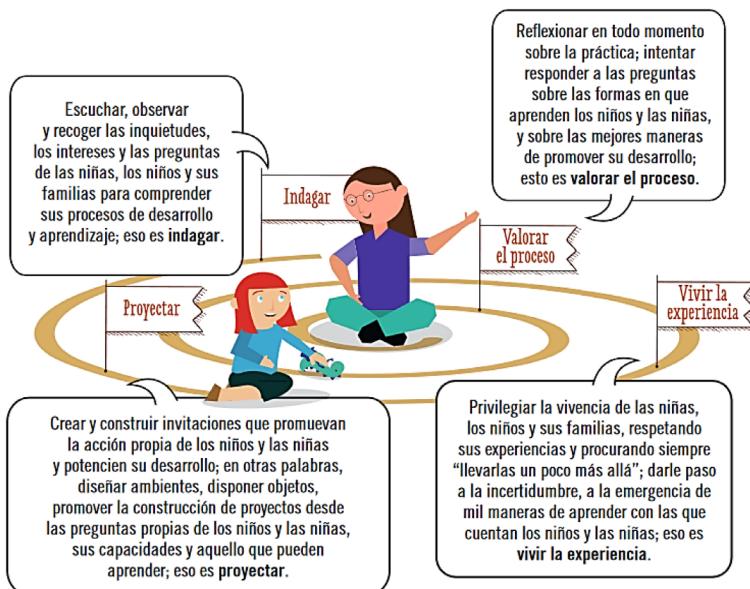
22 Hace referencia a la serie de documentos elaborados por el MEN en 2014 y que se relacionan con la apertura de orientaciones pedagógicas para la atención inicial, donde se encuentra: el arte en la educación inicial; el juego en la educación inicial; la literatura en la educación inicial; y la exploración del medio en la educación inicial.

“Este documento retoma elementos del escrito elaborado por la Universidad de Antioquia en el marco del Contrato Interadministrativo No. 0803 de 2016, suscrito con el Ministerio de Educación Nacional. Así mismo, desarrolla los planteamientos expuestos en los Referentes Técnicos para la Educación Inicial en el Marco de la Atención Integral, elaborados por el Ministerio de Educación Nacional en 2014, y en los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión elaborado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia en 2012” (MEN, 2017, p. 4). Como este documento compila los avances teóricos desarrollados en 2014, se toma en cuenta para el abordaje y profundización de las prácticas pedagógicas que presenta para los maestros y agentes educativos.

Desde esta visión curricular, se proponen dos elementos que orientan el sentido de la práctica pedagógica, el primero es la sistematicidad de los procesos, que hace referencia a “reconocer las experiencias, conocimientos, identidad y cultura que los niños y las niñas traen consigo, ya que estos se convierten en el horizonte para la construcción de propuestas pedagógicas que respondan a sus intereses y al mismo tiempo a los de la maestra” (MEN, 2017, p. 27), y la secuencialidad, que se plantea como la búsqueda de prioridad a la voz del niño y de la niña, ya que la maestra se sitúa en el presente para comprender su desarrollo y ritmo de aprendizaje.

El segundo elemento son las interacciones, que centran su atención en “las relaciones de los niños y las niñas con los otros y con el medio que les rodea, donde desde la cotidianidad se conjugan aprendizajes y sentimientos que favorecen el intercambio y la generación de nuevas experiencias desde el ser, el hacer y el pensar”. De esta forma, la construcción del currículo se basa en “el desarrollo y aprendizaje de los niños y las niñas, las interacciones que se viven en la cotidianidad, las actividades rectoras inherentes a la vida de la infancia y el saber pedagógico fuente de reflexión que nutre las propuestas pedagógicas” (MEN, 2017, p. 27).

Figura 17. Organización de la práctica pedagógica



Fuente: “Propuesta de organización de la práctica pedagógica”, presentada en el documento “Bases curriculares para la educación inicial” (MEN, 2017, p. 147)

En su desarrollo, el lineamiento plantea la importancia de las actividades rectoras, mencionando que la inserción del niño en su cultura se da desde el momento en que son gestados, por ello se le atribuye al embarazo significados culturales, “preparando el espacio al que van a llegar, donde la oralidad, la narración y las melodías son su primer acercamiento a la literatura y van preparando su entrada al mundo simbólico” (MEN, 2017, p. 37). Lo anterior porque en compañía de los adultos “se van conjugando las experiencias literarias con el juego y a su vez la exploración del mundo”, es así como los niños mientras “juegan y exploran van apropiándose del mundo, desplegando sus capacidades y creando formas propias de transformar su realidad. Ahí se ponen de manifiesto las mil maneras con las que cuentan para crear, expresarse, ser y mostrar al mundo sus preguntas, sentimientos, ideas y propuestas” (MEN, 2017, p. 38). En esta misma vía:

La exploración del medio, el juego, las expresiones artísticas y la literatura fundamentan las bases curriculares, porque son las que guían la elección de las estrategias pedagógicas, las maneras en que se crean los ambientes, las formas en que se distribuyen tiempos y espacios y sobre todo en cómo se hacen posibles las interacciones con el mundo, con las personas, con sus pares y con ellos mismos. Invitan además a comprender que mientras crean, se expresan, juegan y exploran, aprenden y se desarrollan. (MEN, 2017, p. 39)

Finalmente, es posible establecer que las prácticas pedagógicas propuestas en los lineamientos curriculares son coherentes con los discursos de los niños como sujetos activos. Los maestros, como profesionales de la educación que reconocen las diversidades de contextos sociales y culturales, conforman las estrategias pedagógicas de acuerdo con las necesidades del niño, su observación y seguimiento, además son los encargados de realizar acciones reflexivas y con sentido pedagógico que le permitan al niño aprovechar al máximo las relaciones y los aprendizajes que se pueden configurar en su entorno a través del juego, la literatura, las expresiones artísticas y la exploración del medio en el que se encuentran. El objetivo conducente será el de fortalecer el componente educativo en la política destinada a los sujetos que participan en todo este proceso.

La educación inicial de la primera infancia en Bogotá 2004-2016: enseñanza y práctica para la diversidad e inclusión

A partir de 2004, las acciones en torno a la primera infancia en Bogotá empezaron a tomar fuerza, generando nuevas perspectivas que para su momento no estaban contempladas para la organización de programas a nivel nacional. Las administraciones comprendidas entre 2004 y 2016, se caracterizaron por generar documentos técnicos que acompañaran las reorganizaciones planteadas a nivel de preescolar y primera infancia en el Distrito, siendo Bogotá la pionera en el país en desarrollar acciones alrededor de la educación inicial dirigida a la primera infancia.

En este sentido, se pueden mencionar los siguientes documentos, entre otras elaboraciones conceptuales realizadas en este periodo como orientaciones a las prácticas pedagógicas de los maestros, que acompañaron el proceso de educación inicial:

- “Respuestas grandes para grandes chicos. Lineamientos del primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a segundo grado de primaria”. Elaborado por la Secretaría de Educación Distrital (SED) en 2006.
- “Currículo para la formación de familias: el papel de la familia en el desarrollo infantil” (Alcaldía Mayor de Bogotá y Cinde, 2010). Convenio 2530 de 2007 “Por la atención integral a la primera infancia en el Distrito Capital”. Elaborado por la Secretaría de Integración Social (SDIS) en 2008 y publicado en 2010.
- “Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá”. Elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la SDIS en 2010.
- “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial”. Elaborado en conjunto por la SED, la SDIS y la Universidad Pedagógica Nacional en 2010, y reeditado en 2013.

Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial

La SDIS y la SED (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a) lideraron el proceso de construcción de este lineamiento, el cual se presentó como la apuesta que Bogotá hace por una educación inicial comprometida con el potenciamiento del desarrollo y la garantía de derechos de los niños y las niñas en primera infancia.

Se parte de la idea que la educación inicial es un derecho impostergable de la primera infancia, la cual se puede ofrecer desde la modalidad de atención integral ofrecida por la SDIS y los jardines privados o de educación formal brindada por la SED y los colegios privados. En este sentido, el lineamiento busca aportar a

[...] la reflexión en torno a las prácticas pedagógicas de los jardines infantiles y colegios que atienden niños y niñas en la primera infancia y que aporte a la garantía del derecho a una Educación Inicial comprometida con la Atención Integral, en la que el cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo son sus dos grandes y complementarios propósitos. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 11)

La estructura propuesta por el lineamiento presenta como base fundamental los pilares de la educación inicial y las dimensiones de desarrollo. Desde allí, se reconoce una forma de comprender al niño y a la niña desde una postura activa

en el proceso de enseñanza aprendizaje. El juego, la literatura, el arte y la exploración del medio se constituyen en las formas naturales de los niños al relacionarse con su entorno, de construir sus conocimientos e interactuar con los otros, promoviendo con ello una concepción diferente a la de las prácticas solidificadas en las instituciones de educación inicial que promueven, por una parte, la escolarización del aprendizaje a partir de la implementación de guías y unidades didácticas aisladas a los intereses y necesidades de los estudiantes, y por otro, el asistencialismo y la respuesta a necesidades básicas de los niños y las niñas. Esto quiere decir que desde la propuesta del lineamiento se reconocen metodologías (como talleres, rincones de aprendizajes y proyectos de aula, entre otros) como la puntualización de técnicas adecuadas para el trabajo con los niños.

En este sentido, se establecen una serie de principios que orientan el proceso educativo, entre los que se encuentra el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos activos; la visualización de sus intereses y la mención de las actividades propuestas por los maestros, que profundicen y amplíen las capacidades e intereses de los niños y las niñas; y la reflexión y búsqueda de sentido de la experiencia, por lo que es necesario que se produzcan cambios encaminados al crecimiento y la construcción de ambientes pedagógicos favorables para el desarrollo de los niños y las niñas, entre otros principios (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, pp. 41-42). En consonancia con lo anterior, se plantean entre otros objetivos de la educación inicial los siguientes:

- Establecer condiciones y propuestas pedagógicas desde un enfoque de atención diferencial, que garantice a niños y niñas pertenecientes a diferentes grupos sociales (indígenas, afrodescendientes, raízales, Rom, víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, entre otros) su inclusión educativa y social, así como el ejercicio pleno de sus derechos.
- Garantizar la presencia del juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, como condición indispensable para el potenciamiento del desarrollo de los niños y las niñas.
- Propiciar experiencias pedagógicas que promuevan en los niños y niñas, desde su gestación hasta los cinco años, el desarrollo armónico e integral en cada una de sus dimensiones: personal-social, corporal, artística, comunicativa y cognitiva, en función de sus intereses y el fortalecimiento de sus potencialidades, en el marco de la garantía de sus derechos.
- Promover actitudes de cuidado y de preservación del ambiente a partir de las acciones cotidianas que se realizan en el jardín infantil o en el colegio. (p. 43)

Además de reconocer la ruta metodológica para el potenciamiento de habilidades en los niños y las niñas, también se propone:

una concepción de desarrollo humano, desde la cual se reconoce que cada uno de los factores que integran e inciden en la construcción del sujeto son relevantes; en ese sentido, para el caso particular de este ciclo educativo, como ya se ha señalado, se concibe el desarrollo como un entramado biológico, psicológico, social, cultural e histórico, que fortalece y trabaja las comprensiones, saberes, sentimientos, capacidades y habilidades, básicas para la vida del ser humano, la construcción de sí mismo y del mundo exterior. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 45)

Dicha postura apuntala la perspectiva de integralidad establecida por el lineamiento, en la que se dista de fragmentaciones o prácticas aisladas, además, reconoce la integralidad del sujeto y la importancia en el proceso de formación que inicia en el ciclo educativo. Las dimensiones que se contemplan son: la personal, la corporal, la comunicativa y la cognitiva.

Las dimensiones son el marco general para entender el proceso de desarrollo infantil, mas no se plantean como áreas del conocimiento a atender desde el punto de vista educativo, ni se confunden con ellas. En segundo lugar, las dimensiones no se desarrollan automática ni homogéneamente, lo que conduce a valorar la importancia de la intervención a través de la educación con el fin de fortalecer las adquisiciones infantiles, promoverlas a niveles superiores y sentar las bases de un desarrollo equilibrado e integral del niño y la niña. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 45)

Estos planteamientos se articulan a través de cuatro componentes, que buscan promover el desarrollo integral de los niños y las niñas:

Pilares de la educación infantil: estos pilares son el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, los cuales articulan el trabajo pedagógico y posibilitan la potenciación de las diferentes dimensiones del desarrollo infantil; los pilares son “formas primordiales a través de los cuales los niños y las niñas se relacionan entre sí, con los adultos y con el mundo para darle sentido, y a su vez son las formas más utilizadas por las personas adultas para relacionarse con ellos y ellas”, estas actividades además de fortalecer el desarrollo de las dimensiones del niño, fortalece su vinculación a la cultura y el espacio en el cual se encuentra. (SDIS, 2013, p. 44)

Dimensiones del desarrollo: en este ciclo educativo “se concibe el desarrollo como un entramado biológico, psicológico, social, cultural e histórico, que fortalece y trabaja las comprensiones, saberes, sentimientos, capacidades y habilidades, básicas para la vida del ser humano, la construcción de sí mismo y del mundo exterior”, por lo que el desarrollo infantil es un proceso integral, por lo que se proponen cinco dimensiones: personal-social, corporal, comunicativo, artístico y cognitivo. En este sentido se aclara que no son áreas de conocimiento sino un marco general para entender el proceso de los niños y niñas. (SDIS, 2013, p. 45).

Ejes de trabajo pedagógico: responde a los componentes de las dimensiones sobre las cuales se organiza el trabajo pedagógico, permitiendo “determinar el sentido de la acción pedagógica para favorecer el desarrollo de las dimensiones

en el escenario educativo”, son referentes para la organización del trabajo pedagógico en el que los niños “son reconocidos como sujetos activos, propositivos, únicos, pensantes y sensibles”. (SDIS, 2013, p. 46)

Desarrollos por fortalecer: son definidos como “formulaciones específicas que aportan a maestras y maestros un referente hacia donde conducir su trabajo pedagógico, teniendo claro que el desarrollo de los niños y las niñas es un proceso progresivo [...], por lo cual no es una sucesión de etapas, sino que obedece a unas rutas que van y vienen a lo largo del ciclo vital”. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2013, p. 46)

Los ejes de trabajo pedagógico y desarrollos por fortalecer, son herramientas que buscan organizar la estructura de la propuesta pedagógica y que de igual manera se distancian de herramientas clásicas implementadas en la educación de los niños y niñas por algunas instituciones. Por una parte, los ejes de trabajo se desprenden de las dimensiones y son ellos los que permiten determinar el sentido de la acción pedagógica para favorecer el desarrollo de las dimensiones en el escenario educativo. Los ejes no se conciben como aspectos cerrados, lineales o secuenciales, sino que son referentes para la organización del trabajo pedagógico con los niños y las niñas en los cuales ellos y ellas son reconocidos como sujetos activos, propositivos, únicos, pensantes y sensibles. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 46)

Por otra parte, se establece que “la observación y el seguimiento al desarrollo infantil puede llevarse a cabo a través de muchas estrategias o medios, con el fin de captar lo que el niño o la niña es, sabe y es capaz de hacer” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 133). Lo que se busca finalmente es articular las diferentes informaciones para lograr una compresión integral del proceso educativo del niño, en este sentido el seguimiento al desarrollo se plantea como un:

mecanismo privilegiado que tienen las maestras para aprender mucho acerca de los niños y sus desarrollos, convirtiéndose así en el medio más propicio para conocer, acompañar y apoyar los desarrollos particulares y colectivos, las individualidades, pudiendo, de esta manera, tomar decisiones frente a las acciones pedagógicas, las experiencias y los ambientes enriquecidos que les permiten incidir e intervenir de manera adecuada en el desarrollo de los niños y las niñas según el ritmo de cada cual, avanzando así en el reconocimiento y respeto por la diversidad. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 181)

Otra estrategia importante tiene que ver con la familia y su relación con el jardín, así, el documento plantea precisiones: la primera, que es necesario fortalecer el vínculo familia-jardín. Esto, bajo el argumento de que las experiencias que los niños y las niñas viven en el jardín infantil son un complemento de la experientialidad con su familia, no obstante, nunca serán sustitutivas. Segundo, se reconoce la reciprocidad como el principio que armoniza dicha relación. Tercero, se hace referencia a la relación familia-maestra, que se establece sobre las individualidades de los niños y de sus familias.

“El cuarto consenso se relaciona con el establecimiento de diferencias entre familia y familiaridad, por cuanto se reconoce que la maestra no es la segunda mamá y el jardín no es el segundo hogar; las relaciones se tornan familiares entre el jardín y la familia, pero esas relaciones no son de familia” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 134). La quinta precisión es superar la mirada pasiva de la participación de las familias, que se ha limitado a solicitar alguna colaboración, participar en alguna formación o asistir a la entrega de informes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el documento plantea una serie de estrategias para promover las relaciones jardín-familia, dentro de estas se destaca, entre otras, “el jardín abierto”, donde la familia puede entrar a participar de la vida cotidiana de la institución; “los contactos diarios”, en los cuales se aprovechan los momentos a la llegada y la salida de los niños para obtener información familiar pertinente para su desarrollo; los “talleres de formación y sensibilización”, en los que se reconoce a los padres como portadores de saberes; y “la participación activa en la propuesta pedagógica”, en donde se establece que la familia debe conocer los propósitos pedagógicos del jardín o colegio y plantear sus aportes.

Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá

El documento mencionado es resultado del diálogo sostenido entre la Secretaría Distrital de Integración Social y los pueblos indígenas que viven en la ciudad, con el fin de crear, fortalecer e implementar acciones diferenciadas que reconozcan las prácticas culturales durante la gestación y crianza y los programas de primera infancia.

[...] la mirada que los pueblos indígenas proclaman como su relación con el universo es la integralidad, que consecuentemente debe ser la manera en que los niños y las niñas puedan vivir en el mundo. Por tanto, un objetivo inherente en la educación inicial indígena es la potenciación del ser del niño y la niña como sujetos integrales e integrados a su cultura, que construyen vínculos con otros y con el mundo físico que los rodea. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b, p. 16)

El componente pedagógico de estos lineamientos es abordado por medio de reflexiones teóricas en torno a la educación inicial, los pilares de la educación indígena y las dimensiones de desarrollo infantil, además, responde a la reflexión conceptual que se hizo sobre educación y cultura, que concientra a los saberes indígenas. En este sentido, la identidad cultural “está cargada del significado que recoge la visión del mundo que se tiene y se realiza en la constante relación entre el yo y el otro, entre el nosotros y los otros; se construye a partir de las percepciones, interpretaciones y representaciones que emanan de esas relaciones” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b, p. 6). Desde la infancia, estos

elementos influyen en el valor que se les da a los seres con los que se relacionan, posibilitando el reconocimiento, la convivencia, la equidad y la justicia.

La formación de la identidad del niño y de la niña surge desde la infancia, donde adquieren conciencia de sí mismos y se genera un reconocimiento como seres únicos y diferentes de todo lo que los rodea, lo que conlleva su propia aceptación. Se trata de un proceso que sucede en la interacción con los demás seres que comparten su mundo, como la familia, los educadores y sus pares. En este marco, se produce un accionar constante que permite al niño reconocerse a sí mismo en medio de las demás personas u otros seres vivos o inanimados.

Particularmente, para los pueblos indígenas, el respeto a la identidad implica que ética, política y educación se vean reflejadas en las directrices del lineamiento pedagógico. En esta parte, se continúa con el desarrollo de conceptos relacionados con la socialización de género y la socialización de la cognición.

Frente a la educación en la primera infancia, el pensamiento indígena se constituye como fundamento del lineamiento pedagógico, donde se presenta la “Ley de Origen, la Ley de Vida y el Derecho Mayor” de sus pueblos, un pensamiento que se construye a lo largo del tiempo, nutriéndose de las dinámicas históricas de cada época. En este sentido, se encuentran diferentes concepciones de la primera infancia, acordes con los distintos pueblos. Un ejemplo de ellos es la comunidad muisca, la cual asimila a los niños con la naturaleza y sus procesos, donde se escoge la semilla, se limpia, bautiza y prepara el terreno para su siembra. Similarmente, los niños son semillas sagradas, responsabilidad de la comunidad; semilla que debe ser cultivada desde la familia, ya que es allí donde el niño aprende las actividades cotidianas.

Por su parte, la comunidad kankuama menciona que antes de nacer materialmente, los padres forman al niño espiritualmente; al momento de la concepción se inicia un proceso de orientación que va desde recibir el calor de la madre hasta el cuidado por parte del resto de la familia. Desde su nacimiento, el niño tiene su lugar en el hogar, su chichorro, su espacio, la madre o el padre lo carga en su espalda o pecho durante las caminatas, todos estos cuidados con el fin de que crezca sano y pueda tener sus primeros contactos con la madre tierra. De esta forma, los niños están ligados a los lugares sagrados, donde se llevan a cabo los rituales, las ceremonias o el trabajo comunitario.

Para el pueblo indígena Camentsá Biyá, los niños “aprendían las cosas consciente e inconscientemente, porque mientras estaban jugando también desarrollaban una tarea de menor envergadura, sin importar el espacio en que se encontraran, eso sí con su madre, padre o familiar al lado para no permitirle cometer un daño, imprudencia o irrespeto con los mayores” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b, p. 32). En este sentido, se destacan espacios de aprendizaje como el cabildo, la huerta casera o la chagra, el carnaval indígena o la

“tulpa” (espacio donde se reúnen los integrantes de la comunidad para preparar alimento y compartir conocimiento), allí se mantenía a los niños siempre ocupados y nunca se hablaba en otra lengua, por lo que su apuesta es volver a su origen, a su procedencia, que los niños puedan volver al territorio.

Finalmente, la comunidad indígena Huitoto, del Amazonas, refiere a la mola como la casa del conocimiento, donde se imparte el saber ancestral por medio de la tradición oral que se aprende día a día, de allí que la familia sea fundamental en el direccionamiento del niño, pues con el ejemplo de los abuelos va estudiando su propia historia. Es mediante la tradición oral que el joven aprende a cuidar a su compañera durante el embarazo y después del nacimiento.

Teniendo en cuenta estas perspectivas sobre la infancia, la educación inicial indígena en Bogotá se propone dar identidad pedagógica a los procesos que ocurren en la primera infancia de las comunidades, identificando en este proceso los siguientes elementos: la historia, refiriéndose a las luchas y los procesos organizativos de la comunidad; el territorio, entendiéndose desde la concepción sobre el espacio y la forma de habitarlo; el patrimonio cultural vivo, producto de la cosmovisión, los rituales y las creencias de los pueblos; las formas de organización política, expresadas en la organización y gobernabilidad de las autoridades tradicionales; la “Ley de Origen o Derecho Mayor”, que alude a la jurisdicción especial indígena; y finalmente, las articulaciones externas, que tienen que ver con las relaciones con entes educativos departamentales o nacionales.

En concordancia con estos elementos identificados como principios rectores, el lineamiento para la educación inicial indígena “tiene como aspecto central, las diferentes percepciones, aquellas que ellas y ellos están conformando de sí mismos, las que la sociedad tiene acerca de ellos y ellas, y las que los niños y niñas adquieran de otras personas y de las sociedades no indígenas” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b, p. 43).

En este sentido, lo que se pretende es transmitir la cosmovisión de las comunidades indígenas, que son el “resultado del conjunto de conceptos, conocimientos, creencias, que posee una cultura, conforman la imagen que se construye del mundo y las interpretaciones que se hacen de él, [brindando] referentes explicativos sobre su naturaleza y la de todo lo existente” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b, p. 49). Desde esta perspectiva, se busca que la cosmovisión, la noción del territorio y el tiempo en la educación y la memoria histórica sean reconocidas en las prácticas pedagógicas dirigidas a la primera infancia.

Entretanto, como pilares de la educación inicial indígena se conciben, entre otros, *al juego*, como una actividad inherente a la vida de los niños y las niñas; *la expresión y la creación artística*, donde se da reconocimiento a la expresión musical, plástica y los recursos y materiales pedagógicos; *las narrativas y la expresión literaria*, que tienen en cuenta el vínculo de las comunidades indígenas con la tradición oral; y *la exploración del medio*.

Estos pilares, que contribuyen al desarrollo infantil en su dimensión personal, social y de autonomía, son atravesados por *la dimensión comunicativa*, como forma de pensamiento que tiene en cuenta la tradicional oral de las comunidades indígenas; *la dimensión corporal*, donde el juego, la exploración del medio, la creación artística y las narraciones contribuyen a su desarrollo; *la dimensión cognitiva*, como lugar de identidad, en concordancia con lo ético y lo político que está contemplado por las comunidades indígenas como parte de la educación inicial; y *la dimensión artística y de libertad*, asociada con las manifestaciones propias de su cultura.

Con la configuración de este lineamiento, se logra la visibilización de la diversidad desde un enfoque diferencial que actúa desde el conocimiento, a partir de una construcción colectiva que reconoce los principios éticos y políticos de las diferentes comunidades en lo relacionado con la educación inicial y la preservación de su identidad.

Es posible establecer que la materialización del “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial” marca una ruptura en el antes y después de la educación inicial, lo que no indica que este haya sido asumido en su totalidad ni que se encuentre instaurado en las prácticas institucionales, sino que se reconoce como una herramienta alternativa para el trabajo pedagógico liderado por el Distrito, que abandera concepciones en torno a los sujetos niños y niñas, maestros y familia, además de movilizar hacia el reconocimiento de roles fundamentados en el derecho y la integralidad, y que de igual forma busca diluir prácticas instauradas desde hace décadas. Asimismo, esta apuesta busca posicionar un discurso distante del hegemónico, pues hace hincapié en el reconocimiento del niño y de la niña como sujetos activos en la construcción del aprendizaje y el aprehender su entorno.

Al anterior alcance se suma la aparición de los “Lineamientos y estándares técnicos de la educación inicial” y el “Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b), dos conquistas que continúan en el trasegar de la política pública, y que al igual que el anterior, se convierten en aperturas a nuevos paradigmas y concepciones alrededor de la infancia.

El primero de ellos posiciona un discurso en torno a la prestación de un servicio educativo de calidad, ya que se articula y argumenta desde el entramado legal presente a la fecha. En este sentido es importante destacar la mención que se realiza a la Ley 1098 o “Política nacional de primera infancia” y el Decreto 057, que hacen referencia a la atención integral a la primera infancia y buscan regular y orientar el proceso de prestación del servicio de la educación inicial en el país. Desde allí,

[...] se definen dos tipos de estándares: Indispensables y Básicos. “Los indispensables se refieren a aquellas condiciones sin las cuales no es posible la prestación del servicio de Educación Inicial desde el enfoque de Atención Integral a la Primera Infancia [y los] Lineamientos y Estándares Técnicos de Educación Inicial (AIFI), por considerar que se vulneran los derechos fundamentales de los niños y las niñas. Los básicos son aquellas condiciones que optimizan la prestación del servicio” (Resolución 0325 de 2009, art. 8, parágrafo). Son también de obligatorio cumplimiento, serán objeto de inspección y vigilancia una vez se haya desarrollado un proceso de asesoría técnica, la cual contempla capacitaciones, material educativo, conferencias, tutorías, acompañamientos y otras estrategias acordes con la naturaleza de cada uno de los estándares técnicos. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a)

El segundo avance, el “Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá”, liderado por la Secretaría de Integración Social, responsable de promover la implementación de esta propuesta orientada a garantizar los derechos de los niños y las niñas desde el ciclo vital reconociendo su condición cultural, afirma que tiene como “base la garantía de los derechos de los niños y niñas pertenecientes a las comunidades indígenas residentes en Bogotá, tiene sus cimientos en el diálogo, la concertación y la construcción colectiva con los actores del proceso” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b, p. 13), con lo que finalmente se pretende la aproximación al eje de inclusión, la visibilización de la diferencia y adecuar las prácticas pedagógicas para reconocerlas, preservarlas y reproducirlas en la acción.

A modo de conclusión

La construcción, diseño e implementación de los “Lineamientos curriculares para la educación inicial”, tanto en el ámbito nacional como en el distrital, buscan regular —y en algunos casos, transformar— la aproximación a la infancia y su atención al establecer un deber ser sobre lo que se espera que los niños y las niñas aprendan y los docentes enseñen; no obstante, se evidencian continuas rupturas en sus formas de ser diseñados e implementados.

El distrito, pionero en el acercamiento a la construcción de los “Lineamientos curriculares para la educación inicial” en Colombia, construye dicho documento desde una apuesta por la garantía de los derechos de las niñas y los niños; visión distinta a la del ámbito nacional, donde el diseño curricular se arraiga al imaginario de la “educación como preparación para”, por lo que su apuesta se relaciona con la articulación que ha de existir con los otros niveles de formación, al igual que denota el ideario del niño desde un ser escolarizado que ha de cumplir con ciertos contenidos.

Es así como la materialización de los lineamientos en Bogotá marcan una ruptura en el antes y después de la educación inicial, lo cual no indica que haya sido asumido en su totalidad ni que se encuentre instaurado en las prácticas

institucionales, sino que se reconoce como una herramienta alternativa para el trabajo pedagógico, pues abandera concepciones en torno a los sujetos niños y niñas, maestros y familia, movilizando el reconocimiento de los roles fundamentados en el derecho y la integralidad.

La apuesta distrital se considera alternativa, ya que da importancia al lugar de la educación inicial en el proceso educativo, y desde allí, más que temáticas, propone una forma de interactuar e intervenir en el aula, articulada con las acciones propias de los niños y las niñas, buscando una visión más amplia e integral a la del niño y de la niña como sujeto activo en la construcción del aprendizaje y en el aprehender su entorno.

Al anterior alcance se suma la aparición de los “Lineamientos y estándares técnicos de la educación inicial” y el “Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena” en Bogotá, que al igual que el anterior, se convierten en apertura a nuevas concepciones sobre la infancia, aludiendo, por una parte, a un servicio educativo de calidad en el marco de una atención integral y el reconocimiento de la condición cultural; y por otra, a la evidencia de la necesidad de adecuar las prácticas pedagógicas, para respetar, preservar y reproducir las prácticas culturales propias de los pueblos indígenas.

Con este último lineamiento, se evidencia la importancia de la cultura dentro de la educación de los niños y las niñas como parte de un proceso más amplio, en el que no se puede desligar al niño del medio en el que vive, de sus creencias culturales y prácticas comunitarias, que son parte constitutiva de su ser.

Además de reconocer la diversidad de etnias y creencias, este documento orienta prácticas pedagógicas acorde con estas particularidades sociales, instituyendo la idea de una atención integral que apunte a desarrollar las dimensiones y potenciar las capacidades de los niños y las niñas.

En contraste, se encuentra a nivel nacional la reglamentación de la Ley General de Educación, la cual es producto de una articulación discursiva en la que se vincularon elementos del discurso alternativo propuesto por el Movimiento Pedagógico colombiano, no obstante quedaron otros elementos pendientes sobre la educación para la primera infancia, que fueron retomados casi dos décadas después, con la Ley 1804 de 2016 (“Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia ‘De Cero a Siempre’”) y el posterior desarrollo de las “Bases curriculares para la educación inicial y preescolar” (MEN, 2017), que a su vez retomaron la serie de “Orientaciones pedagógicas” (MEN, 2014a, 2014b y 2014c) presentadas cuando la estrategia “De Cero a Siempre” aún no era política de Estado.

Los lineamientos curriculares son parte de la materialización del discurso de la política sobre la educación, qué se espera de sus postulados y de los sujetos inmersos en dicha ecuación, un deber ser al que se aspira que todos los

implicados lleguen. De ahí que los lineamientos establezcan una forma de regular las actividades, los aprendizajes esperados, las asignaturas sugeridas y los alcances básicos; requisitos que cambian diametralmente desde el discurso del que son creados, de allí que el reconocimiento del niño y de la niña como sujetos de derechos transforme la manera de concebir la educación, ampliando la visión del proceso, brindando una mirada integral, delineando unas prácticas distintas a cuando se concibe la educación para la primera infancia como *la preparación para el presente y el futuro*.

Capítulo VII

La política educativa para la infancia: tensiones entre lo hegemónico y lo alternativo

Cecilia Rincón Verdugo
Ana Virginia Triviño Roncancio

Pensar lo político-pedagógico, los sujetos y las prácticas en el marco de la historia reciente de la educación en Colombia, es situarnos en los desarrollos de las políticas educativas para la infancia en relación con las transformaciones de los sujetos, los discursos y las prácticas pedagógicas. En este contexto, nuevas perspectivas han emergido entre tensiones, continuidades y discontinuidades frente a las propuestas hegemónicas y las respuestas alternativas a las problemáticas y las realidades de la educación de los niños y las niñas.

Nos encontramos ante el surgimiento de discursos y documentos de política desde dos nociones que, aunque se presentan como contradictorias en el marco de la política educativa, se destacan como relationales y complementarias. Reflexionar, entonces, desde lo hegemónico y lo alternativo frente a la política educativa y sus reformas, abre un campo complejo de amplias dimensiones que se entrecruzan entre las huellas del pasado y el presente de la educación, estableciendo relaciones y articulaciones discursivas y prácticas, identificando lo hegemónico de la política educativa y las propuestas alternativas que han surgido en el país desde 1982 a 2015.

Es así como en el discurso de las administraciones de 2004 a 2015, se consideró la educación como medio principal para disminuir la pobreza y alcanzar la equidad social. En este sentido, se encuentra en los diferentes planes sectoriales de educación la alusión a este objetivo, siendo una constante en el discurso de la política pública; un ejemplo de ello es el Plan de Sectorial de Educación

“Bogotá, una Gran Escuela 2004-2008”, que “contempla programas y proyectos encaminados a combatir la pobreza desde la educación, asegurar el acceso y la permanencia de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 10). En este documento se proponía crear condiciones para “el ejercicio pleno del derecho a la educación, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos los habitantes de la ciudad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 13).

Así, los planes del Gobierno nacional y las administraciones distritales sitúan la pobreza como el principal obstáculo para el acceso y la permanencia en el sistema educativo, teniendo en cuenta que estas condiciones se manifiestan en malnutrición y consecuentemente dificultan el acceso al trabajo, la salud y la vivienda, afectando negativamente las capacidades del sujeto niño y el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Otro elemento, de continuidad y que se puede leer como hegemónico en los discursos de las políticas educativas del país, es el énfasis que se le brinda a la calidad de la educación desde los criterios de eficiencia y eficacia, cuyos resultados son medidos por pruebas estandarizadas que desconocen las particularidades del territorio nacional.

Frente a este discurso de la calidad, podemos asegurar que desde la propuesta estatal hegemónica se aleja a la educación de ser un servicio público, un derecho para todos y todas, y la somete a las lógicas mercantilistas y neoliberales de eficiencia y eficacia. En Bogotá, durante el periodo 2008 a 2012, en el Plan Sectorial de Educación “Educación de calidad para una Bogotá Positiva”, se reconfiguró el sentido de la calidad educativa, promoviendo la idea de que el “desarrollo de la educación se inscribe en las políticas generales de la ciudad, cuyos propósitos se han orientado a consolidar la democracia, a reducir la pobreza y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 9). De esta forma, se establece la educación no solo como un medio para reducir la pobreza, sino que se requiere de una calidad para contribuir a la equidad social, en tanto se considera que:

En sociedades con profundas e históricas inequidades sociales, la calidad educativa constituye una condición para mejorar las oportunidades, para lograr una inserción plena en la vida social y productiva, a la vez que contribuye de manera indiscutible al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Hay que señalar que el aporte de la educación de calidad para el logro de la equidad social no sólo se refiere a la superación de condiciones de pobreza y a la ruptura de sus círculos de reproducción, también contribuye a la superación de las diferentes formas de exclusión dadas por la condición de género, étnica, discapacidad u otra situación particular. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 72)

Lo anterior, de acuerdo con lo planteado en el Plan Sectorial de Educación 2008-2012, se traduce en la universalización de la cobertura, brindando una educación con calidad, esto teniendo en cuenta que el “75,2 % de la población atendida por los colegios distritales, incluidos los colegios en concesión y los colegios privados en convenio, pertenece a las categorías sin estrato y a los estratos 1 y 2” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 38). Por lo que la educación oficial de la ciudad atiende principalmente a la población pobre de Bogotá, de allí la importancia de establecer estrategias para reducir la pobreza y contribuir a la equidad social en el Distrito Capital a partir del fortalecimiento de la educación pública con calidad, como un servicio y un derecho.

Esta idea de calidad de la educación emerge como una alternativa en tanto considera que no puede estar determinada solo por los resultados de unas pruebas ajenas a los contextos reales de la escuela y las condiciones sociales de la población. Garantizar y mejorar la calidad de la educación —como lo enunciaba el profesor Abel Rodríguez Céspedes²³— convoca necesariamente la necesidad de optimizar las condiciones materiales y pedagógicas de las instituciones educativas a fin de asegurar su pleno derecho, además del acceso, la permanencia y la disponibilidad de los recursos que permitan a los niños y las niñas, jóvenes y adultos, una formación para la vida.

La calidad de la educación depende, entre otros factores, de las posibilidades organizativas, técnicas y didácticas, cognoscitivas y pedagógicas desarrolladas en los colegios, así como de la voluntad política del Estado, los educadores, la familia, los educandos y las comunidades. [...] la calidad de la educación comprende dos elementos: uno, el de las condiciones y recursos materiales y dos el de las condiciones pedagógicas que tienen que ver con los contenidos y los métodos de enseñanza, la organización escolar, los espacios y los tiempos escolares, los ambientes de aprendizaje y enseñanza. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 72)

Es en este sentido que la propuesta de política educativa para la infancia en Bogotá piensa la calidad de la educación como un camino para luchar contra la pobreza, la inequidad, la injusticia y la exclusión social, en tanto considera que:

23 El profesor Abel Rodríguez Céspedes estuvo a cargo de la Secretaría de Educación de Bogotá durante los períodos 2004-2008 y 2008-2010. Reconocido como líder pedagógico y político, es tal vez quien más conoce la realidad y política educativa en el país. Fue líder del Movimiento Pedagógico, donde vio la posibilidad de consolidar y concretar las propuestas, no solo de la Ley General de Educación de 1994 y la Constitución Política de 1991, sino aquellas que emergieron del movimiento y del magisterio colombiano, por ello los Planes Sectoriales de Educación “Bogotá una Gran Escuela” y “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”, recogen y materializan las propuestas que desde la década de los ochenta se han considerado como una reforma educativa que propende por la defensa de la educación pública con calidad.

[...] para lograr una educación de calidad, es necesario atender este conjunto de factores cuyo abandono histórico ha provocado bajo rendimiento y aumento de las cifras de deserción, mortalidad académica y, por supuesto una precaria calidad de la educación, [...] la calidad de la educación depende del colegio, de sus maestros, de los estudiantes, de la familia, de la organización y el funcionamiento del sistema escolar y de otros factores externos al espacio escolar [...] como el contexto social, los espacios culturales, las políticas públicas, las concepciones y las prácticas sociales y económicas del país. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, pp. 72-73)

En este sentido, tener como fundamento de la política educativa para la infancia el derecho a una educación de calidad, implicó entender la educación como un sistema complejo, integral y permanente, que convoca a todos los sectores de la administración pública, incluyendo los espacios de los jardines y colegios, en los cuales no solo se construyen aprendizajes, sino que se reconocen a los niños y las niñas como ciudadanos y ciudadanas autónomos en el marco de la cultura global, nacional y local.

