

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO RELACIONADO CON LA
EDUCACIÓN INICIAL EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2004 - 2012 DESDE
LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA CRÍTICA DEL DISCURSO

SANDRA MARLEN PEÑUELA ROJAS

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
FACULTAD DE EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN
Bogotá D.C.
2015

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO RELACIONADO CON LA EDUCACIÓN INICIAL
EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2004 - 2012 DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA
CRÍTICA DEL DISCURSO

Luis Fernando Zamora
Director de Tesis

Sandra Marlen Peñuela Rojas
Autora

Lo que se les dé a los niños, los niños darán a la sociedad.
Karl A. Menninger

iii

A los estudiantes que día a día, me cuestionan, me enseñan y me motivan para continuar
aprehendiendo, SOÑANDO y alimentando la ESPERANZA.

Agradecimientos

v

A Dios por darme la vida, la vocación y el carisma por la educación, a mi familia por el apoyo incondicional y la motivación permanente, a las instituciones que permitieron con humildad que las observara e indagara de alguna manera.

A la Universidad Pedagógica y al Profesor Luis Fernando Zamora por el apoyo, orientación y guía en este proceso.

A tantos y tantos profesores que he conocido en el camino de mi experiencia, especialmente a Francisco Castañeda y Juan José Calderón que de alguna manera directa o indirecta han aportado a mi formación y motivaron mi interés por el tema.

A los niños y niñas de los jardines infantiles que me colaboraron y a sus familias que con su actuar permitieron evidenciar más allá de lo que simplemente se lee.

A todos aquellos que de alguna manera aportaron para la realización de este trabajo.

El objetivo del presente estudio documental busca identificar los discursos con el que se soportan las políticas públicas de educación inicial en Bogotá, para reconocer los lineamientos pedagógicos que sustentan la construcción de dichas políticas, formuladas por las administraciones del Distrito capital entre el periodo 2004 – 2012.

Abordar el análisis del discurso relacionado con la educación inicial en la ciudad de Bogotá, específicamente desde la perspectiva del Análisis Crítico del Discurso (ACD), significa hacer una mirada crítica y reflexiva acerca del tipo de discurso que subyace en los pronunciamientos que cada una de las Administraciones ha realizado, a través la formulación e implementación de las políticas educativas en el Distrito y la manera como dichos discursos influyen en la constitución de las relaciones sociales, en la expresión y reproducción de las cogniciones sociales, así como en la identificación de las formas de reproducción y dominación social que se producen a través del discurso.

El ACD propuesto por Van Dijk (1999), es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. Para llevarlo a cabo establece criterios de análisis tales como: Identificación del organismo o entidad que emite el discurso, relaciones de poder o dominación de quien hace el discurso, ubicación histórica y contextual de quien hace el discurso, principales macro estructuras semánticas y su significado local, contexto local del discurso, modelo de acontecimiento e ideología que soporta el discurso analizado. Estos criterios fueron analizados sobre los organismos que a nivel internacional (Organismos multilaterales), nacional (MEN) y distrital (Tres anteriores Administraciones del Distrito capital, incluyendo al actual alcalde, Gustavo Petro) son los actores principales de definir e implementar las políticas educativas de la primera infancia y la educación inicial.

Su importancia radica además en la necesidad de aportar al debate en torno al valor que cobra esta etapa educativa sobre las demás, atendiendo a los diversos enfoques y perspectivas que en la actualidad son referentes para la puesta en marcha de programas, proyectos y acciones que contribuyen al desarrollo integral de la primera infancia en términos de pertinencia y efectividad para garantizar el acceso y cobertura al derecho a una educación de calidad.

Finalmente se resalta como una de las principales conclusiones sobre los discursos que han circulado en torno a las políticas públicas para la primera infancia y la educación inicial, que a pesar de ser propositivos y sin desconocer su carácter socioeducativo, son la respuesta a los planteamientos de los discursos que se promueven a nivel mundial y nacional y por tanto su interés no se aleja de los propósitos de promover el modelo económico hegemónico y de corte neoliberal, que si bien plantea políticas educativas integradoras para el desarrollo óptimo de los seres humanos desde los primeros años de vida, estos igualmente conllevan la intencionalidad de garantizar el capital humano, asumiendo una mirada instrumental de la educación como estrategia que asegura, desde los primeros ciclos del proceso educativo del niño, la formación de pensamientos, actitudes y prácticas competitivas para la productividad y por ende su preparación para la contribución al sistema económico nacional y mundial.

The target of this documentary study search to identify the speeches that support the public policies of early education in Bogotá city, to recognize the pedagogical guidelines that support the construction of these policies, made by the administrations of the Capital District between the period 2004 – 2014.

Addressing discourse analysis related to early childhood education in Bogotá city, specifically from the perspective of Critical Discourse Analysis (CDA), means to make a critical and reflective look about the type of speech that underlies the pronouncements that each government has made, through the formulation and implementation of education policies in the District and how these discourses influence the constitution of social relationships, expression and reproduction of social cognitions and in identifying forms of reproduction and social domination produced through discourse.

The critical discourse analysis (CDA) proposed by Van Dijk (1999), is a type of discourse analytical research on studying the way in which the abuse of social power, dominance and inequality are practiced, played, fought and occasionally, by text and talk in the social and political context. To carry out set analysis criteria such as: Identification of the body or agency issuing the discourse, power relations and domination of who makes the speech, history and context of who makes the speech location, main macro semantic structures and local significance Local context of discourse and ideology event model that supports the discourse analyzed. These criteria were analyzed on the agencies internationally (multilateral organizations), nationally (MEN) and district (Three previous administrations of the Capital District, including the current mayor, Gustavo Petro) are key players in defining and implementing educational policies infancy and early childhood education.

Its importance also lies in the need to contribute to the debate about the value that comes this educational stage on the other, taking into account the various approaches and perspectives today are related to the implementation of programs, projects and actions that contribute the integral development of early infancy in terms of relevance and effectiveness to secure access and coverage of the right to a quality education.

Finally, it stands as one of the main conclusions of the speeches that have circulated in public policies for early childhood care and education in early childhood, which, despite being active and without ignoring its socio-economic, They are the answer to the proposals of the speeches that promote worldwide and national interests and, therefore, do not leave the purposes of promoting the hegemonic neoliberal economic model, even if it raises for optimal development Humans education policies since the early years, these also involve the intention to ensure human capital, assuming an instrumental view of education as a strategy to ensure, in the first cycle of the child's educational process, training thoughts, attitudes and competitive practices for productivity and therefore their preparation for economic contribution to national and global levels.

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN – RAE

1. Información General	
Tipo de documento	Tesis de grado de Maestría de Investigación.
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	Análisis Crítico del Discurso relacionado con la Educación Inicial en Bogotá en el período 2004 - 2012 desde la perspectiva de la Teoría Crítica del Discurso.
Autor(es)	Peñuela Rojas, Sandra Marlen
Director	Zamora G, Luis Fernando.
Publicación	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2015. 219 p.
Unidad Patrocinante	Fundación Social Torcoroma
Palabras Claves	POLÍTICAS PÚBLICAS – PRIMERA INFANCIA – EDUCACIÓN INICIAL – LINEAMIENTOS PEDAGÓGICOS – DISCURSOS – GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL - ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO

2. Descripción
Tesis de grado que tiene como propósito identificar los discursos con el que se soportan las políticas públicas de educación inicial en Bogotá, para reconocer los lineamientos pedagógicos que sustentan la construcción de dichas políticas, formuladas por las administraciones del distrito capital entre el periodo 2004 – 2012. Teniendo como eje de reflexión y análisis los discursos que subyacen en los Planes de Desarrollo de las administraciones distritales y otros documentos promulgados por los alcaldes: Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007), Samuel Moreno y Clara López (2008 – 2011) y Gustavo Petro (2012 – 2016), así como los documentos que a nivel internacional, nacional y distrital se constituyen en los marcos de referencia que orientan la formulación de las políticas en materia educativa para la primera infancia y la educación inicial, se establecen los consensos y disensos presentes en dichos discursos, los cuales se presentan a manera de conclusiones que permitirán continuar con la reflexión crítica y propositiva sobre las políticas educativas y las macro- políticas y lineamientos que les sirven de referencia.

3. Fuentes
Dado que se trata de un estudio documental, las principales fuentes consultadas corresponden a los documentos producidos por las tres (3) Administraciones del Distrito Capital en los periodos 2004 – 2012; esto es, los Planes de Desarrollo y documentos que desarrollan lineamientos de política pública en educación, específicamente en la educación inicial, así como los documentos que a nivel internacional y nacional se constituyen en el marco de referencia para la formulación e implementación de las políticas educativas en el Distrito capital. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004a). <i>Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004 – 2008. Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión</i>. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/Plan%20Desarrollo%20Bogot%E2%80%A0.pdf Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital (SED). (2006). <i>Respuestas grandes para grandes pequeños. Lineamientos Primer ciclo de educación formal en Bogotá. De Preescolar a 2º Grado de Primaria</i>. Bogotá: autor. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital (SED). (2007). <i>PROYECTO: Conociendo a los niños y las niñas leemos, escribimos y planeamos el desarrollo. Primer ciclo de educación formal en Bogotá de preescolar a 2º Grado de primaria</i>. 2007. Bogotá: autor.

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN – RAE

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. (2010a). *Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá*. Bogotá: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. (2010b). *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito*. Bogotá: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012a). *Plan de Desarrollo 2012 – 2016 Bogotá Humana*. Bogotá D. C.: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012b). *Desarrollo integral de la primera infancia Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS- Subdirección para la infancia*. Bogotá: autor.
- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1450 (16, junio, 2011). *Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2007). *Documento Conpes Social 109. Política pública nacional de primera infancia ‘Colombia por la primera infancia’*. Bogotá: autor. Disponible en http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/1229_CONPES%20109%20-%20POLITICA%20PUBLICA%20NACIONAL%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). *Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_edinicial.pdf
- Orobajo, Gloria. (2010). *Pensamiento sobre educación inicial indígena. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. (2010). Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá*. Bogotá: autor.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2011). *Seice Sistema de evaluación integral para la calidad de la educación 2011*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.sedbogota.edu.co/evaluacion/images/archivos/serie_4/seice_bogota.pdf.

4. Contenidos

El primer capítulo sobre “la problemática de la globalización neoliberal en el marco de las políticas públicas educativas”, aborda la problemática sobre la cual se inscribe el discurso de la educación inicial en Bogotá, acorde con el enfoque del Análisis Crítico del Discurso, tomando como referente la globalización neoliberal como un factor que incide profundamente en la construcción del discurso que subyace en el diseño y formulación de las políticas públicas, las cuales a su vez permean las prácticas educativas relacionadas con la educación inicial.

El segundo capítulo aborda “La educación Inicial” a partir de los fundamentos históricos, teóricos, prácticos y normativos sobre los cuales se sustenta el discurso de la educación inicial en Colombia, resaltando los aportes y discusiones que se han venido dando en el ámbito local, nacional e internacional que definen las categorías y criterios que deben orientar la construcción de una propuesta pedagógica de educación inicial.

El tercer capítulo presenta “El enfoque metodológico” del presente trabajo, el cual está dado por la aplicación de la propuesta de Análisis Crítico del Discurso (ACD) de Van Dijk (1999), caracterizada por ser de tipo descriptivo – cualitativo, sobre los cuales se definen las herramientas que permiten hacer el análisis del discurso presente en los diferentes actores que están presentes en los lineamientos y puesta en práctica del proceso educativo.

El cuarto capítulo se centra en “El análisis del discurso sobre la educación inicial en Bogotá”, su caracterización y análisis a partir de los discursos desarrollados por las tres administraciones del Distrito capital, incluida la del alcalde Gustavo Petro, quien en el momento del presente estudio permanece en la administración de la ciudad de Bogotá. Así mismo se toman igualmente los documentos que se constituyen en el marco de referencia en los ámbitos nacional e internacional que permiten contextualizar y relacionar los discursos hegemónicos que subyacen en la formulación de políticas educativas para la primera infancia y la educación inicial en el nivel distrital.

Finalmente se presentan “las conclusiones” a manera de consensos y disensos presentes en los discursos que en el Distrito capital han circulado en torno a las políticas públicas para la primera infancia y la educación inicial,

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN – RAE

contextualizadas con los discursos del ámbito internacional y nacional que le sirven de referente macro.

5. Metodología

El presente estudio documental se asume desde un enfoque metodológico que se centra en la aplicación del Análisis Crítico del Discurso (ACD), caracterizado por ser de tipo descriptivo – cualitativo, que toma como muestra las tres Administraciones de Bogotá D.C. en el periodo 2004 - 2012 sobre los cuales se definen las herramientas que permitirán hacer el análisis del discurso que subyace en los documentos de políticas públicas en educación inicial propuestas por los alcaldes Luis Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro, esto es, en los Planes de Desarrollo y demás documentos que contienen los lineamientos que orientan los procesos de educación inicial en el Distrito.

El Análisis Crítico del Discurso es un tipo de investigación analítica sobre el discurso y estudia el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. Para llevarlo a cabo establece criterios a tener en cuenta durante el proceso de identificación y análisis del discurso tales como: Identificación del organismo o entidad que emite el discurso, relaciones de poder o dominación de quien hace el discurso, ubicación histórica y contextual de quien hace el discurso, principales macro estructuras semánticas y su significado local, contexto local del discurso, modelo de acontecimiento e ideología que soporta el discurso analizado. Estos criterios fueron analizados sobre los organismos que a nivel internacional (Organismos multilaterales), nacional (MEN) y distrital (Tres anteriores Administraciones del Distrito capital, incluyendo al actual alcalde, Gustavo Petro) son los actores principales de definir e implementar las políticas educativas de la primera infancia y la educación inicial.

En la investigación esta propuesta metodológica permite que se tome explícitamente partido, y espera contribuir de manera efectiva a la resistencia contra la desigualdad social (Van Dijk, 1999, p. 23). Por tanto, el investigador no es una persona que se ‘distancia’ de la investigación, sino que asume una posición crítica y política frente al fenómeno que se está analizando y le exige aportar en un proceso que permita la transformación de dichas condiciones.

Con la aplicación del ACR se logra tener un conocimiento holístico que le permite al investigador, desde una posición crítica, develar cuáles son los verdaderos intereses que subyacen en los discursos que se formulan desde los centros de poder hegemónico, ya que cada uno de estos presenta matices que es preciso identificar a la hora de asumir el análisis crítico del discurso. Como consecuencia de lo anterior, el discurso realiza una labor ideológica, es decir de representación de la realidad social y del papel de cada uno de los actores que se encuentran presentes.

6. Conclusiones

Dado que el estudio delimitó su campo de análisis espacio - temporal a los discursos que subyacen en las políticas educativas de educación inicial en el Distrito capital entre el 2004 y 2012, el proceso de revisión documental necesariamente llevó a realizar una mirada al contexto de las macro políticas y políticas nacionales en educación, por cuanto estas repercuten en su definición e implementación en la ciudad; por tanto se hace la presentación de las conclusiones teniendo como marcos de referencia 1) Lo internacional, 2) Lo nacional y 3) Lo Distrital:

Lo internacional:

Se reconoce el papel que han tenido los organismos internacionales (Banco Mundial BM, Fondo Monetario Internacional FMI, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, entre otras) y su contribución financiera y técnica para la superación de la pobreza en América Latina, destacando el papel de la educación como parte de la estrategia de actuación fundamental para contrarrestar la pobreza y llevar a los países a niveles de desarrollo adecuados; pero también son claros los propósitos de estos organismos para impulsar y mantener el modelo económico neoliberal, que se enmarca dentro del capitalismo y la globalización; fenómenos que han incidido en el cambio hacia un nuevo orden mundial económico y geográfico, así como la injerencia y afectación en la vida de los pueblos: en lo político, lo económico, lo educativo, lo social, lo cultural e ideológico, aspectos que para el caso de Colombia no son ajenos, atendiendo a las relaciones y vínculos que tiene el país con estos organismos de quienes recibe apoyo financiero y/o técnico, obligando al gobierno a aceptar y asumir las recomendaciones que

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN – RAE

estos imponen.