Así, la calidad de la educación como una experiencia alternativa es entendida como un derecho que suscita y orienta las acciones de la política y los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia la dignificación de los sujetos, además brinda a los niños y las niñas la posibilidad de aprender en condiciones dignas, promoviendo ambientes de aprendizaje enriquecidos.

Lo anterior demanda que se transforme en todos los niveles y ciclos del sistema educativo las condiciones pedagógicas a fin de superar el dilema entre cobertura y calidad. Una disyuntiva que ha estado presente en la historia de la política educativa del país, en tanto desde la propuesta del Estado nacional se ha privilegiado la cobertura como parte de la política educativa, sin mediar las condiciones materiales, pedagógicas y de calidad en las cuales los aprendices acceden a la enseñanza —por ejemplo, el parámetro que indica que el número de estudiantes por curso es de 40 a 45—.

De igual forma, se señala que la responsabilidad central en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje está a cargo de los directivos docentes y maestros a partir del desarrollo de su práctica pedagógica, pues son ellos —los maestros, entendidos como sujetos de saber y praxis— los encargados de promover las transformaciones pedagógicas para elevar la calidad de la educación. Con esta perspectiva, la mencionada política educativa devuelve el papel protagónico a los docentes, haciéndolos nuevamente sujetos pedagógicos y políticos, pues se rescatan los planteamientos del Movimiento Pedagógico, en donde la cualificación y la formación del profesorado aparecen como condiciones necesarias e indispensables para el aumento de la calidad del contexto educativo.

La propuesta alternativa de Bogotá centró también sus acciones en la posibilidad de materializar en el espacio escolar los fines y objetivos de la educación

acordados por la sociedad y establecidos en la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación en tanto estos discursos dieron paso a la reforma educativa de los años noventa y se presentaron como marco para el desarrollo de la política educativa para la infancia.

En este contexto se buscó, a través de diferentes proyectos²⁴, que los currículos escolares estuvieran orientados por los intereses y las demandas de aprendizaje de los niños y las niñas, así como por sus condiciones cognitivas, socioafectivas y físicas, con lo cual se buscaba vincular a la institución educativa y a los maestros al gran propósito de mejorar la calidad y lograr la contribución real y efectiva de los ciudadanos alrededor del propósito de elevar sus condiciones de vida y hacer de la educación un ejercicio democrático, participativo y de desarrollo social para todos.

Esta idea de calidad de la educación en Bogotá es continuada en el Plan Sectorial de Educación 2012-2016 “Calidad para todos y todas” de la administración de Gustavo Petro, la cual considera como base fundamental la construcción de equidad en la ciudad. De esta forma, la educación de calidad pasa a ser la protagonista en la lucha contra la pobreza y el alcance de la equidad, en tanto posibilita la movilidad a una mayor igualdad social y se conforma como multiplicadora de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Entretanto, el Plan Sectorial de Educación 2012-2016 hace énfasis en ofrecer una educación de calidad para “los niños, niñas y jóvenes en desventaja y en situación de vulnerabilidad, pues constituye la principal palanca para reducir la desigualdad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b, p. 2). Emerge nuevamente en el discurso de la política educativa la condición o situación de irregularidad como principio para la formulación de programas y proyectos de política.

24 El “Plan Sectorial de Educación de Calidad para una Bogotá Positiva” propuso como ejes de la política educativa para elevar la calidad de la educación: **1. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor**, el cual se concreta en programas como: a) Transformación pedagógica para la calidad de la educación, que incluía la reorganización de la enseñanza por ciclos; la especialización de la educación media y su articulación con la educación superior; leer, escribir y hablar correctamente para comprender el mundo; intensificación de la enseñanza del inglés; profundizar el aprendizaje de las matemáticas y las ciencias; fomentar el uso pedagógico de la informática y la comunicación; aprovechar la ciudad como escenario de aprendizaje; fortalecer la formación ambiental para proteger y conservar la naturaleza; evaluación integral de la educación. b) Formación en derechos humanos, democracia, participación, convivencia, interculturalidad y género. c) Inclusión e integración educativa de poblaciones en situación de vulnerabilidad. d) Desarrollo profesional y cultural de los docentes y directivos docentes. e) Fortalecimiento de la Red de Participación Educativa de Bogotá (RedP), de la Red Distrital de Bibliotecas y articulación de las bibliotecas escolares. **2. Acceso y permanencia para todos y todas**, centrado en programas como: jóvenes con mayores oportunidades en educación superior; gratuidad hasta el grado 11; apoyo a estudiantes para ir al colegio; salud al colegio y alimentación escolar. **3. Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios**, con programas como la construcción y conservación de la infraestructura del sector y la dotación del colegio y las dependencias (Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan Sectorial de Educación 2008-2012. Educación de Calidad para una Bogotá Positiva, 2008).

El discurso en torno de la educación y su relación con la equidad social es una constante entre 2004 y 2015, donde se destaca la importancia del acceso a la educación como un derecho fundamental, el cual no se traduce únicamente en cobertura, sino a que los niños, las niñas y los jóvenes de los estratos más bajos de la ciudad, y principales beneficiarios de la educación oficial, accedan a una educación de calidad que les permita desarrollar capacidades para el pleno ejercicio de sus derechos.

En contraste, podemos decir que la política pública para la infancia en Colombia se ha desarrollado entre tensiones y discontinuidades, especialmente porque se orientó a remediar las condiciones intolerables de la vida de los niños y las niñas y la restitución de sus derechos. Solo hasta hace pocos años la política y las leyes para la infancia y la adolescencia en el país consideran acciones para prevenir los contextos de riesgo e irregularidad a los que están expuestos permanentemente.

De acuerdo con lo anterior, es posible establecer la continuidad de la política educativa alrededor de principios como la calidad de la educación, la educación como herramienta para una sociedad más justa y equitativa o la educación con calidad como un derecho de todos y todas. No obstante, como se puede observar, no es una totalidad carente de conflicto, sino que en algunos elementos se presenta dispersión y fragmentación de las ideas, principios y objetos de la política educativa. Es allí, en estos intersticios de la propuesta estatal y hegemónica, en esas dispersiones que se dan fuera de la totalización, que emerge *lo alternativo*.

De esta forma, *lo alternativo* en la política educativa para la infancia se puede establecer como uno de los puntos de fuga que se encuentran en lo hegemónico. Lo alternativo surge, entonces, como respuesta a una problemática: como una experiencia pedagógica que pasa por pensar y promover fines y sentidos diferentes a la educación para la infancia; como una posibilidad de proponer nuevas formas de organizar el sistema educativo y la escuela a través del reconocimiento del maestro como sujeto intelectual y productor de conocimiento; como una vía para organizar la política educativa y promover reformas que alteren o transformen lo instituido, los imaginarios individuales y sociales, las ideas y las representaciones que tienen los maestros y adultos sobre los niños, las niñas y los jóvenes, la educación, el currículo y la práctica. Estos planteamientos alternativos han instaurado novedosos discursos pedagógicos y políticos en relación con la educación y logrado integrar la diversidad cultural, social y política del país.

En este orden de ideas, las propuestas alternativas pueden surgir dentro de las instituciones sociales existentes o a su margen, ya que son respuesta de sujetos individuales o colectivos que se organizan. Así, se puede comprender que lo hegemónico y lo alternativo siempre se halla relacionado, además, por

su carácter cambiante y contingente, lo alternativo puede posicionarse como hegemónico. En este marco, se identifica en el contexto de la política educativa para la infancia una oferta alternativa que se convierte en hegemónica; nos referimos a la gratuidad de la educación oficial en el Distrito.

En cuanto al discurso de la gratuidad de la educación en Bogotá, este inicia como un elemento alternativo e innovador en la educación oficial de la ciudad, que logra su posicionamiento en la administración de Luis Eduardo Garzón, “Bogotá sin Indiferencia, 2004-2008”, y presenta continuidad y mayor cobertura en las gubernaturas siguientes. De esta manera, el Distrito se convierte en pionero en el país en implementar la gratuidad en la educación oficial. Así lo refieren los balances de gestión en el sector:

Bogotá ha logrado uno de los principales objetivos del milenio: garantizar que la educación primaria sea universal, es decir, gratuita y accesible para todos, sin discriminación. [...] A partir del 2007 y en adelante, la educación será totalmente gratuita para los estudiantes de preescolar y primaria, como para todos los estudiantes de Sisben 1, aquellos con necesidades educativas especiales y los que han sido víctimas de conflicto. (SED, 2007, p. 25)

Asimismo, se proyectó continuar con la gratuidad total en todos los grados educativos, meta que se lograría en la administración de Samuel Moreno, “Bogotá Positiva, 2008-2012”.

El gran avance alcanzado durante la Administración Bogotá Positiva, fue dado a partir del año 2010 cuando la Secretaría de Educación del Distrito garantizó el acceso a la educación pública totalmente gratuita a todos los niños, niñas y jóvenes registrados en el sistema educativo oficial; es decir, esta política pasó de ser focalizada para constituirse en una política universal, beneficiando a 1.025.737 estudiantes que dejaron de cancelar los costos relacionados con el cobro de derechos académicos y servicios complementarios que las instituciones educativas oficiales regularmente cobraban para la prestación del servicio educativo. (SED, 2011, p. 7)

Esta política continuó en la administración de Gustavo Petro (2012-2016), en la que, de acuerdo con el Informe de Seguimiento al Plan Sectorial de Educación, “La Secretaría de Educación del Distrito (SED), garantiza el acceso a la educación a los niños, niñas y jóvenes, brindándoles gratuidad total, calidad y beneficios que permitan su permanencia en el sistema oficial y el desarrollo de conocimientos” (SED, 2016, p. 5).

La iniciativa, que nació en la administración 2004-2008, tuvo continuidad, adoptándose como una política de la ciudad en materia de educación. Entre tanto, en el transcurso de los gobiernos del presidente Santos (2010-2014 y 2014-2018), se volvió una estrategia para garantizar el acceso y la permanencia en todo el territorio nacional, es decir, lo alternativo logró permear lo hegemónico y convertirse en parte de este.

Otro de los elementos de la política educativa para la infancia en Colombia que se teje entre lo hegemónico y lo alternativo es la construcción que desde los lineamientos pedagógicos y curriculares se hace de los sujetos y las prácticas en las aulas. Estos documentos han cobrado una importancia significativa desde 1998 como orientadores del quehacer y el decir de la enseñanza y el aprendizaje en las instituciones educativas y el aula de clase.

Aunque los documentos de lineamientos curriculares señalan que no pretenden ser una receta nacional para la elaboración del currículo y el plan de estudio en las instituciones educativas, tratan de señalar aspectos fundamentales para que las comunidades puedan construir y organizar participativamente su propuesta curricular, de modo que constituyan un instrumento para el desarrollo del gran proyecto institucional (MEN, 1998b, p. 40).

En los mismos documentos se ratifica la legitimidad de su función y poder en la definición de la cultura que orienta los contenidos curriculares, sin embargo, se precisa que

En virtud de la autonomía curricular las comunidades educativas ejercen ahora ese poder y tienen la oportunidad de hacer esa selección negociada [...]. Por consiguiente el currículo incluirá además de los elementos de la cultura local, regional y nacional, elementos de la cultura planetaria. (MEN, 1998b, p. 41)

En este sentido, los lineamientos se asumen como documentos construidos y emitidos por el Ministerio de Educación Nacional con el fin de regular y garantizar el servicio de la educación y su calidad en el país a partir de la Ley General de Educación. No obstante, también se pueden leer como una propuesta de homogeneizar la educación, en donde se dictamina que todos los estudiantes aprendan lo mismo al mismo tiempo, mientras se deja de lado el reconocimiento de las particularidades propias de los diversos contextos sociales, económicos y culturales del país.

En el marco de esta propuesta de creación de los lineamientos pedagógicos se incluye también la educación preescolar, que es referida en La Ley General de Educación como aquella que se imparte entre las edades de 3 a 5 años. En este marco regulatorio, se considera como obligatorio en el sistema de educación pública garantizar mínimo el grado de preescolar. En este sentido, a fin de garantizar el cuidado y la atención, así como el derecho a la educación, el MEN decidió formular indicadores de logros curriculares para el nivel de preescolar (MEN, 1996b).

Dichos indicadores, que orientan la evaluación, en su propuesta atienden el desarrollo integral de los niños en cinco dimensiones: corporal; comunicativa; cognitiva; ética, actitudes y valores; y estética. Estos aspectos se convierten en el horizonte para la exigencia de aprendizajes homogéneos.

Desde los indicadores para la educación preescolar se puede evidenciar una propuesta hegemónica de desarrollo humano, que se conjuga con algunas ideas alternativas en tanto esta se considera como el centro de todo proceso social, económico, cultural o político. Adicionalmente, se concibe que una de las funciones de la educación para la infancia es lograr que cada uno de los sujetos dirija su propio desarrollo en el marco del progreso de la sociedad. Estos argumentos finalmente definen la construcción y promulgación de los indicadores, lineamientos pedagógicos y curriculares y estándares.

Dichos planteamientos reconocen la necesidad de armonizar las prácticas con los discursos de la política a fin de garantizar la educación y atención de la primera infancia, además de llevar ideas instituyentes de una nueva forma de trabajar con los niños y las niñas, como lo señala el documento No. 19 “Referentes técnicos para la cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. La cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia” (MEN, 2014a), el cual hace parte de los referentes técnicos para la cualificación del talento humano que acompaña la primera infancia:

Durante los últimos quince años Colombia ha venido afianzando procesos para hacer que la primera infancia ocupe un lugar relevante en la agenda pública, lo cual ha derivado en la consolidación de una política pública cuyo objetivo fundamental ha sido la promoción del desarrollo integral de las niñas y los niños de primera infancia. Esta política se expresa en atenciones, ofertas de programas y proyectos que inciden en la generación de mejores condiciones para las niñas, los niños y sus familias en los primeros años de vida, constituyéndose en una gran oportunidad de desarrollo integral para ellos y ellas y para el desarrollo sostenible del país. Desde el año 2009, el Ministerio de Educación Nacional, mediante la formulación de la Política Educativa para la Primera Infancia, abrió un camino para visibilizar y trazar acciones que buscan garantizar el derecho que tienen todas las niñas y los niños menores de seis años a una oferta que permita el acceso a una educación inicial de calidad. (MEN, 2014a, p. 9)

Como correlato de este discurso de la política nacional, en Bogotá, en el documento que da alcance a la política pública de infancia, “Quiéreme bien, quiéreme hoy, porque la infancia solo se vive una vez” y “Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito”, presentado en el gobierno del Alcalde Mayor, Samuel Moreno Rojas (2008-2011), se centra la mirada en extender la atención educativa a los niños y las niñas de 3 y 4 años como complemento a la educación preescolar a través de los jardines de la Secretaría de Integración Social y del ICBF. En estos documentos se afirma que “el objetivo fundamental de la educación inicial es potenciar el desarrollo de los niños y las niñas, se hace referencia, entonces, a promover, acompañar, favorecer y fortalecer las actividades propias de la primera infancia” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 51).

En este documento, que concreta la política educativa para la primera infancia, discursivamente se observa una propuesta que promueve la articulación entre las prácticas pedagógicas y las acciones que devienen de la misma política, en la que se plantea un sentido de “cambio y progreso” hacia una mejora en materia de educación para la infancia, como se señala a continuación:

El contenido de este Lineamiento es abordado desde la experiencia institucional acumulada, el conocimiento y las apuestas conceptuales del Distrito Capital en relación con la pedagogía y la educación dirigida a la primera infancia, al igual que los aportes teóricos, políticos y normativos del orden nacional e internacional. Esta publicación, pretende llegar principalmente a los jardines infantiles, colegios y ámbitos en los cuales la primera infancia está presente. Por ello brinda orientaciones que apoyen el trabajo de las maestras y los maestros y que aporten en la estructuración de su quehacer pedagógico. Es un imperativo la generación de espacios de reflexión y discusión docente que tengan impacto sobre el discurso y las prácticas que han caracterizado la educación inicial. (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a, p. 6)

De una u otra manera, aunque estos documentos que concretan la política educativa conllevan una idea o significación de niño y niña, infancia y educación, acorde con lo propuesto por la Constitución Política y la Ley General de Educación, en su afán de normatizar, regular, y respondiendo a un principio de eficacia y eficiencia del sistema educativo, se hace excluyente y profundiza la desigualdad de oportunidades para una educación de calidad en tanto no se reconoce la diversidad cultural y social de los niños y las niñas en nuestro país.

Tanto así que para un sector del magisterio colombiano, de intelectuales y pedagogos, la promulgación de estos documentos reguladores fue una estrategia hegemónica que desmontaría la autonomía que consagró la Ley General de Educación, a la que el profesor Abel Rodríguez Céspedes denominó “contrarreforma educativa”. Según el maestro, este escenario esencialmente consistió en debilitar los PEI y transformar la función de los directivos docentes, asimismo, señala que mediante los lineamientos curriculares y estándares se redefinieron desde el nivel central los currículos y los sistemas de evaluación en el aula de clase, con lo cual se terminaría por diluir la comunidad educativa y su papel fundamental en la organización pedagógica, curricular y administrativa de las instituciones educativas (Rodríguez, 2015, p. 13).

Sin embargo, en la política educativa para la infancia del Distrito Capital, con la propuesta de los “Lineamientos para la educación inicial” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010a), “Los lineamientos para la educación indígena” (Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS, 2010b) y la formación de las familias, se buscaba reconocer e incorporar el concepto de diversidad en la política educativa. Esto definiría los lineamientos como una propuesta alternativa para llevar a las instituciones educativas herramientas que orientaran el trabajo, la educación, la

protección y el cuidado de los niños y las niñas de 0 a 6 años, garantizando con ello el pleno desarrollo de sus capacidades desde la diferencia, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad cultural.

Otra tensión manifiesta en el discurso de la política educativa en Colombia es la que se configura entre la noción de una política asistencialista y la idea de una política de educación para la primera infancia. El asistencialismo centra su prioridad en la atención de los niños y las niñas en cuanto a la alimentación, el cuidado y la higiene, que deviene o encuentra su correlato en la propuesta de una política para la infancia en situación de irregularidad y vulnerabilidad. Este planteamiento se presenta en el discurso del Estado desde la década de los setenta y se ha mantenido durante los últimos treinta años, aunque matizado por la noción de “restitución y garantía de los derechos” de los niños y las niñas en condiciones desfavorables.

El asistencialismo se asume como un criterio de la política que hunde sus raíces en las condiciones de vida de nuestros niños, el mantenimiento del conflicto armado y la cultura de la violencia hacia la infancia. En este contexto se convierte en un discurso hegemónico, en el cual el cuidado de los niños y las niñas en primera instancia se consideraba responsabilidad exclusiva de la familia, aunque luego pasa a ser responsabilidad del Estado, como garante de derechos y suplemento de las condiciones materiales:

En relación con la primera infancia el Estado debe ocuparse de asegurar la vida y la supervivencia de los niños y niñas, diseñar mecanismos que aseguren su atención nutricional, servicios de salud, un entorno familiar responsable y respetuoso, y cuidado oportuno y adecuado que permita a los más pequeños estar en espacios seguros y positivos mientras sus padres y madres trabajan. (SED, 2006, p. 3)

Sin embargo, en los intersticios de la política educativa para la infancia, que busca garantizar el derecho a la educación, emerge la idea de que la atención, el cuidado y la protección de la primera infancia no debe centrarse solamente en dar vía a las condiciones de subsistencia, sino que es necesario que la educación se incorpore como estrategia para desenvolver las capacidades de los niños y las niñas, ya que es en esta edad que se requiere empezar los procesos de desarrollo que favorecen su inclusión en los sistemas educativos formales de las instituciones escolares.

Así, como lo refiere la Secretaría de Integración Social, en la realidad política del país pareciera que estas ideas sobre la atención, la protección, el cuidado y la educación de la infancia se encuentran marcadas por la clase social. El asistencialismo entonces se orienta en gran parte para las clases menos favorecidas que llegan a las instituciones oficiales, asumiendo con ello la pobreza como algo individual y no como un problema de carácter estructural, de toda la sociedad.

Entretanto, en los jardines y colegios donde asisten los niños y las niñas de clases más favorecidas, se privilegia el desarrollo de modelos pedagógicos que potencializan el desarrollo integral del niño, pues en estos contextos la atención y el cuidado de la infancia es garantizado por las familias. Con estas ideas se sustenta la diferenciación social aún en nuestros días.

Esta situación también se evidencia en la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS, 2003), pues en 2003 presentó el documento “Desarrollo infantil y educación inicial”, donde se consagró el concepto de educación inicial acorde con los planteamientos internacionales. En este texto se destacó que la educación inicial no implica la escolarización del niño, por el contrario, esta es una respuesta educativa a la necesidad de cuidado y desarrollo en la primera infancia. Además, se bosquejó que la educación inicial no puede darse al margen de la familia, que cumple una labor fundamental en el desarrollo integral del niño.

De esta forma, la atención de los niños y las niñas menores de cinco años deja de ser exclusiva de la familia. El Estado así incursiona, mediante el discurso de la protección y garantía de derechos de los niños y las niñas, en espacios que se consideraban exclusivos del ámbito privado. En este sentido, se identifica una tensión entre lo que tradicionalmente se presumía como atención —ligada al cuidado y la provisión de elementos esenciales para la satisfacción de las necesidades de los niños y las niñas— y lo educativo —relacionado con el despliegue de estrategias de educación que permitan a los niños y las niñas el fortalecimiento de sus capacidades, y con ello su completo desarrollo—.

Esta tensión entre el asistencialismo como una propuesta hegemónica y la educación para el desarrollo integral del niño y de la niña como una propuesta alternativa, encuentra en la política educativa del Distrito un punto de equilibrio a partir del discurso de atención integral. En este sentido, la SED menciona que “la educación no se agota con la prestación de un servicio institucional en el ámbito de la escuela, sino que además exige la creación de unas condiciones satisfactorias para el cuidado de la salud, la seguridad, la nutrición básica y el respeto por todos los derechos fundamentales” (SDIS, 2013, p. 6) de los niños y las niñas, que además se encuentran consagrados en la Constitución y el ámbito internacional. Esta perspectiva es asumida por la política nacional para la infancia “De Cero a Siempre”.

Por último, en el marco de esta reflexión, otro elemento de la política educativa para la infancia, que se configura y reconfigura entre lo hegemónico y lo alternativo, tiene que ver con la significación y el sentido del papel que juegan los maestros en su desarrollo.

Así, la política educativa desde 1982 a 2015, ha convocado al maestro a pensar en el quehacer propio como una experiencia que lo lleve a proponer nuevas formas de organizar la escuela, las rutinas escolares y las prácticas pedagógicas

en los tiempos y con la velocidad con que cambian los discursos y las políticas educativas. Sin embargo, esta exigencia ha encontrado una resistencia en el marco del magisterio, ya que muchas de las políticas son propuestas solo por el tiempo del gobierno de un grupo político, dificultando la continuidad de propósitos, programas y proyectos. Esta dinámica de la política educativa en el país es vista por el mismo MEN como un obstáculo para pensar en alternativas que mejoren la calidad de la educación. De esta manera lo señala:

[...] el pensamiento y el discurso cambian mucho más rápidamente que las rutinas escolares y las costumbres, y porque las propuestas teóricas enfatizan el deber ser y pocas veces nos advierten sobre cómo sortear las dificultades que presenta la búsqueda de propuestas alternativas. (MEN, 1998b, p. 19)

Es en el marco de esta tensión o contradicción que los maestros deben realizar su quehacer, y como lo advierte el discurso de la Secretaría de Educación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 72) son ellos y los directivos docentes los responsables de la calidad de la educación en las instituciones educativas y el aula de clase.

Desde el discurso hegemónico del neoliberalismo y la globalización, los maestros son obligados a incorporar cada cuatro años reformas, planes y proyectos que devienen de las administraciones, además de rendir resultados en el marco de la evaluación, que es pensada desde la eficiencia y la eficacia del sistema educativo orientado desde la propuesta del mismo modelo económico y político.

En esta dinámica de la política educativa para la infancia se han diluido principios e ideales de la educación planteados en la Ley General de Educación, como la autonomía institucional y el reconocimiento del sujeto maestro como productor de saber y no como un hacedor de tareas. En dicha normatividad se ha establecido una trama compleja entre el discurso y la práctica, puesto que en textos como el de los “Lineamientos generales de procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas” (MEN, 1994a), la política educativa está reconociendo al maestro como sujeto intelectual y productor de conocimiento, permitiéndole alterar o transformar lo instituido en la década anterior —en la que era visto solo como ejecutor y operador de currículo—. Así lo enuncia el siguiente párrafo:

El Ministerio de Educación tiene la misión de procurar que las instituciones educativas crezcan, tomen las decisiones acertadas. Las comunidades ya no tienen que esperar a que alguien les indique qué pensar y hacer, sino que deben asumir responsabilidades y decisiones educativas. Los docentes van a ejercer responsablemente su autonomía y promover, en la práctica, más el aprendizaje que la enseñanza. El estudiantado irá tomando conciencia de que muchas cosas de su formación dependen directamente de él y de que por consiguiente su participación es indispensable en su proceso educativo. (MEN, 1998b, p. 16)

Al mismo tiempo, en el texto se ratifica su función de organizar y normatizar la educación pública, a fin de cumplir las metas de calidad educativa propuestas en el marco de la hegemonía que ejerce el MEN desde la emisión de la Ley General de Educación en el país, en la que establecen articulaciones entre el discurso, la práctica y las actuaciones de los sujetos maestros, señalando que:

Nosotros tenemos que seguir explicitando nuestros interrogantes y construyendo respuestas en todo momento, época o circunstancia, cuando tratamos asuntos generales de la educación y también cuando nos ocupamos de algo particular de ella. Si todos estos cambios se hacen a tenor de las normas, entonces se afirma que ellos son de carácter legal. (MEN, 1998b, p. 18)

En el marco de la tensión entre la autonomía y la regulación de la organización escolar y la práctica pedagógica, se observan discursos alternativos creados por organizaciones ajenas al Estado, que señalan como fundamental para el desarrollo de una política educativa para la infancia la organización de la comunidad en torno de un bien común, que sería la calidad de la educación y la garantía del derecho de todos y todas. En consecuencia, se indica que:

En Colombia durante finales de la década pasada e inicios de esta, la temática de primera infancia perdió atención en varios sectores de la acción pública. Para superar tal situación un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y el gobierno nacional y de Bogotá y otras ciudades, emprendieron una serie de acciones que progresivamente han involucrado a un número creciente de organizaciones. (Abello y Acosta, 2006, p. 2)

Asimismo, en documentos de política pública, como el de la “Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá D. C., 2011-2021” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a), se destacan discursos alternativos que buscan organizar un entramado de relaciones entre los adultos, los niños, las niñas y los adolescentes, los maestros y los cuidadores como agentes de la política educativa para la infancia y transformadores de la realidad de los niños y las niñas de nuestro país:

La construcción de un discurso y una acción en clave de política poblacional encuentra antecedentes explícitos desde 1997, cuando el Gobierno distrital a través de la Consejería para Asuntos Sociales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, planteó unos lineamientos que recogían información básica sobre la situación de la infancia pero, sobre todo, hacia una invitación a las instituciones y a diferentes actores de la ciudad para comenzar a tejer nuevas relaciones que permitieran alrededor de los niños, las niñas y los adolescentes, entendidos como sujetos significativos, actuar de manera sinérgica y eficiente. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a, p. 9)

Se puede, entonces, identificar que los documentos de política y las propuestas curriculares que se emiten en el marco de la política educativa para la infancia a nivel nacional y distrital en Colombia, durante el periodo 1982 a 2015, son concebidas por las entidades como apuestas instituyentes que tienen la intención de convertirse en el debe ser de la educación.

Estas apuestas nacen en muchas ocasiones como propuestas hegemónicas, pero en el momento de llegar a los discursos y las prácticas de los maestros que educan a los niños y a las niñas chocan con las realidades institucionales, sociales y culturales de los contextos —aunque se quedan cortas—, lo cual hace que en este intersticio de la aplicación de la política educativa se plantea la existencia de algunas crisis, en las cuales emerge lo alternativo como respuesta a las problemáticas de la concreción de la política.

Como hemos visto a través de esta reflexión, las propuestas surgen de la mano de las comunidades, los académicos y los grupos sociales, que se instituyen no solo en el ámbito de los espacios de atención para la infancia, sino que en ese movimiento sincrónico y diacrónico de la historia de la educación logran atravesar las mismas políticas educativas y se instalan como reformas educativas.

En el marco de la política pública de infancia en Colombia entre 1982 a 2015, se observa cómo la atención a la primera infancia cobra relevancia mientras se manifiesta a través de los proyectos y la inversión de cada gobierno. Frente al desarrollo infantil y la educación inicial, el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 (PNDE) (República de Colombia, 2006b) propone dentro de sus ejes esenciales: a) garantizar, desde una perspectiva de derechos, la oferta de atención integral y, por ende, la educación inicial a los niños y las niñas menores de siete años, a través de acciones articuladas con otros sectores corresponsables; b) consolidar la atención integral y la educación inicial, como un propósito intersectorial e intercultural en el que el sistema educativo articule las instancias del orden nacional, regional y local, públicas y privadas, otorgando responsabilidad a todos los sectores que conforman una sociedad, en la garantía de los derechos de la infancia y afirmando que es el sector educativo el responsable de coordinar las acciones de todos los demás; c) garantizar el cumplimiento de requerimientos básicos para la atención integral y la educación inicial, en diferentes modalidades, de acuerdo con sus contextos y características particulares. Los requerimientos básicos hacen referencia a infraestructura, dotación de mobiliario y material didáctico, talento humano, modelos pedagógicos y todos aquellos aspectos que tienden a garantizar una atención integral de calidad; y d) hacer de la educación inicial una prioridad de la inversión económica nacional, regional y local.

A partir del año 2000, cada gobierno local y nacional ha dado a la política de infancia en el país un nombre y un énfasis, haciendo que el discurso sobre los derechos y la práctica jurídica sobre la infancia se convierta en un contenido constitutivo de enunciados, dominios, objetos y acciones sociales, económicas y culturales hacia la niñez, con el fin de conseguir mejoras sustanciales en su calidad de vida a partir de la garantía de los derechos y las posibilidades de su aplicación.

En este camino, hoy, de cara a las reformas educativas, se constata que la educación de la infancia es una tarea inaplazable, que aunque ha sido abordada por la política pública frente a los retos y compromisos asumidos a nivel

internacional —como lo señala la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (República de Colombia, 1996, pp. 139-140)—, la educación inicial continúa presentando problemáticas, como la baja cobertura y distribución inequitativa de la existente; la desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia; la prevalencia de la falsa idea de que es fácil educar a los niños pequeños y que por ello cualquiera puede hacerlo, sin tomar conciencia de la importancia decisiva que tiene la educación temprana en el desarrollo humano, ni en los perjuicios que una formación inicial defectuosa puede causar; la carencia de infraestructura y apoyo tecnológico y de material pedagógico adecuado para el fomento de la creatividad en las primeras fases del ciclo vital; y la inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales, además de competencias o deficiencias mentales y sensoriales.

Igualmente, después de veinte años de haber sido promulgada la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), el Ministerio de Educación aún no ha implementado y garantizado el derecho a la educación de la primera infancia de tres grados: prejardín, jardín y transición²⁵, con lo cual no se cumple el principio de superar las brechas de inequidad social, cultural y económica en nuestro país. Lo anterior pasa por garantizar una educación para la infancia que se comprometa con la eliminación de la desigualdad, permitiendo a todos los niños el ingreso temprano a la escuela y el acceso a las herramientas de la cultura, indispensables para superar el atraso generado en los primeros años de vida.

En este sentido, podemos afirmar que avanzar en la identificación de la crisis educativa es reconocer la dinámica cambiante y contingente del mundo social en el cual se desarrolla la infancia en nuestro país. Este proceso hace posible identificar la ineficacia en un momento determinado de los programas de la política educativa y convocar nuevamente al conjunto social a crear soluciones a fin de resolver los problemas, los fracasos y las frustraciones de las normativas, con el fin de garantizar el derecho de todos los niños y las niñas a recibir una educación de calidad, que permita el desarrollo en todas sus dimensiones. Con el cumplimiento de estos objetivos además se busca la construcción de una educación incluyente, participativa y democrática, que nos lleve a superar las brechas sociales y culturales, la inequidad, y asumir el reto que como sociedad tenemos en el marco del posconflicto.

25 Aunque esta estrategia ha sido un punto fundamental en la agenda política de los diferentes gobiernos, y es una de las condiciones para garantizar la equidad y la igualdad en oportunidades de desarrollo de los niños y las niñas según la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos: marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje”, realizada en Jomtiem (1990), en Colombia ha sido uno de los programas de mayor dificultad en su implementación en el ámbito público, en tanto hace falta infraestructura adecuada y formación del personal encargado de la atención. La educación inicial sigue siendo atendida en su mayoría por el sector privado.

Segunda parte

Hacia un marco interpretativo y metodológico para el análisis de la política educativa



Con este título se presenta el ejercicio teórico y metodológico desarrollado por nuestro grupo de investigación, la articulación de los conceptos claves con el objeto de estudio sobre “las políticas educativas para la infancia en Colombia 1982-2015: sujetos, discursos y prácticas”, y la reflexión que abordan las categorías teóricas asumidas: lo hegemónico, lo alternativo, y las categorías emergentes: sujetos, discursos y prácticas.

Estas nociones ordenadoras —como las consideramos en este estudio— constituyen un trazo que permitió definir la ruta por la que transita en Colombia el conocimiento, las propuestas y las construcciones de la política educativa para la infancia desde preguntas como: ¿quiénes son los sujetos que han promovido y participado en estas reformas educativas?, ¿qué efectos han producido sobre el conjunto de la educación, y de manera particular, en la educación inicial y preescolar?, ¿qué transformaciones en los sujetos, los discursos y las prácticas pedagógicas se despliegan desde las políticas educativas y los programas de gobierno en el marco de esta reforma en educación infantil?, ¿cuáles son y qué dicen los lineamientos, currículos, estándares y documentos de política que se han producido para la educación infantil?

Con esta apuesta teórica y metodológica nos propusimos como tarea ampliar el horizonte desde el cual se interprete y analice la política educativa para la infancia, sus alcances, logros, significaciones y las articulaciones que se cruzan desde la sociedad civil y el Estado, además de los sujetos que encarnan en las instituciones sus intereses y necesidades que esperan sean atendidas en las rutas de la política pública.

De igual forma, este horizonte teórico fue parte central del ejercicio investigativo en tanto constituyó la base para acceder a nuevas formas de saber, producir conocimiento y generar nuevas herramientas metodológicas para la investigación en el campo de la infancia y la política.

Lo hegemónico y lo alternativo: articulaciones discursivas para interpretar la política educativa desde los sujetos, los discursos y las prácticas

En la actualidad, se reconoce de manera frecuente en contextos políticos y sociales el término “hegemonía” para significar ciertas dinámicas y manejos de poderes que ocurren al interior de la sociedad. La hegemonía y lo alternativo son asumidas como categorías de análisis. En este apartado se ahonda en estos términos de manera retrospectiva, aproximándose a su origen y evolución y retomando a sus máximos exponentes: Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, quienes en su texto *Hegemonía y estrategia socialista* (2004), se acercan a su conceptualización a través de un entretejido en la aparición y propagación del sistema capitalista, y su antagónico, el socialismo.

Lo hegemónico

Para Gómez Sollano, Hamui Sutton y Corenstein Zaslav (2013) “lo hegemónico, como eje de análisis, es una noción compleja por ser dinámica, cambiante, contingente, y estar en constante movimiento” (p. 57). Entretanto, para Laclau y Mouffe (1987) “la hegemonía no será el despliegue majestuoso de una identidad, sino la respuesta a una crisis” (p. 31), esto debido a que nace como respuesta a un momento político y social, en un escenario de tensiones sociales, económicas y culturales en el cual se reconoce su complejidad como categoría teórica en la medida en que se torna cambiante, dinámica y en permanente movimiento, ya que permea la sociedad en su totalidad.

Entender esa dinámica, en la cual la hegemonía se incorpora en el marco del debate sobre la teoría política contemporánea, hizo necesario asumir las tesis políticas planteadas por los autores en cuanto establecen líneas de interpretación y comprensión a los fenómenos sociales acaecidos en el mundo desde la Guerra Fría, la desintegración del sistema soviético, las transformaciones sociales y los movimientos que en las últimas décadas en el mundo han configurado la constitución de identidades políticas y sociales.

Dichos fenómenos sociales han puesto en la agenda política nuevos debates “centrados en los nuevos movimientos sociales, en el multiculturalismo, en la globalización y en la desterritorialización de la economía, y en el conjunto de problemas vinculados a la cuestión de la posmodernidad” (Laclau y Mouffe, 2004, p. 7).

A partir de elementos de lo social y lo político estos autores proponen la necesidad de un cambio de paradigma “ontológico”, capaz de explorar e integrar las nuevas articulaciones y problemáticas generadas por el llamado “mundo globalizado” y la sociedad de la información.

Pensar hoy en relaciones hegemónicas exige entender que la presente coyuntura política y social está lejos de reflejar el único orden social natural o posible; se trata entonces de comprender que la realidad es la expresión de una cierta configuración de las relaciones de poder que son el resultado de jugadas hegemónicas por parte de fuerzas sociales específicas que han sido capaces de implementar una transformación profunda en las relaciones entre las corporaciones capitalistas y los Estados nacionales: *la hegemonía puede ser desafiada...* se requiere la presencia de alternativas creíbles.

Desde esta perspectiva miramos cómo la política educativa para la infancia en Colombia, durante el periodo 1982 a 2015, se ha configurado entre lo hegemónico y aquellos desafíos que se han realizado a la política nacional, mientras se instauran alternativas que buscan cambiar, mejorar y crear un mundo para los niños y las niñas, como agentes y garantes de derechos.

Pensar la hegemonía en el marco de un estudio sobre la política educativa para la infancia en Colombia nos ubica en las construcciones donde se reconoce que lo hegemónico es un eje de análisis, una noción y una lógica de pensamiento complejo, por ser histórico, dinámico, cambiante y contingente. Es un campo teórico que permite entender las dinámicas sociales que se tejen entre los sujetos en su acción social, las relaciones de poder y de dominación.

En este sentido, como campo teórico, y siguiendo a Gramsci (1975)²⁶, la hegemonía abarca no solo las formas económicas y políticas, sino que impregna las formas de pensar, actuar, de conocer y las prácticas sociales, es decir, lo

26 Se retoma inicialmente a Gramsci, en tanto Laclau y Mouffe (2004) centran gran parte de sus desarrollos teóricos en la propuesta gramsciana en torno de la hegemonía.

hegemónico se manifiesta como la capacidad que tiene un grupo social en el poder de sumar a sus intereses las voluntades de los demás grupos sociales, imponiendo así su ideología, su ética, sus formas de ver el mundo, sus prácticas y sus constructos culturales. Para lograr este propósito, se utilizan las instituciones sociales, como la escuela, la iglesia, los medios de comunicación, entre otros, lo que configura una conciencia producto de un proceso social.

Entonces, lo hegemónico no solo se trata del grupo social dominador, sino de las relaciones que se establecen entre ellos y las clases subordinadas a partir de los vínculos de poder entre el consentimiento y la dominación, lo que lleva finalmente a la legitimación, bien sea por la fuerza, o a través del consenso, de la ideología hegemónica. En resumen, para Gramsci (1975) la hegemonía es definida como la habilidad de dirigir política y moralmente y dominar mediante diversas alianzas a otros grupos sociales.

Consecuentemente, la hegemonía es una forma de organización desde donde se instala la unidad social y se establece una visión de sujeto como expresión y parte de una totalidad integral de la sociedad. En este sentido, las características individuales y sociales dependen, como lo sostiene Laclau y Mouffe (2004), de la manera como se conciba esta organización: desde una disposición que nos conduce a una nueva forma de unidad o que esta sea contingente y externa, en la que diversos escenarios sean considerados como momentos fundamentales para una totalidad que los trasciende (p. 130).

Por lo tanto, la hegemonía conlleva una concepción de lo inteligible que es el mundo social, en donde se ubica el espacio social en continuidades, discontinuidades y rupturas, un paradigma en el que lo hegemónico emerge en la superficie como un movimiento social en el cual se negocia entre los sujetos las articulaciones discursivas que pueden ser en un momento determinado contradictorias.

Desde esta perspectiva, “lo social es concebido como espacio discursivo, es decir, que haga posibles relaciones de representaciones que son estrictamente impensables dentro del paradigma fisicalista o naturalista para adquirir una importancia capital” (Laclau y Mouffe, 1987, p. 11). Por lo tanto, en este paradigma de lo social debe existir una mediación discursiva, entendida como las condiciones de la representación que establece las relaciones entre los sujetos. Así pues, la formación social considera que esta:

[...] no es una totalidad gobernada por un principio de organización, determinación en la última instancia, causalidad estructural o cualquier otro. Debe ser concebida como una serie determinada de relaciones de producción conjuntamente con las formas económicas, políticas y culturales que aseguran sus condiciones de existencia. Pero no es necesario que estas relaciones de existencia sean aseguradas, y no hay ninguna estructura necesaria de la formación social en la que estas relaciones y formas deban combinarse. En lo que respecta a las

clases [...] si ellas son concebidas como clases económicas, como categorías de agentes económicos que ocupan posiciones definidas de posesión o separación de los medios de producción, ellas no pueden ser consideradas al mismo tiempo como constituyendo fuerzas políticas y formas ideológicas, o como siendo representadas por estas últimas. (Laclau y Mouffe, 2004, p. 138)

De esta manera lo hegemónico se concreta en el Estado, el cual es un conjunto de organismos que disciplinan, unifican y puntualizan las representaciones y producen unas articulaciones discursivas desde la potencia de una clase social, donde el sujeto es considerado desde la generalidad y se vuelve abstracto como ciudadano.

Como teoría, la hegemonía es un complemento de la doctrina del Estado y el desarrollo de la política, por lo tanto el poder de hegemonizar implica orientar acciones para gobernar a partir de un consenso entre los aliados, mientras que con los grupos que ejercen resistencia y antagonismo se gobierna a través de la coerción. Se tejen así articulaciones discursivas que llevan a la dominación. Desde esta postura, lo hegemónico se encuentra vinculado al discurso neoliberal, en el cual se reduce de manera selectiva la sociedad civil y se abren procesos de exclusión de otros actores en el marco de la política. Estos son los procesos de articulación que se deben tener en cuenta cuando se realiza un análisis desde la categoría de lo hegemónico.

En el marco del estudio de las políticas educativas para la infancia, se puede decir que la hegemonía es una categoría que nos ha posibilitado desentrañar cómo en programas, proyectos y estrategias de las políticas se proyecta una concepción de mundo, de educación, de niño, de maestro; se trata de una serie de nociones que impregnán los distintos espacios e instituciones donde circula la política.

La hegemonía, así, es productora de sujetos, al construir una concepción de mundo en común, en tanto lo hegemónico es constitutivo de la subjetividad de los agentes históricos, capaces de trascender su papel de individuos incorporados a los discursos, las prácticas, la ideología y las creencias propias de una clase social, y que pasan a tener un papel en la formación social de agentes políticos, transformando su identidad como sujetos (Laclau y Mouffe, 1987, p. 13).

En síntesis, lo hegemónico está atravesado por diferentes fuerzas en las que se juega la posición de los sujetos como agentes, su lugar en las prácticas y en las relaciones sociales, así como en los procesos que configuran rupturas, conflictos, resistencias y creación de alternativas.

La política como práctica articuladora

Desde la apuesta teórica de Laclau y Mouffe (2004), el campo de emergencia de la hegemonía son las prácticas políticas articulatorias. La articulación es defi-

nida como una acción que establece relación entre las representaciones sociales²⁷ de los sujetos, sus necesidades, y las apuestas de los grupos sociales en el poder; de esta manera no solo se articula el discurso²⁸, sino la práctica social, y por lo tanto, la política (p. 143).

En esta forma de articulación no se establecen las posiciones diferenciales o de resistencia, por lo que para estos autores de la hegemonía este proceso supone un carácter incompleto y abierto de lo social. La articulación entonces se constituye entre las representaciones que hacen los sujetos y las apuestas o propuestas originadas en los grupos de poder.

Esta es una idea que se contrapone a la perspectiva de una hegemonía que ha logrado cristalizar todos los elementos de las prácticas articulatorias, pues se crea un sistema cerrado de identidades relacionales, en las cuales las posiciones diferenciales de los sujetos están absolutamente determinadas y fijas, con lo cual no se daría paso a la instalación de ninguna práctica hegemónica. Estamos ante un sistema plenamente logrado de representaciones que excluye todo significado flotante, no abre el campo a ninguna articulación, por lo tanto no habría nada que hegemonizar, ya que la repetición dominaría toda práctica al interior del mundo social.

En consecuencia, una relación hegémónica es una particular forma de relación entre los sujetos, que pretende representar la totalidad del decir y el hacer social, y que al ser compartida, ya sea por la vía de la convicción o la coerción, establece prácticas articulatorias que trascienden y se convierten en una representación del mundo social universal, es decir, establece una cadena de equivalencias que la llevan a la universalidad, a lo instituido, a la configuración de una propuesta objetiva de los social.

Es allí donde brota la política como una práctica articulatoria que se extiende entre las fronteras y los antagonismos de la hegemonía, estableciendo límites a esa propuesta planteada como universal. En este sentido, lo político es ontología de lo social, creación en tanto refiere al ser de la sociedad, a la forma como los seres humanos nos relacionamos y construimos el mundo social. Las fronteras o los límites y los antagonismos que surgen en el seno de la política constituyen o abren el camino para nuevas formas de articulación que germinan como alternativas.

27 El concepto de “elemento” en la teoría de Laclau y Mouffe (2004) refiere toda diferencia que no se articula discursivamente.

28 El concepto de discurso refiere una totalidad estructurada de la práctica articulatoria. El discurso consiste en prácticas articulatorias que organizan determinados elementos, que contraen relaciones recíprocas entre sí a partir de esa articulación que organiza y constituye las relaciones sociales. Para Laclau, se trata de todos los elementos del mundo social en una superficie discursiva emergente, donde se distingue el decir (palabras) y el hacer (acciones).

En este orden de ideas, la articulación discursiva que se presenta al interior de la hegemonía es contingente, más no necesaria. Así, la construcción del terreno político es de tipo discursivo, resultado de las relaciones de posición diferencial de los sujetos, contingente, que instala identidades precarias. Es desde la política donde la sociedad no es una totalidad ya plenamente constituida, no es un orden social establecido.

Aquí, un orden social es un intento precario de fijación del sentido, de fijación de las identidades, aunque es a la larga fallido, en tanto desde lo político hay una apertura de lo social, un vacío constitutivo de la sociedad, una imposibilidad de plenitud, de una totalidad que Laclau y Mouffe (2004) denominan “punto se sutura”²⁹.

En este contexto las prácticas hegemónicas van a actuar para construir identidades y prácticas articulatorias en las que se construye la idea de la constitución discursiva de lo social —y lo social en el orden de lo simbólico—, aquí finalmente no existe una literalidad ultima, una interpretación fija y determinada, sino que siempre hay presencia de formas precarias de fijación desde lo simbólico, estableciendo allí puntos de fuga que permiten la renovación del orden social, que puede ser reemplazado por otro.

Desde la propuesta de la hegemonía, la política es un espacio de articulación entre lo social, lo económico y lo político. Se instituyen puntos de fuga, fronteras y límites, significantes vacíos y antagonismos que tienden a ser llenados o completados por propuestas hegemónicas, además se da la constitución y estructuración de espacios políticos en los cuales intervienen de manera distinta dos lógicas: la de la equivalencia y la de la diferencia. Es en este proceso en que se instala la idea del carácter político:

- La lógica de la equivalencia en el campo político tiene la función de simplificar el accionar político, es decir, convierte una serie de demandas particulares que provienen de diferentes sectores o agentes en demandas equivalentes. Desde la política se ofrecen respuestas que buscan superar los antagonismos que pueden emerger por la diversidad de las demandas.
- Por su parte, la lógica de la diferencia se caracteriza porque en ella proliferan demandas particulares, mientras que el sistema trata de absorberlas una a una y dar respuesta desde la particularidad, es decir, que no se constituyan en demandas equivalentes.

Es decir que la política desde la hegemonía es la construcción discursiva que intenta instituir puntos nodales en un espacio social. Las políticas son la expresión de procesos históricos que varían su contenido en función de lograr

29 “Sutura” es un término asumido desde la teoría de Lacan, quien establece que existe una falla originaria en la constitución del ser, un vacío que debe ser llenado. La sutura cierra el inconsciente y lo vuelve determinado.

articulaciones hegemónicas existentes en un determinado momento o atender coyunturas que obligan a ciertas rupturas en el ámbito de lo educativo. Las reformas pueden implicar continuidad, repetición o rompimientos de las políticas existentes en el marco de la hegemonía.

La idea de un nosotros construido a partir de la articulación de las identidades políticas de quienes luchan por la extensión y profundización de los principios democráticos, lleva a cuestionar las formas de identificación que nos permiten definirnos, ya no como integrantes de una clase social, sino como miembros de una comunidad política desde la cual se constituye la idea de ciudadanía como un derecho y un deber.

Lo anterior nos lleva a la pregunta por el sujeto de dicha acción, por lo que la ciudadanía como un derecho y un deber va más allá de un estatus legal. Así lo sostiene Laclau y Mouffe (1987), cuando afirman que la ciudadanía es una “[...] forma de identificación, un tipo de identidad política: algo a construir, no dado empíricamente” (p. 96).

En este sentido, la ciudadanía se convierte en un elemento que produce nuevas prácticas articulatorias al interior de la hegemonía, pues implica que se genere una identidad política común entre personas comprometidas en muy diversas tareas y con diferentes posiciones, vinculadas a un propósito común y a un conjunto de ideales y valores políticos.

El ejercicio de la ciudadanía y la posición que juega el sujeto en el marco de la hegemonía instala la posibilidad de subvertir, transformar e instaurar un orden democrático radical basado en los principios de libertad e igualdad, que tenga como marco de acción una cadena de equivalencias entre los distintos grupos que orientan este fin. Así lo sustentan Laclau y Mouffe (1987): “la visión de una democracia radical y plural que quiero proponer entiende la ciudadanía como una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos” (p. 8).

Tanto las políticas educativas como las reformas tienen como objetivo definir el espacio de lo público, y por tanto regular lo social. En el caso de la política educativa sería una forma de regulación que tiene una intencionalidad discursiva que busca construir un sentido de “cambio y de progreso” hacia una mejora en materia de educación, aunque en la práctica a veces no logre modificar la realidad que pretende cambiar.

En consecuencia, las políticas educativas discursivamente promueven unos imaginarios sociales instituyentes que devienen de una promesa de cambio de lo instituido, que la convierten en reforma al transformar las prácticas y las formas de pensar de los sujetos actores de la educación para la infancia.

En este sentido, cada política y reforma sugiere luchas de poder entre el orden instituido o hegemónico y los grupos o ideas que disputan un lugar en el marco de la hegemonía. Por lo tanto, siempre una política o reforma será una imposición y regulación del orden educativo que podrá ser más o menos negociado con los directamente afectados, puesto que las reformas en el campo educativo implican relaciones de fuerza y disputas que buscan legitimar unas ideas, unas miradas, unas formas de organización, unas prácticas y unos imaginarios sociales sobre la educación y la infancia.

Entonces, las políticas educativas cobran relevancia por su papel en la formación del sujeto, tanto en su desarrollo individual como en la potencialización de sus capacidades sociales. Las políticas educativas se inscriben en el marco amplio de las políticas públicas, sobre ellas existe mucha literatura. Asumimos la siguiente conceptualización por ser coherente con nuestro proyecto:

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del Gobierno y de la oposición. La política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados asuntos, o de buscar influir en ellos. A su vez, parte fundamental del quehacer del Gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Entre los objetivos de los políticos se encuentra el de establecer políticas que impulsen sus compromisos políticos o bloquear aquellas que resulten contrarias a sus objetivos. (Pérez, 2002, citado en Pérez, Uprimmy y Rodríguez, 2007, p. 77)

En este contexto, la política educativa para la infancia se propone legitimar a niños y niñas como sujetos de derechos y políticas. En este sentido, desde la perspectiva de Roth (2002), la política educativa para la infancia se asume como un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables para mejorar la calidad de vida de los niños y las niñas de Colombia, en la que este escenario normativo estructure medios y acciones con la finalidad de orientar las prácticas y los discursos de los sujetos encargados de la infancia, con el fin de modificar su situación y realidad —percibida como insatisfactoria o problemática— y su experiencia de vida.

Lo alternativo

Lo alternativo³⁰ se considera como un enfoque y método de trabajo desde la educación popular y comunitaria, que se ha conceptualizado desde sus inicios en Gramsci. Desde los desarrollos teóricos del programa Alternativas pedagó-

30 Estos referentes teóricos son retomados de las conceptualizaciones realizadas por el grupo de investigación Infancias, en el capítulo de libro “El Movimiento Pedagógico Colombiano: experiencias y producción de saberes” (2016) en: *Reconfiguración de lo educativo en América Latina: experiencias pedagógicas alternativas*. Ciudad de México: UNAM, APPeAL. México-Argentina-Colombia.

gicas y prospectiva educativa en América Latina de la Universidad Nacional Autónoma de México (APPeAL, México-Argentina-Colombia), se hace necesario reconfigurar sus conceptos, de tal manera que sea posible leer prácticas educativas alternativas de grupos, personas e instituciones en tanto construcciones colectivas mediadas por saberes empíricos, académicos, sociales y científicos.

En este sentido, lo alternativo no debe concebirse fuera de lo hegemónico (Laclau y Mouffe, 2004), pues tiene como referente lo institucionalizado y puede surgir en el marco de las propias organizaciones o a su margen. Este se expresa a través de las expectativas y experiencias de los sujetos, que reelaboran los saberes, producen, circulan y transmiten nuevas ideas que impactan de una u otra manera la realidad. De ahí que los sujetos generen procesos alternativos que se articulan en la sociedad con prácticas y saberes, orientando transformaciones que de alguna forma marcan límites a lo instituido y lo reconfiguran.

Afirmamos que lo alternativo no puede pensarse fuera de la hegemonía, ya que es en el marco de los antagonismos, como formas discursivas presentes en las prácticas articulatorias hegemónicas, que se plantean como límites a esa objetividad, donde emergen como oposición o contradicciones, fronteras a las propuestas.

Son esos vacíos o “espacios de sutura”, como lo refieren Laclau y Mouffe (1987), donde se da la posibilidad de nuevas articulaciones que problematizan las relaciones, los intereses y las necesidades de los sujetos, así como las identidades y el accionar de los agentes, que se constituyen en propuestas alternativas.

Estas propuestas se producen en la medida en que los actores sociales al interior de los discursos hegemónicos ocupan posiciones diferenciales-particulares (lógica de la diferencia y lógica de la equivalencia). Esta dialéctica es la que produce los antagonismos sociales, que ponen fronteras y límites al interior de la sociedad. “Nuestra tesis es que los antagonismos no son relaciones *objetivas* sino relaciones que revelan los límites de toda objetividad” (Laclau y Mouffe 1987, p. 14).

En este sentido, el antagonismo aparece aquí como un cambio, una articulación que genera fronteras o divisiones al interior de la hegemonía y puede ser inicialmente una experiencia individual o colectiva que aporta a la construcción de nuevas articulaciones al interior de la universalidad de lo hegemónico. Así, estas nuevas articulaciones se instalan desde la resistencia y el conflicto, que finalmente se orienta ya no desde una identidad de clase, sino desde una identidad política, que busca establecer otro orden social, más justo, en donde prevalezcan las relaciones de equivalencia.

El límite de lo social no puede trazarse como una frontera separando dos territorios, porque la percepción de la frontera supone la percepción de lo que está más allá de ella, y este algo tendría que ser objetivo y positivo, es decir, una nueva diferencia [...] El límite de lo social, debe darse en el interior mismo de lo social como algo que los subvierte, es decir, como algo que destruye su

aspiración a construir una presencia plena [...] Debemos, pues, pasar a considerar la forma en que esta subversión se construye discursivamente, lo que significa, según hemos visto, la determinación de las formas que asume la presencia de lo antagónico como tal. (Laclau y Mouffe, 1987, p. 170)

Pero la presencia de lo alternativo implica también nuevas identidades de los sujetos, puesto que como antagonismo debe romper ese conjunto de articulaciones discursivas que unifican al sujeto y lo concretan en representaciones de clase que lo hacen parte de una generalidad y abstracción como ciudadano, para trascender a integrar una comunidad política con la cual se conviertan en agentes políticos, que busquen subvertir el orden social establecido.

En el campo de la política, lo alternativo es el intersticio en el cual emergen propuestas que establecen el límite de las políticas públicas del Estado. En este sentido se plantean como crisis en las cuales este elemento surge como respuesta a las problemáticas sociales, económicas, culturales y de derechos. De esta forma lo alternativo se puede establecer como los puntos de fuga que se encuentran en lo hegemónico, desde donde se configuran articulaciones discursivas nuevas que buscan anclarse en los sujetos y el colectivo anónimo, en el efecto de compartir representaciones del mundo social que lleven a universalizarse y transformar la realidad.

En las últimas décadas en Colombia hemos sido partícipes de fuertes corrientes alternativas, en lo social, lo político, lo educativo, lo artístico y lo cultural. Se han evidenciado corrientes que se manifiestan en oposición a lo instituido en el campo social, cuestionando los estilos hegemónicos propuestos desde el discurso oficial y desarrollado propuestas alternativas desde instituciones del Estado.

Lo alternativo se puede entender como la forma en que los sujetos individuales y colectivos se constituyen para enfrentar, resistir y proponer nuevas formas de organización y producción social. En el campo social y pedagógico no es algo meramente discursivo, debe entenderse dentro del marco de la hegemonía y de lo instituido. Las propuestas alternativas pueden surgir dentro de las instituciones sociales existentes o al margen de las mismas. Es una experiencia individual y colectiva que aporta a la construcción de un nuevo proyecto cultural y educativo.

En la misma línea, Adriana Puigróss (2003) sostiene que una alternativa responde a una inquietud de búsqueda, a una inconformidad frente a una situación dada, de un anhelo por crear mejores condiciones de vida; una alternativa es algo más que una creación para el plazo corto o mediano, más bien responde a la idea de proyecto de largo alcance, a la creación de propuestas con creatividad que se concretan a través de programas que apuntalan ciertas opciones de solución. Estos proyectos se distinguen por la resignificación y refuncionalización de los saberes con el fin de transformar la realidad.

Lo alternativo surge como respuesta a una problemática, como experiencia pedagógica pasa por pensar y proponer nuevas formas de organizar la escuela, de reconocer al maestro como sujeto intelectual y productor de conocimiento, de organizar la política educativa y promover reformas que alteren o transformen lo instituido, lo hegemónico. Una experiencia alternativa transforma los imaginarios individuales y sociales, las ideas y las representaciones que tienen los maestros y adultos sobre los niños, las niñas y los jóvenes, la educación, el currículo y la práctica. Este proceso instaura nuevos discursos pedagógicos y políticos en relación con la educación, en este caso, para la infancia.

Lo alternativo tiene la capacidad de integrar la diversidad cultural, social y política del país. Así, la política educativa para la infancia se ha convertido en un instrumento del Estado para realizar y cumplir sus obligaciones, mientras que para la sociedad civil se ha configurado como un marco legítimo que le permite exigir al Estado la restitución, garantía y satisfacción de sus necesidades, que son traducidas en derechos.

En este sentido, se considera que es en el intersticio de la aplicación de la política educativa —cuando no se cumple con la garantía plena de los derechos—, que se plantean las crisis, en las cuales emerge lo alternativo como respuesta a las problemáticas sociales, económicas, culturales y de derechos. Propuestas, como hemos visto, que se configuran a través de la reflexión, y que surgen de la mano de comunidades, académicos y grupos sociales que se instituyen no solo en el ámbito de los espacios de atención para la infancia, sino que en el movimiento sincrónico y diacrónico de la historia de la educación logran atravesar las mismas políticas educativas y se instalan como reformas educativas.

De esta forma, lo alternativo en la política educativa para la infancia se puede establecer como un punto de fuga que se encuentra en lo hegemónico, como respuesta a una problemática, una experiencia pedagógica que pasa por pensar fines y sentidos diferentes a la educación para la infancia, además de proponer nuevas formas de organizar el sistema educativo, la escuela, reconocer al maestro como sujeto intelectual y productor de conocimiento, organizar la política educativa y suscitar reformas que alteren o transformen lo instituido, los imaginarios individuales y sociales, las ideas y las representaciones que tienen los maestros y adultos sobre los niños, las niñas y los jóvenes, la educación, el currículo y la práctica.

Sujetos e identidades en las políticas educativas de infancia

Reflexionar sobre la política educativa para la infancia en Colombia durante los últimos treinta años requirió construir un escenario que permita mirar sus transformaciones, reformas y contrarreformas a la luz de los procesos histórico-sociales que han configurado a los sujetos de la educación, que como gestores

y agentes de la política han encarnado en sus discursos, acciones y prácticas la estrecha relación entre lo hegemónico y lo alternativo en la constitución de la reforma educativa, pedagógica y social para la infancia.

Así, preguntamos por ¿quiénes son los sujetos que han promovido y participado en estas reformas educativas?, ¿cómo han sido considerados los niños, las niñas y los maestros en el marco de la legislación y la política educativa en el país? y ¿qué transformaciones se han producido desde las políticas educativas para la infancia en los sujetos y sus prácticas? Estos son los ejes que nos llevan a problematizar el devenir de la política educativa para la infancia en el país.

Entonces, dar respuesta al interrogante sobre los sujetos considerados actores de la política educativa para la infancia, así como los sentidos, significados e imaginarios que de ellos se han construido a través del dispositivo político en el país, hizo ineludible situar el concepto de sujeto desde el punto de vista histórico-social y de experiencia.

Desde Castoriadis (2002), el ser humano (sujeto) tiene una triple condición: es un ente biológico, psíquico y sociohistórico. Son condiciones que se ponen en juego para estructurar el mundo, lo imaginario y las significaciones imaginarias, que son construcciones de sentido a partir de las cuales el sujeto cimenta un mundo propio, donde se da una creación espontánea de formas, imágenes y figuras, representaciones que le permiten suplir sus necesidades desde la necesidad primaria de la supervivencia. Es así como el hombre organiza el mundo en función de sus características, encontrando desde allí su sentido y lo que hace.

El hombre en este proceso utiliza la capacidad de autoreflexión, sobre la cual instituye un mundo de significaciones, que se convierten en un magma que determina las actuaciones del sujeto, sus creencias y formas de relación, las cuales se van modificando en su relación permanente con la sociedad y con los otros.

Cuando se habla de sujeto, estamos refiriéndonos a un ser humano sometido a las fuerzas que operan desde el entramado del aparato psíquico y que está atado a los procesos instituidos e instituyentes de la sociedad. Por lo tanto, un sujeto no determinado por la estructura de la sociedad, sino que está inmerso en una organización del mundo dinámica, en recomposición permanente a través del devenir de las relaciones con los otros (sujeto afectado) y que se sostiene en un proceso creativo. Es decir, el sujeto se crea en esa tensión entre lo determinado y lo indeterminado; el colectivo anónimo lo ha instituido en un momento histórico específico.

Para Foucault (1980), el sujeto no es sustancia sino forma, entonces el proceso de subjetivación tiene que ver con lo psíquico (representación-deseo-afecto) y lo social (significación instituida e instituyente), por lo tanto, la subjetividad se con-forma del modo en que cada quien se relaciona consigo mismo, con los

otros y con las instituciones. Se convierte en un acto de organización compleja que emerge de la relación del sujeto con el mundo y con los demás. Es un acto de creación incesante e indeterminado.

El sujeto es al que le pasan cosas. Existe una diferencia entre un sujeto que actúa mecánicamente y uno que es capaz de reconfigurar lo que le sucede en la vida cotidiana. Para Larrosa (2015), el sujeto de la experiencia no es el sujeto que enseñó el modelo experimental positivista, que vive la vida o la experiencia pedagógica como una experiencia mecánica repetitiva, este nunca se pregunta ¿por qué lo hago?, ¿cómo lo hago? o ¿de qué otra manera se podría hacer?

El sujeto de la experiencia es capaz de preguntarse por su práctica y acciones pedagógicas, es aquel que se cuestiona por ¿quiénes son los niños que aprenden?, ¿qué metodologías utilizar para que todos aprendan?, ¿cómo aprovechar los espacios y ambientes de aprendizaje? Es el sujeto maestro, que inquieta por las realidades sociales, familiares, económicas y culturales en las que viven sus estudiantes.

El sujeto maestro es capaz de reconfigurarse desde su quehacer pedagógico como persona, a través de esa experiencia que ha vivido, quien acepta que la vida se puede repensar en el marco de la cotidianidad, en el aula de clase, en el hospital, en la casa; es aquel que tiene la capacidad de asombrarse incluso con la vida diaria.

Este es el sujeto del acontecimiento, al que le pasan cosas, le pasa el tiempo, los sucesos. Es también sujeto histórico y social porque se reconfigura en el marco de su experiencia y desde allí construye su subjetividad. A partir de ahí estructura un mundo para sí y para los otros.

La cimentación de su mundo tiene que ver con cómo lo representa, cómo lo aprende y lo construye, de qué manera se relaciona y lo hace suyo. Además, está emparentada con la intención de suplir sus necesidades, con la capacidad de protegerse y estar bien.

Desde la teoría social es más comprensible la categoría de sujeto. Señala que entrar en el sujeto es entrar en sí mismo y reconocer su mundo racional y emocional, lo que desea, lo que le falta; es ingresar en uno mismo con todas sus capacidades y sus limitaciones. Sin embargo, el sujeto no se queda en el individualismo, se construye en la medida en que interactúa con el otro. Me construyo en mí, en relación con el otro, nunca solo. Para el sociólogo Alain Touraine (2000),

El sujeto ya no es la presencia en nosotros de lo universal, ya se lo llame leyes de la naturaleza o sentido de la historia o creación divina. El sujeto es el llamamiento a la transformación del sí mismo en actor. Es yo sin olvidar que la vida personal está llena, por un lado, de ello, de libido, y por otro de los papeles sociales. (p. 208)

El construir el mundo para mí, en relación con el otro, es cimentar mi subjetividad. La subjetividad son todas las representaciones sociales, los imaginarios, mis prácticas, mis deseos. La subjetividad es el devenir del sujeto, o sea el hacer, el actuar. Tiene que ver con esos elementos que me permiten estar acá.

El sujeto deviene en una subjetividad constituyente, en la medida que requiere entenderse en términos de cómo se concretiza en distintos momentos históricos; de ahí que, al abordar a la subjetividad como dinámica constituyente, el sujeto es siempre un campo problemático antes que un objeto claramente definido, pues desafía analizarlo en función de las potencialidades y modalidades de su desenvolvimiento temporal. Por eso su abordaje tiene que consistir en desentrañar los mecanismos de esta subjetividad constituyente, tanto como aclarar los alcances que tiene la subjetividad constituyente. Plantea distinguir entre producto histórico y producente de nuevas realidades. (Zemelman, 2010, p. 357)

Así, para el proyecto los sujetos son llamados a realizar transformaciones de sí mismos, de las instituciones, las prácticas y lo instituido por el colectivo anónimo. El sujeto es efectivo, en palabras de Castoriadis (2002), “es un sujeto con voluntad y autonomía”. El camino transforma, no es devenir sino voluntad; la voluntad entretanto “es la tensión hacia la subjetividad reflexiva y deliberante. El sujeto se convierte en sujeto político con voluntad de cambio y cooperación en ámbitos sociales” (Zemelman, 2010).

Los sujetos sociales tienen la posibilidad de crear historia, se consolidan como fuerza que tiene poder de decisión y acción, de crear y autoinstituir un mundo social: “son sujetos sociales que construyen historia, no sujetos históricos que se encarnan socialmente en una clase o en otra relación predeterminada” (Zemelman, 2010, p. 14).

En este sentido, el proceso de trascender la realidad social se refiere a la creación, en la cual el sujeto transforma su mundo no solo desde la receptividad de sus impresiones, la construcción de representaciones y la posibilidad de ser afectado por el otro. Desde esta perspectiva, en los marcos de la teoría de la hegemonía se considera que el sujeto es el sujeto de toda práctica articulatoria con la cual se crean relaciones en el mundo social. Por lo tanto, el “Sujeto” debe entenderse en el sentido de “posiciones de sujeto”, en el interior de una estructura discursiva.

Los sujetos no pueden ser el origen de las relaciones sociales, ni siquiera en el sentido limitado de estar dotados de facultades que posibiliten una experiencia, ya que toda experiencia depende de condiciones discursivas y posibilidades precisas. Por esta razón el sujeto participa del carácter abierto de todo discurso y no se logra fijar totalmente en dichas posiciones en un sistema de diferencias cerrado.

La categoría de sujeto está impregnada por el mismo carácter polisémico, ambiguo e incompleto de toda identidad discursiva. Así, desde Gramsci la dimensión hegemónica hace parte de la subjetividad de los agentes históricos que trasciende su papel de agentes de clase. En el marco de las articulaciones discursivas se hacen agentes políticos, con el vínculo que establecen en el marco de la representación social compartida, que transforma la identidad de los sujetos.

Se trata de hallar unas articulaciones discursivas que le permitan al sujeto crear incansable e indeterminadamente el mundo social y político, en el cual las construcciones simbólicas e imaginarias (subjetividad) son atravesadas por un doble juego entre la razón y el deseo, unas dimensiones que ineludiblemente constituyen los procesos identitarios de los sujetos en el marco de las políticas educativas.

En este sentido, comprender a los sujetos políticos y la construcción de identidades en el marco de la hegemonía y lo alternativo es situar los sentidos de la acción educativa que los individuos construyen y otorgan más allá de la eficacia y el éxito de la política pública. Es entender que los procesos de adaptación o las lógicas de dominación son resignificadas frente a las expectativas, las aspiraciones sociales y los conflictos que generan las lógicas de la política como marcos en los cuales los actores sitúan sus representaciones y su acción como sujetos que pertenecen a una comunidad política, elaborando significados colectivos que les permiten interpelar sus contextos y actuar en consecuencia.

El discurso y las prácticas discursivas

El concepto de discurso ha sido utilizado por diversas disciplinas y desde diferentes enfoques, que incluyen tanto la lingüística como la filosofía y la literatura. De allí se deriva que, en el marco de las investigaciones y los estudios sociales y humanos, el análisis del discurso se refiera a un conjunto de estrategias y recursos metodológicos que permiten analizar desde diferentes perspectivas lo que los sujetos dicen y lo que hacen.

En este caso particular nos situamos en la perspectiva crítica del discurso, que intenta dar cuenta de las formaciones discursivas (Foucault, 1970) que se producen y al mismo tiempo construyen el mundo social. Nos referimos a las ideas, los conceptos, las representaciones y las relaciones que establecen los sujetos a través del lenguaje y por el cual se estructuran unas prácticas articulatorias que determinan sus formas de organización social y política.

En este sentido, para encontrar esas regularidades discursivas subyacentes a la política educativa para la infancia en Colombia, y que permiten comprender la producción y transformación de los discursos en el campo de lo social y lo político, nos centramos en las investigaciones de Laclau y Mouffe (1987), quienes desde la perspectiva de Foucault y Lacan utilizan esta categoría para el análisis de los procesos políticos a partir de las ideas de la filosofía y la teoría posmoderna.

Mediante estas construcciones académicas se ha cuestionado la hegemonía de los procesos fundacionales y esenciales de las tradiciones y disciplinas del conocimiento, que además ha sido cuestionado y puesto al límite en las propuestas de la modernidad.

En este orden de ideas, el discurso político y su análisis lleva a entender el mundo social y la política en el marco de los procesos de continuidad de la propuesta moderna, donde los discursos que emergen en las fronteras del proyecto moderno representan una sensibilidad y una actitud alternativa que rompe con el fundamento objetivo que ha orientado nuestro conocimiento, creencias, juicios y subjetividades. Este contexto además señala las limitaciones que tiene dicho proyecto de la modernidad a la hora de dominar por completo la organización del mundo social y de la realidad.

Desde lo expuesto anteriormente, es fundamental referirnos al concepto de lenguaje, pues es la herramienta propia de los seres humanos para la creación del mundo. Como sostiene Castoriadis (1989), el *legein* (lenguaje) contiene las operaciones fundamentales del decir/representar, como son distinguir-elegir-poner-contar-reunir-decir, condición de construcción del mundo social y de las diversas formas de organización social. Es a través de estas representaciones, creadas por los sujetos a partir del lenguaje, que nos agrupamos y donde construimos prácticas articulatorias que dan paso a la hegemonía, pero también a los antagonismos y sus límites, un lugar en el que emerge lo alternativo y la transformación de la sociedad.

Así, el lenguaje tiene un papel relevante en la institución de las significaciones de una sociedad. El lenguaje es en y en virtud de dos componentes indissociables: a) es lengua en tanto hace referencia a un magma de significaciones; y b) es código³¹ porque organiza y se ordena identitariamente para representar/decir en un sistema de conjuntos, es decir, como *legein* (Rincón, 2013, p. 140).

El lenguaje como productor del mundo social y la psique humana es generador de discurso, pues representa las prácticas e ideas que tienen los sujetos del mundo social y de la vida política, ya que instaura la relación entre los significados y referentes de la significación que permite. El lenguaje, entonces, trata a las significaciones/representaciones como conjuntos distinguibles, posibilitando el surgimiento de nuevos códigos, en donde se redefinen las relaciones entre los sujetos en la acción social y se establecen desde las representaciones existentes los límites, las fronteras y los antagonismos, que consienten el surgi-

31 En la teoría de Castoriadis, el “código” se utiliza en el caso del lenguaje para mostrar la correspondencia biúnica entre los significantes (palabras o frases) y los elementos designados por estos (los significados en tanto forman un sistema conjuntista-identitario). Entonces, el código refiere al conjunto de signos que, instituidos social e históricamente, son un lugar de producción de las representaciones, del habla y del discurso.

miento de nuevos significantes y abren la posibilidad de modificar las formas del representar/dicir y del representar/hacer en el mundo social.

Finalmente, la principal función del *legein* es la designar, lo que permite hacer aparecer en el sistema preconsciente-consciente la representación de palabras y figuraciones de las cosas, que compartidas integran sistemas de significados o discursos, en las cuales se conforman las relaciones sociales, la comprensión que tienen los sujetos de sus roles y la definición de su acción social y política.

Por lo tanto, el lenguaje como productor de discurso —y el discurso mismo— hace referencia a todo tipo de prácticas sociales y políticas en los procesos de organización social, así como en las instituciones y la estructuración de la sociedad. En este sentido el discurso, desde esta perspectiva del lenguaje, crea representaciones que, al ser compartidas por un grupo social, ya sea por la vida de la dominación, el consenso o la convicción, establecen las articulaciones discursivas que dan pie a la hegemonía, a sus fronteras y sus antagonismos.

El *legein* como sistema social construye a través del discurso estructuras de significado que al ser usadas por los sujetos y puestas en práctica en un acto individual/colectivo de representación, hace referencia a la acción del hablar, las intenciones, propuestas, ideas e ideologías que establecen ciertas formas de acción y prácticas articulatorias que establecen el mundo de la política, desde donde se conforman las actividades de los agentes sociales y se indaga cómo funcionan, cómo se transforman. Desde esta perspectiva el lenguaje y el discurso son escenarios del mundo social que nos permiten interpretar y comprender conceptos políticos como: el antagonismo, la actuación, el poder y la hegemonía (Howarth, Norval y Stavrakakis, eds., 2000).

Entretanto, a partir de los planteamientos anteriores, centramos nuestra propuesta del discurso y el análisis del discurso político desde las ideas de Laclau y Mouffe (2004), quienes desde una posición postmoderna de la teoría política —centrada en las propuestas antifundacionalistas y antiesencialistas de filósofos como Rorty, Derrida y Lyotard— han buscado establecer claridad sobre una teoría del discurso que permita comprender los problemas actuales del mundo social y la política en un mundo globalizado, incierto y contingente.

Se trata de una propuesta que tiene como objetivo realizar una crítica al proyecto moderno a partir de las críticas a la supuesta universalidad de la modernidad, la cual se estableció mediante las meta-narrativas, en las que la hegemonía moderna pretendía organizar el mundo social.

Por otra parte, la crítica que se establece al fundacionalismo de la modernidad, donde desde la razón y una lógica totalizadora se pretendía establecer la contingencia del sujeto, el lenguaje y la comunidad —sin considerar que el mundo social es producto del tiempo y de la incertidumbre—, concebía que

los seres humanos somos entidades eternas e inmutables, y no producto de trasformaciones. Como afirma Rorty (1989), "En las personas no hay más que aquello que han recibido por la socialización, es decir su capacidad de utilizar el lenguaje y, por tanto, de intercambiar opiniones y deseos con otras personas" (citado por Howarth, Norval y Stavrakakis, eds., 2000, p. 128).

En este sentido, el análisis del discurso de la política educativa como una práctica articulatoria desde el representar/dicir y el representar/hacer, permite describir de manera más compleja los discursos que han circulado en los grupos sociales y el Estado. Nos encontramos ante una expresión de una apuesta política que pretende establecer desde sus apuestas una hegemonía en el campo de la educación para la infancia. Así, desde esta perspectiva podemos comprender el papel que juegan los actores sociales, las articulaciones que se establecen al interior de los grupos sociales, las prácticas sociales y las ideas que se han puesto en juego en la construcción de la realidad educativa de nuestros niños y niñas.

Así lo sostiene Howarth, Norval y Stavrakakis (eds., 2000), pues para Laclau y Mouffe en el escenario de separar el mundo de las ideas del mundo de los objetos y el mundo de las representaciones del mundo de las prácticas, todos los objetos y las prácticas son discursos:

"Dicho de otro modo, para que las cosas y actividades tengan significado deben formar parte de discursos concretos, esto no quiere decir que todo sea discursivo o lingüístico, sino que, simplemente, las cosas para ser inteligibles, deben existir dentro de un marco de significado más amplio. Tomemos el caso de una piedra que podemos encontrarnos en el campo. Este objeto, dependiendo del contexto social determinado en el que se sitúa, pudo ser un ladrillo para construir una casa, un proyectil para uso bélico, un objeto que indique una cierta riqueza o un hallazgo de gran importancia arqueológica. Todos los significados o identidades diferentes que adopte el trozo de materia depende del tipo de discurso concreto y de las circunstancias específicas que dan significado o ser al objeto". (Laclau y Mouffe, 1987, citado en Howarth, Norval y Stavrakakis, eds., 2000, p. 129)

Los discursos que se dan sobre el mundo social son sistemas de significados situados en contextos histórico-sociales que configuran el mundo representacional y las significaciones que los agentes políticos hacen de las políticas públicas, pero que también orientan sus formas de actuar social y pedagógico.