No se pueden desconocer las consecuencias que acarrea la intromisión de dichos organismos en la construcción de las políticas públicas nacionales, aspecto muy importante, ya que determina el tipo de discurso que promueve el Estado en el diseño de las políticas educativas, en la definición de los rumbos que se le debe dar a la educación, así como las reformas que se requieren llevar a cabo; reafirmandose de esta manera que la educación ofertada desde el escenario escolar, bajo la supervisión y control estatal, termina por configurarse en un aparato ideológico, dependiente de la estructura social y de un Estado que refuerza mecanismos de represión y dominación por parte de las clases dominantes que a su vez legitiman la marginalidad, la represión y la exclusión.

Se reconoce la significativa contribución de “la Convención Internacional de los Derechos del Niño - CIDN” (1989) en los discursos que subyacen en las políticas públicas para la infancia, que para Colombia se constituye en un tratado vinculante que la incorpora al bloque de constitucionalidad y obliga a que la normativa y lineamientos técnicos que se definan a nivel nacional, regional, distrital y municipal para la infancia, guarden consonancia con los postulados y el discurso de los derechos de la niñez. Su importancia radica en que este discurso aporta un nuevo paradigma que configura la “Doctrina de la Protección Integral”, que plantea el reconocimiento progresivo de los derechos humanos para los niños y las niñas, los reconoce como sujetos de derechos y propende por el perfeccionamiento de los mecanismos para su protección específica.

Con la revisión de los planes de desarrollo y demás documentos de aplicación nacional que sirvieron de referencia para la construcción de las políticas de educación inicial en el Distrito, se concluye que el alcance y el impacto de la Convención y la doctrina de la protección integral, a nivel nacional como distrital dan cuenta de la responsabilidad que tienen las entidades territoriales por avanzar en el proceso de adecuación del ordenamiento jurídico interno sobre la niñez con lo señalado por la Convención.

Lo Nacional:

El Ministerio de Educación Nacional – MEN, se constituye en la entidad cuyas relaciones de poder e intervención son muy fuertes en el nivel departamental, distrital y municipal, puesto que desde allí se fundamenta la normatividad y lineamientos técnicos que van a direccionar la acción y la práctica educativa en el territorio nacional, en sus diferentes modalidades, ciclos y niveles; esta instancia es considerada de primer orden en la línea de autoridad educativa de la nación y por tanto los planteamientos de la política pública educativa es aplicable al Distrito.

La educación inicial ha sido indudablemente un tema de trascendental importancia, que ha favorecido la construcción y consolidación de una política que reconozca y visibilice a la primera infancia y establezca propósitos para la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas que se encuentran entre los cero y los seis años de edad.

Con la formulación del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006 – 2016, se establecen las políticas públicas educativas en educación inicial, incorporando los principios de universalidad y calidad. Universalidad manifestada en el acceso, permanencia, cobertura e inclusión desde la perspectiva de los derechos y de atención integral, con acciones articuladas y en ejercicio de la corresponsabilidad; y la calidad promovida con la formación de agentes educativos, cumplimiento de requerimientos básicos en infraestructura, dotación de materiales y talento humano, con el fin de ofrecer ambientes de aprendizaje de calidad, en escenarios convencionales y no convencionales que favorecen el desarrollo de los niños y las niñas en sus contextos particulares.

La Política Pública Nacional “Colombia por la primera infancia” contenida en el Conpes Social 109 (2007) asume la educación inicial como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos (p. 23). Esta concepción es asumida por las administraciones distritales para la construcción de las políticas y lineamientos en Bogotá, determinando los principios, valores, objetivos y estrategias que conforman la línea pedagógica para alcanzar los propósitos de la educación inicial.

La Política Educativa para la Primera Infancia del 2009, estableció el camino que permitió visibilizar y desarrollar acciones para garantizar el derecho de los niños y las niñas menores de seis años a contar con una oferta de programas y proyectos que facilitan su acceso a la educación inicial de calidad; en la actualidad se continúa desarrollando la línea técnica en el marco de la denominada “Estrategia Nacional para la Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre”, lo que permite argumentar que el discurso no se ha agotado, sino que existe el compromiso permanente de los responsables de su implementación por continuar fortaleciendo e innovando en los

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN – RAE

procesos de reflexión, estudio, seguimiento y evaluación de las políticas y de las prácticas de educación inicial.

Lo Distrital:

En el ámbito distrital, con la formulación de políticas para la primera infancia y su concreción en los planes de desarrollo de las administraciones 2004 - 2012, se reconoce un avance notable en la discusión y formulación de la política pública para la primera infancia desde el plano local, así como la implementación de acciones, proyectos y programas, asunto que se comprende dado el carácter que se le da a la ciudad por ser capital de la República y Distrito, que le permite gozar de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que establece la Constitución y la Ley.

El abordaje del discurso en materia educativa al interior de las Administraciones distritales en los periodos mencionados ha sido diverso, y aunque el mismo se enmarca dentro del ideario del Polo Democrático Alternativo PDA, corriente política al cual han estado adscritos los alcaldes responsables de las administraciones objeto de este trabajo, también se encuentran diferencias en los énfasis que cada quien le imprime a los planes de desarrollo formulados. Desde el discurso propuesto por este movimiento político se asume el compromiso de avanzar en el proceso de unidad de las fuerzas de izquierda democrática del país y sobre la base del llamado Ideario de Unidad, trabaja por la transformación de las estructuras económicas y sociales del país desde la democracia y en la consecución definitiva de la soberanía nacional. En el marco de esta ideología las administraciones distritales han formulado los planes de desarrollo, y por tanto los discursos deben guardar coherencia con el proceso de construcción de las políticas públicas en educación inicial en el Distrito.

Sin embargo, se cuestiona que la formulación de las políticas públicas y las propuestas de su implementación en los planes de desarrollo planteados, no difieren de los discursos hegemónicos imperantes, lo cual refleja el comportamiento en la gestión de estas administraciones de mantener e impulsar las ideologías imperantes, pues no se evidencia la formulación de políticas educativas ni propuestas alternativas e innovadoras que apunten a la generación de un nuevo enfoque educativo que promueva la adquisición y formación de un pensamiento crítico, cuestionador y transformador de las estructuras sociales que mantienen las desigualdades e injusticias sociales.

En los discursos que subyacen en los documentos promulgados por las administraciones distritales para la educación inicial se identifican tres enfoques que han orientado la construcción de los lineamientos pedagógicos: enfoque de los derechos, de desarrollo integral y diferencial, lo que evidencia la existencia de posturas claras para el diseño de las propuestas de atención en educación inicial.

Como aporte novedoso del discurso de la Administración de Samuel Moreno se resalta el enfoque de la Etnoeducación, considerado importante en razón a que en dicha gestión se promulga un documento específico para los grupos étnicos indígenas: Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá, 2010, que formula las políticas, programas, proyectos y servicios desde el enfoque diferencial, de derechos y de inclusión social.

Como aporte substancial se resalta igualmente la fijación de un programa curricular exclusivo para este grupo poblacional, sobre la base de que su construcción se realizó con la participación activa de las comunidades indígenas, valorándose que el proceso no sólo fue de creación participativa (minga), sino que asumió el criterio de ser inclusiva.

Si bien la Administración de Gustavo Petro incluyó en su Plan de Desarrollo, la política de atención educativa especial, a través del planteamiento de una línea técnica pedagógica para los niños pertenecientes a los grupos étnicos y los que han sido víctimas del conflicto armado, con el transcurrir de tres (3) años de este periodo de gobierno, aún no se ha materializado en un documento que desarrolle los lineamientos para la atención de estos grupos poblacionales. Queda entonces el vacío técnico y pedagógico cuando la política formulada no se concreta en una respuesta efectiva de acciones y programas que propendan por la atención desde el enfoque diferencial en el marco de una propuesta de desarrollo humano integral.

Se concluye que cada alcalde le da una mayor fuerza a uno de los enfoques; es decir, desde la Administración Gustavo Petro se resalta un mayor énfasis en el enfoque diferencial, en tanto que la Administración Samuel Moreno se enfocó en el desarrollo integral y la de Luis Garzón hace una mirada como un todo y más generalizada.

Finalmente se resalta que los discursos que han circulado en torno a las políticas públicas para la primera infancia y la educación inicial, abordados por las administraciones 2004 – 2012, a pesar de ser propositivos y sin desconocer su carácter socioeducativo, son la respuesta a los planteamientos de los discursos que se promueven a

RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN – RAE

nivel mundial y nacional y por tanto su interés no se aleja de los propósitos de promover el modelo económico hegemónico y de corte neoliberal, que si bien sugiere y plantea políticas educativas integradoras para el desarrollo óptimo de los seres humanos desde los primeros años de vida, estos igualmente conllevan la intencionalidad de garantizar el capital humano, asumiendo una mirada instrumental de la educación como estrategia que asegura, desde los primeros ciclos del proceso educativo del niño, la formación de pensamientos, actitudes y prácticas competitivas para la productividad y por ende su preparación para la contribución al sistema económico nacional y mundial.

Elaborado por:	Sandra Marlen Peñuela
Revisado por:	Luis Fernando Zamora G.

Fecha de elaboración del Resumen:	06	06	2015
--	----	----	------

Introducción e información general.....	1
1. La problemática de la globalización neoliberal en el marco de las políticas públicas educativas	5
1.1 La globalización neoliberal.....	6
1.2 El discurso como eje del poder político en las políticas educativas.....	10
1.3 El discurso en educación, en el marco de la globalización.....	14
2. La educación inicial.....	27
2.1 Breve recorrido histórico por la educación inicial en Colombia.....	27
2.2 El desarrollo infantil como fundamento para la construcción de la educación Inicial.....	31
2.3 La educación inicial como eje de la educación preescolar.....	37
2.4 Marco constitucional y jurídico de la educación inicial.....	42
3. Enfoque metodológico.....	50
3.1 Análisis Crítico del Discurso (ACD).....	50
3.2 Enfoque cualitativo.....	61
4. Análisis del discurso sobre la educación inicial en Bogotá.....	65
4.1 Organización de la educación inicial en Bogotá.....	65
4.2 El discurso que se promueve a través de los organismos multilaterales.....	67
4.2.1 Banco Mundial.....	67
4.2.1.1 Ubicación histórica.....	67
4.2.1.2 Relaciones de poder.....	68
4.2.1.3 Modelo contextual.....	68
4.2.1.4 Macroestructuras semánticas y significado local.....	68
4.2.1.5 Modelo de acontecimiento.....	72
4.2.1.6 Ideología.....	72
4.2.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.....	72
4.2.2.1 Ubicación histórica.....	72
4.2.2.2 Relaciones de poder.....	73
4.2.2.3 Modelo contextual.....	73
4.2.2.4 Macroestructuras semánticas y significado local.....	73
4.2.2.5 Modelo de acontecimiento.....	78
4.2.2.6 Ideología.....	78
4.2.3 Fondo Monetario Internacional – FMI.....	78
4.2.3.1 Ubicación histórica.....	78
4.2.3.2 Relaciones de poder.....	79
4.2.3.3 Modelo contextual.....	80
4.2.3.4 Macroestructuras semánticas y significado local.....	80
4.2.3.5 Modelo de acontecimiento.....	83
4.2.3.6 Ideología.....	83
4.2.4 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO.....	84
4.2.4.1 Ubicación histórica.....	84
4.2.4.2 Relaciones de poder.....	85

4.2.4.3 Modelo contextual.....	85	ix
4.2.4.4 Macroestructuras semánticas y significado local.....	86	
4.2.4.5 Modelo de acontecimiento.....	90	
4.2.4.6. Ideología.....	91	
4.3 El discurso que se promueve por parte del Estado a través del MEN.....	91	
4.3.1 Ubicación histórica.....	91	
4.3.2 Relaciones de poder.....	92	
4.3.3 Modelo contextual.....	92	
4.3.4 Macroestructuras semánticas y significado local.....	94	
4.3.5 Modelo de acontecimiento.....	103	
4.3.6 Ideología.....	103	
4.4 El discurso al interior de Bogotá y su relación con los demás discursos.....	104	
4.4.1 Ubicación histórica de la Alcaldía de Bogotá.....	104	
4.4.2 Relaciones de poder.....	104	
4.4.3 Administración de Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007).....	104	
4.4.3.1 Modelo contextual.....	104	
4.4.3.2 Macroestructuras semánticas y significado local.....	105	
4.4.3.3 Modelo de acontecimiento.....	109	
4.4.3.4 Ideología.....	109	
4.4.4 Administración de Samuel Moreno y Clara López (2008 – 2011).....	109	
4.4.4.1 Modelo contextual.....	109	
4.4.4.2 Macroestructuras semánticas y significado local.....	109	
4.4.4.3 Modelo de acontecimiento.....	115	
4.4.4.4 Ideología.....	115	
4.4.5 Administración de Gustavo Petro (2012 – 2016).....	115	
4.4.5.1 Modelo contextual.....	115	
4.4.5.2 Macro estructuras semánticas y significado local.....	115	
5. Conclusiones.....	126	
5.1 Lo internacional.....	126	
5.2 Lo Nacional.....	129	
5.3 Lo Distrital.....	131	
Referencias.....	138	
Anexos.....	144	

Lista de tablas

x

Tabla 1. Teorías del desarrollo infantil en relación con las concepciones de desarrollo, niñez, papel del otro-a y educación.....	33
Tabla 2. Síntesis de las normas colombianas relativas a la educación inicial.....	48
Tabla 3. Deuda externa en Colombia en el período 2003 – 2011.....	89
Tabla 4. Criterios y parámetros de evaluación de la articulación nacional – regional establecidos por el MEN.....	101
Tabla 5. Puntaje y parámetros para la evaluación de la articulación nacional – regional.....	102

Lista de figuras

xi

Figura 1. Mapeo del discurso sobre las relaciones entre globalización y reforma educativa en América Latina como campo intertextual.....	22
<i>Figura 2.</i> Organigrama de la Secretaría de Educación del Distrito.....	66
Figura 3. Niveles de Atención en la primera Infancia en Administración Petro.....	119
Figura 4. Enfoques y principales componentes del discurso de educación inicial en las Administraciones de la alcaldía de Bogotá periodos 2004 – 2012 y MEN.....	122

Anexos

xii

Anexo A. Matriz general del ACD de actores internacionales, nacionales y distritales...	144
Anexo B. Matriz de Análisis de las Administraciones Distritales 2004 – 2012.....	183
Anexo C. Matriz de identificación y análisis de enfoques en organismos multilaterales y MEN en relación con la educación inicial.....	194

Acá se incluye una breve biografía del autor de la tesis.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO RELACIONADO CON LA EDUCACIÓN INICIAL EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2004 - 2012 DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA CRÍTICA DEL DISCURSO

Introducción e información general

El abordaje del análisis del discurso relacionado con la educación inicial en la ciudad de Bogotá, en el período 2004 – 2012, se puede realizar desde diversos planos, como son la cobertura, la organización administrativa, costos, etc., siendo igualmente importante que se emprenda desde el discurso con el cual se fundamentó la política pública de educación inicial, más específicamente desde la perspectiva del Análisis Crítico del Discurso (ACD), lo que significa hacer un examen sobre el tipo de discurso que está llevando a cabo cada una de las tres Administraciones Distritales, periodo 2004 – 2012, objeto del presente estudio.

La importancia de este trabajo radica principalmente en aportar al debate sobre el valor que cobra esta etapa educativa sobre las demás, ya que existen diversos enfoques y perspectivas sobre el quehacer en este proceso, de ahí la necesidad de discutir sobre la política pública que se ha venido aplicando por parte de la Administración Distrital.