En este libro el discurso analiza la influencia de estas significaciones o articulaciones discursivas, que configuran una *formación discursiva* que permite interpretar de manera amplia las prácticas sociales, políticas e instituciones que giran en torno de la educación para la infancia en el contexto colombiano durante 1982 a 2015. Desde allí se busca comprender las continuidades, discontinuidades, rupturas y límites planteados a los enunciados y las ideas de

la propuesta hegemónica. En consecuencia, la idea es establecer los puntos de sutura y los antagonismos presentes, en los cuales emerge la resistencia y lo alternativo en la política pública.

El discurso como práctica articulatoria

En el contexto de una práctica interpretativa, la noción de Foucault (1997) sobre el discurso es entendida como una práctica social, que permite establecer un marco de interpretación crítica que vincula la historia, la política y la experiencia de los sujetos. Este escenario contribuye a constituir una historia de las ideas y de las prácticas, categorías que despliegan un entramado simbólico y dan cuenta de sus propias transformaciones (Rincón, 2013).

En este sentido se puede afirmar que el discurso tiene que ver con el carácter relacional de la identidad de los sujetos y de las articulaciones como prácticas que dan identidad a los grupos sociales. Así:

El significado social tanto de las palabras como de las alocuciones, acciones e instituciones se entiende en relación con el contexto general del que forman parte. Cada significado se entiende en relación con la práctica general que está teniendo lugar y cada práctica según un determinado discurso. Por lo tanto, solo es posible entender, explicar y evaluar un proceso si se puede describir la práctica y el discurso en el que ocurre. Por ejemplo, el hecho de hacer una cruz en un papel e introducirlo en una urna —la práctica de votar en unas elecciones— sólo tiene significado dentro de un sistema de normas, procedimientos e instituciones que llamamos democracia liberal. La importancia de votar se entiende, de este modo, únicamente en relación con las otras prácticas y objetos de los que forma parte. (Howarth, Norval, y Stavrakakis, eds., 2000, p. 129)

En esta vía se busca describir un dominio cultural en el cual se encuentran las *formaciones discursivas*, que hacen referencia a cuerpos de enunciados, secuencias de signos e ideas que pretenden producir conocimiento acerca del mundo y que determinan una práctica social. La *formación discursiva* tiene que ver con:

una regularidad (un orden, correlaciones, posiciones en funcionamientos, transformaciones) [...] se llamarán reglas de formación las condiciones a que están sometidos los elementos de esa repartición (objetos, modalidad de enunciación, conceptos, elecciones temáticas). Las reglas de formación son condiciones de existencia (pero también de coexistencia, de conservación, de modificación y de desaparición) en una repartición discursiva determinada. (Foucault, 1997, pp. 62-63)

El concepto de discurso puede ser entendido como el conjunto de enunciados que dependen de un mismo sistema de formación cultural. Foucault se empeña en demostrar las regularidades discursivas intrínsecas mientras relaciona su producción con la generación de procesos sociales educativos y políticos.

De igual forma, la teoría relacional del discurso que desarrollan Laclau y Mouffe define que los discursos no solo reflejan procesos que tienen que ver con muchos ámbitos de la sociedad, como la economía o la política, sino que incorporan elementos y prácticas de todos ellos, desde los cuales se construyen los lenguajes que dan cuenta del mundo social en el cual se representan y son representados por los sujetos.

Desde esta teoría del discurso, Laclau y Mouffe —como lo afirman Howarth, Norval y Stavrakakis (eds., 2000)— llegaron al concepto de articulación, que es una práctica de relacionar diferentes elementos y representaciones con el fin de combinarlos para construir una identidad. Por ejemplo, el Estado colombiano, con la Ley de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006, República de Colombia, 2006c), articuló la Declaración de los Derechos de los Niños con la Constitución de 1991, la Ley General de Educación, el Código del Menor y la preocupación por la situación de la infancia colombiana. En este sentido, juntó la normatividad con principios como la protección, el cuidado y la atención de los niños y las niñas en situación de vulnerabilidad (restitución de derechos).

Esta articulación no solo es el reflejo de los cambios a nivel político frente a las exigencias internacionales o el propósito de una sola clase social, también obedece a un proyecto político nacional que unifica en torno de la infancia lo político, lo ideológico, las significaciones y lo económico, que parecía hasta el momento sin significado. Con ello se logra obtener el apoyo de muchos sectores de la sociedad, que integran el desarrollo de diversas propuestas conformadas en los objetivos del caso.

El discurso se aparta de los análisis tradicionales de la lengua, que se preocupan más por los actos formales, racionales y conscientes del sujeto enunciador que por la emergencia de las interpretaciones descriptivas que nos permitan comprender las subjetividades, los límites y la autonomía del discurso.

Los análisis tradicionales se ubican más en la perspectiva estructuralista de Ferdinand de Saussure, para quien el lenguaje es un sistema de diferencias formales en el que la identidad de las palabras es solo relacional. Así se habla de significantes y significados, por lo tanto, cada unidad lingüística —que es la palabra— se compone también de un concepto que entendemos en el marco de una cultura o una articulación discursiva (Rincón, 2013).

En este sentido, los análisis de los enunciados no son asumidos como descripciones totales, exhaustivos del “lenguaje” o de lo “dicho”, en particular esta perspectiva no se ocupa de realizar una análisis lógico de las proposiciones, ni de un análisis gramatical de las frases, ni un análisis psicológico o contextual de las formulaciones; se encarga de describir las actuaciones verbales del discurso, de aislar los términos que se entrecruzan y especialmente localizar las diferentes regularidades a las que obedece con el fin de desentrañar su complejidad. (Rincón, 2013, p. 144)

Para nuestro estudio, y siguiendo a Foucault (1997), el discurso es también un “acontecimiento discursivo”, que se comprende como “el conjunto siempre finito y actualmente limitado de las únicas secuencias lingüísticas que han sido formuladas, las cuales pueden muy bien ser innumerables [...] pero constituyen, no obstante, un conjunto finito [de enunciados]” (p. 44).

Es buscar dentro de los enunciados la intención del sujeto que enuncia, su actividad, lo que quiere decir, su inconsciente que se transparenta en lo dicho y no dicho. En últimas, se trata de “reconstruir otro discurso, de recobrar la palabra muda, murmurante, inagotable, que anima desde el interior a la voz que escucha, de restablecer el texto menudo e invisible que recorre el intersticio de las líneas escritas y a veces las trastorna” (Foucault, 1997, pp. 44-45).

Así, en la forma de entender los procesos sociales y políticos, y dentro de ellos lo hegemónico y lo alternativo, se parte de comprender que los sistemas sociales como formas de organización del mundo social están estructurados según las normas de las formaciones discursivas, desde donde se afirma la concepción simbólica y representacional de las relaciones sociales. Para Laclau y Mouffe (1987), estos sistemas o *formaciones discursivas* nunca son cerrados, por lo tanto, son inagotables en la creación de significados e identidades que hay en las sociedades, y es desde allí, en el marco de los puntos de fuga, que se pueden crear y transformar; surgen entonces las formas de organización del mundo social.

Desde esta perspectiva, Laclau y Mouffe —como afirman Howarth, Norval y Stavrakakis (eds., 2000)— consideran que en un discurso las palabras y las imágenes pueden utilizarse para construir diferentes significados, por lo tanto “los discursos son históricamente contingentes y se construyen políticamente” (p. 130). Entretanto, en las prácticas políticas que inciden en la construcción de identidades, el discurso adquiere identidad mediante las fronteras políticas y la estructuración de antagonismos al interior de las prácticas articulatorias.

En las prácticas articulatorias, productoras de hegemonías y antagonismo, el discurso es ante todo una práctica social. El discurso no puede entenderse por fuera de las relaciones que lo constituyen, es decir, de “relaciones discursivas” o “regularidades discursivas”, en el marco de las cuales surge o se construyen los antagonismos sociales, en tanto un antagonismo supone producir unas relaciones discursivas en contra de otras, a partir de las cuales se fija parcialmente la identidad de los sujetos y las *formaciones discursivas*.

Así, entre las regularidades discursivas que rigen y dispersan el discurso, los antagonismos surgen ante la imposibilidad que tienen los agentes y los grupos de adquirir identidad y de ceñirse a las reglas del discurso de manera completa y positiva. Esta imposibilidad se manifiesta cuando en el marco de las relaciones sociales la presencia del otro (enemigo) impide a través de las propuestas

políticas y sus representaciones que este alcance la identidad. En este caso, en la *práctica discursiva* se manifiestan unas relaciones antagónicas en tanto unos imponen su voluntad sobre el fracaso identitario de otro grupo.

Siguiendo Foucault, la categoría de *práctica discursiva* es pertinente para este estudio, por cuanto permite analizar el discurso en el marco del sistema de relaciones materiales que lo estructuran y lo constituyen. Así, del análisis del discurso se desprende un conjunto de reglas adecuadas a la práctica discursiva, que

[...] definen no la existencia muda de una realidad, no el uso canónico de un vocabulario sino el régimen de los objetos. Las palabras y las cosas es el título —serio— de un problema; es el título —irónico— del trabajo que modifica su forma, desplaza los datos, y revela a fin de cuentas, una tarea totalmente distinta [...] tarea que consiste en no tratar los discursos como conjuntos de signos (de elementos significantes que envían a contenidos o a representaciones) sino como prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que habla [...] los discursos están formados por signos; pero lo que hacen es más que utilizar esos signos para indicar cosas. Es ese “más” lo que los vuelve irreductible a la lengua y a la palabra. Es ese “más” lo que hay que revelar y hay que describir. (Foucault, 1997, p. 81)

En esta perspectiva, los discursos no son creadores de objetos, realidades sociales o sujetos en tanto copartícipes de la formación discursiva, ni de las prácticas articulatorias como políticas desde las cuales son interpelados y les confieren identidad y pertenencia. En este sentido, los sujetos se constituyen desde el discurso, en el marco de las prácticas articulatorias de la hegemonía y la política, que se establecen como posiciones del sujeto y de las subjetividades políticas.

En esta perspectiva, los discursos no son creadores de objetos, realidades sociales o sujetos en tanto copartícipes de la formación discursiva, ni de las prácticas articulatorias como políticas desde las cuales son interpelados y les confieren identidad y pertenencia. En este sentido, los sujetos se constituyen desde el discurso, en el marco de las prácticas articulatorias de la hegemonía y la política, que se establecen como posiciones del sujeto y de las subjetividades políticas.

Entonces, la posición subjetiva o del sujeto a la que refieren Laclau y Mouffe (1987) en el contexto de las prácticas discursivas aborda la posición a la que opta el sujeto en diversos discursos, es decir, alude a las distintas formas que tienen los agentes de constituirse a sí mismos como actores sociales. Por lo tanto, a la subjetividad política le interesa cómo los actores sociales actúan y toman decisiones, convirtiéndose en agentes políticos.

Así, los sujetos actúan de formas diferentes cuando se revela la contingencia de sus identidades en el marco de los discursos, especialmente cuando estos en el marco de la hegemonía o la política empiezan a desmoronarse por desórdenes sociales o económicos y los sujetos requieren de nuevas articulaciones discursivas que les permitan fijar temporalmente su identidad. De esta mane-

ra los sujetos reconstruyen sus identidades y significados sociales, articulando discursos alternativos e identificándose con ellos.

Por lo tanto, el establecimiento de la hegemonía y sus prácticas hegemónicas son claves en la comprensión de los procesos políticos, ya que estos se logran cuando un grupo como fuerza política define normas y significados en una formación social, es decir, constituyen prácticas discursivas que llevan por la vía del consenso o por la vía de la imposición a que los otros agentes sociales se adhieran a estos discursos/representaciones, en las cuales adquieren identidad como agentes políticos. En este escenario desde el análisis del discurso se puede comprender el contexto hegemónico y entender qué fuerza política es la que decide las formas de conducta y los significados en un contexto social determinado.

Así, desde la teoría del discurso podemos vislumbrar aspectos de la hegemonía como práctica discursiva, como por ejemplo las operaciones hegemónicas, que son una forma de articulación en las cuales se dictan las normas que estructuran las identidades de los sujetos y sus posiciones en los discursos y las formaciones sociales. Para que se establezca una hegemonía es necesario que se produzca una lucha entre fuerzas opuestas y necesariamente se excluyan otras posibilidades.

Por lo tanto, en las prácticas discursivas de la hegemonía se realiza el ejercicio del poder en la medida que un proyecto político busque imponer su voluntad a otro. Adicionalmente, la hegemonía y sus prácticas requieren que en sus discursos haya significados flexibles o flotantes que no estén sujetos a los discursos existentes. En tanto estos elementos estén disponibles las prácticas hegemónicas se podrán articular a un proyecto político que se expanda y le dé significado a nivel social.

Esta teoría del discurso nos permite entonces realizar un análisis de la política educativa, no solo centrada en los indicadores económicos, sus alcances, logros y metas, sino extender la mirada en el mismo significado de la política, considerando que toda práctica discursiva tiene origen en ella. En lo político yacen formas de articulación y representaciones de los sujetos, mientras se constituye desde diversos conflictos entre fuerzas que intentan imponer unos significantes, unas prácticas discursivas, unas ideas y unas instituciones. Con lo anterior podemos afirmar, siguiendo a Howarth, Norval y Stavrakakis (eds., 2000), que toda formación social depende del trazado de fronteras políticas que la llevan a alcanzar su identidad y estabilidad parcial.

Práctica social y pedagógica

La teoría social y sus métodos han buscado acercarse a la vida cotidiana para comprender los sentidos y las lógicas de los constructos sociales, tanto de forma individual como colectiva. Uno de estos acercamientos teóricos son desarrollos del paradigma constructivista, el cual ha pretendido superar la dualidad conceptual para analizar la realidad y “aprehenderla” como construcción

histórica y cotidiana de los agentes. Esta aprehensión le otorga a la historicidad un valor sustancial; primero, al considerar que el mundo social es un constructo en relación con el pasado; segundo, al asumir que las formas sociales del pasado son reproducidas, apropiadas, desplazadas y transformadas en las prácticas y las relaciones de la vida cotidiana de los agentes; y tercero, estas acciones cotidianas sobre el pasado posibilitan el futuro (Jiménez, 2012, p. 2).

El acercamiento al complejo entramado social obliga comprender los sentidos de las acciones de los agentes en un contexto determinado, es decir, exigen desentrañar el conjunto de prácticas que caracterizan a un individuo o colectivo y determinan su sentido. Las prácticas son constitutivas del sujeto y de su existencia, no son simples hechos lineales en relación con el tiempo, sino que acontecen en simultáneo, estableciendo un entramado en donde una práctica está en estrecha relación con otras, y esta situación determina otras nuevas.

Tal es la importancia de las prácticas, que son el insumo de los análisis y la convierten en una teoría que pretende establecer una mirada particular sobre la cotidianidad e identificar su constitución interna y externa de la experiencia como elementos que consolidan el mundo social. Dentro de la teoría de las prácticas sociales, pueden establecerse tres líneas como antecedentes:

- La primera, se puede encontrar en la teoría sociológica de la segunda mitad del siglo XX, con los aportes de Giddens y Bourdieu, que refieren la práctica como elemento constitutivo del mundo social y como estrategia para enfrentar la tensión entre estructura y agencia. Para Bourdieu, la práctica se da en relación con el concepto de habitus que pretende explicar la relación entre los determinismos estructurales (estructura de capitales) y las actividades y cuerpos de los actores que movilizan las disposiciones del habitus, en la vida cotidiana (Ariztía, 2017); esta relación se evidencia en las prácticas que son conformadas por la misma historia imperante y las actividades que le son propias al agente.
- La segunda línea deviene de la propuesta teórica de la estructuración, Anthony Giddens establece una definición de las prácticas sociales, entendidas como elementos constitutivos del mundo social, siendo este el lugar en el que operan las estructuras sociales. Para Giddens el saber práctico evidenciado en la organización socio-temporal de prácticas y en su recursividad, son consideradas como el origen de estructuras estables, es decir, son las que mantienen la perdurabilidad de las estructuras en el tiempo, tales prácticas son determinadas por las mismas estructuras y a su vez estas son su soporte. Tanto Giddens como Bourdieu coinciden que las prácticas son un componente más entre otros elementos de la teoría societal general; principalmente para Bourdieu para quien las prácticas son simples expresiones corporales de las inscripciones de la estructura por medio del habitus. Un segundo referente teórico emana de la tradición etnometodológica y del enfoque pragmatista que se centra en la condición empírica

de la producción social, basado en procesos y fenómenos microsociales a partir de la descripción detallada de situaciones y relaciones. Su representante, Harold Garfinkel, se acerca a la comprensión del mundo social como un resultado práctico asentado en la producción y circulación de conocimiento situado, que no se simplifica a estructuras o significaciones determinadas y que deben ser examinadas en su propio espacio.

- La tercera línea corresponde a la perspectiva teórica postsubjetivista relacionada con los trabajos de Shatzki y Wittgenstein; su propuesta radica en afirmar que el sentido y el significado se encuentran situados en la praxis, el sentido y el significado no son estados mentales previos subjetivos, sino que son resultado práctico de formas de actividad y de la comprensión del mundo social. (Ariztía, 2017)

Relacionando estas tres corrientes se puede establecer que ubican la práctica como la principal unidad de comprensión y generación del mundo social. De igual forma, existen tendencias que diferencian los fundamentos que componen la práctica: la filosofía la enfoca desde “la filosofía de la mente”, mientras que la sociología enfatiza en el carácter sociomaterial y convencional de las prácticas. En general, la práctica puede entenderse como un “nexo de formas de actividad que se despliegan en el tiempo y el espacio y que son identificables como unidad” (Ariztía, 2017, p. 224). En este nexo converge la actividad del cuerpo, las actividades mentales, los objetos y las materialidades, conformando así la acción de la práctica, que hace que, en sus diversas definiciones y enfoques, aparezca una diversidad de componentes que estructuran las prácticas, otorgándoles la capacidad de enlazar, en la acción, distintos elementos.

Ariztía (2017), basado en el trabajo de Shove, Pantzar y Watson (2012), expone de forma clara los elementos de las prácticas asumidas por la investigación empírica. Los autores, apoyados en los postulados de Rekwitz, hacen un acercamiento a las prácticas “como formas de hacer y/o decir que surgen de la interrelación espacio temporal de tres elementos: competencias, sentido y materialidades” (Ariztía, 2017). Para este trabajo, las competencias son entendidas como el conjunto de saberes prácticos y las habilidades que posibilitan la práctica, lo que incluye saberes relativos a una ejecución, que permiten evaluar las prácticas del otro. Las competencias son corporeizadas, conforman una serie automática y por lo general a-reflexiva, y en algunos casos se estructuran en reglas o protocolos que les permiten a las prácticas jugar en el tiempo y perpetuarse en él.

El sentido, por su parte, comprende los aspectos teleo-afectivos, las valoraciones y los repertorios culturales que sustentan la ejecución de una práctica. Principalmente este concepto hace referencia al conjunto de valoración de actividades, significados, creencias y emociones relacionadas con una práctica concreta, lo que ubica a las prácticas en una serie de valoración colectiva que se manifiesta como convenciones o estándares.

Las materialidades incluyen la totalidad de las herramientas, la infraestructura y los recursos necesarios para la ejecución de una práctica. La materialidad, como constitutiva de una práctica, define su existencia, sus transformaciones y las formas específicas de su ejecución, haciendo que se precise la organización de la práctica y se ejecute de una manera y no de otra.

Para Ariztía (2017) las prácticas son entendidas como la configuración e integración de estos tres elementos, que se vinculan en la ejecución de las actividades específicas. Desde esta perspectiva las prácticas se comprenden, primero, en cuanto performances, en donde el punto de análisis y su existencia se deben a su realización concreta y a una entidad o unidad analítica. Entender las prácticas como performance conlleva valorizar el mundo social como resultado o efecto de actividades concretas —así se destaca la dimensión pragmática de esta teoría—.

Segundo, las prácticas se definen como entidades, pues la existencia de la práctica como unidad que trasciende su ejecución —su performance— implica recursividades y una trayectoria temporal antes de su ejecución; los ejecutores son portadores que actualizan la unidad. La práctica como entidad genera un análisis que antecede teóricamente tanto a los individuos como a las instituciones. Esta diferenciación entre práctica como performance y como entidad es un acercamiento al análisis de las prácticas, puesto que ambas perspectivas priorizan el acercamiento a la dinámica interna de las actividades que produce el mundo social, cambiando la perspectiva tradicional sobre la relación entre los actores o factores como explicación simple del mundo social.

A partir de lo anterior, se concluyen tres elementos teóricos importantes:

- El centro está en los nexos de las actividades que constituyen las prácticas, por ello la teoría de las prácticas sociales se relaciona con otras teorías de corte pragmatista. La práctica no tiene antecedentes preexistentes a su actualización, y su conocimiento práctico se relaciona con la etnometodología y su orientación en el conocimiento situado y el interés pragmático de analizar el mundo social como resultado práctico. Desde el punto de vista ontológico, las formas sociales son los entramados de prácticas, pero esto evidencia un vacío en cuanto a que no da cuenta de las asimetrías y jerarquías de prácticas y fenómenos de poder (Ariztía, 2017).
- Ariztía (2017) menciona una discusión de Warde (2005), donde la práctica es la unidad de análisis de la teoría de la práctica social, que ubica su interés en la función de “las convenciones, las rutinas y la habitualidad en términos de la organización social” (p. 227). Este enfoque se ha dejado de lado por aproximaciones que tienden a enfatizar en otras explicaciones, que tratan a las prácticas como ordenadoras de lo social, agencia de acto-

res individuales o como función normativa institucional o estructural, lo que obliga a enfatizar en el cambio sobre la continuidad. Frente a esto, la teoría de las prácticas sociales resignifica la persistencia y continuidad de prácticas que consolidan la vida cotidiana.

- Finalmente, la teoría de las prácticas sociales da relevancia teórica a la materialidad, que evidencia el espacio de representación de lo social y se entiende como elemento que explica las prácticas que dan cuenta de este contexto; así, esta teoría se conecta con enfoques científicos y tecnológicos que le otorgan una función en la producción de lo social.

La dinámica de las prácticas

Ariztía (2017) complementa los planteamientos anteriores haciendo alusión a dos dimensiones que persisten en las prácticas, la cuales establecen un carácter dinámico de las prácticas desde dos perspectivas: trayectoria y reclutamiento. Las prácticas tienen una trayectoria identificable y trazable, específicamente tiene que ver con la historia de la práctica y la evolución de sus elementos, las formas de reclutamiento y defeción de quienes lo ejecutan; donde el análisis de su dinámica tiene que ver con la circulación de los elementos que lo componen. De la reconfiguración o de nuevos elementos existentes pueden surgir nuevas prácticas (por ejemplo, andar en bicicleta genera nuevos significados relacionados a este tipo de transporte como la ecología, salud). De igual forma las prácticas pueden dejar de existir en el momento en que algún elemento que la compone ya no está conectado o cuando aparecen elementos que permiten prácticas alternativas (p. 227).

Teniendo en cuenta el trabajo de Shove, Pantzar y Watson (2012), Ariztía (2017) afirma que la práctica incluye los procesos de reclutamiento y defeción por parte de sus ejecutores, elemento que define su continuidad, expansión, contracción o cambio en relación con la pérdida de ejecutores. En cuanto a las dinámicas de reclutamiento y defeción, se debe tener en cuenta cómo los actores desarrollan y circulan conocimientos y horizontes de sentido que hacen de una práctica necesaria y deseable lo que conlleva su reproducción en el tiempo, o su inversa, que es la defeción de ciertas prácticas específicas.

El orden social y la relación entre prácticas hace referencia a todas las propuestas de la teoría de la práctica social, apuntan a una ontología del mundo social, entendido como “un entramado de prácticas, las cuales se relacionan unas a otras de distintas formas” (p. 228). Lo que hace pertinente analizar la relación entre ellas, las cuales se dan por colocación y coexistencia en el momento de compartir componentes, que Shove, Pantzar y Watson (2012) denominan como “empaquetamiento” (*bundles*), principalmente cuando las prácticas comparten un mismo espacio físico para su ejecución.

También, las prácticas se asocian por “complejos de prácticas” (*complexes*), es decir, prácticas que requieren de otras prácticas para que sean llevadas a cabo; y su análisis da cuenta de la “centralidad, de la sincronicidad y coordinación temporal entre prácticas para la organización de la vida cotidiana” (Ariztía, 2017, p. 228). De igual forma, aparece el ensamblaje de prácticas ontológicamente estables, que los autores consideran como “objetos epistémicos” (p. 228.).

Para finalizar, Ariztía (2017) afirma:

[...] Como se puede observar, ya sea a través del análisis de la trayectoria temporal de las prácticas y sus componentes, así como del análisis de las distintas formas de relación entre prácticas, es posible distinguir desde la TPS un horizonte de análisis cuyo principal foco está en la dinámica interna de las prácticas. Este horizonte explicativo es distinto —y permite complementar— otras formas de análisis de procesos de cambio social que tienden a enfatizar el papel de factores externos a las situaciones concretas, en el caso de posturas de corte institucional o más estructuralistas, u otras que se centran en las motivaciones y capacidades de los actores, en el caso de posturas más individualistas. (p. 230)

La teoría de las prácticas sociales, al centrar su análisis en la dinámica y trayectoria interna de una práctica, puede dar cuenta de los procesos de cambio social al destacar el entramado de prácticas y sus relaciones y transformaciones que consolidan el mundo social. Sin embargo, es fundamental profundizar en la definición de práctica con base en los planteamientos teóricos que más han aportado desde la sociología a este concepto, además de entenderlas como parte del espacio social —como lo ha planteado Bourdieu (2007)—.

Para Bourdieu, es fundamental superar el antagonismo permanente entre subjetivismo y objetivismo, sin ser necesario anular los avances de cada uno. Para ello el autor francés propone hacer evidente los presupuestos que tienen en común como conocimientos doctos que se oponen al modo de conocimiento práctico propio de la experiencia ordinaria del mundo social. “Ello supone someter a una objetivación crítica las condiciones epistemológicas y sociales que hacen posible tanto el retorno reflexivo sobre la experiencia subjetiva del mundo social como la objetivación de las condiciones objetivas de esa experiencia” (Bourdieu, 2007, p. 43).

El proceso fenomenológico sobre lo objetivo y lo subjetivo debe partir de la relación primera de familiaridad con el ambiente familiar y vislumbrar la verdad sobre esta experiencia, que objetivamente puede ser ilusoria, pero que como experiencia es cierta. El objetivismo que pretende determinar regularidades objetivas, como estructuras, leyes, entre otras, aisladas de las voluntades individuales, introduce una discontinuidad anclada entre el conocimiento docto y el conocimiento práctico, convirtiendo las representaciones de este último al estado de racionalizaciones, prenoción o ideologías.

Adicionalmente, el objetivismo niega la relación de la ciencia del mundo social con una descripción científica de su experiencia precientífica, es decir, cae de un reduccionismo de la ciencia social a las “construcciones de las construcciones” de una “rendición de cuentas”. La discusión de lo objetivo pone en tela de juicio la experiencia dóxica del mundo, principalmente la comprensión inmediata del mundo que solo se da cuando los agentes coinciden objetivamente y asocian sus sentidos de un signo a un “mismo y único sistema de relaciones constantes, independientes de las conciencias y de las voluntades individuales, e irreductible a su ejecución en prácticas u obras”. La propuesta de la semiología de Ferdinand de Saussure (quien postula la lengua como una institución social, de carácter mental, independiente y que antecede al uso de los hablantes) no desconoce el análisis fenomenológico de la experiencia primera del mundo social como comprensión inmediata, antes bien, establece las condiciones para que este análisis sea posible.

El objetivismo no tiene en cuenta lo que se halla externo a la experiencia primera, pues al omitir el análisis fenomenológico de la experiencia del mundo familiar, se le resta valor al sentido de ese mundo y se presenta como la objetivación de la relación (ruptura epistemológica). El objetivismo niega, entonces, la relación entre el sentido vivido y el sentido objetivo, además se limita a analizar las “condiciones de la producción y del funcionamiento del sentido social que permite vivir como algo evidente el sentido objetivado en las instituciones”. La antinomia aparente entre el conocimiento docto y el conocimiento práctico, solo será superada al subordinar la práctica científica a un conocimiento del “sujeto del conocimiento”, que es crítico frente a los límites inherentes a todo conocimiento teórico.

La ciencia social, además de propiciar la ruptura de la experiencia y representación, debe cuestionar los presupuestos inherentes a la posición del observador “objetivo”, que

Además de interpretar prácticas, tiende a importar en el objeto los principios de su relación con el objeto, como lo testimonia, por ejemplo, el privilegio que concede a las funciones de comunicación y de conocimiento y que lo inclina a reducir las interacciones a puros intercambios simbólicos. (Bourdieu, 2007, p. 46)

Pero la alteración de la práctica es más grande al asumir sobre ella un solo punto de vista para consolidarla como objeto de observación y de análisis.

Esta perspectiva crítica de las dimensiones del conocimiento docto pretende acercarse a la teoría de la práctica para permitir un verdadero conocimiento “docto” de la práctica y del modo de conocimiento práctico, que se profundizaría más en la relación entre teoría y práctica, si no se definiera en términos de valor. Esta labor se dificulta cuando los doctos enuncian y defienden la superioridad de su saber.

El docto reafirma el monopolio de su conocimiento, el punto de vista total sobre el todo, asumiéndose capaz de trascender los puntos de vista parciales y particulares, omitiendo y superando el paralogismo de composición: "todo conocimiento objetivista encierra una pretensión de dominación legítima" (Bourdieu, 2007, p. 48). Así, es fundamental analizar la relación subjetiva del científico con el mundo social y la relación objetiva que de esta se supone, es decir, objetivar el punto de vista desde el cual se produce tal discurso.

El objetivismo expone al mundo social como un espectáculo para un observador que tiene un punto de vista particular sobre la acción, que lo remite únicamente al conocimiento y donde las interacciones se simplifican a las relaciones simbólicas. Esta posición se adopta en las clases altas de la estructura social desde las cuales el entorno se da como una representación desde el sentido idealista, de la pintura, del teatro,

y desde las cuales las prácticas no son otra cosa que papeles teatrales, ejecuciones de partituras o aplicaciones de planes. La teoría de la práctica en cuanto práctica recuerda, contra el materialismo positivista, que los objetos de conocimiento son construidos, y no pasivamente registrados, y, contra el idealismo intelectualista, que el principio de dicha construcción es el sistema de las disposiciones estructuradas y estructurantes que se constituye en la práctica, y que está siempre orientado hacia funciones prácticas. (Bourdieu, 2007, p. 85)

Bourdieu (2007), siguiendo a Marx, propone entonces ponerse en la actividad real como tal, en la relación práctica con el mundo,

esa presencia preocupada y activa en el mundo por la cual el mundo impone su presencia, con sus urgencias, con sus cosas por hacer y por decir, sus cosas hechas para ser dichas, que comandan de manera directa los gestos o las palabras sin desplegarse nunca como un espectáculo. (p. 85)

Lo anterior significa superar el realismo de la estructura, en la que el objetivismo trata las relaciones como realidades ya construidas y externas al individuo y del grupo, sin pasar al extremo del subjetivismo, que imposibilita dar cuenta de la necesidad del mundo social, de esta manera "es necesario retornar a la práctica, ámbito de la dialéctica del *opus operatum* y del *modus operandi*, de los productos objetivados y de los productos incorporados de la práctica histórica, de las estructuras y de los *habitus*" (p. 86).

Los condicionamientos de un grupo específico de condiciones producen *habitus*, que se consideran como un sistema de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas que funcionan como estructuras estructurantes, que son asumidas como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones, posiblemente adaptadas a su meta, sin recaer en fines específicos. Son reguladas y regulares, sin dirigirse a la obediencia a ciertas reglas y organizaciones colectivas, y sin ser dirigidas por un director.

El habitus se encuentra acompañado por un cálculo estratégico como estimación de las oportunidades, asumiendo la transformación del efecto pasado, ya superado. Se determina en relación con un futuro probable, se propone con una urgencia y una pretensión de existir que se desliga de la deliberación.

El mundo práctico que se da en relación con el habitus, asumido como un sistema de estructuras cognitivas y motivadoras, “es un mundo de fines ya realizados, modos de empleos o procedimientos por seguir y de objetivos dotados de un sentido teleológico permanente” (Bourdieu, 2007). Así, la correlación entre las probabilidades objetivas científicas y las esperanzas subjetivas (motivaciones y necesidades), se da cuando las disposiciones inculcadas perdurablemente por las posibilidades e imposibilidades inscritas en las condiciones objetivas producen disposiciones objetivamente compatibles con esas condiciones, y en cierto modo preadaptadas a sus exigencias. Como lo afirma Bourdieu (2007), “por esa suerte de sumisión inmediata al orden que inclina hacer de la necesidad virtud, es decir, a rechazar lo rechazado y a querer lo inevitable” (p. 88).

Las condiciones del habitus (necesidad hecha virtud) generan anticipaciones que omiten las restricciones de todo cálculo de probabilidades. Así, las anticipaciones del habitus son una suerte de hipótesis prácticas fundadas en la experiencia pasada, que conceden gran valor a las primeras experiencias, siendo las estructuras de una clase determinada de condiciones de existencia, que a través de las necesidades económicas y sociales (o a través de las manifestaciones familiares de esas necesidades) producen sus propias estructuras. Estas se hallan también en el principio de la percepción y de la apreciación de experiencias próximas.

Su importancia reside en que como producto de la historia:

[...] el habitus origina prácticas, individuales y colectivas, y por ende históricas, de acuerdo con los esquemas engendrados por la historia; es el habitus el que asegura la presencia activa de las experiencias pasadas que, registradas en cada organismo bajo la forma de esquemas de percepción, de pensamiento y de acción, tienden, con más seguridad que todas las reglas formales y todas las normas explícitas, a garantizar la conformidad de las prácticas y su constancia a través del tiempo. (Bourdieu, 2007, p. 88)

El pasado, en este sentido, se perpetúa en el futuro, actualizándose en las prácticas estructuradas según los principios en los que se desarrolla, tornándose ley interior con la que se ejerce constantemente la ley de necesidades externas. Entretanto, el sistema de disposiciones se halla en el principio de la continuidad y de la regularidad que el objetivismo le otorga a las prácticas sociales, además, sus transformaciones no pueden explicarse, desde la sociología, con determinismos.

La interiorización de la exterioridad presente permite a las fuerzas exteriores ejercerse, pero en referencia a la lógica de los organismos está incorporada de forma sistémica y duradera, “el habitus hace posible la producción libre de

todos los pensamientos, todas las percepciones y todas las acciones inscritas en los límites inherentes a las condiciones particulares de su producción, y de ellos solamente" (Bourdieu, 2007, p. 89).

El habitus es una capacidad infinita de engendrar pensamientos, percepciones, expresiones, acciones, con libertad controlada socialmente. El habitus es lo que permite producir prácticas de forma infinita y limitada en su diversidad. Al ser producto de una clase de regularidades objetivas engendra todas las conductas razonables, de sentido común, posibles dentro de unas regularidades. Socialmente así es viable definir conductas negativas en tanto son incompatibles, por lo que así se establece el habitus.

En la medida en que los habitus son la incorporación de la misma historia, las prácticas que ellos engendran se tornan comprensibles e inmediatamente ajustados a las estructuras, con un sentido objetivo, unitario y sistemático, que supera las intenciones subjetivas y los proyectos conscientes, individuales o colectivos, donde:

uno de los efectos fundamentales del acuerdo entre el sentido práctico y el sentido objetivado es la producción de un mundo de sentido común, cuya evidencia inmediata se duplica por la objetividad que asegura el consenso sobre el sentido de las prácticas y del mundo, es decir la armonización de las experiencias y el continuo refuerzo que cada una de ellas recibe de la expresión individual o colectiva, improvisada o programada de experiencias semejantes o idénticas. (Bourdieu, 2007, p. 94)

La práctica es pensada desde una perspectiva negativa al tener en cuenta lo que aparentemente tiene de mecánico. Esta mecánica ordinaria, vislumbrada en el lenguaje de la conciencia o el modelo del lenguaje mecánico, se impone gracias a una división de la visión dominante del mundo, que consiste en pensar de forma sobre su propia clase y a su vez sobre las otras. Es decir, quienes detentan los monopolios tienen una percepción positiva de sí, pero para los otros es negativa —si para ellos mismos son espiritualistas, para los otros son materialistas—, en fin, una cantidad de dualidades se logran a través del lenguaje mecánico, que obliga a predecir el porvenir de los ademanes de una conversación, y al mismo tiempo engranan todos los gestos y las palabras para que esta funcione.

Dentro de la práctica del juego social existe el error teórico, que consiste en poner en el principio de la práctica el modelo que se construye para explicarla, un error que se da por la oposición entre el tiempo de la ciencia y el tiempo de la acción, que destruye la práctica al imponerle el tiempo intemporal de la ciencia (Bourdieu, 2007, p. 130). La duración es inmanente a la práctica, o sea, está ligada al tiempo, al jugar en el tiempo y por jugar estratégicamente con el tiempo y el tempo. Se puede afirmar que hay un tiempo de la ciencia que no es el de la práctica, la ciencia omite el tiempo y destemporaliza la práctica.

Quien está involucrado en el juego se ajusta a lo que prevé, es decir, a lo que ve de anticipado en el presente percibido, antecediéndose a las anticipaciones de los otros. Esto es posible por la visión global e instantánea del conjunto de sus contrincantes y compañeros, llevándolo a ubicarse en “el presente del porvenir” o el por-venir del mundo que postula la continuidad del tiempo.

Es en la urgencia en la que se materializa una de las propiedades de la práctica, al ser producto de la participación en el juego y de la presencia en el futuro que ella implica, así, al salirse del juego desaparece la urgencia y se renuncia a todas las apuestas sobre el futuro, llevando a que la sucesión temporal aparezca como pura discontinuidad, para entrar en consecuencia en un presente desprovisto de por-venir, y por ende de sentido. Para aclarar lo anterior, Bourdieu (2007) explica:

El sentido del juego es el sentido del por-venir del juego, el sentido del sentido de la historia del juego que le da su sentido al juego. Esto quiere decir que uno no tiene ninguna posibilidad de explicar científicamente la práctica —y en particular las propiedades que ella debe al hecho de desarrollarse en el tiempo— a menos que conozca los efectos producidos por la práctica científica por el sólo hecho de su totalización. [...] es decir, la capacidad de proporcionarse y proporcionar la visión sinóptica de la totalidad y de la unidad de las relaciones que es la condición del adecuado desciframiento. (p. 132)

El privilegio de la totalización representa la neutralización práctica de las funciones prácticas. La encuesta como interrogación teórica supone colocar en suspenso las inversiones prácticas al igual que su puesta en funcionamiento, “que requiere tiempo de esos instrumentos de eternización acumulados en la historia y adquiridos a costa de tiempo: la escritura y las técnicas de registro y de análisis, teorías, métodos, esquemas, etc.” (Bourdieu, 2007). No es necesario desarrollar una captación sinóptica que encierre el conjunto de oposiciones temporales sucesivas de un mismo espacio, y que las movilice al tiempo, ya que la necesidad de la existencia la exige; este panorama hace más útil el esquema calendario, que a partir de fragmentos crea un sinnúmero de relaciones entre marcas de nivel diferente, que al no ser confrontadas en la práctica son compatibles, aunque sean lógicamente contradictorias.

A diferencia de la práctica, como serie esencialmente lineal, los esquemas o diagramas científicos permiten el aprovechamiento de la extensión en superficie para figurar relaciones y vínculos sistémicos difíciles de extraer del discurso. En este escenario estos esquemas permiten comprender simultáneamente la cadena de sucesiones de significaciones y a su vez una por una; también, los esquemas que representan las relaciones de oposición o de equivalencia entre los elementos, al mismo tiempo que los distribuye según las leyes de la sucesión, sin dejar de lado las oposiciones fundamentales.

Dichos diagramas científicos posibilitan controlar las relaciones entre las marcas o las divisiones sucesivas, haciendo surgir toda clase de relaciones (inclusive las contrarias a las leyes de sucesión) que están excluidas de la práctica, en el momento en que las divisiones hechas por el analista no respondan al momento de una sucesión, sino que entran en oposiciones de niveles muy diferentes.

Así, la genealogía sustituye un espacio de relaciones unívocas, homogéneas, determinadas por un grupo de parentescos aislados dados por las necesidades. A su vez, el tiempo práctico, hecho de islas incommensurables de duración, con ritmos propios, apremian o atropellan según las funciones que le confiere la acción que se realiza. En esta vía se distribuyen esos puntos de referencia, que son los trabajos sobre una línea continua, y hacen de ellos puntos de división unidos por una relación de simple sucesión, creando así la cuestión de los intervalos y de las correspondencias entre puntos métricamente y no topológicamente equivalentes.

La práctica posee una lógica, una lógica práctica, organiza todos los pensamientos, las percepciones y las acciones por medio de algunos principios generadores ligados entre ellos y que conforman un todo prácticamente integrado al reposar en el principio de la economía de la lógica, lo que supone omitir el rigor a favor de la simplicidad y de la generalidad.

Así, los sistemas simbólicos deben su *coherencia práctica* al hecho de que son el producto de prácticas en la medida que involucran, en su estado práctico, principios coherentes y prácticas, en el sentido de que son cómodamente dominadas y manejables porque obedecen a una lógica pobre y económica.

Bourdieu (1998) define de forma más clara que el habitus es el que “permite establecer una relación inteligible y necesaria entre unas prácticas y una situación de las que el propio *habitus* produce el sentido con arreglo a categorías de percepción y apreciación producidas a su vez por una condición objetivamente perceptible” (p. 99). En su análisis:

Debido a que no puede dar razón de las prácticas si no es sacando sucesivamente a la luz la serie de efectos que se encuentran en su origen, el análisis hace desaparecer en primer lugar la estructura del estilo de vida característico de un agente o de una clase de agentes, es decir, la unidad que se disimula bajo la diversidad y la multiplicidad del conjunto de unas prácticas realizadas en campos dotados de lógicas diferentes, luego capaces de imponer unas formas de realización diferentes (de acuerdo con la fórmula: [(habitus) (capital)] + campo = práctica): el análisis hace desaparecer también la estructura del espacio simbólico que resalta el conjunto de estas prácticas estructuradas, de todos estos estilos de vida distintos y distintivos que se definen siempre objetivamente, y a veces subjetivamente, en y por sus relaciones mutuas. (p. 99)

Con miras a redescubrir lo que hay de verdad en el enfoque del conocimiento común, se hace necesario

volver al principio unificador y generador de las prácticas, es decir, al *habitus* de clase, como forma incorporada de la condición de clase y de los condicionamientos que esta condición impone; por consiguiente, hay que construir la *clase objetiva* como conjunto de agentes que se encuentran situados en unas condiciones de existencia homogéneas que imponen unos condicionamientos homogéneos y producen unos sistemas de disposiciones homogéneas, apropiadas para engendrar unas prácticas semejantes y que poseen un conjunto de propiedades comunes, propiedades *objetivadas*, a veces garantizadas jurídicamente (como la posesión de bienes o de poderes) o *incorporadas*, como los *habitus de clase* (y en particular los sistemas de esquemas clasificadores). (Bourdieu, 1998, p. 100)

Al designar un nombre de profesión a determinada clase, se define la posición en las relaciones de producción impuestas por las prácticas, especialmente por las formas en que se accede a las distintas posiciones produciendo o seleccionando una clase de *habitus*. Además de que la clase sea definida por su posición en las relaciones de producción, también está determinada por la relación del número de hombres y mujeres (*sex ratio*), la distribución del espacio geográfico y algunas características auxiliares que funcionan como principio de selección.

En este sentido, la clase social se define por la estructura de las relaciones entre todas las propiedades pertinentes, que confieren su propio valor a cada una y a los efectos que ejercen sobre las prácticas. Construir una clase homogénea a través de sus determinantes (interpretación de variaciones, distribución de las propiedades y de las prácticas) es tener en cuenta la red de características secundaria y comprender el principio de las divisiones objetivas evidenciadas en propiedades distintivas, en donde los agentes tienen posibilidades de dividirse, reagruparse realmente en sus prácticas ordinarias y movilizarse o ser movilizadas por y para la acción política, individual o colectiva.

La infinita diversidad de las prácticas es justificable cuando buscan romper con el pensamiento lineal, y así reconstruir las redes de las enmarañadas relaciones existentes en cada uno de los factores. La causalidad estructural de una red de factores no es simplificable a la acumulación de las relaciones lineales que fuerzan una determinada explicación, y es diferente a la obligación de aislar los factores y la práctica, que al analizarlas evidencian la eficacia de todos los demás. Este ejercicio se aparta de la indeterminación y desemboca en la sobredeterminación: en donde las determinaciones sociales sobre alguna otra condición, siendo un caso particular, es igual de importante a actuar sobre otras determinaciones.

La particularidad de las diversas relaciones de las prácticas, asumida como base para definir una clase social, presenta distintas formas de interdependencia. Así, Bourdieu (1998) afirma que:

los factores constitutivos de la clase constituida no dependen todos entre sí en el mismo grado y que la estructura del sistema que constituyen está determinada por aquellos de entre los mismos que tienen el peso funcional más

importante: así es como el volumen y la estructura del capital confieren su forma y su valor específico a las determinaciones que los demás factores (edad, sexo, residencia, etc.) imponen a las prácticas. Las propiedades de sexo son tan indiscutibles de las propiedades de clase, como el amarillo del limón es inseparable de su acidez: una clase se define en lo que tiene de más esencial por el lugar y el valor que otorga a los dos sexos y a sus disposiciones socialmente constituidas. Esto es lo que hace que existan tantas maneras de vivir la feminidad como clases y fracciones de clase existen, y que la división del trabajo entre los sexos tome formas completamente distintas tanto en las prácticas como en las representaciones, en el seno de las diferentes clases sociales. (p. 106)

Adicionalmente, los agentes no están totalmente definidos por las propiedades que poseen en un momento dado del tiempo y cuyas condiciones de adquisición sobreviven en los habitus; también la relación entre el capital de origen y el capital de llegada (entre la posición original y la posición actual en el espacio social) manifiesta resultados de análisis muy variados.

Las condiciones de adquisición de las disposiciones constitutivas de habitus, se evidencian principalmente cuando existe discordancia entre las condiciones de adquisición y utilización, es decir, en el momento en que las prácticas engendradas por el habitus aparecen como mal adaptadas porque se ajustan a un estado anterior de las condiciones objetivas.

La estadística de las prácticas de agentes que poseen las mismas propiedades y ocupan una posición social, pero que son diferentes de su origen, desarrolla una operación análoga en la que se hace evidente a los “advenedizos” y a los desclásados en el momento de manifestarse el efecto de unas condiciones de existencia diferentes a las condiciones presentes, o dicho de otro modo, “el efecto de una trayectoria social diferente de la trayectoria modal del grupo presente”. Bourdieu (1998) lo explica de mejor forma:

Los individuos no se desplazan al azar en el espacio social, por una parte, porque las fuerzas que confieren su estructura a este espacio se imponen a ellos (mediante, por ejemplo, los mecanismos objetivos de eliminación y de orientación), y por otra parte porque ellos se oponen a las fuerzas del campo su propia inercia, es decir, sus propiedades, que pueden existir en estado incorporado, bajo la forma de disposiciones, o en estado objetivo, en los bienes, titulaciones, etc. A un volumen determinado de capital heredado corresponde un *haz de trayectorias* más o menos equiparables que conducen a unas posiciones más o menos equivalentes —es el *campo de los posibles* objetivamente ofrecido a un agente determinado—; y el paso de una trayectoria a otra depende a menudo de acontecimientos colectivos —guerras, crisis, etc.— o individuales —ocasiones, amistades, protecciones, etc.— que comúnmente son descritos como casualidades (afortunadas o desafortunadas) aunque ellas mismas dependen estadísticamente de la posición y las disposiciones de aquellos a quienes afectan (por ejemplo, el sentido de las “relaciones” que permite a los poseedores de un fuerte capital social conservar o aumentar este capital), cuando no están ex-

presamente preparadas por determinadas intervenciones institucionalizadas (clubes, reuniones familiares, asociaciones de antiguos alumnos, asociaciones profesionales, etc.) o “espontáneas” de los individuos o de los grupos. (p. 109)

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que la posición y la trayectoria individual no son estadísticamente independientes, sin embargo, no todos los puntos de llegada son viables para todos los puntos de partida, lo que evidencia una relación entre las posiciones sociales y las disposiciones de los agentes que las ocupan (o las trayectorias que han llevado a ocuparlas). Por ello, la trayectoria modal forma parte del sistema de factores constitutivos de clase.

La homogeneidad de las disposiciones asociadas a una posición y a un ajuste a las exigencias inscritas en la misma son resultado de los mecanismos que orientan hacia las posiciones a unos individuos ajustados previamente, ya sea por la percepción a las que están destinadas para unos puestos y los puestos para ellos (vocación anticipada). Esto sucede porque se presentan como ocupantes de tales puestos y sobre todo por la dialéctica dada a lo largo de una existencia, entre disposiciones y posiciones y entre aspiraciones y realizaciones. En este sentido,

el carácter *estadístico* de las relación que se establece entre el capital de origen y el capital de llegada es lo que hace que no se puedan justificar por completo las prácticas con arreglo solamente a las propiedades que definen la posición ocupada en un momento dado del tiempo en el espacio social: decir que los miembros de una clase que disponen en origen de un cierto capital económico y cultural están destinados, con una probabilidad dada, a una trayectoria escolar y social que conduce a una posición dada, es decir en efecto, que una fracción de las clases (que no puede ser determinada *a priori* en los límites del sistema explicativo considerado) está destinada a desviarse con respecto a la trayectoria más frecuente para la clase en su conjunto, tomando la trayectoria, superior o inferior, con más probabilidades para los miembros de alguna otra clase, y desclasándose así por arriba o por abajo. (Bourdieu, 1998, p. 109)

La correlación entre una práctica y el origen social (definido por la posición del padre, cuyo *valor real* pudo haber sufrido una degradación en relación con su valor nominal-valor dado), es el resultado del efecto de inculcación por parte de la familia o por las condiciones de existencia originales y por el efecto de trayectoria social, que se entiende como el efecto que ejercen sobre las disposiciones y las opiniones la experiencia de la ascensión social o de la decadencia, teniendo en cuenta que la posición de origen, en este caso, es el punto de partida de una trayectoria, es el hito respecto a la definición de la pendiente de la carrera social.

La trayectoria individual se considera como una desviación con respecto a la trayectoria colectiva, puede ocurrir que se imputen a las propiedades de clase unos efectos que son transformaciones colectivas, por el simple hecho de que algunos miembros de una fracción de clase se hallen en una trayectoria

individual en sentido opuesto a los de su propia fracción, sin embargo, no se desconoce que sus prácticas están marcadas por el destino colectivo. También algunas propiedades relacionadas a la clase social pueden no tener eficacia ni valor alguno en un campo específico, pero adquieran absoluta relevancia en otro campo o en otro estado del campo.

Pedagogía como práctica de la educación

Luego de conceptualizar la práctica social, es necesario para la presente investigación comprender lo que significa la práctica pedagógica. Zuluaga (1999) pone en el centro de la enseñanza-aprendizaje al maestro, para comprender este proceso y que la misma enseñanza adquiera el estatus de "práctica de saber entre prácticas" (p. 14). La pedagogía se asume como el discurso en donde el maestro es el soporte de un saber específico enraizado en las prácticas de saber y el campo teórico en el que se conceptualiza sobre la enseñanza y las prácticas, en las cuales entra en relación, haciendo que la historia de la práctica pedagógica lleve al análisis de las formas de lo dicho, produciendo nuevas formas de enunciación de los saberes.

Comprender la historicidad de la pedagogía como práctica es establecer su carácter epistemológico. Entretanto, como saber a través de la investigación, la pedagogía se apoya primero en la historicidad de los discursos, que visualizan en la práctica social campos de desarrollo epistemológicos y el seguimiento a los procesos de epistemologización de saberes.

Por otra parte, la pedagogía como un saber que es analizado en su contexto cotidiano normativo, genera una brecha entre teoría y práctica, entonces, se convierte en un instrumento inmerso en la historia epistemológica enfocada en analizar los actuales problemas vistos desde diferentes disciplinas. El acercamiento a la pedagogía como disciplina necesita comprender metodológicamente que por ser considerada una práctica tiene su propia discursividad, la cual se localiza en el registro de procesos de institucionalización de dicha práctica de saber (Zuluaga, 1999).

Para Zuluaga (1999) la institucionalización es considerada como "el conjunto de reglas que, para la institución, el sujeto y el discurso de un saber específico, delimitan la práctica del mismo saber en una formación social dada" (p. 16). Estas tres instancias metodológicas se relacionan desde la institución y el discurso, y en los entramados de la noción de práctica pedagógica, que es entendida como los modelos pedagógicos, la pluralidad de conceptos de campos diversos heterogéneos retomados por la pedagogía; el funcionamiento de los discursos en las instituciones educativas; y las características sociales adquiridas por las prácticas pedagógicas, que le asignan unas funciones a los sujetos de esas mismas prácticas.

Para comprender el concepto de práctica pedagógica, Zuluaga (1999) hace hincapié en diferenciar la pedagogía de la práctica pedagógica o la práctica de la enseñanza, que convergen en un espacio de saber en el que algunos conceptos de una disciplina tienen una forma de existencia social en las instituciones. No obstante, este saber apropiado por las instituciones no se puede reconstruir en un corpus de conceptos que representen una disciplina, “la apropiación recorta, selecciona, adecúa, excluye y hace efectivos los saberes” (p. 43).

Es decir, la institución delimita el espacio del saber y las prácticas que pueden efectuarse con estos saberes. El análisis epistemológico recurriría, entonces, a los discursos que representan regiones de conocimiento más acentuados, evidenciando cambios en los elementos de “conceptos, métodos, modelos de aplicación, formas de aprehensión de los problemas y objetos de saber” (Zuluaga, 1999).

Se busca con lo anterior un acercamiento a una epistemología sobre la pedagogía, que acoja su historicidad y reconceptualice la didáctica, con el fin de plantear métodos de enseñanza. Para ello se hace uso de modelos y conceptos de otras disciplinas, expandiendo el método como soporte de la pedagogía, al sustentarse en nociones referentes a “la formación del hombre, al conocimiento, al lenguaje, a la selección del saber, a la escuela y su función social, a la concepción de maestro” (Zuluaga, 1999, p. 45).

La práctica pedagógica nombra los procesos de institucionalización del saber Pedagógico, es decir, su funcionamiento en las instituciones educativas. Pero también comprende las formas de enunciación y de circulación de los saberes enseñados en tales instituciones. Los procesos de institucionalización normalizan tanto a la Pedagogía como a cualquier otro saber. (p. 46)

Al igual que Bourdieu, Zuluaga (1999) enfatiza en que es un error confundir la práctica científica con la práctica de la enseñanza, sin embargo, hay que tener en cuenta que al analizar un saber se encuentra su formación relacionada con las prácticas sociales y las prácticas discursivas, que a través del discurso se hacen accesibles. Las estrategias relacionadas con un discurso se encuentran en otras prácticas, en sus correspondientes registros discursivos, es decir, que es en el discurso donde se traducen las prácticas.

Zuluaga destaca que Foucault propone que una práctica se encuentra traducida en tres tipos de discursos: primero, en el sentido amplio, que se halla en los registros más alejados del centro de la práctica, como las decisiones, los reglamentos, los relatos, entre otros; segundo, en sentido estricto, que alude a los registros directos de la práctica, en su aplicación de la normativa y sus procedimientos; y tercero, en sentido estratégico, que son los registros de otras prácticas que se relacionan con la del objeto de estudio a nivel estratégico. De

esta manera se hacen distinciones sobre los discursos dispersos y la precisión de diferenciar los discursos que se localizan en instituciones y prácticas para hacer comprensibles el tipo de registro del discurso. Para ello, el autor hace tres distinciones:

1. Instituciones dedicadas a la práctica de un saber no se alejan del discurso positivo que las consolida.
2. Existen prácticas de un saber alejadas del discurso positivo, ya que no son instituciones del saber, pero que se relacionan con el saber por medio de otras prácticas; tal es el caso de los documentos legislativos entendidos como discursos normativos que se aprehenden para darles un uso.
3. Prácticas que no tienen un discurso teórico propio, ni cerca ni distante. Se encuentran en su mayor grado de dispersión que se extiende con el tiempo y con posibilidades de que no se concrete en un discurso analítico. (Zuluaga, 1999. p. 90)

Es necesario, entonces, hacer una distinción entre teoría (pedagogía) y práctica, pues no están relacionadas temporalmente, ni una es el sustento necesario para que exista la otra. Es importante tener en cuenta, al hacer historia de la práctica de un saber o de su formación como disciplina, no forzar el surgimiento de una teoría o un saber en una práctica.

Para Durkheim (1990) la pedagogía era una teoría de la práctica de la educación que define el objetivo de la enseñanza. Entendía la educación como el proceso donde las generaciones adultas introducen a las generaciones jóvenes en los patrones culturales de la sociedad en donde se ha nacido. Sin embargo, este concepto se genera de forma inestable. Desde la perspectiva francesa, la pedagogía se asume como el cuidado del otro, por ende, se encuentra inscrita en el campo de la educación, y en este contexto es la expresión compleja de la cultura.

En este sentido, la pedagogía es un espacio y un momento de la educación, es la razón de la educación. La educación se define como una actividad de tipo axiológico (en cuanto significa transmitirle al otro lo mejor de la cultura, que supone demarcaciones, límites, jerarquías y homogeneizaciones) y de tipo práctico (ya que hace referencia a la forma para educar al otro, así, lo práctico se encuentra en la transmisión de dichos patrones, valores y formas de comportamiento).

Entretanto, el concepto de “transmisión” ocupa un lugar muy importante en la literatura de las ciencias de la educación. Esta noción es de tipo antropológico, en la medida en que remite al vínculo entre las generaciones, la cultura y sus saberes. Así que la introducción a los patrones culturales de la sociedad constituye la base de la socialización. Consecuentemente, toda socialización se produce o se ocasiona en la transmisión de los saberes, es decir, para que haya socialización no es suficiente que existan patrones culturales, se requiere de mecanismos como la enseñanza o el aprendizaje a través de los cuales se facilita su aprehensión e incorporación en el imaginario colectivo.

La pedagogía se encuentra en el centro de la educación, y une los conceptos y las acciones del estudiante, la tarea, el espacio escolar, la cultura, el saber, el poder, la otredad, el deseo, la filiación, la transferencia y la contratransferencia, el acogimiento, y desde estos establece su punto de fijación. Gracias a esto, la educación encuentra en su doble misión las finalidades y los medios en torno del sentido de la educación y los modos de lograr las percepciones axiológicas de las finalidades.

Con lo anterior se tiene que el educador y el pedagogo siempre buscarán crear artificios y mecanismos prácticos, con el fin de poner a prueba las intenciones, “dicho de otro modo, los procesos de enseñanza aprendizaje son a la vez el lado práctico de educar y la mirada reflexiva de lo pedagógico” (Zambrano, 2006, p. 158). En este sentido, Zambrano (2006) afirma:

Así, la pedagogía al ser el concepto fundamental de la educación, constituye la gran puerta de la cultura. La cultura se define, en un primer momento, como la formación de la persona, es decir, su mejoramiento y perfeccionamiento, y en un segundo momento, como el producto de dicha formación, esto es, el conjunto de los modos de vivir y de pensar cultivado. (p. 158)

Zambrano (2006) también sostiene que “la cultura es la experiencia genuina del sujeto”; como ser cultural el ser humano forma símbolos y operaciones y profundiza en ellos para obtener una mayor comprensión de su existencia en el mundo. El símbolo contiene el mundo que expresa, que al ser objeto y sujeto a la vez obliga a un plano de conciencia que trasciende la evidencia racional y se convierte en la forma de expresar lo que no puede ser aprehendido y debe ser continuamente descifrado.

Así, la pedagogía remite a la simbología de la cultura, lugar de la experiencia del sujeto, mientras que la cultura cobra dos sentidos: primero, “el de los saberes artificiosamente organizados y distribuidos por medio de la escuela; [y segundo], el de la experiencia simbólica de los sujetos en la vida misma” (p. 159). En este margen, la pedagogía cumple la tarea de ser el vínculo necesario entre la distribución de los saberes de un territorio a sus generaciones con miras a consolidar una armonía social, y la vida de los sujetos externa a la escuela, que es considerada experiencia natural.

El pedagogo se enfrenta a esta relación, busca con el desarrollo de la teoría y la práctica la elaboración de su proyecto educativo teniendo siempre presente la distancia entre la cultura escolar y la cultura de la vida; “por esto mismo, la pedagogía se dirige más a propiciar las condiciones de una vida digna que a transmitir unos saberes sin historia” (Zambrano, 2006).

La pedagogía se centra en el hacer a través de la enseñanza, y a partir del proceso se dedica a generar un discurso y un análisis sobre su propia práctica.

Estos componentes yacen entonces en una dimensión política en el momento en que se fijan en un sujeto concreto, de carne y hueso, el cual permite generar cuestionamientos sobre su devenir. El pedagogo reflexiona a través de los saberes organizados por el Estado, que buscan ser insertados, y los contrasta frente a los saberes necesarios, advirtiendo incoherencias del proyecto cultural masivo: “él sabe ver lo que la norma oculta” (Zambrano, 2006, p. 158).

La enseñanza como instrumento de saber produce en la pedagogía el sentido explicativo de la práctica cuando intenta comprender los hechos y factores asociados con la educación. El encuentro del sujeto y su cultura, referenciado como el “Momento Pedagógico, al que entendemos como un espacio de reflexión sobre lo axiológico del saber y del saber hacer. Lugar de reflexión sobre el acompañamiento, sobre los dispositivos de cohesión de poder” (Zambrano, 2006, p. 161), ejemplifica el surgir de un escenario en el que un sujeto pone en cuestión el conocimiento no para adaptarlo a sus particularidades, sino para exigir la exploración de otros caminos.

Por eso la enseñanza simboliza más una relación compleja entre sujetos, es política y socialmente tensa pues representa el encuentro entre dos sujetos con historia marcadamente diferentes. Todo esto remite al espacio cultural como espacio de reflexión sobre el otro, es decir, como el lugar del otro la formación, su educación, su trascendencia. (Zambrano, 2006, p. 162).

La enseñanza es difícil por el lenguaje, pues la comunicación es la base de la enseñanza, y ella exige escuchar al otro mientras espera un diálogo fluido, natural. Enseñar es un diálogo que posibilita un camino con llegada incierta.

Por otra parte, Zambrano (2006) al asumir la pedagogía como práctica social, explica:

[...] la reflexión pedagógica funda su explicación en la práctica educativa, entendida como el espacio cultural donde es posible avizorar la madurez del individuo en todas sus dimensiones. En la práctica escolar, la práctica educativa se define como un conjunto de acciones organizadas, de modo arbitrario, a través de las cuales se busca preservar la especie humana, postulado sobre el cual van a versar los distintos aportes de las ciencias exactas y socio-humanas. (p. 163)

La relación entre educación y saber es la base de la práctica social en la pedagogía, es decir, las relaciones humanas se basan en los saberes de carácter instrumental o trascendental (como la cultura). La acción educativa se da dentro de fronteras fijadas por la acción social, entretanto su actividad requiere de la pedagogía, siendo esta el resultado de una práctica educativa de vieja data, a la que se le puede denominar “educabilidad”.

La educabilidad es el apoyo de la pedagogía como operante de las ciencias de la educación y trasciende a ser una mirada filosófica y antropológica, que

para la pedagogía es un postulado ético, que le permite al pedagogo analizar el acto y el hecho educativo para anunciar sus contradicciones.

Zambrano (2006) ofrece un esclarecimiento conceptual sobre la práctica, definición que se encuentra en estrecha relación con los planteamientos de Bourdieu:

la práctica es un modo de hacer, unas formas de decir, un ejercicio reiterado e imbricado en un campo simbólico de creencias, modos y disposiciones. La práctica se refiere a una forma de juego, donde se reitera la actividad y algunos de sus aspectos. La risa, el movimiento, la eficacia, el modo de hacerlo. La variación del juego como práctica reside en su finalidad, no en el medio de efectuarlo. Práctica es lo que recoge un conjunto de actos que, por el tiempo, se reagrupan en un mismo horizonte. La diferencia reside su instalación, en la génesis del acto, en los sistemas de disposiciones. Toda práctica evidencia un habitus y este se comprende como el conjunto de sistema de disposiciones adquiridas en relación con un cierto campo que es eficaz cuando encuentra condiciones análogas de las que es producto, así, se vuelve generador de prácticas ajustadas al presente y a un futuro inscrito en el presente. (p. 167)

La práctica y la teoría de la pedagogía se expresan en los modos de hacer y las formas de decir, es práctica en el sentido de que permite al sujeto reflexionar sobre el hacer. De esta manera surge la teoría, al explicar el hacer, el vínculo entre el sujeto de verdad y el sujeto de saber, que reflexiona sobre la distancia entre actividad y resistencia y la adecuación e inadecuación de los dispositivos de enseñanza. El punto de encuentro entre teoría y práctica se sitúa en la medida en que el docente en su acción de la enseñanza vuelve sobre sí sobre su propia experiencia, y se ve confrontado por los gestos de los estudiantes, al igual que los modos de llevar a cabo la enseñanza que expresan puntos de vista sobre la educación y su relación entre pares y con los estudiantes. Todas estas prácticas del pedagogo lo remiten a su teoría.

La pedagogía obtiene su sustento teórico en las prácticas escolares, entendidas como un conjunto complejo de situaciones políticas, sociales, culturales, religiosas.

En el espacio escolar, la relación teoría-práctica siempre estará marcada por las situaciones que definen y orientan el quehacer de la enseñanza. Este aspecto es crucial para ella, pues, conceptos como el de la infancia se convierten en el objeto que permite la mirada sobre las prácticas y los discursos que las atraviesan. (Zambrano, 2006, p. 169).

La pedagogía se vale de las instituciones para deconstruir los fundamentos teóricos sobre el niño, siendo el discurso de la infancia para la pedagogía una de sus principales preocupaciones. El sentido del niño permitió la sustitución de prácticas pedagógicas restringidas por unas que fuesen proporcionales con su realidad social, así se rompió con los postulados del siglo XX sobre la inteligencia limitada ofrecida por la psicología del desarrollo de las inteligencias.

El asunto de la teoría surge como producto de las prácticas sociales que sobre el niño pasarán por mucho tiempo, al punto en que pedagogías como la Escuela Nueva, libre *enfants de Suhmerhill*, los aportes de Claparède y muchos otros pedagogos franceses o no, determinarán una nueva mirada sobre el hacer con y por el niño. Dentro de las prácticas escolares, sobresalen las prácticas disciplinadoras, los aprendizajes, las situaciones grupales, la prominencia del niño como hacedor de sus aprendizajes y las situaciones diferenciadas de los procesos pedagógicos. (Zambrano, 2006, p. 170)

En este sentido, la educación es asumida como acción y actividad en la que se realiza la construcción teórico-práctica de la pedagogía, permitiendo un acercamiento a la cuestión del niño a otras dimensiones —con el aporte de la psicología—, que se vislumbran en las pistas que ofrece el yo y su inconsciente. De igual forma, donde encontramos explícito el vínculo entre teoría y práctica de la pedagogía es en la investigación, que cuenta con una tendencia a producir nuevos conocimientos sobre la innovación.

Dentro de la investigación en el campo de la teoría, la innovación aparece como la producción de nuevos conocimientos sobre los hechos pedagógicos en situación. Entretanto, en la práctica pedagógica la innovación surge como problemática desde el punto de vista epistemológico. “Se podría pensar que cada vez que el investigador procede a transformar sus prácticas, promocionar nuevos dispositivos, observar los efectos de nuevas acciones, esté efectuando una investigación dirigida a la producción de nuevos conocimientos” (Zambrano, 2006, p. 172).

Lo anterior permite afirmar que el verdadero pedagogo aparece en la combinación entre la teoría y la práctica, en el escenario en que es cuestionado por lo que piensa y por sus acciones. Consecuentemente, la teoría por sí sola no hace completo al pedagogo, antes bien, este necesita poner en práctica aquello que le permite tomar decisiones. Teoría y práctica, ambas son complementarias.

La diferencia entre el saber y el conocer está en que el primero emana de sus prácticas, mientras que el segundo se fundamenta en el método. Conocer es una finalidad instrumental, el saber habla del conocer, lo explica, lo adjetiva, lo relata. El saber por el gesto impone la mirada sobre el conocimiento, es esa manera de decir y hacer que es particular y propia, “el gesto es saber porque expresa el conjunto de esquemas mentales requeridos para el cabal desempeño en un campo profesional y en la vida; aunque no proceda de dichos esquemas” (Zambrano, 2006, p. 175).

Dicho lo anterior, el saber pedagógico se entiende como la relación que tiene esta categoría en la historia de lo pedagógico a partir de las prácticas que realiza el pedagogo en el acto escolar, y por extrapolación, en el acto educativo. Las prácticas del saber pedagógico se corresponden con espacios de reflexión, permitiendo que el encuentro con el otro no se simplifique a la mecánica mate-

rializada en la aplicación de textos, instrumentos o métodos que posibilitan el acceso al saber. Por su parte, el saber para la pedagogía se obtiene de la acción científica de las ciencias y del propio conocimiento dado por el saber pedagógico, que le permite mirarse a sí misma y consolidarse en un concepto emparentado con la discursividad de lo educativo.

Adicionalmente, el saber pedagógico da cuenta de las formas de comprensión de las doctrinas pedagógicas producidas en el tiempo escolar. Se caracteriza, en primera medida, por ser un saber que explica la manera como los otros han comprendido la escuela; segundo, transmite a los investigadores el conocimiento teórico y de comprensión sobre la educación; tercero, genera las motivaciones para la conformación de un campo pedagógico; cuarto, escribe entre el pasado y el presente de la escuela; quinto, muestra un discurso social que unifica los conceptos del ámbito educativo; sexto, da cuenta como son tratados los problemas desde la teoría y la práctica; y, por último, aporta para la construcción de un discurso social de la educación y reactiva la memoria pedagógica para que las generaciones comprendan los fines, medios y valores que la educación y sus sistemas promueven.

Zambrano (2006) considera que estos son unos aportes fundamentales que motivan el desarrollo de la investigación, pues

el saber pedagógico expresa la relación estrecha entre ‘sujeto de verdad’ y ‘sujeto de saber’. El primero, se refiere a lo que se nombra, por ejemplo, la escuela y sus prácticas, el segundo, al que lo reflexiona, lo piensa, lo estudia [...] Por todo esto, el saber pedagógico no solo debe permitir trazar una historia de lo educativo, sino que debe dejar ver las tensiones entre políticas, sujetos y finalidades de la educación. (p. 182)

Para Zambrano (2006), el saber es dominio, y necesita de una disposición de los sujetos. De igual forma el saber tiene sus raíces en la práctica reiterada, en el gesto que la acompaña; esto genera la distinción entre saberes de acción y saberes prácticos: los primeros hacen referencia al modo, y los segundos a la forma: “como dictamos la clase es un saber práctico, la innovación es un saber de acción” (p. 182).

Así, la identidad de las ciencias de la educación es el lugar de muchas ciencias, que la cargan de identidad al ser ella la que le confiere institucionalidad y permanencia en el espacio-tiempo. Esta a su vez contiene la actividad constante de los sujetos de saber respecto a los sujetos de verdad, lo que hace que su identidad no provenga de lo exterior, sino de las prácticas reiteradas en los discursos y en los hechos.

La identidad de un instituto se ubica en la voluntad política que lo crea, en la importancia de la cultura pedagógica de la sociedad, en la eximición de la burocracia y los fines propios; su creación es por su valor social una necesidad

fundada en el estado y el conjunto de prácticas que se buscan organizar para el beneficio de todos y no para el de unos pocos. Por esto mismo, las ciencias de la educación pueden ser comprendidas como un gran campo de saber social y escolar, cuya identidad traduce el tiempo, las políticas públicas de educación y el espacio de reflexión sobre el hecho y acto educativo. (Zambrano, 2006, p. 183)

En este sentido, Zambrano (2006) afirma que el saber es el lugar en el que se hace visible la pedagogía, al establecer una relación recíproca con conglomerado de paradigmas y creación de saberes. El pedagogo, que reflexiona constantemente sobre las prácticas, las teorías e inventa situaciones adaptadas para que la educación tenga lugar entre los sujetos, lo hace a partir de los esquemas de pensamiento de la educación. Por ello, “las prácticas de investigación en sociología de la educación les permiten a los pedagogos comprender los impactos de la desigualdad escolar, las políticas sociales de la educación, los sistemas oculitos de segregación, demarcación y fijación de la simbología escolar” (p. 184).

Cuestiones metodológicas

Este estudio histórico-interpretativo se ubica en el enfoque de investigación cualitativa-documental. El paradigma de la investigación cualitativa abre el camino para relacionar el objeto de investigación con los estudios de la interpretación hermenéutica, por cuanto estos se sitúan en la *comprensión y transformación* de los fenómenos sociales en tiempos históricos y permite construir estrategias para visibilizar los sujetos, los discursos, las prácticas, que configuran las propuestas hegemónicas con las alternativas educativas y transforman la realidad.

Este paradigma reconoce al sujeto como creador de las condiciones del conocimiento y centro del orden explicativo de la realidad social. Al respecto, Sandín (2003) considera al ser humano en tres dimensiones: una, en relación con la otredad, en la cual la construcción de la realidad social se da en términos culturales; la segunda, cuando las explicaciones de la realidad no provienen de la causalidad sino de las intencionalidades de la acción del sujeto; y tercera, cuando la realidad social está dada por los significados de la acción humana, es decir, un texto inmerso en un colectivo humano, en un marco simbólico en el cual se constituyen las orientaciones humanas. Así, “la investigación cualitativa se refiere a lo que tradicionalmente venimos denominando metodologías orientadas a la comprensión, metodologías orientadas a la transformación, y metodologías orientadas a la valoración y toma de decisiones” (Sandín, 2003, p. 127).

Entender lo histórico-social como elemento constitutivo del mundo de lo humano es preguntarse por los discursos y las prácticas, es incursionar en la

deconstrucción y construcción del mundo representacional y simbólico en el cual se mueven los sujetos y donde se configuran sus representaciones, sentimientos, afectos y acciones en el mundo social, que se traduce en articulaciones discursivas como propuestas de la política educativa para la infancia en Colombia.

Lo anterior permite en los estudios históricos hacer emergir nuevos objetos de investigación que no se pueden comprender desde las leyes universales, sino que para ser interpretados se debe buscar en ese tejido de la experiencia la vivencia cotidiana, los saberes y los discursos, en suma, en todo lo que se ha producido en un tiempo determinado por un grupo humano.

Este enfoque de la investigación cualitativa y hermenéutica, sitúa los conceptos de lo social, lo humano y de los hechos no como meros acontecimientos, sino como una cadena de acontecimientos que permiten desarrollar una mirada compleja y dinámica desde la cual tienen lugar los procesos de investigación orientados a la interpretación de los discursos, las prácticas, las realidades sociales, culturales y políticas en períodos de corta duración. Esta metodología facilitó indagar y reconstruir la historia de la reforma educativa en Colombia e identificar los significados, los sentidos, las tensiones, los alcances y los logros de la política educativa para la infancia.

En los estudios realizados por el grupo de investigación Infancias hemos privilegiado el enfoque cualitativo. Entendemos por metodología la organización estratégica del proceso de producción de conocimiento, en este caso, la manera como partiendo de los presupuestos epistemológicos y los referentes conceptuales, el grupo de investigación se ha ido aproximando al estudio particular de las propuestas alternativas para la educación, las políticas y las reformas educativas para la infancia, así como la construcción de sujetos, discursos y prácticas que transforman la realidad educativa de la ciudad y de la nación.

Este estudio se desarrolló desde la metodología cualitativa documental, que centra la mirada en la producción discursiva de la política, la pedagogía y la educación en una época determinada; discursos que se encuentran registrados en documentos de política, leyes, normas, planes de desarrollo, planes sectoriales, planes decenales de educación y lineamientos curriculares y pedagógicos, los cuales constituyen el corpus de esta investigación.

Construcción del archivo documental

En los estudios de corte histórico, se entiende por fuentes los restos o resultados de las actividades humanas que ayudan o permiten el proceso cognoscitivo de los hechos históricos; estas son potenciales o efectivas y conforman un corpus que puede ser clasificado, interrogado e interpretado.

En este estudio se retoma la noción de archivo propuesta por Foucault (1997), que reconoce que un documento es la objetivación de un mensaje que se expresa en un texto potencialmente transmisible en el espacio y en el tiempo y actualizable como fuente de información para la generación de nueva información o para la toma de decisiones. Para Foucault, el archivo contiene sentidos y significados que buscan incidir en los sujetos y dan cuenta de las ideas, las concepciones, los constructos teóricos, los discursos y las prácticas que se producen en un momento histórico determinado por un grupo social particular. Entonces, como archivo se entiende esa construcción histórica y social que configura prácticas discursivas en el marco de la reforma educativa y la política educativa para la infancia en las tres últimas décadas en el país y en Bogotá.

En este sentido, el archivo documental que se edificó desde los diferentes documentos de política, documentos pedagógicos como los currículos, lineamientos y estándares, y textos construidos por diferentes actores que participan en este proceso de reforma y consolidación de la política educativa, se reconocieron como discursos de la política educativa, escritos en relación con otros y para los otros. Estos se conciben como instrumentos que permiten mirar la construcción que maestros, políticos, intelectuales y pedagogos han realizado en relación con la educación para la infancia.

Desde este enfoque se reconoce que todos los documentos construidos en el marco de la reforma educativa y la política educativa son discursos fundados en un contexto espacio-temporal determinado. En estos discursos podemos develar en clave de tiempo las continuidades, los desplazamientos y las discontinuidades, las tensiones entre lo hegemónico y lo alternativo planteado desde diferentes sectores sociales en la reforma educativa y la política de educación para la infancia en el país y en Bogotá. Este análisis también dará cuenta de la prospectiva, los alcances, los logros y los aportes políticos y pedagógicos que diferentes sectores han realizado en el continuo de esta política para la educación de la infancia, en los niveles de educación inicial y preescolar.

Para establecer el archivo documental, los documentos se clasificaron en fuentes secundarias, en las cuales se trabajaron textos, artículos y tesis de grado, que permitieron fundamentar y profundizar los antecedentes de la investigación y los marcos teóricos.