La base de la investigación está dada por el discurso expresado en los diversos programas y proyectos en los cuales se sustentan las políticas públicas de educación inicial adelantadas en Bogotá D. C., por las tres anteriores administraciones de la ciudad Capital, incluida la del alcalde Gustavo Petro, administración aún vigente al momento del presente estudio, las cuales cobijan un período significativo y relevante que comprende un proceso de gestión de más de ocho años, emprendido por una corriente política como es el Polo Democrático Alternativo¹, que ha venido

¹ Si bien la última Administración Distrital del Alcalde Gustavo Petro fue elegida por el Movimiento Progresistas, su fundamento está en los postulados desarrollados por el Polo Democrático Alternativo, de donde tiene su origen el

construyendo un discurso sobre lo que se quiere con la educación inicial, y donde se abordan aspectos centrales del proceso de enseñanza – aprendizaje, como son las competencias comportamentales, pedagógicas y disciplinarias que deben sustentar la práctica docente; el desarrollo infantil, el trabajo con padres y la formación de formadores; la infraestructura educativa para la primera infancia.

El objetivo del presente trabajo es reconocer cuál ha sido y es el discurso con el que se soportan las políticas públicas de educación inicial en Bogotá, para identificar los lineamientos pedagógicos que han contribuido a la formulación de dichas políticas, más aún cuando estas tres administraciones comparten un discurso político proveniente de la corriente política del Polo Democrático Alternativo.

Se ha tomado como base las tres administraciones de la ciudad, a las que se deben sumar las orientaciones nacionales propuestas y establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, atendiendo a la dependencia que tiene la Secretaría Distrital de Educación frente a las políticas públicas en materia de educación. Por último, no se puede dejar de lado el papel desempeñado por los organismos multilaterales² para la definición de las políticas públicas en educación, ya que estos tienen gran incidencia.

El alcance del presente trabajo está dado por sus fines espacio – temporales, en la medida en que se ubica en la ciudad de Bogotá, específicamente lo desarrollado por las tres administraciones distritales, que corresponden a los alcaldes Gustavo Petro (2012 – 2015), Samuel Moreno – Clara López (2008 – 2011) y Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007). Indudablemente, por el hecho de ser la ciudad capital, los resultados y las conclusiones que

señor Gustavo Petro, quien se separó de esta colectividad en el mes de marzo de 2011, seis meses antes de las elecciones a la Alcaldía de Bogotá.

² Dentro de estos organismos se encuentran el Banco Mundial, la UNESCO, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE.

surjan aquí señalarán un punto sólido que enriquecerá la discusión, no sólo en el ámbito local, sino en el nivel nacional, pues surgirán puntos de análisis que de alguna manera reflejan y pueden ser consistentes con situaciones problemáticas similares en otras regiones.

Definido su alcance, es claro entonces que la presente investigación está definida por parámetros espacio – temporales y aunque no pretende realizar una evaluación sistemática del discurso desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional, si posibilitará la delimitación de su nivel de injerencia en el discurso y en las prácticas educativas relacionadas con la educación inicial en la ciudad de Bogotá. Es necesario aclarar que no se realiza una evaluación sobre cómo ha sido la implementación de las políticas públicas en educación de estas administraciones, ya que esto supone la aplicación no sólo de otras herramientas metodológicas, sino de recursos que no se contemplan en los objetivos del presente estudio.

Para el desarrollo del trabajo, en el primer capítulo se analiza cuál es la problemática sobre la cual se inscribe el discurso de la educación inicial en Bogotá, acorde con el enfoque del Análisis Crítico del Discurso, tomando como referente la problemática de la globalización neoliberal como un factor que incide profundamente en la construcción del discurso que subyace en el diseño y formulación de las políticas públicas, las cuales a su vez permean las prácticas educativas relacionadas con la educación inicial. La globalización neoliberal determina *per se* la construcción de un discurso, que se convierte en el poder simbólico, político y cultural, con el cual los organismos multilaterales pretenden abarcar todos los espacios formativos de la vida humana. De ahí la idea de centrar la reflexión tomando como propuesta para su análisis la metodología del Análisis Crítico del Discurso, puesto que aporta las herramientas necesarias para comprender cómo estos organismos establecen lineamientos pedagógicos que son asumidos como parte integral de las políticas públicas educativas.

En el segundo capítulo se propone conocer los fundamentos históricos, teóricos y prácticos sobre los cuales se sustenta el discurso de la educación inicial en general, partiendo necesariamente de los aportes y discusiones que se han venido dando, no sólo en el ámbito local, sino nacional e internacional, puesto que aportan las categorías y criterios que se deben tener en cuenta para la construcción de una propuesta pedagógica de educación inicial.

Posteriormente, en el tercer capítulo se asume como metodología lo propuesto por Hernández, Fernández y Baptista (2010) y Eisner (1998), relativo al enfoque o indagación cualitativa, sumado a la propuesta de Análisis Crítico del Discurso (ACD) propuesto por Van Dijk (1999), autores que aportan las herramientas metodológicas para el proceso de análisis del objeto de la investigación.

El cuarto capítulo se centra en la caracterización y análisis del discurso en el cual se encuentra inscrita la educación inicial en Bogotá, tomando como eje los discursos de las tres administraciones anteriores, incluida la del alcalde Gustavo Petro, quien en el momento del presente estudio permanece en la administración de la ciudad de Bogotá-; tal como ya se mencionó, se pretende establecer consensos y disensos presentes en dichos discursos, los cuales no sólo se presentan finalmente en el capítulo de conclusiones, sino que a la vez se plantean recomendaciones que motivan a continuar con la discusión sobre el quehacer de la educación inicial.

1. La problemática de la globalización neoliberal en el marco de las políticas públicas educativas

La complejidad de intereses y expectativas que origina la educación inicial obliga a analizar el problema más allá de los límites espaciales de la ciudad capital, en la medida en que al estar inscrito el fenómeno en el marco de un mundo global en todos sus aspectos (políticos, económicos, ideológicos, culturales), se debe tener suficiente claridad sobre cómo es que se entrelazan los diversos enfoques y la conceptualización de los organismos internacionales en la lógica desarrollada al interior del discurso de la educación inicial en Bogotá (Objetivos, metodología, currículo, estándares, formación de formadores, etc.). Cabe precisar que lo propuesto por estos organismos presenta, sin duda matices en sus discursos y políticas relacionadas con la educación, que deben tenerse en cuenta como parte de la complejidad como se construye una política pública educativa nacional, regional y local.

En ese sentido, el presente capítulo aborda inicialmente el fenómeno de la globalización neoliberal, como uno de los ejes sobre los cuales se puede estar construyendo el discurso de la educación inicial. Posteriormente se analiza la problemática del discurso como eje del poder político que tiene influencia en las políticas públicas educativas, lo que permitirá identificar la forma como el discurso en educación hace parte de la globalización, de esa “mirada” que plantea Mejía (2006). En este marco de análisis, se propone finalmente el Análisis Crítico del Discurso (ACD) como una alternativa que permite comprender la forma como el discurso se está aplicando en el entorno educativo de Bogotá.

1.1 La globalización neoliberal

La problemática de la globalización³ se inscribe como un fenómeno que abarca todos los ámbitos del ser humano, lo que significa que las actividades se encuentran globalizadas, siendo entre estas la educación, la ciencia, la tecnología, los medios de comunicación, el sistema financiero, las artes, el deporte y la actividad criminal entre muchos otros, impactando el quehacer cotidiano de los individuos y de la sociedad en general, con la paradoja de que para algunos sectores de la población significa una integración del mundo en general, para otros implica una fragmentación o hasta destrucción de sus proyectos de vida (Bello, 2003). En este sentido se toma el concepto de globalización dado por Bautista (2008) porque reúne una concepción holística de sociedad:

Es un proceso por el cual las grandes empresas trasnacionales, respaldadas por sus gobiernos, con grandes ventajas para competir respecto de las economías locales, se abren paso y penetran con sus productos o servicios en el interior de los Estados. Posteriormente se van consolidando y cobran fuerza comercial y económica para más tarde influir en los distintos aspectos de la vida de los estados: en lo político, lo económico, lo jurídico, lo social, lo cultural. La globalización es la oligarquización del mundo impulsada por distintas élites económicas. Es una nueva colonización con sus propios matices. Se comienza por los países más débiles para luego enfrentarse a los más fuertes (Bautista, 2008, p. 5.).

³ De acuerdo con Mejía (2006) el concepto de globalización comienza a utilizarse en la década de los 70 del siglo XX para explicar los cambios sustanciales en lo político, económico, social y cultural que se presentaban en el mundo, los cuales afectan todos los ámbitos de la vida humana.

La globalización entendida de esta forma, muestra que el actual orden mundial tiene su fundamento en los intereses económicos de grandes grupos multinacionales y de potencias económicas, representadas en los países desarrollados. Sela (2012) afirma que si bien la globalización ha traído efectos positivos en el desarrollo humano, también ha sido perjudicial en amplios sectores poblacionales, lo que exige el desarrollo de un “nuevo modelo de desarrollo lo que implica crear una agenda constructiva donde la globalización ofrezca la capacidad de potencializar al individuo, no de aplastarlo” (p. 7)

La globalización así entendida se materializa en el modelo económico neoliberal, que de acuerdo con Fair (2008) tiene su origen en los cambios ocurridos en la posguerra, como una reacción contra el llamado Estado de Bienestar y que se materializa inicialmente en Chile, a finales de la década del 70, para luego expandirse a Gran Bretaña (Margareth Thatcher), Estados Unidos (Ronald Reagan), para finalmente propagarse por todo el mundo. Según lo planteado por este autor, a través de los gobiernos conservadores de Estados Unidos y Gran Bretaña, se estableció una reorganización ideológica cuyo objetivo se centró en establecer una avenencia entre los principios neoliberales y los valores democráticos, dejando al margen el tema o problema del comunismo.

Este modelo se materializa en los encargos definidos por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países en desarrollo, tal como se mencionan a continuación.

- Disciplina fiscal que permita una disminución drástica del déficit presupuestario.
- Disminución del gasto público principalmente en el social y los subsidios, debido a su fuerte déficit.
- Reforma tributaria que se materialice en el aumento de los impuestos indirectos.

- Liberalización del sistema financiero, para que quede sujeto a las reglas del mercado internacional.
- Sostenimiento de un tipo de cambio competitivo direccionado por las fuerzas del mercado, sumado a la expansión de las exportaciones, pero no por la sustitución de importaciones.
- Liberalización del comercio externo, acompañado de reducción de tarifas arancelarias y derogación de trabas en importaciones.
- Otorgamiento de facilidades a la inversión extranjera directa (IED).
- Política de privatización de empresas públicas.
- Acatamiento de obligaciones internacionales (deuda externa).
- Desregulación en materia de ingreso y manejo de las empresas transnacionales (Calvento, 2007).

Dadas estas características, el neoliberalismo se puede definir como un modelo hegemónico capitalista que se fundamenta en la globalización para imponer un mercado basado en la expansión de las grandes empresas multinacionales, quienes apoyadas en organismos multilaterales (FMI, BM, OCDE) y en los países desarrollados, definen las políticas sociales, económicas y políticas que rigen los países en desarrollo (Vargas, 2007).

Este nuevo enfoque plantea como verdad única que sin capitalismo no existía democracia, sobre todo a partir del colapso de los estados o régimen socialista: “El capitalismo fue proclamado en voz alta victorioso sobre el socialismo. La globalización del capital fue designada salvadora de los pobres y los carentes de poder en el mundo. Pero como hemos

comenzado a entender, su función, lejos de suplicatoria o transitiva⁴, ha sido mortalmente alienadora” (Mc Laren, 2003, p. 118).

A este cambio en el discurso se sumó la imposición de las ‘recomendaciones’ de los organismos internacionales de crédito (BM y FMI), los cuales se aprovecharon no sólo de la caída del llamado “bloque socialista”, sino de la crisis económica de los países pobres, especialmente de América Latina y África, para consolidar el modelo neoliberal sin importar las consecuencias que ello acarrearía, principalmente en amplios sectores sociales: “Estos ajustes y reformas estructurales, fuertemente alentados, como dijimos, por los sectores neoconservadores⁵, apuntaban a una profunda reorganización del Estado y la sociedad orientada a través de políticas de privatización de empresas estatales, desregulación de los mercados internos, apertura radical de las economías al capital transnacional y contracción del gasto público social” (Fair, 2008, p. 4).

Esta estructura desarrollada por el discurso del modelo neoliberal, trajo como punto central la idea de un “pensamiento único”, enfocado en señalar la inexistencia de más alternativas para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, lo que implicó necesariamente desarrollar por parte de las potencias hegemónicas y de los organismos multilaterales, proyectos educativos, sociales, culturales, económicos, etc., orientados a la divulgación de esta ideología del pensamiento único (Fair, 2008).

⁴ Mc Laren pretende expresar con la palabra transitiva la validez de la globalización capitalista para todo el mundo, en el sentido que hay una relación positiva, de complementación entre la globalización capitalista y las posibilidades de superación de la pobreza. El concepto de transitivo es ese: “que pasa y se transfiere de uno a otro” (Real Academia Española, 2013). Con suplicatoria se refiere a elevar una solicitud a un cuerpo legislativo superior, con lo que se pretende señalar que la globalización del capital apenas se ha considera como una queja de las personas desposeídas que no ha servido para nada.

⁵ Con sectores neoconservadores el autor pretende señalar a ese nuevo bloque neoliberal instalado en cada uno de los países, que busca imponer el modelo neoliberal.

Bajo esta perspectiva, se entiende entonces cómo la globalización, además de haber significado un avance de la humanidad, representado en progreso tecnológico, creciente aumento de redes sociales virtuales, altos niveles de información y conocimiento, etc.; también ha significado, bajo la égida del neoliberalismo, el aumento de las desigualdades entre naciones y grupos sociales, marginalidad, exclusión, hambre y aglomeración de grandes grupos poblacionales como signos contradictorios. Las causas de esta situación se encuentran en la creciente deuda externa, la corrupción como una de las manifestaciones de las malas prácticas en políticas públicas, la fuga de capitales, el gasto militar y la incapacidad de hacer reformas profundas en la estructura del Estado.

1.2 El discurso como eje del poder político en las políticas educativas

Una de las principales consecuencias del fenómeno de la globalización neoliberal ha sido el tema de la injerencia de los organismos internacionales en la construcción de las políticas públicas nacionales, aspecto muy importante, pues determina el tipo de discurso que promueve el Estado en el diseño de dichas políticas en el ámbito educativo: “La presencia de los organismos internacionales [...] se expresa también en la educación, tanto en la ola de creación de horizontes y referentes discursivos para el diseño de las reformas escolares, como en la aparición de múltiples posibilidades de financiamiento” (Bello, 2003, p. 8).

Para Rodríguez (2007) las políticas públicas han sufrido un cambio sustancial a partir de la década de los 80, época en que se materializó a través de un proceso de transnacionalización, que obedece a tres cambios fundamentales: un nuevo orden mundial en lo geográfico y económico, un re direccionamiento en el modelo de mercado y una transformación o cambio en el ciclo de la política pública en cada uno de los estados. Para el caso de Colombia, este nuevo modelo implica que “La aceptación obligada o la imposición “negociada” de la política

económica nacional pasa por la adopción de [una] política financiera, condicionada por el endeudamiento externo; la adaptación de la transferencia de tecnología como política productiva; y, la cesión del mercado interior a las empresas transnacionales” (p. 2).

Este nuevo orden mundial en lo geográfico, establece que con la globalización se consolidó el proceso de dominio del capitalismo mundial, a costa del detrimento y sumisión de los capitalismos periféricos, los cuales no tienen la capacidad financiera y tecnológica para afrontar de forma autónoma los diversos mecanismos de la economía doméstica, es decir, la economía interna de cada uno de los países. Este dominio supuso que el neoliberalismo estableciera una serie de reglas indispensables para su desarrollo: “adopción y adaptación de la política pública, buscando superar el paradigma keynesiano hacia el modelo de mercado; tránsito político del Estado productor hacia un Estado regulador; y reforma de gestión pública que facilite el paso de la economía de producción a la de mercado” (Rodríguez, 2007, p. 5).