Tabla 10. Ficha de registro bibliográfico. Fuente secundaria

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
Antecedentes de la historia de la educación	<p>Helg, A. (1987). <i>La educación en Colombia 1918-1957. Una historia social, económica y política.</i></p> <p>Introducción. Capítulo I. Alfabetización, enseñanza e instituciones escolares en el primer tercio del siglo XX.</p> <p>Capítulo II. Iniciación de un proceso de reformas escolares.</p>	<p>De Colombia, un país desconocido que importa poco a los europeos, solo se transmite puntualmente información sobre algunos epifenómenos: la droga, los gámines de Bogotá o la guerrilla. Sin embargo, Colombia refleja la situación de Latinoamérica [...]</p> <p>Representativa de América Latina, Colombia ofrece sin embargo varias características originales: una relativa estabilidad política en la cual dos partidos “aristocráticos” —Conservador y Liberal— se alternan el poder sin que un movimiento popular haya logrado crear una amenaza a su total hegemonía; un clima de violencia latente que estalla a veces amenazando una guerra civil; una situación privilegiada otorgada por la Constitución a la Iglesia Católica, especialmente en el dominio de la educación.</p>
	Zuluaga, O. (2012). <i>Historia de la Educación en Bogotá. Tomo II. El Movimiento Pedagógico 1982-1998,</i> de Martha Cárdenas Giraldo y María Mercedes Boada Eslava.	<p>El presente trabajo, realizado por educadoras, no historiadoras, intenta recoger algunos momentos que definen el Movimiento Pedagógico a nivel nacional, cuyo escenario central ha sido el Distrito Capital, puesto que contextualiza su historia en esta ciudad.</p> <p>Se quiere mostrar que en su corta vida el Movimiento ha estado marcado por luchas de poder en el plano de la política y la cultura, generando tensiones de diversa índole que han incidido para que no haya sido igual en toda su historia, tanto por sus ideas y acciones como por los caminos que ha transitado.</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
Antecedentes de la historia de la educación		Precisamente, por el desarrollo de esas tensiones, el Movimiento Pedagógico ha contribuido a la reflexión colectiva sobre la identidad y el papel político y cultural de la escuela y de los maestros y maestras, como también a la construcción de alternativas pedagógicas.
	APPeAL. (2013). <i>Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas.</i> El Movimiento Pedagógico Colombiano: experiencias y producción de saberes, de Cecilia Rincón Verdugo y Ana Virginia Triviño Roncancio.	El proyecto, "Sujetos, saberes y sistematización de experiencias pedagógicas alternativas: el caso del Movimiento Pedagógico Colombiano", partió del supuesto que dicho movimiento ha configurado una alternativa en el campo de la educación. Alternativa que ha sido incorporada desde hace aproximadamente treinta años al proceso histórico, político, social y cultural del país.
	República de Colombia. (1996). <i>Colombia: al filo de la oportunidad. Misión Ciencia, Educación y Desarrollo.</i> La proclama. "Por un país al alcance de los niños". Comisionado Gabriel García Márquez. El Reto. Ciencia, Educación y Desarrollo: Colombia en el siglo XXI. Comisionado Rodolfo R. Llinás.	Este es un momento mágico para Colombia. Por primera vez, que yo sepa, un gobierno acepta la posibilidad de hacer un gran vuelco en el triángulo interactivo de la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico de este país. Esto se debe subrayar como una "revolución positiva" y sin precedentes. Nosotros, los miembros de la Misión que el presidente Gaviria ha convocado, tenemos la siguiente visión general sobre tal sistema interactivo.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
		<p>El futuro de Colombia va a estar profunda y directamente relacionado con la capacidad que los colombianos tengamos de organizar la educación; la hija de la educación: la ciencia; y la hija de la ciencia: la tecnología. Sin la menor duda, este entrelazamiento será uno de los ejes principales del futuro de nuestro país en el siglo XXI.</p>
Antecedentes de las políticas públicas de infancia	<p>Uprimny R. y Sandoval, N. (2007). <i>Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas.</i></p> <p>Capítulo 1. Fortalecer el capital humano vs. garantizar el derecho a la educación: dos lógicas de diseño e implementación de políticas educativas. Luis Eduardo Pérez Murcia.</p> <p>Capítulo 2. Bogotá: el tránsito de una política con enfoque de derechos a la materialización del derecho a la educación. Luis Eduardo Pérez Murcia.</p>	<p>Capítulo 2. Este estudio se centra en analizar en qué medida las políticas educativas trazadas en el Plan Sectorial de Educación 2004-2008, “Bogotá: una gran escuela para los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”, son plenamente coherentes con los contenidos básicos del derecho a la educación protegidos en la Constitución Política y las normas internacionales de derechos humanos.</p>
	<p>Delors, J. (1996). <i>La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI.</i></p> <p>Capítulo 3. Del crecimiento económico al desarrollo humano.</p>	

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
Antecedentes de las políticas públicas de infancia	<p>Capítulo 4. Los cuatro pilares de la educación.</p> <p>Capítulo 5. La educación a lo largo de la vida.</p> <p>Capítulo 6. De la educación básica a la universidad.</p>	<p>Frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social. Al concluir sus labores, la Comisión desea por tanto afirmar su convicción respecto de la función esencial de la educación en el desarrollo continuo de la persona y las sociedades, no como un remedio milagroso —el «Ábrete Sésamo» de un mundo que ha llegado a la realización de todos estos ideales— sino como una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armónico, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etc.</p>
	<p>Organización de las Naciones Unidas. (2015). <i>Objetivos del Milenio. Informe 2015.</i></p>	<p>A comienzos del nuevo milenio, los líderes mundiales se reunieron en las Naciones Unidas para dar forma a una visión amplia con el fin de combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones. Esa visión, que fue traducida en ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), continuó siendo el marco de desarrollo predominante para el mundo en el curso de los últimos 15 años. Al concluir el período de los ODM, la comunidad mundial tiene motivos para celebrar. Gracias a los concertados esfuerzos mundiales, regionales, nacionales y locales, los ODM han salvado millones de vidas y mejorado las condiciones para muchos más.</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
Antecedentes de las políticas públicas de infancia		<p>Los datos y análisis presentados en este informe prueban que, con intervenciones específicas, estrategias acertadas, recursos adecuados y voluntad política, incluso los países más pobres pueden alcanzar un progreso drástico y sin precedentes. El informe también reconoce los logros desiguales y las deficiencias en muchas áreas. El trabajo no se ha completado y debe continuar en la nueva era del desarrollo.</p>
	<p>Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i>.</p>	<p>Los derechos de la infancia están plenamente estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Elaborada durante diez años con las aportaciones de representantes de diversas sociedades, culturas y religiones, fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989.</p> <p>La Convención, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. Además, la Convención es también un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana.</p> <p>La Convención, como primera ley internacional sobre los derechos de los niños y las niñas, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes. Estos países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido.</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
Antecedentes de las políticas públicas de infancia	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (2007b). <i>Un mundo apropiado para los niños.</i>	<p>La Sesión Especial de la Asamblea General en favor de la infancia, celebrada en mayo de 2002, contó con la presencia de 69 participantes de alto nivel y 190 delegaciones nacionales. Al finalizar todos ellos su labor, habían comprometido a sus gobiernos en pro de un conjunto de metas concretas con plazos definidos, y de un marco básico de acciones para alcanzar esas metas, en beneficio de los niños, las niñas y los jóvenes.</p> <p>En esa histórica sesión, los líderes políticos no estuvieron solos. Se sumó a ellos el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la plana mayor de los organismos de las Naciones Unidas, un extraordinario conjunto de prominentes personalidades empresariales, confesionales, artísticas, académicas y de la sociedad civil, cinco laureados con el premio Nobel de la Paz, más de 1.700 delegados en representación de organizaciones no gubernamentales de 117 países, personas célebres en el mundo de la cultura y los deportes y —por primera vez en la historia de las conferencias de las Naciones Unidas— más de 400 niños, que asistieron en calidad de delegados y participaron activamente en todas las reuniones oficiales y de apoyo.</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
	<p>Jiménez, A. (2012). <i>Emergencia de la infancia contemporánea, 1968-2006.</i></p>	<p>El documento referencia que la infancia contemporánea es parte de la rareza y es un objeto contingente. Al indagar por la desaparición de la infancia moderna y por la emergencia de la infancia contemporánea se pierde la seguridad de las explicaciones tradicionales. Frente a muchas cosas que han desaparecido, la infancia se constituye en una transformación.</p>
Hegemonía	<p>Laclau, E. y Mouffe C. (1987). <i>Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.</i></p>	<p>Desde el punto de vista teórico, tres cuestiones han sido dominantes en estos debates: la crítica al esencialismo filosófico, el nuevo papel asignado al lenguaje en la estructuración de las relaciones sociales y la deconstrucción de la categoría de “sujeto” en lo que respecta a la constitución de las identidades colectivas.</p> <p>El primer aspecto es bien conocido y no requiere demasiados esclarecimientos: desde distintas tradiciones —la crítica wittgensteiniana a la noción de un sentido determinable al margen de los distintos “juegos de lenguaje”, la afirmación de la facticidad e historicidad del ser en Heidegger, la crítica postestructuralista a la fijación de la relación significante/significado en la constitución del signo— las principales corrientes del pensamiento contemporáneo encuentran un denominador común en el rechazo de la metafísica de la presencia, que había constituido la piedra angular del pensamiento filosófico tradicional.</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Ficha de registro bibliográfico. Fuente documental secundaria		
Tema	Documento	Resumen
Alternativo	Gramsci, A. (2007). <i>La alternativa pedagógica</i> .	Si educar significa formar al hombre adulto durante el largo periodo de la adolescencia, si el hombre adulto puede entenderse esencialmente como productor de bienes, "espirituales" y "materiales", si esta producción (como, por otra parte, también el consumo) puede darse tan solo en la comunidad humana y si, por lo tanto, el hombre es productor en cuanto ciudadano, es decir, aquel "animal político" del que hablaba Aristóteles, entonces, ¿qué ciencia se mostrará más ligada a la política que la pedagogía?

La fuente primaria corresponde a los discursos, textos académicos y documentos de política educativa producidos en Colombia durante las tres últimas décadas. También conforman este archivo documental los documentos legales, como la Constitución Política, la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios y de reforma; los documentos de política, como los planes decenales de educación, planes y programas de gobierno y algunos documentos de proyectos de educación para la infancia; asimismo se tomarán como parte de este archivo los documentos pedagógicos y curriculares producidos por el Estado y por algunos sectores de la sociedad con los cuales se busca orientar las transformaciones de la educación para la infancia (lineamientos pedagógicos, estándares, entre otros).

La construcción del archivo documental de la fuente primaria se hace desde una clasificación de los documentos según los períodos históricos determinados, luego se selecciona en cada uno una muestra significativa. A estos se les elabora el Resumen Analítico Especializado (RAE), el cual permite interrogar estos documentos desde las categorías de investigación, así como develar los sentidos, los significados, las tensiones, los alcances y los logros de la reforma educativa del país y la política educativa para la infancia, así como el papel de lo alternativo en la construcción de esta política educativa.

La consolidación del archivo documental consistió en la realización de una ficha de registro bibliográfico de los documentos, discursos, libros, leyes o

artículos que en cada uno de los períodos se configuró en torno de la política educativa, la educación para la infancia, las prácticas pedagógicas, los lineamientos curriculares, entre otros.

Estos registros bibliográficos se presentan organizados en cada periodo establecido para la realización de esta investigación. Luego, se seleccionan los más relevantes teniendo en cuenta las categorías de análisis; a cada uno de estos documentos significativos se le elabora un RAE, con lo cual se confecciona la primera fase de la sistematización de la información recogida. En este apartado se presentarán las fichas de registro realizadas en cada uno de los períodos.

Archivo documental periodo 1982-1994

Este periodo se ubica entre 1982 a 1994, un tiempo que antecede a la reforma educativa de 1994, en la cual se reconoce la consolidación y la fuerza de las ideas del magisterio colombiano en materia de educación y defensa de la educación pública, a partir de la conformación del Movimiento Pedagógico Colombiano, liderado por el sindicato de maestros de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode).

Desde 1979, este sindicato se instauró como un actor político que pretendía impulsar transformaciones en el sistema educativo colombiano, el cual había heredado elementos estructurales, como el alto peso a la educación privada, la segregación socioeconómica marcada entre la educación privada y la pública, la creciente desconfianza del Estado a la labor de los maestros, las discontinuidades y rupturas presentes entre los niveles del sistema educativo, la debilidad de la participación de otros sectores sociales en la educación, la falta de reconocimiento de la visión pedagógica sobre los problemas educativos, la cual centraba la educación en la reproducción de métodos de enseñanza y al maestro como un operario del currículo escolar establecido, además de una visión tecnocrática de la educación que se impulsaba en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La sistematización de esta información fue realizada a través de los RAE, con los cuales se efectuó también una aproximación a su investigación, develando en cada documento las categorías de análisis planteadas para el proyecto.

Tabla 11. Archivo documental 1982-1994

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
1977	Planificación educativa en América Latina, una reflexión a partir de los planificadores de la región.	El documento es una “versión preliminar del estudio que sobre la evolución, la situación actual y las perspectivas de la planificación educativa en la región, está llevando a cabo el Proyecto RLA/74-024 ‘Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe’ [...] El estudio intenta caracterizar e interpretar el proceso de planificación educativa en América Latina en vinculación con la planificación general y con el desarrollo y la política educativa de los países”. (p. 5)	Fernández, L. y Aguirre, I. (1977). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28559
1979	Ley 7 de 1979.	Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	República de Colombia (1979). Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0007_1979.htm
1981	Sociedad rural, educación y escuela. Serie: informes finales. Proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe No. 1”.	Unesco, Cepal, PNUD. El informe sobre “Sociedad rural y escuela” hace parte de la tercera etapa del proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, donde se presentan los resultados de los estudios realizados en la primera parte del proyecto en torno de la educación en zonas rurales y sus problemas de desarrollo. Da cuenta de las principales dificultades de la educación en áreas rurales.	Unesco, Cepal y PNUD. (1981a). Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9749/S8100658_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
1981	El sistema educativo y la situación de la educación básica. Serie: informes finales. Proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe No. 4”.	Unesco, Cepal, PNUD. El informe sobre “El sistema educativo y la situación de la educación básica” hace parte de la tercera etapa del proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, donde se presentan los resultados de los estudios realizados en la primera parte del proyecto en torno de la educación básica, sus problemáticas y perspectivas. Se muestra el desarrollo alcanzado en el área urbana y las principales dificultades para nivelear sus alcances y las áreas rurales en los países latinoamericanos.	Unesco, Cepal y PNUD. (1981b). Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7416/S8100654_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
1984	Decreto 1002 de 1984.	Por el cual se establece el “Plan de estudios para la educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media vocacional de la educación formal colombiana”. En este decreto se constituyen los objetivos de la educación preescolar y las áreas a trabajar; se destaca la vinculación de la familia en el proceso del niño.	República de Colombia. (1984). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103663_archivo_pdf.pdf
1989	Decreto 2737 de 1989.	Por el cual se expide el “Código del Menor”. Mediante este documento, se determinan los principios que orientan las normas de protección al menor. Se establecen las medidas que deben adoptarse con el fin de proteger al menor y los procedimientos para garantizar sus derechos.	República de Colombia. (1989). Recuperado de: http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4829

<p style="text-align: center;">Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico</p> <p style="text-align: center;">Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.</p>			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
1989	Convención sobre los Derechos del Niño.	<p>La Convención, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social y expresión libre de sus opiniones. Es también un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana.</p> <p>Además, como primera ley internacional sobre los derechos de los niños y las niñas, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes. Estos países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en su normatividad.</p>	ONU. (1989). Recuperado de: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx
1991	Constitución Política de Colombia.	<p>Artículo 44: “[...] La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.</p> <p>Artículo 67: “[...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.</p>	República de Colombia. (1991a).

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
1991	Plan de acción en favor de la infancia. 1991-1994.	El objetivo de este Plan es definir, en armonía con las políticas del gobierno y sus compromisos internacionales, las políticas y los programas necesarios para proporcionar la atención adecuada a los menores de siete años.	Departamento Nacional de Planeación. (30 de septiembre de 1991). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2551.pdf
1991	Boletín 24. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.	Unesco/Orelac El boletín presenta los avances de las reuniones y la actividad del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (Promediac).	Unesco/Orelac. (1991). Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/11_173_s.pdf
1992	Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989.	Unesco/Orelac El informe “caracteriza el avance en el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) en el periodo 1980-1989, con datos que los países han enviado a la Oficina Regional de Educación de la Unesco (Orelac) y que están procesados en el Sistema Regional de Información (SIRI)”. (p. 5)	Unesco/Orelac. (2001a). Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000093508

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
1992	Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.	Propuesta de la estrategia creada por la Unesco/Cepal que busca "contribuir a crear, en el decenio próximo, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social" (p. 16). Para esto, identifica un conjunto de políticas que permitirían materializar la estrategia.	Unesco y Cepal. (1992). Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2130/S9250755_es.pdf
1995	Programa "Escuela Nueva en Colombia".	El artículo hace una revisión del programa "Escuela Nueva en Colombia". Presenta los supuestos, las estrategias y la evolución del proyecto a partir de los principios de la educación activa, empleada en este documento.	Villar, R. (1995). <i>Revista Educación y Pedagogía</i> . No. 14 y 15.
2001	Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.	Este balance, elaborado por la Unesco/Orelac presenta la evaluación realizada al "Proyecto Principal de Educación", buscando presentar un "análisis de los avances logrados en los países en relación con los objetivos y principales componentes del PPE, identificando los desafíos y temas pendientes para los próximos quince años. La evaluación contempló una dimensión retrospectiva, de la que da cuenta este informe". (p. 6)	Unesco/Orelac. (2001a). Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135468

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2001	Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000. Proyecto Principal de Educación.	El documento, elaborado por la Unesco/Orelac, presenta la situación educativa de América Latina y el Caribe durante el periodo 1980-2000, teniendo en cuenta el contexto demográfico, social y económico en el que se desenvuelve la educación, considerando además los recursos destinados y estableciendo los logros académicos obtenidos y su impacto social.	Unesco/Orelac. (2001b). Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147439
2002	Quiceno, H. (2002). Movimiento Pedagógico: posición crítica y lugar de liberación.	En este libro se realiza un breve recorrido por la historia de la educación en Colombia en el siglo XX, haciendo énfasis en los antecedentes del Movimiento Pedagógico Nacional, sus reivindicaciones y propuestas frente a la educación en el país. Finalmente, presenta un balance sobre este proceso, a veinte años de haberse iniciado.	En H. Suárez (comp.). <i>Veinte años del Movimiento Pedagógico, 1982-2002 entre mitos y realidades</i> .
2003	Martínez-Boom, A. (2003a). La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas.	“El artículo presenta los modos como se configuran y regulan los sistemas educativos contemporáneos en América Latina. La primera parte se refiere a la escuela expansiva, la cual designa un modo de modernización educativa iniciado a mediados del siglo XX [...] La segunda parte se refiere a la formación de la nueva discursividad sobre la educación basada en los paradigmas del ‘Desarrollo’”	<i>Revista Colombiana de Educación</i> , 44.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		<p>Humano' y de las 'Necesidades Básicas de Aprendizaje' [...] La tercera se refiere a la escuela competitiva como un modo singular de modernización educativa caracterizada por la integración de la educación, la escuela y el maestro a la lógica planteada por la globalización de la sociedad". (p. 1)</p>	
2005	Echeverri, J. y Calderón, I. (2005). La revista <i>Educación y Cultura</i> como superficie de emergencia del campo conceptual de la pedagogía.	<p>En el artículo se analiza la revista <i>Educación y Cultura</i> como manifestación del campo conceptual pedagógico. Se destacan tres momentos que dan cuenta de las coyunturas de la educación desde 1984 —época en la que sale el primer número de la revista— hasta la actualidad. El primer hito se identifica en los números iniciales de la revista (del 1 al 15), que es denominado como la emergencia del campo conceptual de la pedagogía. El segundo hito se ubica en los números 16 a 42, en los que se establece la hegemonía temporal del campo sobre el Estado. El tercer y último hito, que abarca el número 43 de la revista a la actualidad, marca la pérdida de la hegemonía del saber por parte de los maestros frente al Estado.</p>	<i>Revista Colombiana de Educación, 49, julio-diciembre.</i>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006	Tamayo, A. (2006). El Movimiento Pedagógico en Colombia (un encuentro de los maestros con la pedagogía).	El texto realiza un recorrido sobre el Movimiento Pedagógico, inicia con la descripción de los antecedentes, para posteriormente centrarse en sus fundamentos y propósitos, entre los que se destaca la reflexión sobre el maestro, su saber y acción, además de los logros alcanzados en términos del reconocimiento de la historia de la docencia en el país y de la pedagogía como campo intelectual. Finalmente, se presentan los logros y perspectivas del movimiento.	<i>Revista Histedbr On-line, Campinas, 24.</i>
2011	Cuesta, O. (2011). Debate, reflexión pedagógica y reformas educativas.	El escrito aborda el proceso de reflexión pedagógica que surgió en Colombia a partir del Movimiento Pedagógico, estableciendo que este influyó en la construcción de la Ley General de Educación en 1994. Para ello, se parte de una contextualización histórica sobre la educación en el país, para luego centrar su interés en el debate que surgió entre la tecnología educativa y el Movimiento Pedagógico. Finaliza con los aportes realizados desde el movimiento a la discusión académica sobre el quehacer del maestro.	<i>Revista Educación y Desarrollo Social, 5(1).</i>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
2011	Heckman, J. (2011). El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano.	El artículo es la “ponencia presentada en el lanzamiento del programa de atención integral a la primera infancia ‘De Cero a Siempre’ de la Alta Consejería para programas especiales de la Presidencia de la República de Colombia. Febrero 21 de 2011”. Presenta la importancia y los beneficios a largo plazo de invertir en programas de atención y educación a la primera infancia.	<i>Revista Infancia Imágenes, 10(1).</i>
2013	Millán, C. y Ortiz, L. (2013). Políticas educativas en la historia reciente de América Latina.	“El texto brinda un panorama general del contexto histórico-social de América Latina en torno a la educación y las políticas educativas que se han impulsado en la región en su historia reciente. [...] El capítulo se divide en tres períodos que se definen en función de las dinámicas de cambio en Latinoamérica”. (p. 71)	En: Gómez, Hammui, y Corestein. (2013). <i>Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas.</i> APPEAL-UNAM.
2013	El Movimiento Pedagógico Colombiano. Experiencias y producción de saberes.	En el documento se realiza un recorrido histórico sobre el Movimiento Pedagógico Colombiano, presentando sus antecedentes y principales logros. Se construye una mirada histórica —entre el presente y el pasado— para evidenciar algunas continuidades, discontinuidades y rupturas entre las ideas y propuestas del movimiento.	Rincón, C. y Triviño, V. (2016). En: <i>Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas.</i> APPEAL-UNAM.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2013	Acevedo, Á. (2013). Huellas, resonancias y lecciones del Movimiento Pedagógico en Colombia.	El artículo realiza un acercamiento a la historia del Movimiento Pedagógico en Colombia, reflexionando en este proceso sobre el papel de los maestros y su lugar en la contemporaneidad. Busca, a través del análisis histórico, aspectos de la labor intelectual de los maestros, caracterizando las formas como la educación contemporánea responde a la reproducción del capital por medio de la formación de mano de obra dócil.	<i>Revista Praxis & Saber, 8(4), julio-diciembre.</i>
2015	Carreño, M. (2015). En busca de la equidad: el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1979-2000)	El artículo estudia la evolución del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, "durante las dos décadas de su existencia dentro del contexto político, económico y social de la región latinoamericana. Este proyecto estuvo orientado a atender y superar las graves carencias educativas que, por entonces, padecía Latinoamérica. Su objetivo fundamental fue lograr la igualdad de oportunidades; por eso se propuso la educación básica para todos. Esta idea constituye una aportación muy importante del Proyecto Principal, aunque poco reconocida. La propuesta de educación básica para todos se suele adjudicar a la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990, celebrada en Jomtiem". (p. 64)	<i>Journal of Supranational Policies of Education (JoSPoE), 3.</i>

<p style="text-align: center;">Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico</p>			
<p style="text-align: center;">Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1982 y 1993.</p>			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
2016	OCDE y MEN. (2016). Educación inicial y atención a la primera infancia en Colombia.	El “capítulo resalta las principales características contextuales de la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) y las tendencias más importantes en términos de acceso, equidad y calidad” (p. 82). De igual forma, examina los retos y plantea soluciones necesarias para mejorar la atención de los niños y las niñas en la educación inicial y la atención integral a la primera infancia en el país.	En: <i>Revisões de políticas nacionais de educação: la educación en Colombia</i> . Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

Archivo documental periodo 1994-2004

Entre 1994 y 2004 se emite la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y el Decreto Reglamentario 1860 de 1994 (MEN, 1994b). Este lapso se establece como un tiempo en el cual se consolida y estructura la reforma educativa desde el Estado, mediante la organización del sistema educativo por niveles —educación preescolar, educación básica (básica primaria y básica secundaria) y educación media—. La educación preescolar de tres grados se conforma como nivel obligatorio.

También se establecen los lineamientos curriculares (MEN, 1998a; MEN, 1998b), los estándares de educación, los programas de formación y profesionalización docente, entre otros. Este es un periodo de búsqueda de estrategias para instituir las propuestas de la reforma educativa en las escuelas y los colegios del país, pues se generó una tensión entre lo instituido y una propuesta educativa que deviene como instituyente, además de ser una lucha de contrarios entre lo que se pretendía desde el Estado (hegemónico) y las posiciones que los maestros como actores incidentes en la política educativa consideraban.

Aunque este periodo se recuenta entre 1994 a 2004, en la consolidación del archivo documental se extendió hasta 2015, en tanto se dio una búsqueda específica de elementos bibliográficos que referenciaban no solo los documentos de política educativa, sino aquellos que incluían los lineamientos curriculares para la educación de la infancia, a nivel nacional y distrital. A continuación, se presentan las fichas de registro organizadas en el panorama colombiano y de Bogotá.

Tabla 12. Archivo documental 1994-2004

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
1994	Ley 115 del 8 de febrero de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación.	La presente ley señala las normas generales para regular el servicio público de la educación, que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y en su carácter de servicio público.	República de Colombia. (1994). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
1994	Decreto 1860 del 3 de agosto de 1994.	“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales”. Determina que la educación preescolar está dirigida a las niñas y los niños menores de seis años, antes de iniciar la educación básica, y está comprendida por tres grados, siendo los dos primeros una etapa previa a la escolarización, y el tercero, obligatorio.	MEN. (1994b). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf

<p style="text-align: center;">Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.</p> <p style="text-align: center;">Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.</p>			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
1994	Lineamientos generales de procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas.	El documento no pretende dar una receta nacional para la elaboración del currículo y el plan de estudios. Trata de señalar aspectos fundamentales para que las comunidades puedan construir y organizar participativamente su propuesta curricular, de modo que constituya un instrumento para el desarrollo del gran proyecto institucional.	MEN. (1994a). Recuperado de: https://bibliotecadigital.usb.edu.co/bits-tream/10819/1080/1/Ministerio_de_Educacion_lineamientos_generales_de_procesos_curriculares.pdf
1994	Documento Conpes social No. 026.	"Criterios para la elaboración y seguimiento de los Planes de Descentralización y de los Planes Sectoriales de Educación y Salud". El plan sectorial es el conjunto de acciones y recursos necesarios para el logro de metas relacionadas con la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación. Este plan debe ser presentado anualmente como soporte para tener acceso a los recursos del situado fiscal y para su administración autónoma. Hará parte del plan plurianual de gobierno aprobado por la Asamblea Departamental, o por el Concejo, en el caso de los distritos.	Departamento Nacional de Planeación. (1994). Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_0026_1994

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
1995	Documento Copes No. 2787. "El tiempo de los niños".	<p>La educación preescolar es todavía un privilegio de los niños pertenecientes a los estratos más favorecidos, y miles de ellos, en situación de pobreza, no tienen acceso a este nivel por escasez de cupos o ausencia total de oportunidades.</p> <p>Los Hogares Comunitarios de Bienestar constituyen la principal estrategia para la atención integral de los niños menores de siete años de los estratos más pobres. Se fortalecerá este programa en las zonas urbanas mediante acciones encaminadas a la plena utilización de su capacidad para atender 586.000 niños, y sobre todo, al mejoramiento de la calidad de los servicios a los beneficiarios y a sus familias.</p> <p>En el presente cuatrienio se buscará lograr la meta del 100% de adecuación nutricional de los beneficiados por este programa, lo que requiere el esfuerzo combinado del ICBF, la Red de Solidaridad, las entidades territoriales y las familias.</p>	Ministerio de Salud e ICBF. (1995). Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avanc/docs/cope_dnp_2787_1995.htm
1995	Escala de valo- ración cualitati- va del desarro- llo infantil. ICBF y Unicef.	Esta escala es un instrumento diseñado para evaluar el nivel de desarrollo psicológico del niño menor de seis años.	ICBF y Unicef. (1995). Recupe- rado de: https://www.academia.edu/

<p style="text-align: center;">Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.</p> <p style="text-align: center;">Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.</p>			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		Valora sus actividades espontáneas y naturales cuando está con otros niños o adultos en su diario vivir. Sirve para sistematizar e interpretar información y reorientar las relaciones y prácticas de socialización en el medio familiar a través del trabajo con los padres, además, permite planear las acciones pedagógicas con grupos de niños.	31451709/Escala_de_valoraci%C3%BDn_del_Desarrollo_Infantil-Desde_el_Nacimiento_hasta_los_seis_a%C3%BDos_Feb
1995	Decreto 1340 del 10 de agosto de 1995. "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar".	En su artículo 4, determinó que la vinculación de las madres comunitarias y demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de "Hogares de Bienestar", mediante su trabajo solidario, constituyen contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; en virtud de ello, las madres comunitarias realizan una labor solidaria como contribución voluntaria al desarrollo del programa Hogares Comunitarios de Bienestar, por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen.	República de Colombia. (1995). Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1340_1995.htm

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
1996	Plan Decenal de Educación 1996-2005. “La educación compromiso de todos”.	Fue el primer Plan Decenal de Desarrollo Educativo creado en el país, buscaba establecer una directriz sobre el proyecto educativo para la nación que trascendiera los intereses de las administraciones. El plan planteaba el desarrollo de ocho estrategias a través de 33 programas que abarcaban desde la educación inicial hasta la universitaria.	MEN. (1996a). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85242_archivo_pdf.pdf
1996	Acuerdo 21 del 23 de abril de 1996.	“Por el cual se dictaron lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”. Hasta 1995, los Hogares Comunitarios de Bienestar atendían a los niños en las viviendas de las madres comunitarias. A partir de este año, como resultado de los múltiples proyectos en torno a la infancia, y ante las precarias condiciones de las casas ubicadas en sectores de extrema pobreza, surgió como alternativa la propuesta presentada por las comunidades, la cual consistía en agrupar dos o más madres comunitarias en espacios cedidos por personas públicas o privadas para atender a los niños y a las niñas.	ICBF. (1996a). Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_icbf_0021_1996.htm

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		De esta forma, fueron creados los Hogares Múltiples, como una modalidad de Hogares Comunitarios, y la modalidad de Hogar Empresarial, el cual funciona en un espacio garantizado por la empresa para atender a los hijos de sus trabajadores.	
1996	Resolución 2343 del 5 de junio de 1996.	Se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo, además, se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal.	MEN. (1996b). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-339975_recurso_11.pdf
1996	Acuerdo 39 del 22 de agosto de 1996. Derogado por la Resolución 776 del 7 de marzo de 2011.	Mediante los Hogares Comunitarios de Bienestar Familia, Mujer e Infancia (FAMI) se brindará atención a las familias en desarrollo con niños y niñas desde su gestación hasta los dos años, con el fin de mejorar la función socializadora de la familia, propiciar el desarrollo integral de sus integrantes y fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos.	ICBF. (1996b). Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_icbf_0039_1996.htm
1997	Decreto 2247 de 1997. Por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar y se dictan otras disposiciones.	<p>La educación preescolar hace parte del servicio público educativo formal y está regulada por la Ley 115 de 1994 y sus normas reglamentarias, especialmente por el Decreto 1860 de 1994 y lo dispuesto en la presente normativa.</p> <p>La prestación del servicio público educativo del nivel preescolar se ofrecerá a los educandos de tres</p>	MEN. (1997). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104840_archivo_pdf.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		<p>a cinco años, y comprenderá tres grados, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prejardín, dirigido a educandos de tres años. 2. Jardín, dirigido a educandos de cuatro años. 3. Transición, dirigido a educandos de cinco años, y que corresponde al grado obligatorio constitucional. <p>Artículo 12. El currículo del nivel preescolar se concibe como un proyecto permanente de construcción e investigación pedagógica, que integra los objetivos establecidos por el artículo 16 de la Ley 115 de 1994 y debe permitir continuidad y articulación con los procesos y estrategias pedagógicas de la educación básica.</p> <p>Los procesos curriculares se desarrollan mediante la ejecución de proyectos lúdico pedagógicos y actividades que tengan en cuenta la integración de las dimensiones del desarrollo humano: corporal, cognitiva, afectiva, comunicativa, ética, estética, actitudinal y valorativa; los ritmos de aprendizaje; las necesidades de aquellos menores con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales, y las características étnicas, culturales, lingüísticas y ambientales de cada región y comunidad.</p>	

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
1998	Lineamientos curriculares de preescolar.	Los lineamientos pedagógicos para el nivel de educación preescolar se construyen a partir de una concepción sobre los niños y las niñas como sujetos protagónicos de los procesos de carácter pedagógico y de gestión. Igualmente, se debe tener en cuenta en su elaboración una visión integral de todas sus dimensiones de desarrollo: ética, estética, corporal, cognitiva, comunicativa, socio-afectiva y espiritual. En tal sentido, los núcleos temáticos que se proponen, pretenden construir una visión de la infancia en donde los niños y las niñas sean considerados como sujetos plenos de derechos cuyo eje fundamental sea el ejercicio de los mismos y una educación preescolar acorde con estos propósitos.	MEN. (1998a). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-339975_recurs_11.pdf
1998	Indicadores de logros curriculares.	Este documento trata uno de los temas pedagógicos que suscitan mayor interés, debate y controversia entre los educadores: el de los indicadores de logros en el contexto de la construcción curricular. Estas reflexiones se ubican dentro de un tema más amplio, el de los reguladores del currículo. ¿Qué son los reguladores? ¿Cuál es su función en relación con la identidad cultural nacional? ¿Cómo entender y manejar las tensiones que se presentan entre el ejercicio de la autonomía escolar y la atención a unos lineamientos e indicadores de logros nacionales?	MEN. (1998b). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-89869_archivo_pdf11.pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2010	Convención sobre los Derechos del Niño.	<p>Examen de los informes presentados por los Estados parte, con arreglo al artículo 44 de la Convención. Informes periódicos que los Estados debían presentar en 1998. Colombia.</p> <p>Diagnóstico 19. La educación preescolar ha sido un privilegio de los niños pertenecientes a los estratos más favorecidos, y miles de niños en situación de pobreza no tienen acceso a este nivel por escasez de cupos o ausencia total de oportunidades.</p>	<p>ONU. (2010). Recuperado de: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.ARG.CO.3-4_sp.pdf</p>
2000	Declaración del Milenio.	<p>Es una declaración acordada por Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, el 8 de septiembre de 2000, mediante la cual se reafirmó la fe en la Organización y en su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. En este evento, se ratificó su adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que han demostrado ser intemporales y universales.</p>	<p>ONU. (2000). https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf</p>
2001	Estado Mundial de la Infancia 2001. Primera infancia.	Analiza cómo lo que ocurre durante los primeros años de la vida de un niño, desde el nacimiento hasta los tres años, influye en el curso que toma su infancia y su adolescencia.	<p>Unicef. (2001). Recuperado de: https://www.unicef.org/spanish/sowc01/pdf/fullsowcsp.pdf</p>

<p style="text-align: center;">Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.</p> <p style="text-align: center;">Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.</p>			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		Sobre la base de informes procedentes de todo el mundo, el informe describe las vidas cotidianas de progenitores y otros cuidadores que tratan de proteger sus derechos y resolver las necesidades de estos menores pese a la guerra, la pobreza y la epidemia del VIH/SIDA. Defiende la idea de investigar en los primeros años de la infancia, cuando el desarrollo del cerebro es más maleable y los derechos más vulnerables, y asegura que, a largo plazo, la inversión en la primera infancia rinde beneficios no solo para los niños, sus progenitores y sus cuidadores, sino también para el progreso de los países en su conjunto.	
2002	Decreto 3264 del 30 de diciembre de 2002. "Por el cual se establece la estructura del nivel central del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y se determinan las funciones de sus dependencias".	En esta normatividad se establece la estructura del nivel central del ICBF y se determinan las funciones de sus dependencias. Son funciones de la Dirección Técnica, entre otras: 1) proponer a la Dirección General el desarrollo de programas y servicios que den respuesta a las necesidades y problemáticas de la niñez, la adolescencia y la familia colombiana; y 2) orientar la formulación de lineamientos y estándares para los servicios de atención a la niñez, la adolescencia y la familia.	República de Colombia. (2002a). Recuperado de: https://www.funcion-publica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67169

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		Igualmente, corresponde a la Subdirección de Lineamientos y Estándares coordinar el diseño de estándares y lineamientos que sean necesarios para la prestación del servicio público de Bienestar Familiar.	
2003	Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década.	<p>El foro fue convocado con la convicción de que en Colombia existe una creciente conciencia acerca de la responsabilidad de toda la sociedad con la niñez. Se están llevando a cabo diversos esfuerzos para responder a los desafíos relativos a la garantía de derechos para este grupo de población, desde antes de su nacimiento.</p> <p>También está creciendo la conciencia sobre la importancia fundamental que tiene para el logro de los niveles de desarrollo humano y social de una nación el contar con políticas de desarrollo infantil que las fundamenten.</p>	<p>ICBF, Alcaldía Mayor de Bogotá, DABS, Save the Children y Cinde. (2003). Recuperado de: https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/2136/PRESENTA_CI_N_DEL_FORO_2%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p>
2002-2006	Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Presidente Álvaro Uribe Vélez.	Enfatiza en la ampliación de cobertura para la población más pobre, con énfasis en los niños y las niñas de cero a cinco años, por medio de programas de desarrollo infantil. Adopta los Consejos para la Política Social, creados en el cuatrienio anterior, como mecanismo para asegurar la coordinación entre las diferentes	República de Colombia. (2002b). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en las entidades territoriales.	
2004	Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. 1998-2003.	La cobertura del nivel preescolar en 2002 fue de 30,6%, lo que muestra un aumento de casi tres puntos porcentuales en comparación con 1998. Esto refleja los esfuerzos del gobierno para promover la vinculación de los niños al llamado grado cero, por lo cual se han fortalecido procesos de cofinanciación entre la nación y los municipios, obteniendo logros importantes en todos los departamentos al incrementar el nivel preescolar en 750 municipios.	República de Colombia. (2004). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/tercer_informe_al_comite.PDF
2004-2008	Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes de Bogotá. “Quiéreme Bien, Quiéreme Hoy”.	La política propuesta por la Alcaldía de Bogotá se centró en la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes para mejorar su calidad de vida, para lo cual se plantean tres ejes, en los que se contempla la protección de su vida, la generación de escenarios propicios para su desarrollo y las condiciones para el ejercicio de su ciudadanía.	Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004a). Recuperado de: http://intranet-sdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2.1_proc_misi_cons-truccion_implementacion_politicas_sociales/3%20DOC%20ASOCIADO_Politica-deInfancia.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 1994 y 2004.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2004-2008	Plan Sectorial de Educación 2004-2008: “Bogotá una Gran Escuela. Para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”.	<p>“Bogotá una Gran Escuela”, desarrolla las estrategias educativas del Plan de Desarrollo de la alcaldía de la “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, aprobado por el Concejo Distrital mediante el Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Estas son la expresión de los compromisos sociales y políticos adquiridos por el alcalde Luis Eduardo Garzón.</p> <p>Su objetivo central “es desarrollar una política educativa que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación y el fortalecimiento de la educación pública, que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que contribuya a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social”.</p>	<p>Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004b). Recuperado de: http://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/jspui/bitstream/123456789/61/1/PlanSectorial2004-2008.pdf</p>

Archivo documental periodo 2004-2015

En este apartado se analiza una época caracterizada como de “contrarreforma”, especialmente enfocada en Bogotá, cuando a partir de 2004 un sector representante del magisterio asumió la dirección de la Secretaría de Educación y desde allí se impulsó una propuesta educativa que tiene como objetivo primordial concretar los postulados de la educación comprendidos en la Ley General de Educación y las propuestas alternativas del Movimiento Pedagógico Colombiano.