Finaliza este autor señalando que las consecuencias de este proceso de globalización han generado un incremento de la deuda externa; una reducción del mercado en cuanto al número de empresas en competencia por el mercado y, en lo social, se presentó un crecimiento inusitado de la pobreza, el desempleo, el comercio informal, la vulneración al derecho sindical y confrontación del Estado con las organizaciones defensoras de los derechos humanos, que se vio representado en su judicialización, represión y persecución política.

Se debe señalar igualmente que en este complejo ámbito de la globalización se ubica el discurso educativo como un factor que incide notablemente en la profundización o superación⁶ de la paradoja que trae este fenómeno como es su inclusión o exclusión, advirtiendo que esta influencia no es una situación nueva, sino que la tendencia está enmarcada dentro de la política

⁶ Para Andonegui, la paradoja entre la inclusión o exclusión de millones de personas en un mundo globalizado no es estática, sino que puede significar su profundización con mayor exclusión o que sea superada con mayores niveles de inclusión.

neoliberal que busca que la sociedad y el Estado a la cabeza, se oriente hacia un determinado modelo educativo que favorezca y profundice las actuales relaciones económicas que impone la globalización.

Esto significa una clara orientación hacia la fragmentación y ruptura de la sociedad: “En el nuevo reparto, los primeros⁷ acaparan privilegios, riqueza, posibilidades de triunfo, poder y libertad; para los segundos⁸ queda la ausencia de derechos, pobreza, falta de perspectivas, impotencia y ausencia de libertad” (Andonegui, 2002, p. 23).

Bien lo señala Apple (2003) cuando advierte la existencia de un nuevo bloque de poder que tiene profundas implicancias en la educación y en la sociedad en general, el cual se encuentra apoyado en un discurso que impulsa y obliga a asumir políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de la globalización neoliberal, de ahí que el autor precise que los compromisos asumidos para la atención de los problemas educativos se oriente principalmente en la generación de una “cultura común”, homogenizada⁹, representada en “fundamentalistas religiosos, populistas y autoritarios que están profundamente preocupados por la secularidad y la preservación de sus propias tradiciones y fracciones particulares de clase media orientadas por lo profesional, comprometidas con la ideología y las técnicas de rendición de cuentas, la evaluación y el ‘manejo empresarial’” (Apple, 2003, p. 7).

Este bloque de poder neoliberal viene impulsando una cultura homogenizante en los países de la región, de ahí que la educación requiera de estándares calidad, pruebas nacionales e

⁷ Los primeros hace referencia a los ricos globalizados, representados principalmente en las empresas transnacionales (Andonegui, 2002).

⁸ Los segundos son los pobres localizados, es decir los millones de personas ubicadas principalmente en los países en desarrollo, sin mayores posibilidades que sobrevivir (Andonegui, 2002).

⁹ La homogenización es pretender que todas las personas, poblaciones y el mundo en general se inscriban bajo un único modelo o forma de ser, sin que estén contempladas las diferencias culturales, sociales, económicas y políticas.

internacionales, evaluación de competencias y currículo único; que en su conjunto se traduce en políticas públicas educativas.

Se subraya entonces cómo este bloque de poder, cuya base está en la economía neoliberal, tiene como principal objetivo “proveer las condiciones educativas que creen necesarias para aumentar la competitividad internacional, la ganancia y la disciplina, y por regresarnos a un pasado romantizado del hogar, la familia y la escuela ‘ideal’” (Apple, 2003, p. 7).

Este discurso está definido como “la traducción a términos ideológicos de pretensión universal, de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial, las del capital internacional” (Andonegui, 2002, p. 24). Esta concepción ha estado marcada, por ejemplo, por aspectos tales como que la disminución fuerte de los salarios, sumado a los costos laborales, son esenciales para lograr alejar el desempleo. Así como se trata este tema laboral, asimismo se asumen los demás factores relacionados con los intereses de las grandes transnacionales, como el que ocurre en el ámbito ambiental¹⁰, en el que se busca ocultar las verdaderas dimensiones e impacto sobre la humanidad y el planeta en general, de las políticas económicas, productivas, militares y financieras de los diversos poderes que dominan el mercado global: “Frente a esta tendencia se impone un esfuerzo permanente de desenmascaramiento. Esta es una tarea crítica indispensable para resolverse en un mundo caracterizado por la globalización” (Andonegui, 2002, p. 26).

¹⁰ A este respecto, George Bush anunció el 17 de mayo del año 2001 un nuevo plan energético para su país, que permitirá aumentar la generación de energía eléctrica. Su lanzamiento fue acompañado por comentarios adicionales en el sentido de que el plan iría acompañado de programas de protección al medio ambiente. Sin embargo, dos de las prioridades propuestas son: el incremento de la producción energética, especialmente de energía nuclear, y un aumento de la infraestructura de distribución. Ambas prioridades atentan claramente contra el medio ambiente y así se lo han hecho saber inmediatamente los grupos de defensa ecológica (Tomado de Andonegui, 2002, p. 25).

Se está entonces frente a un discurso hegemónico utilizado por la globalización liberal que termina por orientar e influir de forma profunda en las políticas públicas de las naciones, que dada su condición de dependencia y sabiendo de antemano qué intereses son los que subyacen, terminan por aceptar tales indicaciones como verdades incuestionables.

Con estas contribuciones se pretende resaltar cómo el discurso que impera en el contexto de la globalización es un discurso que ‘concilia’ los intereses privados y particulares con los de la humanidad, pero que, tras de sí, se encuentran los actos y hechos que manifiestan por sí mismos, un significado del dominio que se ejerce y de unas relaciones de poder contrarias al interés general.

1.3 El discurso en educación, en el marco de la globalización

Ahora, para entender el discurso globalizador neoliberal en el marco de las políticas educativas, es preciso señalar que éste se centra en transmitir el riesgo de aislamiento que tienen aquellos países que se opongan a la corriente capitalista. Los promotores del discurso de este enfoque de globalización neoliberal de la economía se concentran principalmente en los diversos organismos o instituciones transnacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre otros (2002); mientras que en el ámbito educativo, presentando diversos matices, sus principales representantes se logran ubicar en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Es preciso decir inicialmente que el discurso en educación, soportado en la globalización neoliberal, parte de que el “ideal presente de la educación en el mundo desarrollado se centra en

que ésta es la base de la productividad de sus economías” (Bello, 2003, p. 30). Tedesco, citado por Bello (2003), plantea ocho líneas discursivas esenciales:

- La educación es prioritaria para la configuración de las estrategias de crecimiento y desarrollo.
- La importancia de añadir las tradiciones culturales en las reformas educativas.
- Necesidad del establecimiento de nuevas formas de concertación de los diferentes actores educativos, es decir de pactos entre maestros y el Estado principalmente.
- La definición de las estrategias educativas deben ser consecuencia de acuerdos consensuados que incluyan metas a largo plazo, en las que deben estar presentes mecanismos de evaluación de las mismas, conforme los cambios que se vivan en el entorno.
- Imperiosa necesidad de hacer cambios en la organización y gestión de la práctica educativa, de forma tal que se logren las transformaciones necesarias con eficiencia y calidad.
- La evaluación de los resultados debe ser el punto de referencia para el planteamiento y puesta en práctica de cambios en el sistema educativo.
- Que los resultados del proceso de aprendizaje permitan la convergencia entre el desempeño ciudadano y el buen desempeño en el mercado del trabajo (Bello, 2003).

A estas líneas discursivas se suma la “I Conferencia Iberoamericana de Educación”, realizada en 1989 por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)¹¹, que se enfocó en el tema de educación, trabajo y empleo, lo que denota una clara orientación hacia el tema de la

¹¹ Asumir un discurso, en este caso de la OEI, no significa que el mismo sea definitivo, sino *contrario sensu*, se inscribe dentro de la dinámica propia de la evolución de las sociedades. Con ello se busca evitar tomar una posición panfletaria de cada uno de los discursos, pues estos se inscriben dentro de la dinámica histórica de cada institución, tal como se verá en el proceso desarrollado por el discurso en las tres últimas Administraciones que han estado presentes en Bogotá.

productividad y el desarrollo de los países de la región: “De igual manera es entendible se asigne prioridad a la concepción y diseño de políticas y acciones tendientes a paliar las más severas repercusiones que en la coyuntura afectan a la producción, el empleo y los niveles de ingreso y consumo de la población” (OEI, 1989, p. 1).

En el trabajo realizado por Bello (2003), al hacer un análisis sobre las diversas Conferencias Iberoamericanas, se destaca cuál ha sido la tendencia del discurso que ha guiado a los países de la región:

El asegurar el acceso a la educación y mejorar su calidad sobre la base de la equidad, pertinencia y eficiencia pareciera ser la misión educativa fundamental en la casi totalidad de los documentos [...] Los cambios en los modelos económicos convierten la equidad y la educación en factores claves para respaldar el desarrollo de un país o de una región. Ello implica que la educación deja de ser vista como un mero gasto y pasa a ser reconocida como una inversión social clave para tener éxito en la producción, la competitividad internacional y el bienestar de la ciudadanía (Bello, 2003, p. 372).

A estas primeras conclusiones relacionadas con el discurso educativo que se ha impulsado en la región, pero bajo la sombra de la globalización neoliberal, se debe sumar la forma como el discurso de lo público, desarrollado al interior por el Estado, pretende ‘ignorar’ los permanentes intereses privados en la educación: “Cambiano – truco ideológico – el significado de las palabras ‘público’ y ‘educación pública’, con el fin de borrar distinciones y diferencias, de ofrecer ‘un servicio público’ libre de sospecha pero en dominio de intereses privados” (Díaz Ballén, 2003, p. 17). Se entiende entonces cómo el discurso en educación viene marcado por una serie de intereses que subyacen en las propuestas, impidiendo con ello que la

mayoría de la población comprenda en realidad qué es lo que se propone con la educación y qué consecuencias son las que traerá.

Díaz Ballén (2003) señala cómo estas políticas se contraponen al ideario establecido en la Constitución Política de 1991, que plantea como uno de sus principios fundamentales el Estado Social de Derecho en el que debe prevalecer la igualdad material, es decir aquella que hace prevalecer los intereses de las personas que se encuentren en situación de riesgo:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 13).

Este principio constitucional del derecho a la igualdad es un punto de referencia que permite dilucidar si es el Estado Neoliberal el que realmente representa dicho Estado Social de Derecho, o si, por el contrario, su sustento está dado más por crear un Estado que prioriza lo privado sobre lo social, pero fundado en un discurso que anula las debilidades y amenazas que supone la globalización neoliberal: “No es solo una posición apostada en la descripción teórica; se contraponen porque corresponden a posturas contrarias dentro de una misma estructura macro de cómo, desde lo político y lo económico, se debe organizar la sociedad, los seres humanos, ante un estadio avanzado de capitalismo globalizado” (Díaz Ballén, 2003, p. 20).

Haciendo mayor precisión sobre el tipo de discursos que han soportado las políticas educativas en América Latina, se encuentra la contribución de Gorostiaga y Tello (2011) quienes plantean inicialmente una serie de ejes comunes que determinan los lineamientos educativos a

nivel mundial: descentralización, énfasis en elevar el nivel de la autonomía escolar, la profesionalización docente y componentes que permitan mejorar los procesos de evaluación del rendimiento académico.

Además de estos elementos, en América Latina el discurso se orientó a atender las problemáticas relacionadas con la calidad de la educación y el capital humano encauzado al desarrollo económico y social, los cuales se materializaron por medio de reformas en la mayoría de los países de América Latina, las cuales se desarrollaron a partir de finales del siglo XIX inclusive:

La reforma – en muchos casos a través de la sanción e implementación de nuevas leyes generales de educación – fue un fenómeno común a casi todos los países latinoamericanos, en un movimiento que proponía los cambios educativos más profundos desde la instauración de los sistemas educativos nacionales de fines del siglo XIX y principios del XX. Estas reformas se produjeron en el marco de procesos de reestructuración neoliberal del Estado y la economía que incluían la apertura al comercio internacional y el fomento de la inversión extranjera, con el apoyo de diferentes organismos internacionales (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 366).

Entrando ya a los últimos años, Pulido (2010) establece tres tipos de políticas que están orientando el discurso educativo; la primera corresponde a las políticas de continuidades neoliberales, expresada en países como México, Perú, Chile, Costa Rica y Colombia principalmente; la segunda es la política de las rupturas de concertación, representada en países como Argentina, Brasil, Guatemala, Uruguay y Paraguay; y en tercer lugar, la política de rupturas de autonomía en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Las continuidades neoliberales tienen como principal particularidad que predomina “la tendencia mercantil que privilegia una visión de la educación instrumental a las políticas de crecimiento macroeconómico y ajuste fiscal” (Pulido, 2010, p. 4). Bajo esta perspectiva, las reformas educativas se caracterizan por orientar la calidad de la educación hacia el aumento de la productividad, fortalecimiento de la educación privada y creación de modalidades de tercerización en la prestación de los servicios educativos. Esta forma de asumir las políticas públicas educativas trae como consecuencia un rechazo por parte de los sectores educativos, pues no hacen parte del diseño de tales políticas, de ahí que su elaboración ha estado más en manos de técnicos que de los propios protagonistas como son los maestros.

Las rupturas de concertación corresponden a modelos surgidos en América Latina que manifiestan una “expresión de ruptura con los regímenes neoliberales y ascenso al control del Estado de coaliciones de centro izquierda, largamente maduras en las luchas de resistencia adelantadas por partidos y movimientos sociales democráticos alternativos contra crueles dictaduras y contra los duros efectos del neoliberalismo sobre las comunidades más pobres” (Pulido, 2010, p. 6). Esta ruptura tiene en Brasil a uno de los principales representantes, ya que a partir de la presidencia de Lula se estableció un cambio en la forma como se venían implementando las políticas públicas educativas, siendo una de sus primeras medidas contar con los maestros para la construcción del Plan Nacional Educativo 2001 – 2010.

El objetivo principal de estos planes educativos alternativos es revertir la tendencia neoliberal como modelo de desarrollo aplicado al sector educativo, teniendo como principales exponentes, con sus propios matices, a países como Chile (Sebastián Piñera), Uruguay (Tabaré Vázquez), Argentina (Néstor Kirchner) y Paraguay (Fernando Lugo). Estos cambios fueron posibles no sólo por la iniciativa gubernamental, sino por el apoyo y el dinamismo emprendido

por la sociedad, representada en los partidos políticos y los movimientos sociales que durante décadas se encontraban limitados por los problemas de orden político y social, representados en las dictaduras militares que se impusieron en la región.

Por último, el modelo autonomista corresponde a una postura más radical de la expresada anteriormente, pues supuso una ruptura total con el modelo neoliberal, no sólo en lo educativo, sino en el mismo modelo político implementado, siendo los casos más paradigmáticos los países de Venezuela, Bolivia y Ecuador entre otros, con la salvedad señalada anteriormente sobre los matices que presentaron cada uno de estos países.

La principal característica de este modelo es establecer transformaciones educativas coherentes con el tipo político impulsado, cuyo fundamento encuentra en la población su principal fortaleza para implementarlo, pero siempre con el objetivo puesto en rechazar el modelo neoliberal:

Lo que hay de común en todos estos casos es que la alternatividad¹² debe superar los efectos ya conocidos producidos por las políticas neoliberales: “Modernización”, concebida como tecnologización, gerenciamiento y eficientismo; privatización; desfinanciamiento de la educación pública; segmentación; calidad como atributo externo medido por logros de aprendizaje; evaluación por pruebas estandarizadas; flexibilización laboral y desprofesionalización docente; crisis de la formación docente; focalización en sectores vulnerables y pérdida de universalidad; búsqueda de la equidad por oposición a garantía universal del derecho a la educación; participación social en el diseño, la aplicación, la evaluación y el seguimiento a las políticas; énfasis en la formación de capital humano y formación para el trabajo y no para la vida, entre otros (Pulido, 2010, p. 13).

¹² Cuando Pulido se refiere a alternatividad, hace referencia a modelos alternativos al neoliberal.

Como ejemplos de este modelo, se señala a Venezuela por incluir a la educación como parte de los cinco motores en que se sustenta la revolución; en Bolivia está la Ley de Educación Avelino Zañani, caracterizada por plantear un modelo de educación social pluricultural y de recuperación de los saberes y conocimientos de los campesinos y comunidades interculturales; y, Cuba, cuyo estándar se considera como uno de los que ha alcanzado mayores logros en la región, en donde la educación descansa en ser 100% pública, cobertura total y la obligatoriedad de la educación básica primaria y secundaria.

Ahora, frente a las perspectivas en el discurso sobre la relación entre la globalización y la reforma educativa, Gorostiaga y Tello (2011) establecieron dos dimensiones (horizontal y vertical) que representan las posiciones antagonistas que fueron identificadas en América Latina y las tendencias que alrededor de éstas se han desarrollado. La dimensión horizontal establece los enfoques *hiperglobalista* (triunfo del capitalismo global) y *escéptico* (niega el triunfo del capitalismo y lo crítica por ser hegemónico), mientras que en la dimensión vertical se describe el nivel de las reformas educativas, que se encuentra representado en la visión de la *competitividad económica* (reformas educativas orientadas exclusivamente a la globalización neoliberal) y en la *democratización social* (Las reformas deben conducir a una democracia real y equitativa) (Gorostiaga y Tello, 2011).

En la Figura 1 se muestra el mapa de los enfoques del discurso sobre globalización y reforma educativa en Latinoamérica, resaltando cómo las diversas tendencias van desde la perspectiva economicista de carácter hiperglobalista y competitivo económico, hasta la perspectiva de la crítica analítica y la crítica normativa con tendencia en la perspectiva de la democratización social y con un enfoque escéptico.

Para la comprensión de la figura 1, se aclara que “Las flechas de líneas continuas indican los casos de perspectivas que se apoyan selectivamente en argumentos de otras perspectivas, mientras que las flechas de líneas punteadas indican críticas desde una perspectiva hacia los argumentos de otra. Se identifican también textos que combinan elementos de dos perspectivas, situados por lo tanto en un espacio de intersección” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 368).

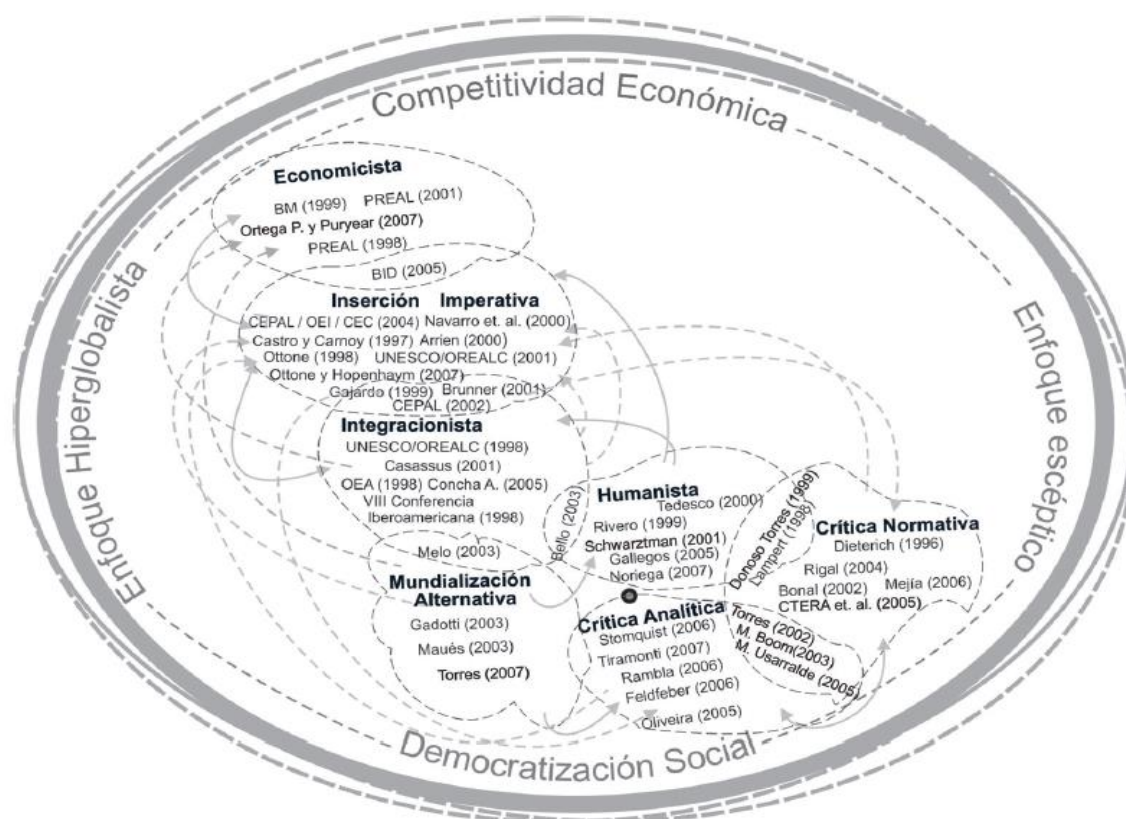


Figura 1

Figura 1. Mapeo del discurso sobre las relaciones entre globalización y reforma educativa en América Latina como campo intertextual. Fuente: Gorostiaga y Tello, 2011, p. 368.

En relación con la perspectiva economicista el discurso se centra en el tema de las condiciones económicas que permiten la inserción de los países de la región en el orden económico mundial, más específicamente en la globalización neoliberal, siendo uno de estos paradigmas el Banco Mundial, el cual plantea que la educación en los países de América Latina

debe posibilitar el desarrollo de una fuerza laboral altamente capacitada y flexible que se oriente al crecimiento económico, fomento de la cohesión social y la democracia y la reducción de las desigualdades presentes en la sociedad y la pobreza (Gorostiaga y Tello, 2011).

Una de las principales debilidades de los países de ALC¹³ en el mercado mundial actual es la falta de capital humano, lo cual ha limitado severamente su capacidad de dedicarse a la investigación y de introducir innovaciones tecnológicas. Por lo tanto, sus posibilidades de responder al desafío de la competencia internacional dependerán de la rapidez con que puedan diversificar sus economías, actualizar las habilidades de su fuerza laboral actual, y preparar a los niños para adaptarse a las circunstancias económicas cambiantes cuando ingresen al mundo laboral (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 369).

De acuerdo con estos autores, la postura de la perspectiva economicista está encaminada a justificar la desigualdad en los países, al señalar que ésta no es deseable por la globalización, lo que se exigiría que se superara el problema con programas y proyectos orientados a la educación, nutrición y salud de sectores de la población más pobre. En cuanto al tema de la educación, el discurso subraya la existencia de cinco factores que se determinan las causas del bajo desempeño escolar:

1) falta de estándares de aprendizaje y de sistemas sólidos de medición de resultados; 2) enseñanza a cargo de docentes con débil formación, malas condiciones de trabajo y falta de incentivos; 3) ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en un contexto de débiles conexiones entre escuelas, comunidad local y empleadores; 4) inversión por debajo del promedio de los países desarrollados, en particular en los niveles primario y secundario; 5) la mayor influencia de grupos de interés (como sindicatos docentes y

¹³ América Latina y el Caribe

estudiantes universitarios) respecto a los padres, docentes y empleadores en la formulación de las políticas educativas.

La Inserción Imperativa sigue conservando el argumento económico de la inserción en la economía global, pero el discurso de las políticas educativas se orienta hacia querer contribuir en la preservación de una identidad cultural determinada (Gorostiaga y Tello, 2011). De esta perspectiva los autores toman como ejemplo el documento de la CEPAL de 2004: “En este texto se plantean temas como el de la gobernabilidad del sistema educativo, la generación de una “nueva ciudadanía”, la necesidad de una educación intercultural e inclusiva, y la democratización de la escuela, acompañados por una crítica a las propuestas a favor de la privatización por parte de organismos multilaterales de crédito” (p. 370). Esta figura acompaña la modernización orientada a la eficiencia en el mercado, es decir una educación enfocada hacia el mercado, con la formación ciudadana desde un entorno cultural específico y diferenciado de los demás. En este sentido, su discurso educativo se centra en cuatro retos:

1) igualar oportunidades educativas, 2) transformar los procesos de aprendizaje al interior de las instituciones educativas a la luz de las nuevas formas de aprender, conocer, informarse y comunicarse que difunde, a paso acelerado, la sociedad del conocimiento, 3) aumentar la pertinencia de las destrezas que se transmiten en la educación para hacer frente al nuevo tipo de sociedad, refiriéndose a la sociedad del conocimiento y 4) responder a la urgencia de las economías nacionales por insertarse en el concierto global de manera tal que genere círculos virtuosos entre diversificación, crecimiento económico, generación de empleo y efecto pro equidad del crecimiento (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 371).

Asimismo, la configuración integracionista enfoca su interés en el tema regional, en el sentido de que busca la creación de unas ideas comunes que permitan una reforma educativa similar en los diversos países de América Latina. No obstante, permanece la postura de que estas reformas se deben integrar a las tendencias globales, especialmente a través de las Tecnologías de la información y de las Comunicaciones (TIC). Se debe recalcar que esta tendencia determina la imposición de unos límites a la globalización, lo que implica su regularización con el fin de contrarrestar los efectos negativos que ocasiona en todos los ámbitos. El modelo de aplicación de esta perspectiva se utiliza en la VIII Conferencia Iberoamericana de Educación, realizada en 1998.

En contraposición a los anteriores enfoques se encuentra el humanista, el cual ya no se basa en reformas educativas que se adapten a la globalización, sino en “generar cambios que permitan potencializar las capacidades humanas en forma equitativa, denunciando aquellos aspectos de los procesos de globalización que atentan contra esta potenciación. Particularmente se pone el acento en la necesidad de superar – a través de políticas globales ya que la educación por sí sola no alcanza – la desigualdad y las nuevas formas de exclusión social en la región, cuyo agravamiento se considera como un producto de la globalización económica” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 374).

Desde una perspectiva similar a la humanista se ubica la Crítica Normativa, que ve en la globalización neoliberal la materialización de unos intereses particulares, especialmente de grupos dominantes internacionales y nacionales, siendo en lo educativo la presencia e injerencia de organismos multilaterales (UNESCO, UNICEF) los cuales promueven y refuerzan dicha globalización. En consonancia con esta postura, plantean que la educación está inserta en medio de un conflicto, en el que es vital la necesidad de luchar y resistir ante la hegemonía de los

grupos dominantes. Esta resistencia se materializa en las organizaciones sindicales y en los maestros, quienes deben propender por la transformación social.

A esta postura crítica frente a determinados grupos dominantes, se encuentra la perspectiva de la Crítica Analítica, que tiene una visión más holística del problema de la educación en América Latina, en tanto señala que las tendencias globales presentes obedecen a una diversidad de factores, los cuales se encuentran articulados con los intereses de varios actores: “En la regulación educativa que prevalece en la región influyen tanto los organismos internacionales, como procesos políticos y movimientos sociales locales, y elementos estructurales propios de cada país” Gorostiaga y Tello, 2011, p. 379).

Finalmente, la perspectiva de la Mundialización Alternativa muestra un discurso marcado por la necesidad de aceptación de la planetarización¹⁴ de todos los actores, específicamente de aquellos que se encuentran excluidos del proceso de la globalización planteado en los términos del modelo económico neoliberal. Estos actores se encuentran identificados en las organizaciones sociales y el servicio de la justicia social, teniendo entonces una posición totalmente contraria a la globalización económica.

¹⁴ Con planetarización se plantea un distanciamiento del concepto de globalización, pues mientras aquél habla desde un punto de vista inclusivo (hacer parte a toda la ciudadanía), la globalización se refiere más a las personas que se encuentran conectadas o relacionadas a través del modelo neoliberal (Gorostiaga y Tello, 2011).

2. La educación inicial

Para comprender lo que se puede entender como educación inicial, es preciso abordar varios elementos que son parte constitutiva de este primer proceso educativo de los niños como son desarrollo infantil, primera infancia y educación inicial como tal, a lo que se suma el soporte constitucional, normativo y procedimental establecido por el Estado. Al abordar estos elementos, se debe subrayar que su interrelación, es decir el nudo que ata los diferentes temas, es el *interés superior del niño*, aspecto que permite tener un horizonte o guía de análisis, más cuando son varios los intereses que se deben tener en cuenta para la comprensión de esta etapa fundamental en el desarrollo humano.

2.1 Breve recorrido histórico por la educación inicial en Colombia

Para el Grupo de Investigación Educativa (GIE) (1996) del MEN, se han destacado cuatro momentos históricos relacionados con los modelos de atención, los cuales se encuentran íntimamente relacionados con el contexto socioeconómico y político que se vivía en cada uno de estos momentos. El primer momento va desde inicios del siglo XX, hasta finales de 1930, caracterizada por ser un “modelo asistencial que recogió y proyectó la tradición de los asilos y hospicios europeos, regentados por religiosos, que albergaban a la infancia huérfana o abandonada y cuyo objetivo fundamental era la atención alimenticia. Posteriormente se incluyó la estimulación temprana” (p. 11).

Tal como se puede leer, este primer momento tiene un carácter limitado en la atención infantil, sin prestar atención especial, más allá de las necesidades propias de los niños de la época, las cuales se orientaban más a asistir una población infantil que se encontraba en

situaciones de marginalidad y exclusión, quedando así un amplio grupo de niñas y niños sin atención estatal.

El segundo momento corresponde al período comprendido entre 1931 y 1975, época en la que se procura cambiar el anterior modelo por otro con mayor énfasis en lo educativo, aun cuando no tuvo el reconocimiento gubernamental (GIE, 1996). El fundamento pedagógico estaba dado en el modelo de la *Moderna Pedagogía* propuesto por Froebel, Decroly, Montessori y Hall entre otros. “Se consideraba que los niños poseen un potencial innato, una libertad y una creatividad, que están allí y hay que dejar que se expresen; la institución se convertía entonces en un taller, en un medio estructurado que propendía por el desarrollo de los sentidos, de las capacidades intelectuales, afectivas y sociales” (p. 12).

En este modelo lo que destaca es el énfasis en la actividad permanente de los niños para lograr su mayor desarrollo cognitivo, donde el adulto juega apenas un papel secundario, en tanto sólo se debería limitar a poner el ambiente educativo que se adecuara a estas necesidades de desarrollo de los sentidos, de las capacidades intelectuales, afectivas y sociales, a lo que se suma que cada una de las instituciones manejaba sus propios programas de formación ante la inexistencia de directrices estatales. En cuanto a los costos de esta educación, el Estado se encontraba exento de esta responsabilidad, la cual recaía en los padres de familia, lo que ocasionaba que este tipo de educación fuera un privilegio de unos pocos, quedando excluida la población infantil de bajos recursos.

A la par de este modelo imperante, el Estado, buscando establecer una política pública frente a los derechos de la familia y del menor, a través de la Ley 75 de 1968, creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el que se buscó dar respuesta a problemáticas de la población infantil como deficiencia nutricional, desintegración e inestabilidad de la familia,

pérdida de valores y niñez abandonada (ICBF, 2013, p. 1). Este llevó a cabo un programa de atención a determinados grupos de población infantil con necesidades específicas, siendo destacables las siguientes modalidades: Casas Vecinales, Hogares Sustitutos, Centros de Atención Integral al Menor (CAIP), Hogares Comunitarios y las Unidades de Protección y Atención al Niño (UPAN).