En este periodo, Bogotá desarrolló una política educativa a partir del plan de gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004-2008), donde la prioridad fue el fortalecimiento de la educación pública, la defensa de la educación con calidad como un derecho para todos y todas y la educación para la infancia como elemento fundamental para impulsar la política de infancia y adolescencia.

Estas propuestas fueron retomadas por los siguientes gobiernos de la ciudad (2008-2012 y 2012-2015), aunque con marcadas diferencias. En este lapso, nos interesa indagar sobre las tensiones dadas entre el gobierno central (hegemónico) y la propuesta alternativa de Bogotá, así como las continuidades, los desplazamientos y las discontinuidades de la política educativa iniciada en 2004. Nos centraremos específicamente en el Distrito, como ciudad que lideró este proceso.

Tabla 13. Archivo documental 2005-2015

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006	Programa de apoyo para la construcción de la política de primera infancia. Política de primera infancia.	Este programa, cuyo eje es la perspectiva de derechos como enfoque más cercano al desarrollo humano, conformó siete comisiones o mesas de trabajo, con objetivos y líneas de acción delimitadas.	Cinde. (2006). Recuperado de: http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20(v.%2011%20nov%2006).pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006-2010	Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Presidente Álvaro Uribe Vélez.	<p>Documento oficial, aprobado por la Ley 1151 de 2007. Ordenó formular e implementar una “Política Nacional de Primera Infancia”, que luego fue plasmada en el Conpes 109 de 2007.</p> <p>Se da continuidad a los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia, ampliando cobertura y proponiendo criterios para el mejoramiento de su calidad; se fortalece la construcción de los Hogares Múltiples; se continúa con la estrategia “Hechos y Derechos” con la Procuraduría General y Unicef; además, se establece la importancia de aprobar la política de primera infancia, entre otras disposiciones.</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, incluye, dentro de sus prioridades, la Política Pública Nacional de Primera Infancia, la cual tiene como objetivo general promover el desarrollo integral de los niños y las niñas desde la gestación hasta los cinco años; con respuestas a sus necesidades y características específicas, y apoyos al logro de la equidad y la inclusión social en Colombia. Asimismo, se prioriza la continuidad de los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia y se garantiza la ampliación de las coberturas y su calidad.</p>	<p>República de Colombia. (2002b). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006-2016	Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Lineamientos del PNDE para la educación preescolar, básica y media.	El Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 fue elaborado en cumplimiento del mandato del artículo 72 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), que dice: "Plan Nacional de Desarrollo Educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo".	MEN. (2006b). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-312490_archivo_pdf_plan_decenal.pdf
2006	Movilización por la Primera Infancia: Segundo Foro Internacional. Memorias.	En el marco del Programa de Apoyo a la Formación de la Política de Primera Infancia, resultado de la concertación y el acuerdo entre 19 instituciones, con la coordinación del ICBF, se desarrolló el Segundo Foro Internacional: Movilización por la Primera Infancia, orientado a indagar y proponer estrategias para avanzar en la definición de la política pública para niñas y niños menores de seis años.	ICBF, DNP, Usaid y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez. (2006). Recuperado de: http://www.scpvalle.com/documentos/52movilizacion.pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006	Resolución 1637 del 12 de julio de 2006.	<p>“Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos para la prestación del servicio en las modalidades de Hogares Infantiles-Lactantes y Preescolares”.</p> <p>La propuesta pedagógica para desarrollar en los Hogares Infantiles, y en todas las modalidades de atención a los niños menores de seis años, tiene como base el documento sobre el Proyecto Pedagógico Educativo y Comunitario del ICBF, y se fundamenta en la concepción del niño como ser social, cuyo desarrollo depende de la calidad de las relaciones que su familia, otros niños y distintos adultos le proporcionan. Incorpora lo artístico, lo lúdico y lo ético en relación con la cotidianidad y basado en el reconocimiento del otro.</p> <p>Artículo primero: aprobar, mediante la presente resolución, los lineamientos técnicos para la prestación del servicio en las modalidades de Hogares Infantiles-Lactantes y Preescolares.</p> <p>Parágrafo 2: los directores, jefes de oficina y coordinadores de grupo serán responsables de la aplicación de los lineamientos técnicos para la prestación del servicio en las modalidades de Hogares Infantiles-Lactantes y Preescolares, aquí aprobados.</p>	ICBF. (2006). Recuperado de: http://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?id=30035075

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006	Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".	<p>Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.</p> <p>Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.</p> <p>Artículo 7. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.</p> <p>Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.</p>	República de Colombia. (2006c). Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		<p>Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código.</p> <p>Este documento, consolidó jurídicamente el “derecho al desarrollo integral en la primera infancia”, estableciendo como derechos imposergables para la primera infancia “la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial, además del registro civil en el primer año de vida”.</p>	
2006	Resolución 5360 de 2006. “Por la cual se organiza el proceso de matrícula oficial de la educación preescolar, básica y media en las entidades territoriales certificadas”.	<p>Verificar que la edad mínima para ingresar al grado de transición, grado obligatorio de preescolar, sea de cinco años cumplidos a la fecha de inicio del calendario escolar.</p> <p>Cada entidad territorial deberá coordinar con las entidades de bienestar social o familiar de su jurisdicción, la identificación de los niños provenientes de estas instituciones que, cumpliendo el requisito de la edad, vayan a ingresar al grado de transición (grado obligatorio de preescolar) para la respectiva asignación de cupo, con el fin de garantizar su acceso al sistema educativo oficial.</p>	<p>República de Colombia. (2006d). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759_articles-107559_archivo_pdf.pdf</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006	Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial.	Con el texto se busca contribuir con una herramienta práctica a los esfuerzos de los departamentos y municipios para el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas, planes y proyectos que garanticen los derechos de la infancia y la adolescencia colombiana. En él se presenta la estrategia "Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia" diseñada por la Procuraduría General de la Nación, el ICBF y Unicef, acogida por unanimidad en la XLII Asamblea de Gobernadores realizada en Neiva el 22 de abril de 2005. La estrategia se inscribe en el marco de los propósitos de garantía y protección integral de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de Colombia, la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Declaración del Milenio, estos últimos adoptados por el Estado colombiano.	Procuraduría General de la Nación, ICBF, Unicef. (2006). Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Infan-ciayadolescencia.pdf
2006	Respuestas grandes para grandes chicos. Lineamientos del primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a segundo grado de primaria.	Este lineamiento nace en el marco de Plan Sectorial de Educación "Bogotá una gran escuela" y la Política Distrital por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en el Distrito Capital, con el fin de garantizar el derecho a la educación y la permanencia en el sistema educativo, de los niños y las niñas más pequeños de la ciudad, reconociendo con esto un enfoque diferencial en la educación.	SED. (2006). Recuperado de: http://www.educacion-bogota.edu.co/archivos/Educacion_inicial/Primer_ciclo/2011/Lineamientos%20Primer%20Ciclo.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2006	Recomendaciones para la política pública de primera infancia en materia de educación inicial a partir del estudio de cinco modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá.	En este artículo se realiza un análisis de dichas modalidades, establecidas mediante un convenio interinstitucional entre 2003 y 2005 (con actualizaciones de 2016). Se observan fortalezas, oportunidades y amenazas de las dimensiones trabajadas.	Abello, R. y Acosta, A.(2006). <i>Journal of Education for International Development</i> , 2(3).
2007	Resolución 1064 del 24 de mayo de 2007. "Por la cual se establecen lineamientos relacionados con el derecho a la educación de los niños y niñas vinculados a los programas de primera infancia del ICBF y se dictan otras disposiciones".	Artículo 1. Educación inicial en programas de primera infancia ICBF. Realizar convenios con las entidades competentes para que los niños menores de cinco (5) años actualmente vinculados a los hogares comunitarios de bienestar familiar en las modalidades de hogares familiares o tradicionales, agrupados, múltiples y empresariales, así como en las modalidades de hogares infantiles, lactantes y preescolares y jardines comunitarios, reciban progresivamente la educación inicial, cuidado y atención en los respectivos servicios.	ICBF. (2007). Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_1064_2007.htm
2007	Documento Conpes Social 109. Política Pública Nacional de Primera	Plantea que la atención puede ser otorgada en los entornos familiar, comunitario e institucional, y establece la educación inicial como un elemento básico de la atención integral. La educación inicial es	Ministerio de la Protección Social, MEN, ICBF. Conpes Social 109 (2007).

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
	Infancia. “Colombia por la Primera Infancia”.	diferente y previa a la preescolar y al ingreso a la educación básica primaria. Esta debe orientarse a “proporcionar a niños y niñas experiencias significativas en su desarrollo presente y no solamente para su futuro inmediato”. En tal sentido, “lo propio de la educación inicial es el cuidado y acompañamiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos, en los que se reconozcan las singularidades de cada niño y niña y se asigne importancia al juego y la formación de la confianza básica como ejes fundamentales del desarrollo infantil, así como al trato afectuoso”.	Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf
2007	Ley 1151 del 24 de julio de 2007.	La atención a la primera infancia se inscribe dentro del Sistema de Protección Social, creado por la Ley 789 de 2002, y en el Sistema de Bienestar Familiar, creado por la Ley 7 de 1979 (desarrollada por el Decreto 2388 de 1979 y modificada por el Decreto 1137 de 1999). Resulta importante mencionar que en la normatividad de estos sistemas no se menciona la atención integral ni la articulación de las entidades participantes. Uno de los obstáculos que en la actualidad enfrenta la atención integral a la primera infancia es que	República de Colombia. (2007a). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articles-146170_archivo_pdf.unknown

<p style="text-align: center;">Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.</p> <p>Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.</p>			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		—a pesar de los avances conceptuales— no existe una normatividad que concrete la articulación institucional requerida para el diseño e implementación de dicha atención.	
2007	Marco de las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio. Guía para alcaldes.	Esta guía incluye el marco para la política pública municipal de infancia y adolescencia y los lineamientos para su inclusión en el Plan de Desarrollo Municipal. Está dirigida a los alcaldes y las alcaldesas, pero es igualmente útil para sus equipos de gobierno y para las autoridades departamentales y distritales, puesto que incluye los lineamientos mínimos para la aplicación de la ley. También es útil para los ciudadanos corrientes, porque está escrito en un lenguaje comprensible y muestra qué debe hacer la administración pública territorial por los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.	DNP, ICBF, MEN y MPS. (2007). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/GuiaparaAlcaldes.pdf
2007	“Hechos y Derechos”. Estrategia de municipios y departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud.	La estrategia “Hechos y Derechos” promueve la eficiencia y eficacia de la gestión pública en el ámbito territorial para garantizar y restituir los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	Unicef. (2007a). Recuperado de: https://www.unicef.org/colombia/informes/estrategia-hechos-y-derechos

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
2007	Informe Nacional 2003-2006. Seguimiento de la aplicación del plan de acción “Un mundo apropiado para los niños”. Nueva York, 2002.	A lo largo de este informe, se describen políticas, planes, programas y leyes que han contado con el concurso de amplios sectores de la sociedad aplicando el principio de corresponsabilidad, dado que la protección de los niños, las niñas y los adolescentes involucra a los padres de familia y a los educadores, así como a las instituciones de educación, salud, justicia, deportes, cultura y protección, a las comunidades de base y a la sociedad civil en su conjunto.	Unicef. (2007b). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/info_nal_de_seguimiento.pdf
2008-2012	Plan Sectorial de Educación 2008-2012: “Educación de calidad para una Bogotá Positiva”.	Este Plan Sectorial busca garantizar la educación como derecho fundamental a través de la consolidación de una educación de calidad, obligatoria, gratuita, equitativa, inclusiva, vinculante, de todos los miembros de la comunidad educativa y donde los colegios son escenarios principales de estas políticas.	SED. (2008). Recuperado de: http://colegio.redp.edu.co/antojoseuribe/images/stories/pdf/plan_sec_edu_2008_2012.pdf
2008	Documento Conpes Social 115. Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.	El presente documento somete a consideración del Conpes para la política social la distribución de los recursos para la educación y la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2008, correspondiente a las liquidaciones del mayor valor del Sistema General de Participaciones por crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.	Minhacienda, MEN, Ministerio de la Protección Social e ICBF. (2008). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_115_13.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2008	Directiva Ministerial No. 10 de 2008. Documento oficial.	<p>“Continuidad en el grado de transición en los establecimientos educativos oficiales, de los niños y niñas que han sido atendidos mediante la contratación del servicio de atención integral para la primera infancia, en el marco del convenio suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional”.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en el precepto constitucional de la obligatoriedad de la educación entre los cinco y quince años de edad, las Secretarías de Educación deberán garantizar el ingreso al grado obligatorio de preescolar (transición) en el sistema educativo oficial a todos los niños y las niñas que tengan cinco años cumplidos a la fecha de inicio del calendario escolar.</p>	MEN. (2008). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-159156_archivo_pdf.pdf
2008	Resolución 3588 del 1 de septiembre de 2008. “Por la cual se aprueban los Lineamientos técnicos para garantizar el derecho al desarrollo integral en la primera infancia”.	<p>Artículo 1. Aprobar los Lineamientos Técnicos para garantizar el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, los cuales forman parte integral de la presente Resolución en 50 folios.</p> <p>Artículo 2. Los directores, jefes de oficina, coordinadores de grupo, coordinadores y demás servidores públicos serán responsables de la difusión y aplicación de los lineamientos aquí aprobados.</p>	ICBF. (2008). Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resolucion_n._3588_del_1_septiembre_de_2008_-primera_infancia.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		<p>La dirección técnica y la dirección de evaluación verificarán el cumplimiento de esta responsabilidad.</p> <p>Artículo 3. En lo sucesivo, las modificaciones a los presentes lineamientos serán aprobadas por la dirección técnica a través de aplicativos que contengan las respectivas modificaciones al lineamiento.</p>	
2008	Curriculum para la formación de familias: el papel de la familia en el desarrollo infantil.	<p>Convenio 2530 de 2007. "Por la atención integral a la primera infancia en el Distrito Capital". Secretaría de Integración Social.</p> <p>Es un currículo que propone concientizar a las familias de la importancia de un buen ambiente familiar en relación con la democracia y la participación ciudadana; ya que es en la familia que se construyen estas bases de igualdad y la interiorización de la norma en sus integrantes.</p>	Alcaldía Mayor de Bogotá y Cinde. (2010). https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/1681/9789589953457.pdf?sequence=1&isAllowed=y
2009	Ley 1295 del 6 de abril de 2009.	<p>"Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén".</p> <p>El objeto es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y los niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén,</p>	República de Colombia. (2009). https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-187668_archivo_pdf_ley_1295_2009.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.	
2009	Guía No. 33. Organización del Sistema Educativo. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media.	"Con esta cartilla se busca darle una aproximación al cargo [Secretario de Educación], su contexto, desafíos, condiciones y recursos. La intención es permitirle visualizar la complejidad y la lógica de la gestión que asume, para llevarla a cabo con los mejores resultados y el mayor impacto. Para ello, busca presentar cómo está organizado el sector educativo y la importancia del derecho fundamental a la educación, del cual son garantes los Secretarios de Educación".	MEN. (2009a). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-205294_archivo_pdf.pdf
2010	Política educativa para la primera infancia en el marco de una atención integral.	Garantizar el derecho que tienen todos los niños y las niñas menores de cinco años a una oferta de atención integral (educación inicial, cuidado y nutrición), especialmente para aquellos en condición de vulnerabilidad, así como la generación de estrategias que fomenten su permanencia y continuidad en el sistema educativo.	MEN. (2010b). Recuperado de: https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Temas%20%20Proyectos%20%20Actividad%20%20Documento/Attachments/375/13%20

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
			Presentacion %20Maria %20Mercedes %20Lievano.pdf
2009	Documento Conpes Social 123.	<p>“Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del programa de Atención Integral a la Primera Infancia”.</p> <p>A través del documento se somete a consideración del Conpes para la política social: la distribución de los recursos para atención integral a la primera infancia para la vigencia 2009, correspondiente a las liquidaciones del mayor valor del sistema general de participaciones por crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2007 y la declaración estratégica del Programa Integral de Atención a la Primera Infancia.</p>	Minhacienda, MEN, Ministerio de la Protección Social e ICBF. (2009). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_123.pdf
2009	Colombia: niñas, niños y adolescentes felices y con igualdad de oportunidades.	El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 identifica las acciones y responsabilidades que abordará el Poder Ejecutivo. Dada la integralidad requerida, tales responsabilidades corresponden a una amplia gama de entidades	

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
	Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019.	<p>gubernamentales, y no solamente a las tradicionalmente relacionadas con la niñez y la adolescencia.</p> <p>Las responsabilidades del Ejecutivo serán reforzadas por los demás poderes del Estado, pues a todos compete en conjunto la garantía de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes. El Plan prevé además promover y apoyar la gestión de la familia y la comunidad, corresponsables de la protección y el desarrollo de la generación que comienza y es presente y futuro de la sociedad.</p>	<p>Ministerio de la Protección Social. (2009). Recuperado de: http://www.fundacionproxgresamos.org.co/descargas-1/category/49-documentos-de-interes?download=255:plan-nacional-para-la-ninez-y-la-adolescencia</p>
2009	<p>Lineamientos y estándares técnicos para los servicios de educación inicial en Bogotá.</p> <p>Alcaldía Mayor de Bogotá.</p>	<p>La Alcaldía Mayor de Bogotá propone los lineamientos y estándares técnicos de la educación inicial a partir de los siguientes componentes: "Componente de Higiene y Nutrición, Componente de Ambientes Adecuados, Componente de Procesos Pedagógicos, Componente de Talento Humano, Componente de Gestión Administrativa". De igual forma, establece las bases de una educación de calidad.</p>	<p>SDIS. (2009). Recuperado de: http://www.alcaldiaabogota.gov.co/SPJ/INTEGRACION-SOCIAL/LINEAMIENTOS.pdf</p>
2010	Guía operativa para la prestación del Servicio de Atención Integral a la	Con la guía, se busca brindar elementos conceptuales y operativos que orienten la implementación de una ruta de Atención Integral a la Primera Infancia en las distintas modalidades propuestas, con el	<p>MEN. (2009b). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/</p>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
	Primera Infancia. Guía No. 35 MEN.	fin de lograr la articulación de las Secretarías de Educación, las Direcciones Regionales y los Centros Zonales, el ICBF, los actores locales, las organizaciones prestadoras del servicio, docentes, madres comunitarias, padres y madres comunitarias, padres y madres de familia, y todos los agentes educativos.	articles-184841_archivo_pdf.pdf
2010	Banco Interamericano de Desarrollo. Notas Técnicas No. 244.	Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014. Nota sectorial para su discusión con las nuevas autoridades y actores del sector. Una primera sección presenta como contexto un breve diagnóstico de la situación de la primera infancia en Colombia, así como la justificación a la atención prioritaria —desde el punto de vista de las políticas y el accionar públicos— a este segmento poblacional. En una segunda sección, se presenta el marco normativo e institucional vigente, incluyendo la descripción de los principales programas de AIDI, así como aspectos de su financiamiento. Finalmente, una tercera sección presenta los principales retos de la atención de la infancia en Colombia, delineando recomendaciones de política y propone aspectos para el accionar del BID en esta área.	BID. (2015). Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atenci%C3%B3n_integral_a_la_primera_infancia_en_Colombia_Estrategia_de_pa%C3%ADs_2011-2014_Nota_sectorial_para_su_discusi%C3%B3n_con_las_nuevas_autoridades_y_actores_del_sector.pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2010	Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá.	El documento es el resultado del diálogo sostenido entre la Secretaría Distrital de Integración Social y los pueblos indígenas que viven en la ciudad, con el fin de crear e implementar acciones diferenciadas que reconozcan las prácticas culturales durante la gestación y crianza, fortaleciendo así los programas de primera infancia.	Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Integración Social. (SDIS). (2010b). Recuperado de: http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias_cartillas_y_anexos/anexo_lineamiento_pedagogico_para_la_educacion_indigena_inicial.pdf
2010	Proyecto de Acuerdo No. 081 de 2010.	<p>“Por medio del cual se garantiza el acceso progresivo de niños y niñas a los grados de prejardín, jardín y transición a las instituciones educativas oficiales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Se dispone por medio de este acuerdo el acceso progresivo de los niños y las niñas a los grados de prejardín, jardín y transición, teniendo en cuenta la educación como un derecho fundamental y atendiendo la demanda para esta población en cada localidad.</p>	Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Recuperado de: http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=39204

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2011	Ley 1450 del 16 de junio de 2011. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".	<p>Capítulo III. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social.</p> <p>Artículo 136. Ajuste de la oferta programática para la primera infancia.</p> <p>Artículo 137. Atención Integral de la Primera Infancia (AIFI).</p> <p>Artículo 138. Aplicación de currículo básico.</p> <p>Ciclos vitales de la primera infancia: prenatal (5 años), niñez (6 a 13 años) y adolescencia (14 a 18 años).</p>	Departamento Nacional de Planeación. (2011). Recuperado de: http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1450%20-%202011.pdf
2011	Decreto 4875 del 22 de diciembre de 2011.	<p>"Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (AIFI) y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia".</p> <p>La Comisión tendrá por objeto coordinar y armonizar las políticas, los planes, los programas y las acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.</p>	Presidencia de la República. (2011). Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4875_2011.htm
2011	Guía para la implementación del Proyecto	El ICBF se propone a través del Proyecto pedagógico educativo comunitario, impulsar el quehacer pedagógico en el que se integra una	ICBF. (2011). Recuperado de: https://

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
	pedagógico educativo comunitario en la primera infancia.	concepción de ser humano, de sociedad y de desarrollo que reconoce a niños y niñas en su primera infancia como seres sociales y sujetos de derechos, cuyo desenvolvimiento depende de la calidad de las interacciones que le ofrecen los adultos responsables de su crianza y educación.	www.academia.edu/32865101/GUIA_PARA_LA_IMPLEMENTACION_C3%93N_PPEC
2011	Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. Plan de Desarrollo 2012-2015.	Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son la carta de navegación y el principal instrumento de planeación para su desarrollo integral. Son un instrumento político y técnico, construido de forma democrática y pluralista, donde se concretan las decisiones, acciones, medios y recursos para promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa, por lo tanto, son el más importante instrumento de planeación y de gestión pública para lograr los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991.	DPN, ESAP, UNFPA y Usaid. (2012). Recuperado de: https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/planesdesarrollo_DNP_web.pdf
2012	Documento Conpes Social 152.	Este documento presenta ante el Conpes: 1. La distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la Atención Integral	DNP, et al. (2012). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		<p>a la Primera Infancia de la vigencia 2012, correspondientes al crecimiento adicional al 4% de la economía en el 2010.</p> <p>2. El ajuste a la distribución de los recursos de once doceavas de 2012 de la participación de Propósito General, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 1165 de 2012, la nueva refrendación de los ingresos tributarios 2010 de tres municipios, remitida por la Contraduría General de la Nación y la nueva certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre los municipios que cumplen con la provisión del pasivo pensional del 125%.</p>	-177828_archivo_pdf_conpes_152.pdf
2014	Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los Niveles de Preescolar, Básica y Media en Colombia.	<p>La información estadística es fundamental para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, para tener información objetiva que permita conocer la realidad educativa del país. Se hace necesario contar con un sistema de indicadores para monitorear permanentemente la prestación del servicio educativo, a fin de disminuir las diferencias regionales que en materia educativa se presentan.</p> <p>La presente publicación es un primer avance sobre la iniciativa del</p>	MEN. (2014). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-329021-archivo_pdf_indicadores_educativos_enero_2014.pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		Ministerio de Educación Nacional de crear un Sistema Nacional de Indicadores Educativos que permitan aportar elementos para la planificación y la evaluación de la política educativa en un marco de comparabilidad con otros sistemas educativos, tanto en el entorno latinoamericano, como también a nivel mundial.	
2012-2016	Plan Sectorial de Educación 2012-2016: “Calidad para todos y todas”.	Para este plan, la educación es la estrategia fundamental para lograr la cohesión e inclusión social. Se basa en la educación como derecho en relación con el desarrollo humano, que tiene como objetivo la formación de seres humanos con desarrollo de sus capacidades a partir del buen vivir que se relaciona con sus capacidades.	Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012c). Recuperado de: http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED-%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf
2013	Decreto 936 de 2013.	“Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones”. El presente decreto tiene por objeto la reorganización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en cuanto se refiere a su integración y sus funciones. También busca desarrollar la función de articulación del Sistema Nacional de Bienestar	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2013). Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0936_2013.htm

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
		Familiar a cargo del ICBF con las entidades responsables de la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la preventión de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	
2013	Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión.	Exponer las bases técnicas o conceptuales en las que se sustenta la estrategia, a tono con los desarrollos que el país ha tenido en la materia, y poniendo en el centro siempre a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños desde su nacimiento hasta los seis años de edad. Concebirlos como sujetos de derecho, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, y reconocer al Estado, la familia y la sociedad como garantes de sus derechos, ha marcado el ritmo de la estrategia que se presenta al país en este documento.	MEN. (2013). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf
2013	Programa intersectorial "Ser feliz creciendo feliz".	Educación, salud y cultura, recreación y deporte. Es un programa intersectorial prioritario y estratégico para la "Bogotá Humana", que promueve la garantía de los derechos de las	SDIS. (2013). Recuperado de: http://www.creciendoconkike.com/programa/ser-feliz-creciendo-feliz

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		niñas y los niños y sus familias. Este programa asume a los niños como sujetos activos y titulares de derechos, y a sus familias como sujetos colectivos titulares de derechos, corresponsables en la garantía del desarrollo integral de la primera infancia.	
2013	Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito. Secretaría de Educación del Distrito.	Asumiendo la educación inicial como un derecho impostergable para la primera infancia, en convenio con la Universidad Pedagógica Nacional, se establece el lineamiento pedagógico y curricular para la primera infancia.	Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS. (2010a). Primera edición. Recuperado de: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/lineamientopedagogico.pdf
2010	Orientaciones pedagógicas para el grado de transición. MEN.	El documento se estructura en tres capítulos: el primero, contiene elementos que pueden ser una ruta para generar una propuesta pedagógica; el segundo, plantea la articulación del grado transición con la política de primera infancia y la educación básica, abordando además el tema de inclusión educativa; el tercer capítulo reflexiona sobre los procesos de evaluación del grado.	MEN. (2010a). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-259878_archivo_pdf_orientaciones_transicion.pdf
2014	Documento No. 19.	La cualificación del talento humano que trabaja por y con la primera	MEN. (2014a). Recuperado de: http://www .

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
	Cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia.	infancia tiene como sentido el fortalecimiento y la transformación de las prácticas y los saberes de los diferentes actores que tienen responsabilidad en la promoción del desarrollo integral de las niñas y los niños en los primeros años de vida, los cuales pueden identificarse como “planeadores, diseñadores y tomadores de decisión en torno a las políticas públicas para la primera infancia”. Son las personas que tienen a su cargo el diseño y la planeación de las políticas que atañen a la primera infancia. En este grupo se encuentran las autoridades que representan al Gobierno.	deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N19-Cualificacion-talento-humano-trabaja-primerainfancia.pdf
2014	Documento No. 20. Sentido de la educación inicial.	Desde 2009, el MEN, mediante la formulación de la “Política Educativa para la Primera Infancia”, abrió un camino para visibilizar y trazar acciones que buscan garantizar el derecho que tienen todas las niñas y los niños menores de seis años a una oferta que permita el acceso a una educación inicial de calidad.	Ministerio de Educación Nacional. (2014b). Recuperado de: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487_doc20.pdf
2014	Documento No. 21. El arte en la educación inicial.	Las experiencias artísticas se convierten en formas orgánicas y vitales de habitar el mundo, contribuyen a evidenciar, por medio de diversas formas de comunicación y expresión, la necesidad simbólica	MEN (2014d). Recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		que hace disfrutar la vida, contemplarla, transformarla y llenarla de sentido. Por esto la educación inicial se propone favorecer este contacto a través de acciones en las que se fomente el juego dramático, el acceso a una gran variedad literaria, el contacto con diversos ritmos y melodías y la expresión visual y plástica, así como la participación de las niñas y los niños en los espacios culturales, de forma tal que el arte en la primera infancia se convierta en parte sustancial de la experiencia vital, de la construcción de la identidad y del desarrollo integral.	CDocumentacionDocs/Documento-N21-Arte-educacion-inicial.pdf
2014	Documento No. 22. El juego en la educación inicial.	<p>El juego es una de las actividades rectoras de la infancia, junto con el arte, la literatura y la exploración del medio, ya que se trata de actividades que sustentan la acción pedagógica en educación inicial y potencian el desarrollo integral de las niñas y los niños, también deben estar presentes en acciones conjuntas con la familia a través de la valoración e incorporación de su tradición lúdica, representada en juegos, juguetes y rondas.</p> <p>Al otorgarle un lugar al juego en la educación inicial se les da pleno protagonismo a las niñas y los niños puesto que, como hemos visto,</p>	MEN. (2014i). Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341835_archivo_pdf_educacion_inicial.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		son los dueños del juego, pueden tomar decisiones, llegar a acuerdos, mostrar sus capacidades, resolver problemas y, en definitiva, participar.	
2014	Documento No. 23. La literatura en la educación inicial.	Saber que todo ser humano se nutre de palabras y símbolos y que inventa su historia en esa conversación permanente con las historias de los demás confiere al lenguaje un papel fundamental en la configuración del ser humano. Desde este punto de vista, el lenguaje, en el sentido amplio de capacidad de comunicación y simbolización; la lengua —oral y escrita—, como sistema de signos verbales compartido por la comunidad a la que pertenece; y la literatura, como el arte que expresa la particularidad humana a través de las palabras, son esenciales en la educación inicial, puesto que el desafío principal que se afronta durante la primera infancia es tomar un lugar en el mundo de la cultura, es decir, reconocerse como constructor y portador de significado.	MEN. (2014j). Recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N23-literatura-educacion-inicial.pdf
2014	Documento No. 24. La exploración del medio en la educación inicial.	A través de su dominio sensorial y perceptivo, las niñas y los niños exploran con su cuerpo y, en la medida que adquieren mayor autonomía en sus movimientos, se desplazan por diferentes espacios,	MEN. (2014k). Recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
		ampliando sus posibilidades de exploración. Así, en la interacción con los objetos, comienzan el reconocimiento de sus propiedades: los tocan, los huelen, los prueban, los oyen, los mueven, es decir, actúan sobre estos. Posteriormente, los comparan y encuentran semejanzas y diferencias; los clasifican, los ordenan, los cuentan, etc. De este modo, después de una manipulación primaria, se llega al conocimiento experiencial. Esto constituye la base de la representación, de la conceptualización y de las operaciones mentales más complejas.	CDocumentacionDocs/Documento-N24-exploracion-medio-educacion-inicial.pdf
2014	Documento No. 25. Seguimiento al desarrollo integral de las niñas y los niños en la educación inicial.	Hacer seguimiento al desarrollo integral es tener la posibilidad de traducir en palabras, ilustrar en imágenes, registrar a través de las voces de las niñas y los niños, y de sus producciones, los propios avances, retrocesos, dificultades e intereses, con el fin de responder a sus características desde la acción pedagógica, así como compartir este proceso con su familia, con otras maestras, maestros y agentes vinculados a su atención integral.	Ministerio de Educación Nacional. (2014c). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_doc_25.pdf
2014	Guía No. 50. Modalidades y condiciones	Se presentan los conceptos básicos planteados en los fundamentos técnicos, políticos y de gestión de la "Estrategia para la atención integral a la primera infancia".	MEN. (2014e). Recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
	de calidad para la educación inicial.	Los objetivos de la estrategia tienen que ver con la definición de política pública desde un enfoque diferencial y territorial, la garantía de pertinencia, calidad y articulación de las acciones inherentes a la atención integral de las niñas y los niños menores de seis años y la movilización social para nutrir concepciones e interacciones con la primera infancia, reconociendo su integralidad y su dignidad. En esta perspectiva, se comienza por asumir una postura sobre los conceptos que orientan la atención integral: concepción de niña y niño en primera infancia, desarrollo integral, rol de la familia y entornos en los que se desarrollan las niñas y los niños.	MEN. (2014e). Recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Guia-N50-Modalidades-condiciones-calidad-educacion-inicial.pdf
2014	Guía No. 51. Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial.	Se presentan los estándares de los componentes: "Familia, comunidad y redes sociales"; "Salud y nutrición"; "Proceso pedagógico"; "Talento humano"; "Ambientes educativos y protectores"; y "Administrativo y de gestión".	MEN. (2014f). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341867_archivo.pdf.pdf
2014	Guía No. 52. Orientaciones para el cumplimiento	Se presentan los estándares de los componentes: "Familia, comunidad y redes sociales"; "Salud y nutrición"; "Proceso pedagógico";	MEN. (2014g). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341867_archivo.pdf.pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
	de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de educación inicial.	“Talento humano”; “Ambientes educativos y protectores”; y “Administrativo y de gestión”.	minedducation.gov.co/1759/articles-341869_archivo_pdf.pdf
2014	Guía No. 53. Guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad en las modalidades de educación inicial.	Se presentan las guías técnicas: “Esquema de vacunación”; “Enfermedades prevalentes en la primera infancia”; “Minutas patrón ICBF”; “Valoración nutricional de niños y niñas en primera infancia”; “Suplementación con micronutrientes”; “Buenas prácticas de manufactura”; “Elaboración del plan de saneamiento básico”; “Para el buen trato”; “Control de riesgos”.	MEN. (2014h). Recuperado de: https://www.minedducation.gov.co/1759/articles-341871_archivo_pdf.pdf
2014	Guía No. 54. Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial.	Esta guía es una invitación para comprender y crear condiciones, orientaciones y oportunidades para promover el desarrollo integral de niñas y niños de primera infancia a través de una atención integral y de calidad en los entornos educativos; propone la metáfora de un viaje, cuyos recorridos pueden ser abordados a partir de herramientas conceptuales y metodológicas que permiten dar un gran valor a las interacciones de la vida cotidiana y encontrar en ellas, así como en la toma de decisiones y los diferentes procesos que implica el fortalecimiento, la materialización de la calidad.	MEN. (2014l). Recuperado de: https://www.minedducation.gov.co/1759/articles-341872_archivo_pdf.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Grupo de investigación Infancias Ficha de registro bibliográfico.			
Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.			
Año	Documento	Resumen	Ubicación
2015	Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.	Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia. El Comité recomienda al Estado parte que revise el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019), de conformidad con la Convención, para asegurar que los derechos de todos los niños, incluidos los mayores de seis años, sean tratados adecuadamente en una política y una estrategia específicas, y asigne suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a la ejecución del Plan.	ONU. (2015). Recuperado de: http://docs-store.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG-1d%2FPP-RiCAqhKb7y-hsn0%2BCL-kejgFudRm2I%-2BDOLZ9R%2BbKexZERICTOPO-YwqcRJF2nTVBm3lzVNKYdJ8IvWcXxtTcTF5QMItHjtWUMHguXGPC2TOq4mdDAFe%2FEuJUY
2015	Balance de Gestión Sector Educación 2012-2015. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Planeación.	Se basa en la evaluación de tres ejes de la "Bogotá Humana": "una ciudad que supera la segregación y la discriminación" y "una Bogotá que defiende y fortalece lo público", y el eje tres: "una Bogotá que defiende y fortalece lo público", que se acerca a los logros y avances de este periodo.	Secretaría de Educación Distrital (SED). (2016). Recuperado de: http://www.educacion.bogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Gestion/RendicionCtas/CB-1014_INFORME_SEGUIMIENTO_PLAN_DE_DESARROLLO.pdf

**Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Grupo de investigación Infancias
Ficha de registro bibliográfico.**

Fuente primaria a nivel nacional: lineamientos, currículos, estándares y documentos de política para la educación inicial y preescolar entre 2005 y 2015.

Objetivo: realizar un registro de los documentos, artículos y textos que se han producido en cada uno de los períodos considerados para la investigación sobre política pública de infancia, política educativa, lineamientos pedagógicos y curriculares y temas afines sobre educación de la infancia a nivel nacional y distrital.

Año	Documento	Resumen	Ubicación
2015	Minujin, A. et al. (2015). Primera infancia Cómo Vamos. Identificando desigualdades para impulsar la equidad en la infancia colombiana.	Este documento proporciona evidencias sobre las condiciones de vida y las inequidades que afectan a la primera infancia en algunas ciudades de Colombia. Hace un aporte para el desarrollo de políticas públicas locales, y a los programas nacionales que incidan en la mejora de la implementación de intervenciones que permitan alcanzar la plena realización de los derechos de los niños y las niñas.	Minujin, A. et al. (2015). Recuperado de: http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/librol_primerainfancia_completo_gidr.pdf
2015	Elementos para el análisis de la política educativa pública en los gobiernos alternativos de Bogotá.	Artículo de Miguel Ángel Pardo Romero. Texto ampliado de la Editorial de la Asociación Distrital de Educadores (ADE) el 20 de septiembre de 2015. Análisis de la inversión hecha para Bogotá a la calidad educativa que ha fortalecido el nivel académico de los colegios del Distrito.	Pardo, M. (2015). <i>Revista Educación y Cultura</i> , 114, septiembre
2017	Bases curriculares para la educación inicial y el preescolar.	El documento desarrolla los planteamientos expuestos en los Referentes Técnicos para la Educación Inicial en el Marco de la Atención Integral, elaborados por el MEN en 2014, y en los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión realizados por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia en 2012 (MEN, 2017, p. 4).	MEN. (2017). Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880-recurso_1.pdf

Interpretación y análisis de los discursos de la política

Los discursos de la política que han sido recogidos como corpus de la investigación construyeron un archivo que puede ser leído como texto. Desde este concepto, los enunciados deben ser interpretados a partir de la multiexpresividad; las preguntas y los cuestionamientos se deben buscar en el sistema de la discursividad, en las posibilidades, las imposibilidades, las visibilidades e invisibilidades inmersas en los propios discursos que como prácticas articulatorias permiten la constitución de proyectos políticos hegemónicos, pero que también desde los antagonismos, límites y fronteras develan la emergencia de propuestas alternativas, donde se tejen nuevas articulaciones que dan sentido y significado a las condiciones y posiciones de la infancia como un sujeto de la política y a los niños y las niñas como agentes del proyecto político del país.

Los discursos, como elementos de este *archivo*, se convierten en texto que, como materialidad discursiva, tienen como rasgo esencial la interacción, donde la construcción de significados, sentidos y representaciones se instituye mediante la forma simbólica representada por el texto. Así, el archivo abre el complejo campo de las relaciones entre lo dicho, lo no dicho, lo percibido y lo deseado, las formas de articulación, los significados y los sentidos flotantes en el marco del proyecto hegemónico para la educación para la infancia.

La interpretación discursiva en la práctica política, presupone que los sujetos que pertenezcan a un mismo grupo de prácticas sociales sean susceptibles de ponerse de acuerdo con las regularidades discursivas de esas prácticas, y por ende construir colectivamente unas formas de organización social que les den identidad. De ahí se desprende que el sujeto que comunica podrá siempre suponer en el otro (el que no soy yo) una capacidad de reconocimiento del có-digo similar al suyo.

En este sentido, en el marco del análisis de las prácticas hegemónicas y sus antagonismos como prácticas discursivas, centramos la mirada en los enunciados, considerados “la modalidad de existencia propia de este conjunto de signos”, que le permiten a las prácticas ser algo más que un simple conjunto de marcas materiales, posibilitan referirse a objetos y sujetos, entrar en relación con otras formulaciones y actuaciones discursivas, y estar dotados de una “materialidad repetible” (Foucault, 1970, p. 180).

Nuestro análisis de los discursos de la política educativa para la infancia en Colombia en el tiempo histórico comprendido entre 1982 y 2015, busca encontrar la función enunciativa del discurso, para desde allí develar las prácticas articulatorias hegemónicas, sus fronteras y límites y aquellas relaciones o puntos de fuga que podemos denominar como emergencia de la resistencia y lo alternativo, así:

[...] poner en juego unidades diversas (estas pueden coincidir a veces con frases, a veces con proposiciones; pero están hechas de fragmentos de frases, de series o de cuadros de signos, de un juego de proposiciones o de formulaciones equivalentes); y esta función en lugar de dar un “sentido” a esas unidades, las pone en relación con un campo de objetos; en lugar de conferirles un sujeto les abre un conjunto de posiciones subjetivas posibles; en lugar de fijar sus límites las coloca en un dominio de coordinación y de coexistencia; en lugar de determinar su identidad, las aloja en un espacio en el que son aprendidas, utilizadas y repetidas. (Foucault, 1970, p. 178)

La enunciación es el conjunto de relaciones durante un acto particular de comunicación. Tal definición posibilita abordar el estudio del discurso como objeto en el que a su vez se encuentra un sujeto, una relación dialógica y unas condiciones de producción de ese discurso.

En este sentido, la hegemonía es una forma de organización, donde se instala la unidad del mundo social a través de las formas de representación que los hombres dan y que conforman una expresión. Parte de una totalidad integral de la sociedad —lo cual está instituido en el marco del lenguaje como el espacio simbólico a través del que representamos el decir y el hacer en el mundo social—.

Un lenguaje que como sistema se consolida en los enunciados, mientras que un grupo de enunciados conforma un discurso. Es desde el análisis de los enunciados en relación con la posición de los sujetos y las prácticas individuales y sociales, en las cuales se refleja la identidad política que pueden construir los sujetos, que podemos comprender lo inteligible de la política educativa para la infancia en el contexto o espacio social colombiano, así como en sus continuidades, discontinuidades y rupturas. Estamos entonces ante un escenario en el cual desde y en el discurso se negocia entre los sujetos articulaciones discursivas que pueden ser en un momento determinado contradictorias y antagónicas, sutura en la cual emerge también lo alternativo.

Los enunciados de la política en el paradigma social fueron analizados en términos de la mediación discursiva, entendida como las condiciones de la representación que establecen las relaciones entre los sujetos. Lo anterior constituye la política desde el Estado como un conjunto de organismos que disciplina, unifica y concreta las representaciones y produce unas articulaciones discursivas desde la potencia de una clase social, donde el sujeto es un individuo considerado desde la generalidad y se vuelve abstracto como ciudadano. No obstante, cuando desde estas articulaciones discursivas se superan las identificaciones de clase, se crea un discurso identitario, que construye las identidades políticas y permite que la política sea una fuerza social que asume la representación de la totalidad.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

- Abello, R. y Acosta, A. (2006). Recomendaciones para la política pública de primera infancia en materia de educación inicial a partir del estudio de cinco modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá, Colombia. *Journal of Education for International Development*, 2(3). Recuperado de: <https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/index.html>
- Acevedo, Á. (2013). Huellas, resonancias y lecciones del movimiento pedagógico en Colombia. *Revista Praxis & Saber*, 4(8), julio-diciembre, 63-85.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). *Acuerdo 6 de 1998 del Concejo de Bogotá D.C. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D. C., 1998-2001. Por la Bogotá que queremos*. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). *Decreto 440 de 2001. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. "Bogotá para vivir todos de un mismo lado" 2001-2004*. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787&dt=S>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004a). *Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes: "Quiéreme Bien, Quiéreme Hoy"*. Recuperado de: http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2.1_proc_misi_construcion_implementacion_politicas_sociales/3%20DOC%20ASOCIADO_PoliticadeInfancia.pdf

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004b). *Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor.* Recuperado de: <https://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/bits-tream/001/879/1/SED%20722.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan Sectorial de Educación “Educación de calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012”.* Recuperado de: http://www.idep.edu.co/sites/default/files/Plan_sectorial_educacion_2008_2012.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Proyecto de Acuerdo No. 081. Por medio del cual se garantiza el acceso progresivo de niños y niñas a los grados de prejardín, jardín y transición a las Instituciones Educativas Oficiales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39204>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011a). *Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá D. C. 2011-2021.* Bogotá: Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. Recuperado de: <http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/POLITICA%20DE%20INFANCIA%20Y%20ADES-CENCIA%20TODO.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011b). *Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente.* Recuperado de: <http://old.integrationsocial.gov.co/anexos/documentos/noticias/Informe%20relacion%20gestion%20proyectos.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012a). *Programa de atención integral a la primera infancia en Bogotá.* Recuperado de: <http://old.integrationsocial.gov.co/anexos/documentos/formulacionproyectos/735%20Primera%20infancia%20en%20Bogota%200310.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012b). Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acordo489_2012.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012c). *Bases para el Plan Sectorial de Educación, 2012-2016. “Calidad para todos y todas”.* Recuperado de: <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED-%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Centro Internacional de Educación y Desarrollo (Cinde). (2010). *Curriculum para la formación de familias: el papel de la familia en el desarrollo infantil.* Bogotá: Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano. Recuperado de: <https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/1681/9789589953457.pdf?sequence=1&isAllowed=true>
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2010a). *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Dis-*

- trito. (Primera edición). Recuperado de: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2_cdv/catalogo_2013/Lineamiento%20Pedagogico.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2010b). *Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá*. Recuperado de: http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias_cartillas_y_anexos/anexo_6._lineamiento_pedagogico_para_la_educacion_indigena_inicial.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Integración Social. (SDIS). (2011). *Política, infancia y adolescencia en Bogotá*. Bogotá: Sigma Editores.
- Alfonso, P. (1996). *Discursos, prácticas y actores de la educación popular en Colombia durante la década de los ochenta*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Ancheta, A. (2008). Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho: avances y desafíos globales. *Revista Iberoamericana de Educación*, 47(5), 1-12.
- Avendaño, M. (2007). *Memorias del camino. Todo empezó... en el barro. Reconstrucción histórica del Centro de Promoción y Cultura 1978-2003*. Bogotá: Editorial Códice Ltda.
- Banco de la República. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra381.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Notas Técnicas No. 244. *Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014. Nota sectorial para su discusión con las nuevas autoridades y actores del sector*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atenci%C3%B3n_integral_a_la_primera_infancia_en_Colombia_Estrategia_de_pa%C3%ADs_2011-2014_Nota_sectorial_para_su_discusi%C3%B3n_con_las_nuevas_autoridades_y_actores_del_sector.pdf
- Banrepultural.org. (s. f.). *Biografías. Garzón, Luis Eduardo*. Recuperado de: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/biografias/garzonluis.htm>
- Bdigital.edu.co. (s. f.). *Capítulo XI: Protección Infantil*. Recuperado de: http://www.bdigital.unal.edu.co/42985/57/Cap11_Proteccioninfantil.pdf
- Cárdenas, M. y Boada, M. (2012). El movimiento pedagógico, 1982-1998. En: O., Zuluaga, *Historia de la Educación en Bogotá (Tomo II)*. Bogotá: IDEP.
- Cárdenas, Ó. (2014). El maestro de preescolar: una subjetividad dispersa en el Movimiento Pedagógico Colombiano. En: *Memoria en movimiento. A propósito de los 30 años del Movimiento Pedagógico 1983-2013* (pp. 87-95). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Carreño, M. (2015). En busca de la equidad: el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1979-2000). *Journal of Supranational Policies of Education*, 3, 64-81.
- Centro Internacional de Educación y Desarrollo (Cinde). (2006). *Programa de apoyo para la construcción de la política de primera infancia. Política de primera infancia*. Recuperado de: [http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20\(v.%2011%20nov%2006\).pdf](http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20(v.%2011%20nov%2006).pdf)
- Cerda, H. (1986). *Pasado y presente de la educación preescolar en Colombia*. Bogotá: Editorial El Búho.
- Colbert, V. (1999). Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre. El caso de la escuela nueva en Colombia. *Revista Iberoamericana*, 20, mayo-agosto.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Cepal). (2002). *Notas de la Cepal. Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36462/1/NOTA-S25ESP_es.pdf
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2012). *Documento base para la construcción del lineamiento pedagógico de educación inicial nacional. De Cero a Siempre, atención integral a la primera infancia*. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/8.Para-Construcion-Lineamiento-Pedagogico-de-Educacion-Inicial.pdf>
- Cuesta, O. (2011). Debate, reflexión pedagógica y reformas educativas. *Educación y Desarrollo Social*, 5(1), 185-191.
- Cújar, A. (1985). *Fundamentos teóricos de la educación preescolar*. Bogotá: Universidad Santo Tomas.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. Madrid: Unesco, Santillana.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social. (2002). *Prevención y erradicación del trabajo infantil en la Central de Abastos (Corabastos), en Bogotá*. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito en convenio con la Secretaría Ejecutiva Convenio Andrés Bello. Recuperado de: http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/pa_dabs.pdf
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2013). *Decreto 936. Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0936_2013.htm

- Departamento Nacional de Planeación. (30 de septiembre de 1991). *Plan de acción en favor de la infancia 1991-1994*. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2551.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994*. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo*. Bogotá: DNP. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2001_2004_bogotaparavivirtodosdelmismolado_c_informefina_0.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Ley 1450 del 16 de junio de 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Recuperado de: <http://www.minvienda.gov.co/NormativaInstitucional/1450%20-%20202011.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud. (1994). *Conpes 026. Criterios para la elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/26.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Protección Social (DNP, ICBF, MEN y MPS). (2007). *Marco de las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio. Guía para alcaldes*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/GuiaparaAlcaldes.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, Escuela Superior de Administración Pública, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Agencia para el Desarrollo Internacional (DPN, ESAP, Unfpa y Usaíd). (2012). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. Plan de Desarrollo 2012-2015*. Presidencia de la República. Recuperado de: https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/planesdesarrollo_DNP_web.pdf
- Departamento Nacional de Planeación, et. al. (2012). *Conpes Social 152. Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_152.pdf
- Echeverri, J. y Calderón, I. (2005). La revista *Educación y Cultura* como superficie de emergencia del campo conceptual de la pedagogía. *Revista Colombiana de Educación*, 49, julio-diciembre, 183-191.
- Fernández, L. y Aguerrondo, I. (1977). *Planificación Educativa en América Latina, una reflexión a partir de los planificadores de la región*. Buenos Aires: Unesco, Cepal, PNUD. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28559>

- Gómez, M., Hamui, L. y Corestein, M. (2013). Huellas, recortes y nociones ordenadoras. En: M. Gómez y M. Corestein (coord..), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina: experiencias pedagógicas alternativas* (pp. 33-65). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heckman, J. (2011). El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano. *Revista Infancias Imágenes*, 10(1), 97-109.
- Henao, M. y Silva, E. (2004). *Financiamiento del Sector Educativo 1993-2004*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Mimeo.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (1996a). *Acuerdo 21. Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar*. Recuperado https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_icbf_0021_1996.htm
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (1996b). *Acuerdo 39 del 22 de agosto de 1996. Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar. FAMI*. Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_icbf_0039_1996.htm
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2006). *Resolución 1637. Lineamientos técnicos para la prestación del servicio en las modalidades de hogares infantiles-lactantes y preescolares*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30035075>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2007). *Resolución 1064 del 24 de mayo de 2007. Por la cual se establecen lineamientos relacionados con el derecho a la educación de los niños y niñas vinculados a los programas de primera infancia del ICBF y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_1064_2007.htm
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2008). *Resolución 3588. Lineamientos técnicos para garantizar el derecho al desarrollo integral en la primera infancia*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resolucion_n._3588_del_1_septiembre_de_2008_-_primera_infancia.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2011). *Guía para la implementación del proyecto pedagógico educativo comunitario en la primera infancia*. Recuperado de: https://www.academia.edu/32865101/GUIA_PARA_LA_IMPLEMENTACI%C3%93N_PPEC
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/anexo_7_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primeira_infancia_v4_0.pdf

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (ICBF, Unicef). (1995). *Escala de valoración cualitativa del desarrollo infantil. Desde el nacimiento hasta los seis años*. Recuperado de: https://www.academia.edu/31451709/Escala_de_valoraci%C3%B3n_del_Desarrollo_Infantil-Desde_el_Nacimiento_hasta_los_seis_a%C3%B3os_Feb
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Save the Children y Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano. (2003). *Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*. Recuperado de: https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/2136/PRESENTACI_N_DEL_FORO_2%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación, Agencia para el Desarrollo Internacional y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez. (2006). *Movilización por la primera infancia: Segundo Foro Internacional. Memorias*. Recuperado de: <https://www.scpvalle.com/documentos/52movilizacion.pdf>
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP). (2006). *Modalidades de atención, modelos y prácticas para la primera infancia de Bogotá. Una aproximación cualitativa*. Bogotá: IDEP. Recuperado de: <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/libros/Modalidades%20de%20atenci%C3%B3n,%20modelos%20y%20pr%C3%A1cticas%20para%20la%20primera%20infancia%20de%20Bogot%C3%A1.pdf>
- Martínez, A., Unda, M. P. y Mejía, M. R. (2002). El itinerario del maestro: de portador a productor de saber pedagógico. En: Suárez, H. (comp.), *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002: Entre mitos y realidades* (pp. 61-94). Bogotá. Magisterio-Corporación Tercer Milenio.
- Martínez-Boom, A. (2003a). La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas. *Revista Colombiana de Educación*, 44, 9-27. Recuperado de: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/7761>
- Martínez-Boom, A. (2003b). Prólogo. Un recorrido de la obra a través de su proceso de construcción. En: M. Gómez y M. Corenstein (coord.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina: experiencias pedagógicas alternativas* (pp. 7-29). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Millán, C. y Ortiz, L. (2013). Políticas educativas en la historia reciente de América Latina. En: M. Gómez y M. Corenstein (coord.), *Reconfiguración de lo educativo en América Latina: experiencias pedagógicas alternativas* (pp. 71-101). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1991). *Plan de Apertura Educativa 1991-1994*. Bogotá: MEN. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2518.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1994a). *Lineamientos generales de procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas*. Bogotá: MEN. Recuperado de: https://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/1080/1/Ministerio_de_Educacion_lineamientos_generales_de_procesos_curriculares.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1994b). *Decreto 1860 de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1996a). *Plan Decenal de Educación 1996-2005. "La educación compromiso de todos"*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85242_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1996b). *Resolución 2343. Por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal*. Bogotá: MEN. http://e-learning.cecar.edu.co/RecursosExternos/UnidadIIProyTecno/RESOLUCION_2343_DE_JUNIO_5_DE_1996.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1997). *Decreto 2247. Por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104840_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1998a). *Lineamientos curriculares para preescolar*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-339975_recurso_11.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1998b). *Indicadores de logros curriculares*. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-89869_archivo_pdf11.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006). *Plan Decenal de Educación 2006-2016. "La educación que queremos para el país que soñamos"*. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/psicoangela/plan-decenal-de-educacion-2006-2016>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2008). *Directiva Ministerial No. 10. Continuidad, en el grado de transición en los establecimientos educativos oficiales, de los niños y niñas que han sido atendidos mediante la contratación del Servicio de Atención Integral para la Primera Infancia, en el marco del convenio suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio*

de Educación Nacional. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-159156_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009a). *Guía No. 33 Organización del Sistema Educativo. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-205294_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009b). *Guía operativa para la prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia. Guía No. 35 MEN.* Bogotá: MEN. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-184841_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009c). *Desarrollo infantil y competencias en la Primera Infancia.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/pri-merainfancia/1739/articles-178053_archivo_PDF_libro_desarrolloinfantil.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010a). *Orientaciones pedagógicas para el grado de transición.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-259878_archivo_pdf_orientaciones_transicion.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010b). *Política educativa para la primera infancia en el marco de una atención integral.* Recuperado de: <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Temas%20%20Proyectos%20%20Actividad%20%20Documento/Attachments/375/13%20Presentacion%20Maria%20Mercedes%20Lievano.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013). *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177829_archivo_pdf_fundamentos_ceroasiempre.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-329021_archivo_pdf_indicadores_educativos_enero_2014.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014a). *Referentes técnicos para la cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. La cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. Documento No. 19.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341804_archivo_pdf_cualificacion_talento_humano.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014b). *Referentes técnicos para la cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. Sentido de la educación inicial. Documento No. 20.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_doc_20.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014c). *Referentes técnicos para la cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. Seguimiento al desarrollo integral de las niñas y los niños en la educación inicial. Documento No. 25.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_doc_25.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014d). *Documento No. 21. El arte en la educación inicial.* Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N21-Arte-educacion-inicial.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014e). *Guía No. 50. Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial.* Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Guia-N50-Modalidades-condiciones-calidad-educacion-inicial.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014f). *Guía No. 51. Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de la calidad en la modalidad institucional de educación inicial.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341867_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014g). *Guía No. 52. Serie de orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de educación inicial.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341869_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014h). *Guía No. 53. Guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad de educación inicial.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341871_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014i). *Documento No. 22. El juego en la educación inicial.* Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341835_archivo_pdf_educacion_inicial.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014j). *Documento No. 23. La literatura en la educación inicial.* Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N23-literatura-educacion-inicial.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014k). *Documento No. 24. La exploración del medio en la educación inicial.* Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Documento-N24-exploracion-medio-educacion-inicial.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014l). *Guía No. 54. Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341872_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *Bases curriculares para la educación inicial y preescolar*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_recurso_1.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2008). *Conpes 115. Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_115_13.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2009). *Conpes Social 123. Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del programa de atención integral a la primera infancia*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_123.pdf

Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2007). *Conpes, Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia. "Colombia por la Primera Infancia"*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf

Ministerio de la Protección Social. (2009). *Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019: Colombia: Niñas y niños y adolescentes felices y con igualdad de oportunidades*. Recuperado de: <http://www.fundacionprogresamos.org.co/descargas-1/category/49-documentos-de-interes?download=255:plan-nacional-para-la-ninez-y-la-adolescencia>

Ministerio de Salud e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (1995). *Conpes 2787. El tiempo de los niños*. (1995). Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2787_1995.htm

Minujin, A., Bagnoli, V., Osorio, A. y Aguado, L. (2015). *Primera infancia Cómo Vamos. Identificando desigualdades para impulsar la equidad en la infancia colombiana*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Declaración del Milenio. Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño*. Recuperado de: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPP-RiCAqhKb7yhsn0%2BCLkejgFudRm2I%2BDOLZ9R%2BbKexZERICTOP-OYwqcRJF2nTVBm3lzVNKYdJ8IvWcXxtTcTF5QMItHjtWUMHguXGPC2TOq4mdDAFe%2FEuJUIY>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Unesco, Cepal y PNUD). (1981a). *Desarrollo y Educación en América Latina. Sociedad rural, educación y escuela*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9749/S8100658_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Unesco, Cepal y PNUD). (1981b). *Desarrollo y Educación en América Latina. El sistema educativo y la situación de la educación básica*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7416/S8100654_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Unesco y Cepal). (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2130/S9250755_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco/Orealc). (1991). *Boletín 24. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/11_173_s.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco/Orealc). (2001a). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135468s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco/Orealc). (2001b). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000. Proyecto Principal de Educación*. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147439s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1993). *Informe Mundial sobre la Educación*. Madrid: Santillana, Unesco.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unicef). (2001). *Estado mundial de la infancia*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado de: <https://www.unicef.org/spanish/sowc01/pdf/fullsowcsp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unicef). (2007a). "Hechos y Derechos". *Estrategia de municipios y departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/colombia/informes/estrategia-hechos-y-derechos>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unicef). (2007b). *Informe Nacional 2003-2006. Seguimiento de la aplicación del plan de acción "Un mundo apropiado para los niños"*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/info_nal_de_segimiento.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Ministerio de Educación Nacional (OCDE y MEN). (2016). *Revisión de las políticas nacionales de educación: la educación en Colombia*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). *Perspectivas Económicas de América Latina 2011*. Recuperado de: <https://www.contexto.org/pdfs/OECDLAmidclas2010.pdf>
- Orozco, M. (s. f.). *Pasado y futuro de la educación de la primera infancia (documento de trabajo)*. Cali: Grupo Desarrollo Psicológico en Contextos. Centro de Investigaciones en Psicología, Cognición y Cultura. Universidad del Valle. Recuperado de: <https://es.calameo.com/read/004483344468c33e20057>
- Pérez, L. (2007). Bogotá: el tránsito de una política con enfoque de derechos a la materialización del derecho a la educación. En: R. Uprimny y N. Sandoval, *Seis ciudades, cuatro países un derecho*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico IDEP y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4875. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (AIPI) y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4875_2011.htm
- Procuraduría General de la Nación, ICBF, Unicef. (2006). *Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Infanciayadolescencia.pdf>

- Quiceno, H. (2002). Movimiento pedagógico: posición crítica y lugar de liberación. En H. Suárez (comp.). *Veinte años del Movimiento Pedagógico, 1982-2002. Entre mitos y realidades*. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Ramírez, M. y Tellez, J. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. *Borradores de economía*, 379(1), 1-74. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf>
- República de Colombia. (1968). *Ley 75 de 1968. Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0075_1968.htm
- República de Colombia. (1976). *Decreto 088 de 1976. Por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102584_archivo_pdf.pdf
- República de Colombia. (1979). *Ley 7 de 1979. Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/ley7de1979.pdf>
- República de Colombia. (1984). *Decreto 1002 de 1984. Por el cual se establece el Plan de Estudios para la Educación Preescolar, Básica (Primaria y Secundaria) y Media Vocacional de la Educación Formal Colombiana*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103663_archivo_pdf.pdf
- República de Colombia. (1989). *Decreto 2737 de 1989. Por el cual se expide el Código del Menor*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/Decreto_2737_de_1989_Colombia.pdf
- República de Colombia. (1991a). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis.
- República de Colombia. (1991b). *Ley 112 de 1991. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-12-de-1991.pdf>
- República de Colombia. (12 de agosto de 1993). *Ley 60 de 1993. "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85889_archivo_pdf.pdf

República de Colombia. (1994). *Ley 115 de febrero 8 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

República de Colombia. (1995). *Decreto 1340 del 10 de agosto de 1995. Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.* Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1340_1995.htm

República de Colombia. (1996). *Colombia: al filo de la oportunidad. Misión Ciencia, Educación y Desarrollo.* Bogotá: Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Colciencias y Tercer Mundo Editores. Recuperado de: http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/colombia_al_filo_de_la_oportunidad.pdf

República de Colombia. (1998). *Plan de Desarrollo 1998-2002. Cambios para construir la paz.* Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf

República de Colombia. (2002a). *Decreto 3264. Por el cual se establece la estructura del nivel central del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, se determinan las funciones de sus dependencias.* Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67169>

República de Colombia. (2002b). *Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario".* Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

República de Colombia. (2004). *Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. 1998-2003.* Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/tercer_informe_al_comite.PDF

República de Colombia. (2006a). *Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005. La educación un compromiso de todos.* Bogotá: MEN. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-107820_archivo_pdf.pdf

República de Colombia. (2006b). *Plan Decenal de Educación 2006-2016. Compendio general. Pacto social por la educación.* Recuperado de: http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/pnde_2006_2016_compendio.pdf

República de Colombia. (2006c). *Ley 1098. Código de Infancia y la Adolescencia.* Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

República de Colombia. (2006d). *Resolución 5360. Por la cual se organiza el proceso de matrícula oficial de la educación preescolar, básica y media en las entidades territoriales certificadas.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-107559_archivo_pdf.pdf

República de Colombia. (2006e). *Colombia por la primera infancia: Política pública por los niños y las niñas desde la gestación hasta los 6 años*. Recuperado de: http://www.oei.es/quipu/colombia/politica_primer_infancia.pdf

República de Colombia. (2007a). *Ley 1151. Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articles-146170_archivo_pdf.unknown

República de Colombia. (2007b). *Plan Decenal de Educación 2006-2016. Pacto social por la educación*. Recuperado de: www.oei.es/historico/quipu/colombia/articles-140863_archivo.pdf

República de Colombia. (2009). *Ley 1295 de 2009. Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-187668_archivo_pdf_ley_1295_2009.pdf

República de Colombia. (2012). *Estrategia Nacional de Cero a Siempre. Atención integral para la primera infancia*. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/colombia._estrategia_nacional_de_cero_a_siempre.pdf

República de Colombia. (2013). *Estrategia de atención a la primera infancia fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá: Presidencia de la República.

República de Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016. Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm

Revista Educación y Cultura. (1984). *Movimiento Pedagógico*, 01. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Revista Educación y Cultura. (1985). *¿Sistema educativo colombiano?*, 05. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Rincón, C. y Triviño, V. (2016). *El Movimiento Pedagógico Colombiano: experiencias y producción de saberes. Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias Pedagógicas Alternativas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (APPeAL).

Ripoll de Urrutia, M. (1994). Políticas para la familia y sectores marginales. En: J. Londoño et al., *La política social en los 90: análisis desde la universidad* (pp. 177-183). Bogotá: Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/7/06CAPI05.pdf>

Rodríguez, A. (1991). La educación en la nueva constitución. *Revista Educación y Cultura*, 25, 36-43.

- Rodríguez, A. (2015). *20 años de la Ley General de Educación: resultados y posibilidades*. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Rodríguez, A. (2018). *Realización de un ideario pedagógico. Secretaría de Educación de Bogotá 2004-2009*. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Rojas, H. (1994). El plan de acción a favor de la infancia. En: J. Londoño et al., *La política social en los 90: análisis desde la universidad* (pp. 207-210). Bogotá: Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/7/06CAPI05.pdf>
- Secretaría de Educación Distrital (SED). (2006). *Lineamientos para el primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a segundo grado de primaria. Respuestas grandes para grandes pequeños*. Recuperado de: <http://docplayer.es/9985023-Respuestas-grandes-para-grandes-pequenos.html>
- Secretaría de Educación Distrital (SED). (2007). *Informe de Gestión. Sector Educación. Bogotá 2004-2007. Alcaldía Mayor de Bogotá, "Bogotá Sin Indiferencia"*. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2004_2008_bogota_sinindiferencia_c_informefinal_c_sectore.pdf
- Secretaría de Educación Distrital (SED). (2008). *Plan Sectorial de Educación. Educación de calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012. Alcaldía Mayor de Bogotá*. Recuperado de: http://colegio.redp.edu.co/antojoseuribe/images/stories/pdf/plan_sec_edu_2008_2012.pdf
- Secretaría de Educación Distrital (SED). (2011). *Balance de Gestión. Sector Educación. Bogotá 2008-2012. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva*. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008_2012_bogatapositiva_c_informefinal_j_balancegestion.pdf
- Secretaría de Educación Distrital (SED). (2012). *Informe de avance sobre la ejecución del Plan Indicativo de Gestión. Vigencia 2012 Secretaría de Educación del Distrito*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/182939279/Cbn-1013-Plan-Indicativo-Bogota-Humana-Dic-2012-v-f-14-Secretaria-de-Educacion>
- Secretaría de Educación Distrital (SED). (2016). *Informe de seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Información con corte a 31 de diciembre de 2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Humana*. Recuperado de: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/CB-1014_INFORME_SEGUIMIENTO_PLAN_DE DESARROLLO.pdf
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2003). *Desarrollo infantil y educación inicial*. Bogotá: SDIS.
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2009). *Lineamientos y estándares técnicos para los servicios de educación inicial en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía

Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social, Dirección Policial, Subdirección para la Infancia. Recuperado de: <http://www.alcaldiadibogota.gov.co/SPJ/INTEGRACIONSOCIAL/LINEAMIENTOS.pdf>

Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2013). *"Ser feliz, creciendo feliz". Programa de las Secretarías de Integración Social. Alcaldía Mayor de Bogotá.* Recuperado de: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/ser-feliz-creciendo-feliz-garantia-de-derechos-la-primer-a-infancia>

Semana Educación. (1 de marzo de 2015). Invertir en la primera infancia reduce la desigualdad social. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/educacion/articulo/invertir-en-primera-infancia-reduce-desigualdad/413271-3>

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal). (2010). *Informe Siteal 2010*. Recuperado de: http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/informe_2010

Tamayo, A. (2006). El Movimiento Pedagógico en Colombia (un encuentro de los maestros con la pedagogía). *Revista HISTEDBR On-line*, 24, 102-113.

Villar, R. (1995). El programa Escuela Nueva en Colombia. *Revista Educación y Pedagogía*, 14 y 15, 357-382. Recuperado de: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewFile/5596/5018>

Zuluaga, O. (2012). *Historia de la Educación en Bogotá (Tomo II)*. Bogotá: IDEP.

Fuentes secundarias

Aline, H. (1987). *La educación en Colombia 1918-1957. Una historia social, económica y política*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Ariztía, T. (2017). La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites. *Cinta de moebio*, 59, 221-234. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2017000200221>

Anzaldúa, R. (2010). Lo imaginario como significación y sentido. En R. Anzaldúa (coord.), *Imaginario social: creación de sentido*. Ciudad de México: Universidad Pedagógica Nacional.

Bonilla, E. y González, J. (2009). *Evaluación del impacto de algunos programas de la Secretaría Distrital de Educación en el marco de la política educativa del Plan Sectorial de Educación Bogotá: una gran escuela 2004-2008*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, IDEP.

Bourdieu, P. (1998). *La distinción*. Buenos Aires: Grupo Santillana de Editores, S. A.

Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Braudel, F. (1997). *Escritos sobre la historia*. Madrid: Altaya.

- Carli, S. (2003). Memoria de una década de trabajo de APPeAL: relación entre teoría, historia y avances de investigación. En: A. Puiggrós y M. Gómez (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana* (pp. 330-338). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación-Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires/Miño y Dávila.
- Castoriadis, C. (1989). *Ontología de la creación*. Bogotá: Editorial Ensayo y Error.
- Castoriadis, C. (2002). *Sujeto y Verdad en mundo histórico social. Seminarios 1986-1987*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2002). *Panorama social de América Latina. 2001-2002*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1213/1/S026433_es.pdf
- Derrida, J. (1989). *Una teoría de la escritura, la estrategia de la desconstrucción*. Barcelona: Anthropos.
- Dewey, J. (1970). *Experiencia y Educación*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Durán, E. (1999). La problemática de salud de los niños y niñas colombianas. *Revista de Salud Pública*, 1(2), 179-188. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00641999000200179&lng=en&tlang=es
- Durkheim, E. (1990). *Sociología y Educación*. Recuperado de: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/1198433/mod_resource/content/2/Durkheim%20E.%20Educacion%20y%20sociologia.pdf
- Escuela Nacional de Formación de Fecode. (2007). *Uribe, educación y TLC. Cuadernillo Temático No. 2*. Bogotá: Federación Nacional de Educadores. Recuperado de: <http://www.fecode.edu.co/escuela/images/Cartillas/CARTILLA%202007/ CUADERNOSTEMATICO2-URIBEEducacionYTL2correcion16marzo.pdf>
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (1980). *Pedagogía del oprimido*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, M. y Corenstein, M. (coord.). (2013). *Reconfiguración de lo educativo en América Latina: experiencias pedagógicas alternativas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gramsci, A. (1975). *Cuadernos de la cárcel*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Gramsci, A. (2007). *La alternativa pedagógica*. Ciudad de México: Distribuciones Fontarama, S. A.
- Helg, A. (1987). *La educación en Colombia 1918-1957. Una historia social, económica y política*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

- Howarth, D., Norval, A. y Stavrakakis, Y. (edit). (2000). *Discourse theory and political analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*. Manchester: Manchester University Press.
- Jiménez, A. (2012). *Emergencia de la Infancia Contemporánea, 1968-2006*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Laclau, E. y Mouffe C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Larrosa, J. (2006). Sobre la experiencia. *Aloma: Revista de Psicología, Ciencias de la Educación y del Deporte Blanquerna*, 19, 87-112
- Larrosa, J. (2015). *Notas sobre el sujeto de la experiencia*. [Entrada de blog]. Recuperado de: <https://laescenaencurso.wordpress.com/2015/03/22/notas-sobre-el-sujeto-de-la-experiencia-larrosa/#content-wrapper>
- Martínez-Boom. et al. (2003c). *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Meceiras, J. (2009). *Consideraciones para un debate sobre prácticas sociales*. Montevideo: Ediciones Levy.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos del Milenio. Informe 2015*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>
- Pacheco, A. (28 de enero de 2012). *Workscurriculum. Conceptos de currículum según los autores!!!*. [Entrada de blog]. Recuperado de: <http://workscurriculum.blogspot.com.co/2012/01/conceptos-de-curriculum-segun-los.html>
- Pardo, M. (2015). Elementos para el análisis de la política educativa pública en los gobiernos alternativos de Bogotá. *Revista Educación y Cultura*, 114, septiembre.
- Pérez, J. (2002). La Ley General de Educación y su aplicación en Santa Fe de Bogotá 1995-1997 (Un testimonio). En: O., Zuluaga, *Historia de la Educación en Bogotá (Tomo II)* (pp. 231-254). Bogotá: IDEP.
- Pérez, L., Uprimny, R. y Rodríguez, C. (eds.). (2007). *Los derechos sociales en serio. Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Puiggrós, A. (2003). Las alternativas pedagógicas y los sujetos. Reflexión crítica sobre el marco teórico de APPeAL. En: A. Puiggrós y M. Gómez (coords.), *Alternativas pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*

- (pp. 95-121). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación-Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires/Miño y Dávila.
- Puiggrós, A. (2007). *Cartas a los educadores del Siglo XXI*. Buenos Aires: Galerna.
- Puiggrós, A. y Gómez, M. (coords.) (2003). *Alternativas pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación-Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires/Miño y Dávila.
- Pulido, O. (2014). Veinte años de la Ley 115 de 1994. *Revista Educación y Ciudad*, 27, julio-diciembre, 15-23. Recuperado de: http://www.idep.edu.co/sites/default/files/archivo_revista/Revista-Educacion-y-Ciudad-N%C2%BA-27.pdf
- Reckwitz, A. (2002). Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-263.
- Rincón, C. (2013). *Imaginarios de infancia, políticas públicas y prácticas pedagógicas* (Tesis doctoral). Ciudad de México: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rincón, C. y Triviño, A. (s. f.). *Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, CIDC-IEIE.
- Rincón, C. y Triviño, V. (2017). Hegemonía y alternativas en las políticas educativas para la infancia en Colombia: sujetos, discursos y prácticas, 1982-2015. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 19(28), enero-junio, 197-222.
- Rodríguez, L. (2013). Clase 2. Cuestiones teóricas, analíticas y metodológicas. *Alternativas pedagógicas y prospectiva educativa en América Latina* (Diplomado en línea). Buenos Aires: Clacso.
- Roger, C. (2007). *La historia o la lectura del tiempo*. Barcelona: Gedisa S. A.
- Rorty, R. (1989). *Contingencia, ironía y solidaridad*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, A-N. (2002). *Políticas públicas, formulación e implementación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sandín, M. (2003). *Investigación Cualitativa en Educación: Fundamentos y tradiciones*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Shove, E., Pantzar, M. y Watson, M. (2012). *The dynamics of social practice. Everyday life and how it changes*. London: Sage.
- Touraine, A. (2000). *Crítica de la Modernidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Uprimny, R. y Sandoval, N. (2007). *Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico.
- Vasco, E. (1994). *Maestros, alumnos y saberes. Investigación y docencia en el aula*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Vasco, U. (1990). *Algunas reflexiones sobre la pedagogía y la didáctica*. Recuperado de: <http://ineduga.webcindario.com/pedagogiadidactica.pdf>
- Vega, C. (2011). Contrarreforma educativa en Colombia. *Revista AGO.USB*, 11(2), julio-diciembre, 232-489.
- Warde, A. (2005). Consumption and theories of practice. *Journal of Consumer Culture*, 5(2), 131-153.
- Zambrano, A. (2006). *Contribuciones a la comprensión de la ciencia de la educación en Francia: conceptos, discurso y sujetos* (Tesis de doctorado). Recuperado de: <https://aiu.edu/applications/DocumentLibraryManager/upload/Tesis%20Final%20Armando%20Zambrano.pdf>
- Zemelman, H. (1992). Educación como construcción de sujetos sociales. *La Piragua. Revista Latinoamericana de Educación y Política*, 5, 12-18.
- Zemelman, H. (2010). Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 9 (27), 355-366.
- Zuluaga, O. (1999). *Pedagogía e Historia. La historicidad de la pedagogía. La enseñanza, un objeto de saber*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Autoras

Cecilia Rincón Verdugo

Doctora en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magíster en Estructuras y Procesos del Aprendizaje. Psicopedagoga de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (sede Tunja). Fue decana de la Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y actualmente es docente-investigadora de la Maestría en Infancia y Cultura de la misma institución. Directora del grupo de investigación Infancias.

Ana Virginia Triviño Roncancio

Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria y licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Investigadora del grupo de investigación Infancias y docente investigadora de la Maestría en Infancia y Cultura de la misma institución. Profesora de la Secretaría de Educación del Distrito Capital. Docente de la Maestría en Educación con mención en Currículo y Comunidad Educativa y de la Especialización en Gestión Educativa de la Universidad de Chile.

Sandra Ximena Buitrago Zubieta

Magister en Infancia y Cultura de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Especialista en Infancia, Cultura y Desarrollo de la misma institución. Licenciada en Educación Preescolar de la Fundación Universitaria Monserrate. Docente de preescolar en la Institución Educativa Distrital Chuniza.

Paula Andrea Duarte Torres

Trabajadora Social de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Infancia y Cultura de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Especialista en Infancia, Cultura y Desarrollo de la misma institución. Dentro de su experiencia laboral se destaca su trabajo de acompañamiento en acciones de prevención de consumo de alcohol en niños, niñas y adolescentes en contextos educativos.

Mireya Quintero Romero

Magister en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magister en Infancia y Cultura, especialista en Infancia, Cultura y Desarrollo y licenciada en Ciencias Sociales de la misma institución. Docente del área de Ciencias Sociales en la Institución Educativa Distrital Rafael Núñez, profesora virtual de la Fundación Universitaria Monserrate “Maestros por la Paz”. Consultora pedagógica del Grupo Educativo Calidad (GEC).



Este libro se
terminó de imprimir
en junio de 2020
en la Editorial UD
Bogotá, Colombia