El tercer momento, entre 1976 a 1990, surge con motivo de la promulgación del Decreto 088 de 1976, en el que se establece un modelo curricular propuesto por el MEN, lo que a la vez le da una identidad legal a la educación preescolar. Esta propuesta cobijaba especialmente a los niños entre los 4 a 6 años: “se dio especial énfasis al juego, a las relaciones de los niños con la naturaleza, a la vinculación de los padres en el proceso educativo y se consideró al docente como un guía u orientador del proceso educativo (GIE, p. 13). Dentro de este modelo curricular se destacan cinco estrategias básicas: participación familiar, trabajo en grupo, unidad didáctica¹⁵ y el juego libre.

Posteriormente, en 1984, por medio del Decreto 1002, se establece que la educación preescolar carecerá de grados y de áreas, planteando que el proceso de formación debería ser integral, dejando para ello una serie de lineamientos orientados a “aprovechar y convertir en ambiente educativo la realidad social en que vive el niño (...) además de servir como aprestamiento para la educación básica primaria” (GIE, 1996, p. 13).

Dado el creciente interés internacional por elevar el nivel de la calidad de la educación en preescolar, el MEN fija la Política de Educación Inicial, el cual se plasmó a través de la creación del *Grupo de Educación Inicial*, cuya misión consistió en “plantear, desarrollar y promover, a nivel nacional, estrategias y programas que permitieran ‘ofrecer al niño y a la niña, desde su

¹⁵ Son las unidades a través de las cuales se hace la programación de la enseñanza en un período escolar específico.

concepción hasta los 7 años, condiciones favorables para su socialización y desarrollo integral, mediante acciones que involucren a la familia, al grupo social inmediato, a la escuela y al Estado” (GIE, 1996, p. 14). Es entonces en este momento de 1976 a 1990 cuando se materializa el proyecto de Educación Inicial, cuyos objetivos cobijan a toda la población infantil y hace al Estado responsable de este proceso formativo integral.

Bajo este momento, entre 1976 y 1990, se crean programas convencionales y no convencionales. Dentro de los primeros se enfocan a la población infantil escolarizada entre los 4 a 7 años con los siguientes programas: cualificación del preescolar (actualización docente) y articulación entre el preescolar y el primer grado de básica primaria (ante la persistente deserción escolar). Los programas no convencionales se encaminaban más a la atención de los niños en ambientes familiares y comunitarios, siendo entre otros el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (PEFADI), SUPERVIVIR y Apoyo al componente pedagógico de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.

El cuarto momento tiene su fundamento en 1991 con la promulgación de la Constitución Política de Colombia, tomando como eje lo establecido en el artículo 67 el cual establece que “la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”. Consecuencia de este derecho fundamental constitucional, se implementa el Programa Grado Cero, con la siguiente intencionalidad:

- Ampliar la cobertura del preescolar.
- Elevar la calidad de la educación preescolar.
- Contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños de 5 y 6 años de edad, en la medida en que la propuesta pedagógica que se ofrecía, les posibilitaba

interactuar física, reflexiva y afectivamente con los objetos de la naturaleza y la cultura; interactuar con otras personas; desarrollar la autonomía, la creatividad y la expresión en todas sus manifestaciones.

- Ofrecer oportunidades educativas y de desarrollo más equitativas para toda la población infantil.
- Facilitar la transición de los infantes de la vida de familia y comunitaria a la vida escolar.
- Ofrecer a los niños una atención educativa integral, mediante la coordinación de acciones entre los sectores de educación y de salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de promover la creación de una cultura de la salud desde el nivel de preescolar (GIE, 1996, p. 16).

2.2 El desarrollo infantil como fundamento para la construcción de la educación inicial

Para el Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS (2003) el desarrollo infantil no puede pensarse desde una simple conceptualización, sino como un constructo social, lo que significa que el mismo se ha venido construyendo históricamente, tanto a lo largo del tiempo como en el espacio, hasta lograr identificar que los niños son sujetos diferenciados respecto de los adultos, además de impulsar investigaciones desde las diversas disciplinas de las ciencias sociales y humanas (psicología, pedagogía, trabajo social, etc.).

Se entiende inicialmente que el constructo de primera infancia surge como parte integral de la modernidad, partiendo de los fenómenos sociales y económicos ocurridos en el siglo XVIII, como fueron la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, siendo uno de los primeros aportes la obra de *El Emilio de Jean Jaques Rousseau*, en el que se habla del “descubrimiento” del niño y la niña como sujetos de derechos, ya que los mismos se encontraban invisibilizados.

En ese sentido, se habla de una serie de teorías que marcan el tema del desarrollo infantil entre las cuales se destacan las teorías evolucionistas, psicodinámicas, conductistas o del aprendizaje, cognitivas, del pensamiento de la información, culturales – contextuales, de las inteligencias múltiples y la neurociencia entre otras. Estas teorías han venido planteando las concepciones de niño, que según el DABS (2003) condensa, indicando que esta síntesis es apenas una mención de cada una de estas teorías, cuya riqueza se debe comprender con un estudio más sistemático (Ver Tabla 1).

Tabla 1. *Teorías del desarrollo infantil en relación con las concepciones de desarrollo, niñez, papel del otro-a y educación*

	Teorías	Concepción desarrollo	Concepción niñez	Papel del otro-a	Implicaciones educativas
Evolucionistas	Teoría de la maduración	Dirigido desde dentro del sujeto según un patrón biológico predeterminado. Se requiere una determinada madurez para que las destrezas y habilidades aparezcan	Niño-a tiene las estructuras que orientan su desarrollo futuro. Énfasis biológico.	El desarrollo es un proceso endógeno y, en esa medida, no explicita la ayuda del otro-a.	La educación como proceso intencional, no influye en los procesos evolutivos del niño-a.
	Etología	Proceso basado en la selección natural y sobrevivencia de los más fuertes. La conducta humana posibilita esa supervivencia y crecimiento en un ambiente similar al de la especie humana.	Niño-a se adapta al medio en su lucha por sobrevivir. Énfasis biológico.	Émulo en la lucha por la sobrevivencia.	La educación, como proceso intencional, no influye en los procesos evolutivos del niño-a.
Psicodinámicas	Psicosocial	Permanente interacción entre el individuo en crecimiento y las demandas del mundo social, hecho que plantea conflictos que requieren ser solucionados.	Ser impulsado a vivir la tensión entre su energía propia y la demanda de la sociedad.	Espejo, gratificador, fuente de frustración. Importante papel de la crianza.	Efecto limitado frente a los deseos inconscientes y no satisfechos pero de gran ayuda frente a resolución de conflictos.

Conductistas	Condicionamiento Clásico	El condicionamiento de individuos a estímulos del medio significa la capacidad del ser humano de aprender a asociar dos eventos y derivar de allí su conducta.	Individuo que responde a los estímulos del medio y fija sus conductas en procesos asociativos.	Capacidad de introducir modificaciones para cambiar la conducta y permitir aprendizaje	Aprendizaje se da por el condicionamiento de las respuestas que se quieren obtener
	Condicionamiento operante	Desarrollo del comportamiento humano mediante la asociación acontecimiento – conducta del sujeto. Acciones reforzadas por sus consecuencias, las no reforzadas se extinguen. Castigo debilita tendencia a repetir comportamiento.	Individuo que responde a los estímulos del medio y fija sus conductas en procesos asociativos relaciones con refuerzo y repetición.	Capacidad de introducir modificaciones para cambiar la conducta y permitir el aprendizaje.	La recompensa y el refuerzo son condicionantes de la conducta y permiten el aprendizaje.
	Aprendizaje social	La imitación, el seguimiento del comportamiento del otro-a permiten el aprendizaje y cambio conductual.	Ser social que interactúa con otros-as y aprende imitando.	Guía al individuo, le sirve de modelo.	Aprendizaje por imitación de modelos.
	Genético cognitivo	A través de procesos de equilibración, el niño-a asimila y acomoda nuevos conocimientos.	Sujeto activo interactúa con medio, se asimila y adapta en procesos de equilibración.	Dinamizador y constructor del desarrollo	Aprendizaje es resultado de la interacción individuo – medio.

Cognición social	Relación cognición-desarrollo social, conformación de pensamientos, emociones, competencia social (diferenciar e integrar la visión personal y la del otro-a) y juicio moral.	Ser social que construye su competencia social en relación con sus pares.	Dinamizador y constructor del desarrollo.	Aprendizaje social, razonamiento y juicio moral son resultado de la interacción individuo-medio.
Procesamiento de información	Proceso de construcción del pensamiento y la conducta mediante procesos similares a los del ordenador.	Sujeto activo que se asemeja al computador	Procesos internos son mediadores de la relación estímulo-respuesta	Selección; almacenamiento, codificación y recuperación de información.
Socio – histórica	Los contextos ejercen influencia básica en la promoción del desarrollo. Desarrollo es social, contextual, histórico, cultural.	Ser cultural que se construye en ambientes concretos con los que interactúa.	Otros-as más capacitados pueden potenciar y motivar el aprendizaje.	Zona de desarrollo proximal ayuda a avanzar en el desarrollo.
Ecológica	Es una función conjunta de la persona y todos los niveles del ambiente en que vive.	Ser cultural que se construye en ambientes concretos con los que interactúa.	Todos los niveles del ambiente configuran al individuo.	Redes contextuales posibilitan el aprendizaje del medio.

Inteligencias múltiples	Carácter diverso, múltiple y plural del desarrollo. Diversificación de la inteligencia.	Variabilidad del sujeto y de su inteligencia.	Reconoce, evalúa, promueve los intereses que guían las inteligencias.	Diversificación y flexibilidad de la enseñanza para responder a diferencias de los estudiantes.
Neurociencia	Influenciado por la cognición y la funcionalidad del cerebro.	Ser dotado genéticamente, se desarrolla desde el periodo intrauterino en contacto con lo que el medio les proporciona.	Los primeros años de vida son definitivos en el desarrollo y el contexto aporta a ellos-ellas.	La educación proporcionada en la temprana infancia es fundamental para el desarrollo futuro del ser humano.

Fuente: Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), 2003, p. 55.

En síntesis, la tabla 1 muestra la riqueza de la evolución del pensamiento relativo al desarrollo infantil en los dos últimos siglos, lo que determina el elevado interés de la sociedad por mejorar sustancialmente la situación de niños y niñas.

Estos modelos muestran sin lugar a dudas cómo después de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los derechos de los niños adquiere hondo significado e importancia, que se ven plasmados en la Convención Internacional de Derecho del Niño, que estableció el tema de la dignidad humana en el tratamiento de los derechos de los niños, en los siguientes aspectos esenciales: Igualdad, lo que implica no discriminación por aspectos como la raza, el color o género; la libertad en sus tres expresiones de conciencia, de pensamiento y de religión; la seguridad caracterizada por la integridad física, la protección de su identidad y como persona y un ambiente adecuado para su desarrollo; y por último, la generación de condiciones adecuadas para su desarrollo.

Finalmente, vale señalar que uno de los aspectos esenciales para el desarrollo infantil corresponde al proceso educativo, pues si este no se garantiza desde una edad bien temprana,

puede desencadenar o traer secuelas posteriores en el proceso de formación ya como adolescente o adulto. Ahora, este tipo de educación debe lograr los mayores niveles de calidad, que se debe traducir en que los niños se conviertan en sujetos con igualdad de oportunidades y con condiciones pedagógicas oportunas. En ese sentido, a continuación se aborda el análisis de la educación inicial como parte integral del desarrollo infantil.

2.3 La educación inicial como eje de la educación preescolar

Definidos los parámetros centrales del desarrollo infantil, se puede señalar cómo para el MEN (2009) la educación inicial es aquella que se ofrece en esta etapa, la cual comprende básicamente entre los cero y los seis años de edad, que corresponde a un “proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales oportunas y pertinentes, que posibilitan a los niños potenciar sus capacidades y adquirir las competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos” (MEN, 2009, p. 14). Uno de los elementos claves aportados es entender cómo a esta edad se tienen las condiciones necesarias en las niñas y niños para potenciar todas sus capacidades.

Otra definición de educación inicial es la dada por la Administración Distrital a través del Decreto 57 de 2009, en la que estima que la educación inicial es ante todo un derecho impostergable que hace parte de la primera infancia, que tiene como orientación el “garantizar el desarrollo del ser humano a través del cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo de los niños y niñas desde su gestación y menores de seis (6) años” (art. 2°). A renglón seguido señala que este desarrollo debe ser un proceso permanente e intencionado para que se reconozcan las diferentes características, particularidades y potencialidades con las que cuentan los menores de edad, lo que implica que se establezca un proceso de generación de ambientes enriquecidos

que permitan implementar procesos pedagógicos específicos, en los que se deben tener en cuenta la corresponsabilidad de este proceso, que recae en la familia, la sociedad y el Estado.

Esto significa que las niñas y niños de estas edades tienen la capacidad para desarrollar los diferentes componentes del ser humano como son el cognitivo, lenguaje, motriz, moral y afectivo, con los cuales tendrá las competencias necesarias para afrontar el futuro, integrarse a la sociedad y poder convertirse en un actor que la dinamice, en la medida en que logre altos niveles de socialización.

Conforme al Documento Conpes Social 109, relativo a la “Política Pública nacional de la primera infancia ‘Colombia por la primera infancia’”, se asume la educación inicial como “un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos” (p. 23). Para el Estado, la calidad de la educación inicial permitiría traer resultados significativos en la educación básica como son entre otros las mayores probabilidades de ingreso a la educación primaria, fortalecimiento de los procesos de aprendizaje, reducción de la deserción escolar, lo que genera un mayor volumen de estudiantes que culminan sus estudios.

Profundizando un poco, Abello y Acosta (2006) subrayan la presencia de tres dimensiones que deben estar presentes en un proceso de educación inicial: el desarrollo infantil, trabajo con padres y formación de formadores, que se comentan a continuación de forma muy general: Frente al desarrollo infantil, destacan que es prioritario hacerlo de forma temprana, ya que esto determina que se puedan mostrar secuelas, lo que significa altos costos para el Estado, puesto que requiere del establecimiento de programas que pongan remedio a los problemas que tienen este tipo de personas. Dentro de las problemáticas que podrían presentarse están la

desnutrición, repitencia escolar, deserción escolar, delincuencia en sus varias modalidades (infantil – juvenil) y conflictos socio-familiares entre otros.

En relación con la dimensión de trabajo con padres, la investigación de Abello y Acosta (2006) arroja la necesidad de conocer con mayor profundidad cuál es la situación familiar en la que viven los niños, la cual debe estar acompañada de la generación de espacios propicios para la integración familiar en los centros escolares, lo cual redundará en el fortalecimiento integral de los menores, puesto que se pueden fomentar acciones afirmativas como el buen trato, eliminación y prevención de la violencia intrafamiliar (castigo corporal) y prevenir el abuso contra este grupo etario.

Por último, la formación de formadores es una de las dimensiones de mayor calado en el ámbito de la educación inicial, por cuanto permite a los maestros reforzar competencias teórico – prácticas que redundan en beneficio de los menores de edad. Señalan que esta formación se orienta principalmente hacia el desarrollo integral de los niños, la perspectiva garantista de los derechos y el interés superior del niño, la inclusión social, la equidad y el enfoque de género.

Dentro de las concepciones de educación inicial se han detectado tres tendencias relevantes en América Latina, los cuales tienen íntima relación con momentos históricos que los propiciaron, como son la educación inicial tradicional o escolarizada; programas de educación inicial no formales centrados en la necesidad de cuidado y los programas de educación inicial no formales con énfasis en la promoción del desarrollo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

De acuerdo con esta investigadora, la educación inicial tradicional, enfocada en la atención escolarizada, surge en el siglo XVIII con el fin de ser un “programa de educación formal en el que un grupo de niños-as (25 a 30) se reúnen en un mismo espacio a trabajar y a realizar las mismas actividades, con la orientación de un maestro profesional” (p. 74). Este

objetivo plantea como principales características: su carácter homogéneo representado en el uso de un espacio y tiempo delimitado y con actividades previamente estructuradas para que el niño se forme un cuerpo básico de valores y códigos frecuentes; fundamentado en la cobertura, lo que significa incluir a todos los niños-as sin importar las diferencias sociales, culturales, económicas o geográficas; con la premisa de un desarrollo normal, en el entendido que el profesional toma como fundamento que todos los niños llegan en las mismas condiciones de aprendizaje; y el centro de la enseñanza está basado en contenidos que tiene el maestro, quien es el que transmite y califica conforme el estudiante aprende.

Frente a los programas de educación inicial no formales centrados en la necesidad de cuidado, que de acuerdo con el DABS (2003) provienen desde el siglo XVIII hasta la actualidad, se marca su intención en “atender a niños y niñas en las edades 0 a 6 años, pero fundamentalmente de los 4 a 6, con el fin principal de proporcionar seguridad y tranquilidad a los padres y madres trabajadores con respecto al cuidado de sus hijos e hijas” (p. 77). No obstante, la autora precisa que ésta no fue la única motivación, pues existía igualmente la necesidad de crear centros que permitieran proteger a la población infantil en riesgo ante situaciones de violencia o maltrato en sus diversas modalidades y actores.

Las principales características de esta tendencia son: flexibilidad organizacional que les permite atender diferentes aspectos de la población infantil como salud, nutrición, educación, aprestamiento, etc.; variedad de propósitos, lo que significa una práctica que va desde modelos asistencialistas hasta propuestas pedagógicas basadas en el constructivismo; la orientación por una idea de bienestar o de preparación futura, pero con un tipo de atención focalizada en poblaciones que presentan vacíos o insatisfacciones en distintos ámbitos; asunción de procesos . Aun así, para el DABS (2003) la principal particularidad de esta directriz es un centramiento en

lo biológico, debido a que existe una mirada orientada a la atención de necesidades básicas insatisfechas: “la comida es un acto de satisfacción biológica; la música y el canto son actividades de descanso y control del grupo; el juego llena los vacíos de tiempo existentes (...)En otras palabras, escasean las oportunidades de relación adulto – niño y niña para la construcción de lazos afectivos, aún en casos en que se habla de educación integral” (p. 79).

De otro lado, la política del Estado colombiano en materia de educación inicial se da a través del Documento Conpes Social 109 de 2007, el cual la considera, desde el punto de vista de política pública, “como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los 6 años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social” (p. 21). Esta definición permite identificar con claridad que la primera infancia es el período del desarrollo humano en el que se fijan una serie de comportamientos, conductas y visiones del mundo que le acompañarán durante toda la vida.

Basado en la política planteada, uno de los objetivos del Plan Nacional Decenal de Educación del MEN (2006), es “ampliar y garantizar los recursos para brindar educación inicial en sus diferentes modalidades a los niños menores de 7 años, convirtiendo la primera infancia en la prioridad de la inversión económica nacional” (p. 5).

Argumentando un poco más, Abello y Acosta (2006) creen necesario que esta política pública se lleve a cabo hasta los 8 años inclusive y que se tenga como fundamento político, es decir como política pública, que se desarrolle desde la perspectiva garantista de derechos, siendo entre otros los de equidad, inclusión, corresponsabilidad, integralidad y no discriminación. Consideran que la política pública debe ir acompañada de una actuación social que cree los

escenarios propicios que permitan su viabilidad en lo económico, social y cultural, garantizando así la efectiva calidad y cobertura del servicio educativo.

Al ser entonces la primera infancia una etapa que requiere del apoyo interinstitucional orientado hacia su protección integral, se requieren acciones que no se pueden postergar, como es la atención en salud, nutrición, vacunación completa, educación inicial y protección general contra posibles riesgos entre otros. Dado el interés del presente trabajo, se retoma el tema de la educación inicial como uno de los principales referentes de la primera infancia, en tanto allí se establecen una serie de procesos psicosociales, afectivos y educativos que influirán decididamente en el tipo de conductas y formación que tendrán a futuro como ciudadanos.

2.4 Marco constitucional y jurídico de la educación inicial

El marco constitucional está definido no sólo por los artículos relativos a la educación y la infancia determinados en la Constitución Política de Colombia de 1991, sino por los acuerdos y tratados internacionales ratificados por Colombia, que, en su conjunto, conforman el llamado bloque de constitucionalidad, lo que significa que la Administración Distrital debe tener en cuenta estos lineamientos a la hora de definir la construcción de los objetivos, principios y diseño del proceso educativo de la primera infancia. En el plano de la Carta Política de 1991, se encuentran definidos principalmente los artículos 44 y 67, que establecen de forma expresa lo siguiente:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida (...) la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

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.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley (Asamblea Constituyente, 1991, arts. 44 y 67).

Si bien la norma constitucional es extensa, permite definir los parámetros sobre los cuales se debe diseñar la política pública nacional, regional y local, en los que se destaca que esta formación no se encuentra enfocada exclusivamente a la formación de los estudiantes, sino que la hace integral, puesto que trata temas como los derechos humanos, la recreación, protección del medio ambiente, y vincula de forma dinámica y activa a la sociedad, la familia y la comunidad en general.

Además de estos artículos constitucionales, se destacan los tratados y convenios internacionales, que, a modo de enunciación, se relacionan a continuación, que por el hecho de versar sobre los Derechos Humanos no requieren necesariamente que sean suscritos por el Estado colombiano; estos son:

- Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, 1924.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 de Diciembre de 1948 por las Naciones Unidas.
- Declaración de los Derechos del Niño, 1959.
- Resolución 34 de 1981 de la Asamblea Mundial de la Salud.
- Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989;
- Educación Para Todos, UNESCO, Jomtien-Dakar 1990-2000.
- Educación Para Todos, Marco de Acción para las Américas. Santo Domingo, República Dominicana, 2000.
- Resolución 54 de 2001 y 55 de 2002 – AMS¹⁶. Estrategia Mundial para la Alimentación.
- Consultiva 17 de 2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convenio 169 de la OIT 1989.
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas (2007).

¹⁶ Asamblea Mundial de la Salud que es el máximo órgano de decisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Su pertinencia dentro del estudio se determina en el siguiente capítulo, en el que se aborda la postura de la UNESCO, como el máximo ente rector del sistema de las Naciones Unidas en materia de educación.

En el plano nacional tiene mayor relevancia la Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia, siendo importante el artículo 7°, sobre la protección integral, que es 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”. Este artículo se encuentra en concordancia con la Convención de los Derechos del Niño, relativo a que cuando se presenta conflicto en la aplicación de unas normas, prevalece el interés superior del menor sobre los demás intereses (estatales, privados, sociales, comunitarios e inclusive los que se presenten al interior del núcleo familiar).

Fundamental también es el artículo 29 que atiende el tema del derecho al desarrollo integral en la primera infancia, subrayando de forma expresa que es en esta primera etapa del ciclo de la vida en que “se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. 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 (...) Son derechos impostergables de la primera infancia, (...) la educación inicial” (Congreso de Colombia, 2006, art. 29). Esto se refuerza con el párrafo del artículo 18 de la misma ley, que exige por parte del Estado, implementar políticas públicas que permitan el fortalecimiento de este ciclo vital.

El reconocimiento de los beneficios de la inversión pública y privada en programas para el desarrollo de la primera infancia es cada vez mayor, tanto en el ámbito internacional,

como nacional, a nivel gubernamental y entre la sociedad civil. Adultos, padres y profesionales de las más diversas disciplinas, e incluso adolescentes, empiezan a reconocer su propia responsabilidad y la necesidad de destinar esfuerzos y recursos para favorecer el desarrollo de los niños y las niñas menores de 6 años (Conpes, 2007, p. 2).

Otra de las normativas en que se apoya la educación inicial corresponde a la Ley 1450 de 2011, en la que se definió el Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones 2011 – 2014, siendo una de las políticas asumidas el tema de la primaria infancia, siendo esencial su atención integral dirigida especialmente a menores de edad entre la etapa de gestación hasta los 5 años y 11 meses de edad: “con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección” (Congreso de Colombia, 2011, art. 136).

Dentro de los criterios específicos que se contemplan para la atención a la primera infancia en dicho plan en referencia, está la prioridad al entorno institucional, en especial la cualificación de los Hogares Comunitarios de Bienestar; la cualificación del entorno comunitario y familiar; y, formación y profesionalización de las madres comunitarias. Definidos los criterios, el Plan señala que su desarrollo debe contemplar varios aspectos como son entre otros: definición de los lineamientos operativos y los estándares de calidad; definición de la población sujeto de cobertura; revisión, ajuste y fusión de programas; creación de un presupuesto para su cumplimiento; diseño de alternativas de participación público – privada para la infraestructura y la prestación de los servicios y; por último, un seguimiento y control permanente sobre el cumplimiento de los programas, planes y proyectos que se emprendan.

A nivel local se resaltan entre otros documentos, el Acuerdo 138 de 2004 del Concejo de Bogotá, en el cual se establece la regulación de los establecimientos (públicos y privados) que

prestan los servicios de educación inicial, ubicando el grupo etario entre los recién nacidos y los seis años de edad. En esta normativa se definen los niveles de materno, caminadores, párvulos, prejardín y jardín. Además, define cuál es la infraestructura con la que deben contar cada uno de estos jardines infantiles, que va desde su ubicación espacial general, hasta los aspectos concretos en cuanto a la edificación y cada una de las áreas que deben estar organizadas. La reglamentación de este Acuerdo se dio a través del Decreto 057 de 2009, más específicamente en el tema de la inspección, vigilancia y control de los jardines infantiles, la cual tendrá como principales parámetros, los establecidos a través de la Ley 1098 de 2006 o Ley de la Infancia y de la Adolescencia. La Tabla 2 presenta los aspectos más relevantes de cada una de las normas relativas a la educación inicial.

Tabla 2. *Síntesis de las normas colombianas relativas a la educación inicial.*

Norma	Conceptos más relevantes
Constitución Política de Colombia	• Son derechos fundamentales de los niños: la vida (...) la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. • La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. • La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. • 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. • La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. • Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. • La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.
Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y de la Adolescencia.	• La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren (...) educación. • Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. • Son derechos impostergables 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 • El Estado y la sociedad propiciarán la participación activa en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia. • El Estado garantizará el cumplimiento efectivo y permanente de los derechos de protección integral en educación, salud, rehabilitación y asistencia pública de los adolescentes con discapacidad cognitiva severa profunda, con posterioridad al cumplimiento de los dieciocho (18) años de edad. • Es obligación de la familia: Asegurarles desde su nacimiento el acceso a la educación y proveer las condiciones y medios para su adecuado desarrollo, garantizando su continuidad y permanencia en el ciclo educativo. • Es obligación del Estado: Garantizar las condiciones para que los niños y niñas desde su nacimiento tengan acceso a una educación idónea y de calidad.

Ley 1450 de 2011	• Entiéndase atención integral a la primera infancia, como la prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección. • Se dará prioridad al entorno institucional para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar, entre otras modalidades no integrales, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención; • En aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios con el entorno institucional, se tendrá como modelo el entorno comunitario; y • Para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar. • Se buscará la formación y profesionalización de las madres comunitarias, con el fin de prestar una mejor atención de los niños y niñas, conforme al desarrollo de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia previsto por la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia.
Acuerdo 138 de 2004	• Las instituciones públicas y privadas que presten el servicio de educación inicial a los niños y las niñas de cero (0) a menores de seis (6) años, en la ciudad de Bogotá, requerirán licencia de funcionamiento, que se les concederá previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente acuerdo. • Para los efectos de este Acuerdo se entenderá por educación inicial, la orientada al desarrollo infantil y que brinde atención y cuidado a los niños y niñas de las edades indicadas. • Los Jardines Infantiles deberán atender a los niños y niñas según su edad, con criterios pedagógicos diferenciados, en los siguientes niveles: a. Materno: De cero a menor de un año. b. Caminadores: De uno a menor de dos años. c. Párvulos: De dos a menor de tres años. d. Prejardín: De tres a menor de cuatro años. e. Jardín: De cuatro a menor de seis años.

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, la Tabla 2 muestra cómo las normas aquí establecidas más que tener coincidencias o divergencias, son en realidad complementarias, pero teniendo siempre como eje los derechos fundamentales establecidos en la Carta Política.

3. Enfoque metodológico

El enfoque metodológico del presente trabajo está dado por la aplicación de la propuesta de Análisis Crítico del Discurso (ACD), caracterizada por ser de tipo descriptivo – cualitativo, sobre los cuales se definirán las herramientas que permitirán hacer el análisis del discurso presente en los diferentes actores responsables de los lineamientos y puesta en práctica del proceso educativo.

3.1 Análisis Crítico del Discurso (ACD)

Es preciso establecer cuáles serán los presupuestos que guiarán el análisis del discurso en Bogotá, para lo cual se toma como eje el Análisis Crítico del Discurso (ACD), cuyo origen se encuentra en pensadores neomarxistas como Gramsci, Althusser o la Escuela de Frankfurt, quienes asumieron la investigación de nociones esenciales para la modernidad como ideología, poder social o productos culturales; dejando sentadas las bases para una metodología que permitiera desarrollar un análisis del discurso desde una perspectiva crítica (De la Fuente, 2001).

Para este autor, dicho origen permitió que se desarrollara al interior del ACD una perspectiva interdisciplinaria, lo que supone “la inclusión de conceptos tanto históricos como económicos o sociales en el análisis del discurso; en consecuencia, una investigación de estas características no se debería limitar al estudio de las estructuras lingüísticas sino que tendría que relacionarlas con los condicionamientos socioeconómicos que afectan un discurso concreto (ya sea literario, publicitario, político, etc.), con el contexto histórico y sobre todo cultural en el que se desarrolla” (De la Fuente, 2001, p. 410).

Lo dicho por este autor significa que el ACD se circunscribe a un contexto específico en el que se toman como fundamento los aportes que se dan desde las diversas disciplinas, sobre todo y principalmente de las relacionadas con las ciencias sociales y humanas, ya que permite la comprensión del discurso a analizar, asociándolo con hechos históricos, sociales, económicos y culturales en el que se encuentra inmerso. En ese sentido se está hablando de una relación entre discurso y sociedad, ya que el primero aporta los documentos o información sujeta a analizar, mientras que la segunda, a través de las diversas disciplinas, aporta los aspectos cognitivos que se encuentran implicados en el proceso de producción e interpretación de dicho discurso. Entendiendo esta relación entre discurso y sociedad, se define el ACD en los siguientes términos:

El análisis crítico del discurso es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. El análisis crítico del discurso, con tan peculiar investigación, toma explícitamente partido, y espera contribuir de manera efectiva a la resistencia contra la desigualdad social (Van Dijk, 1999, p. 23).

De esta definición se rescatan varios aspectos que son esenciales para comprender la propuesta. Uno de estos es que el investigador no es una persona que se ‘distancia’ de la investigación, sino que toma una posición crítica frente al fenómeno que está analizando, lo que le hace tomar partido. Esto significa que el investigador asume una posición política, la cual parte de una situación que es irrefutable: que las condiciones actuales de la sociedad, en especial de la educación, se ubican en un contexto de inequidad social que exige del investigador aportar en un proceso que permita una transformación de dichas condiciones.

De igual forma, para De la Fuente (2001), el ACD además de hacer un análisis entre discurso y la sociedad, propio de la mayoría de perspectivas, busca “descubrir y describir las importantes repercusiones sociales e ideológicas del discurso. Las relaciones sociales que cristalizan en el discurso a menudo implican conceptos como poder, relaciones de género, filiación étnica.

El hecho de concebir este análisis como crítico implica que se debe ir más allá de la simple constatación de estos conceptos y centrarse en ciertas ‘desviaciones’ de los mismos como el abuso de poder, la discriminación por razones de género o raza, etc.” (p. 408). Dada la complejidad y alcance de este estudio, las ‘desviaciones’ que se tuvieron en cuenta fueron las relacionadas con la concepción de educación y el abuso de poder que estuvo presente en cada uno de los actores o responsables de dicho discurso.

Otro elemento que se tiene en cuenta de esta definición, es que el hecho de tomar partido no significa establecer un sesgo en el proceso investigativo, sino, todo lo contrario, busca e indaga sobre las diversas ‘miradas’ y discursos que están presentes en los fenómenos analizados, lo que no implica apartarse de su postura política frente a dichos poderes hegemónicos, pues la idea no es llegar a un radicalismo sin sentido, sino establecer qué es lo que realmente subyace en cada uno de estos discursos, los matices que se presentan y los verdaderos fines que se persiguen.

Con esto se logra tener un conocimiento holístico que le permite al investigador, desde una posición crítica, develar cuáles son los verdaderos intereses que subyacen en el discurso o discursos que se formulan desde los centros de poder hegemónico, como son las diversas instancias del Estado y en los organismos multilaterales (BM, FMI, UNESCO, UNICEF), resaltando, como ya se mencionó antes, que cada uno de estos presenta matices que es preciso identificar a la hora de asumir el análisis crítico del discurso.

De lo aquí desarrollado, se requiere que el investigador tome un alto nivel de conciencia sobre el papel que desempeña en la sociedad, lo que significa que no se puede hablar de un ‘objeto de estudio’, sino de unos sujetos que deben estar presentes en el discurso académico, puesto que son quienes vinculan al investigador y su quehacer académico con la realidad que está permanentemente cuestionada: “los investigadores críticos no se contentan con ser conscientes de la implicación social de su actividad [...], sino que asumen posiciones explícitas en los asuntos y combates sociales y políticos. Y lo hacen no sólo como ciudadanos, sino también en tanto que, precisamente, investigadores” (Van Dijk, 1999, p. 24). En este sentido se toman los principios básicos con los cuales este autor determina las características del ACD:

1. El ACD trata de problemas sociales: La problemática social presente en este estudio se encuentra centrada en la problemática relacionada con la educación inicial, luego es pertinente la aplicación de este tipo de metodología.
2. Las relaciones de poder constituyen elementos discursivos: Estos elementos discursivos están presentes en cada uno de los documentos realizados por los actores nacionales e internacionales que se tomaron en cuenta, a fin de lograr establecer cuáles son esas relaciones de poder y de contrapoder que se encuentran en tensión al interior de dichos discursos.
3. El discurso constituye la sociedad y la cultura: Al tomar en cuenta los discursos de organismos internacionales (FMI, BM, UNESCO), nacionales (MEN) y locales (diversas administraciones distritales), se logra identificar la forma como cada uno de estos actores constituyen un tipo de sociedad y de cultura.
4. El discurso hace un trabajo ideológico: En el presente estudio se toma como fundamento el modelo de acontecimiento propuesto por Gorostiaga y Tello (2011) en el

que se establece la forma como se comprende cada uno de los discursos analizados, a lo que se suma la concepción ideológica que subyace en los mismos.

5. El discurso es histórico: Al ser un discurso histórico, el ACD toma en cuenta la ubicación histórica de cada uno de los discursos y las relaciones de poder que están en la base de cada uno de los actores. A partir de aquí se toman en cuenta las macroestructuras semánticas presentes en cada uno de los discursos.

6. El enlace entre el texto y la sociedad es mediato, es decir, que es muy próximo: Esto toma evidencia en la forma como construyen los discursos las diferentes administraciones distritales objeto de estudio y en la estructura del discurso desarrollado por el MEN y los organismos internacionales tomados en cuenta.

7. El análisis del discurso es interpretativo y explicativo: Para este análisis, se toma en cuenta el significado local del discurso o de las macroestructuras semánticas, lo que permite hacer un análisis implícito del discurso.

8. El discurso es una forma de acción social: Al ser discursos orientados a la política educativa, su finalidad está orientada a la acción social, representada en una determinada práctica educativa o imaginario del deber ser de dicha práctica educativa que es acción social.

Estos elementos tienen como principal objetivo “asumir una posición con el fin de descubrir, desmitificar y, al mismo tiempo, “desafiar” una posición o dominación mediante un análisis crítico del discurso opuesto. Así, en lugar de centrarse en la disciplina y sus teorías o paradigmas lo hace en la relevancia de una situación problemática o crucial” (Manzano, 2005, p. 3).

Tal como se expresa, la función del analista crítico va más allá de una construcción teórica sobre un problema determinado, puesto que se enfoca en una mayor comprensión crítica de la sociedad y sus diversos factores (político, social, educativo, cultural, etc.), los cuales logran verificar situaciones de desigualdad e inequidad que deben ser tratados con propuestas de cambio que las permitan superar o al menos disminuir.

Asimismo, el autor en referencia establece una clara relación entre el discurso y el poder, siendo este último el potencial que permite movilizar a la persona, a fin de que su conducta se oriente hacia aquello que se quiere: “El poder es una posición de privilegio que permite definir el comportamiento de los demás. Es potencial. Que alguien tenga poder no significa necesariamente que lo utilice. Y aunque se puede definir el poder en muchos términos, finalmente, el objeto terminal, lo que focaliza la atención y da a la definición de poder sus propiedades es el control sobre la conducta” (Manzano, 2005, p. 4).

Asimismo, De la Fuente (2001), tomando aportes de Fairclough y Wodak, destaca tres principios teóricos sobre los cuales se funda el ACD: los problemas sociales, las relaciones de poder y el discurso que realiza una labor ideológica. Cuando se habla de ocuparse de problemas sociales significa que el análisis no se centra en el lenguaje, sino que “su interés principal radica en estudiar los aspectos lingüísticos de los procesos y cambios sociales y culturales” (p. 412), lo que significa entender la intencionalidad histórica que está inmanente en los discursos.

El principio teórico de que las relaciones de poder constituyen elementos discursivos fortalece dicha intencionalidad, en la medida en que es clave no sólo comprender cuáles son las relaciones de poder que se encuentran al interior del discurso analizado, sino el contexto en el cual se desarrolló, las fuerzas presentes y la lucha por el poder que está presente.

Esta concepción lleva a comprender el principio que establece cómo el discurso constituye a la sociedad y a la cultura y viceversa, en tanto tiene un elemento dialéctico, ya que “las características definitorias de una determinada cultura son la base principal de los discursos (públicos) que se desarrollan en ella y por su parte el discurso posee, entre otras, una función importante dentro de una sociedad: a través de él se pueden transformar las estructuras ideológicas de una cultura o por el contrario se pueden tratar de mantener y reproducir una determinada ideología o concepción de las relaciones de poder” (De la Fuente, 2001, p. 412).

Finalmente y como consecuencia de lo anterior, el discurso realiza una labor ideológica, es decir una representación de la realidad social y del papel de cada uno de los actores que se encuentran presentes. Vale precisar que dicha representación de la realidad, puede, en muchos casos, ser totalmente contraria a esta realidad planteada, lo que significa que el discurso puede tener la intención de desvirtuar la realidad o de enfocarla sobre un aspecto secundario, evitando con ello confrontar la esencia del problema.

Asimismo, el ACD es un compendio de factores que permite asumir el análisis del discurso desde una perspectiva holística, es decir como una totalidad y que por el hecho de tener una postura política, no excluye ninguno de los discursos presentes en el tema a investigar, sino que los contextualiza conforme la realidad en que viven los sujetos y los interpreta bajo una postura política que busca desenmascarar los diversos intereses que guían estos discursos.

La idea de la que parte el ACD es que quienes tienen acceso a x o y discurso, relativo a un acontecimiento, tienden a edificar modelos mentales personales que les permiten inferir o concluir creencias sociales que son compartidas por el entorno en el que vive.

Esto significa que en un discurso se presentan una serie de elementos como son: Tipo de actor, relaciones de poder, ubicación histórica, los temas (macroestructuras semánticas);

significado local (análisis implícito del discurso), contexto del discurso, modelo de acontecimiento e ideología que subyace en el discurso. (Van Dijk, 1999). Cada uno de estos elementos se tomará en cuenta en el capítulo de análisis del discurso sobre la educación inicial en Bogotá¹⁷, buscando establecer un diálogo entre las diversas concepciones de educación tratadas allí.

Estos elementos aportados por Van Dijk (1999) para estructurar un ACD han sido asumidos y aplicados en diversos contextos y discursos, logrando establecer una metodología de análisis coherente y sólido al momento de aplicarse. En este sentido, se encuentra el aporte de Pardo (2007) quien establece el análisis del conflicto armado en Colombia a través de una ruta metodológica sobre el ACD, partiendo inicialmente de la necesidad de integración de las metodologías cualitativa y cuantitativa, por cuanto pueden aportar, en su conjunto, datos que son esenciales en la investigación, dando a entender con esto que es necesario superar los ‘antagonismos’ entre estas dos metodologías.

Por otro lado, en relación con los componentes que hacen parte del ACD, Manzano (2005) plantea elementos externos a los discursos como son: El contexto, el asunto, agentes y pacientes y modos y soportes. Frente al contexto, dice que este debe ser concreto, luego debe tener como principales elementos:

- Temporal: El tema o problema analizado debe estar ubicado en un momento histórico bien determinado, de ahí que sea esencial identificar los puntos clave de cada una de las épocas analizadas, siendo importante tener en cuenta las realidades macro (globalización) como micro (regionales o locales).

¹⁷ Capítulo 4° del presente trabajo.

- Geográfico: Tal como se mencionó, no basta con la identificación temporal del fenómeno analizado, sino que es preciso su ubicación específica, que es la que determina el contexto del problema. El elemento geográfico implica identificar las características de la región, pero sin perder de vista los otros contextos (nacional, internacional), lo que permite tener una visión holística del “lugar” en que se analizará el discurso donde tiene lugar.
- Sociocultural: El estar ubicado un discurso en un momento y lugar determinados, lleva a comprender que también hace parte de un contexto social, caracterizado por conflictos, solidaridades y retos: “el contexto social es fundamental para entender los discursos, puesto que éstos no sólo se generan en su seno, sino que se crean con la intención de provocar cambios sociales o de resistirse a ellos, manteniendo el estatus social del grupo” (Manzano, 2005, p. 9).
- Psicológico: Al contexto social se suma el factor psicológico, el cual permite identificar el comportamiento individual, es decir cómo se toman las decisiones individuales, qué tipo de sistema de valores se manejan y cuáles son los procesos de aprendizaje.

En relación con el asunto, este busca responder a dos preguntas: ¿cuál es el asunto del discurso y qué tema aborda?, lo que es una invitación al investigador para que deje por fuera dogmas o posturas predeterminadas, y logre identificar el tema que se encuentra inherente al discurso con objetividad.

Asimismo, la propuesta metodológica se enfoca en establecer como base de la investigación el llamado diálogo de saberes, cuyo fundamento está en valorar no sólo el saber del investigador, sino el de las comunidades y personas que son sujeto de investigación. Uno de los primeros pasos que se plantea es la recolección de la información relacionada con el tema (los

discursos que se han elaborado en un período de tiempo determinado), tomando en cuenta las diversas posturas frente al mismo. Posterior a esta selección, se procede a la fragmentación de los textos a analizar, conforme los criterios, categorías o variables de análisis estimadas en la investigación, las cuales son almacenadas en una base de datos (Pardo, 2007).

Posteriormente a la sistematización, se procede al análisis crítico de los discursos, estableciendo las similitudes, diferencias y posturas presentes en los mismos, utilizando para ello los aportes de las metodologías cuantitativa y cualitativa, dependiendo de las herramientas e instrumentos que utilicen los investigadores. Al ser estimado así el proceso de investigación, se puede concluir que la metodología propuesta hace parte de un proceso hermenéutico sólido y confiable a la hora de obtener los resultados del proceso de investigación (Pardo, 2007).

En concreto la metodología de ACD asume los siguientes elementos que lo constituyen: Organismo o entidad que emite el discurso, relaciones de poder o dominación de quien hace el discurso, ubicación histórica y contextual de quien hace el discurso, principales macroestructuras semánticas y su significado local, contexto local del discurso, modelo de acontecimiento e ideología que soporta el discurso analizado¹⁸.

Cuando se habla de relaciones de poder o dominación de quien hace el discurso, se hace referencia a la forma como a través de la reproducción discursiva se establece un tipo de dominación o de manejo del poder en la sociedad. Con la ubicación histórica, se pretende identificar el contexto y el origen de cada uno de los actores tomados en cuenta, así se podrá empezar a identificar la intencionalidad del discurso que se analiza. Las principales macroestructuras semánticas corresponden a los temas o asuntos que trata determinado discurso “Los temas son el significado global que los usuarios de una lengua establecen mediante la

¹⁸ En el Anexo A se encuentra la matriz general del ACD con cada uno de los criterios o componentes definidos para el análisis de los discursos de los actores objeto de investigación (organismos multilaterales, el MEN y las tres Administraciones distritales de los periodos 2044 - 2012).

reproducción y la comprensión de los discursos” (p. 152) Se buscan las macroproposiciones que son frases que determinan las categorías utilizadas por los autores del discurso, para después sintetizarla en una sola.

Los significados locales corresponden al estudio del significado de las palabras (análisis lexical) y de las estructuras de las proposiciones. Como se trata de análisis de discursos elaborados por profesionales, es importante para un ACD establecer los significados implícitos o indirectos: “Llamamos implícita a una información cuando puede ser inferida de un texto (esto es, de su significado), sin que el texto la haya expresado de manera explícita” (p. 155). De aquí se colige que el ACD presente en el estudio se enfoca en establecer los significados locales implícitos presentes en el discurso que se analiza.

Cuando se habla de contexto local se hace referencia a las propiedades de la situación inmediata e interactiva en la que tiene lugar el acontecimiento comunicativo” (p. 161). Estas propiedades están relacionadas con unos determinados ámbitos (general – política – empresa) acción general (legislación – propaganda) participantes, intencionalidad, conocimientos, creencias. “Se dice que estos contextos limitan las propiedades del texto y la conversación. Es decir, lo que decimos y cómo lo decimos depende de quién habla a quién, de cuándo y dónde lo hace, y de qué propósito le anima” (p. 161). Para este autor significa que se asume el modelo mental de una situación comunicativa, lo que determina finalmente el llamado modelo contextual. La importancia de tener en cuenta estos modelos radica en que establecen la interfaz (interacción) entre la información mental de quien construye el discurso y los significados que efectivamente se están desarrollando en el discurso.

Como modelo de acontecimiento se denomina a la forma como se puede comprender el discurso analizado, en tanto la idea es buscar un modelo mental que se adecue a dicho discurso,

en el cual se plantea una representación de lo social y la estructura de los grupos u organizaciones que representan. En el presente caso se tiene en cuenta la propuesta de Gorostiaga y Tello (2011) quienes hacen un mapeo del discurso sobre las relaciones entre globalización y reforma educativa en América Latina (ver Figura 1).

Finalmente, la Ideología son “las representaciones sociales básicas de los grupos sociales”, vale precisar igualmente que con este estudio no se busca establecer un análisis de la lingüística sistémica, como tampoco sobre la psicología del discurso, la gramática del mismo o el análisis conversacional, sino que se procura, desde una postura política, identificar cuáles son las formas en que se legitima o se confirma un abuso de poder, de ahí la importancia en las macroestructuras semánticas, ya que corresponde a los temas asumidos por cada uno de los actores.

3.2 Enfoque cualitativo

En cuanto al enfoque cualitativo, se encuentra el aporte dado por Eisner (1998) quien ve su importancia en los resultados que se pueden obtener de su aplicación a partir de este criterio, este autor destaca seis rasgos que hacen posible un estudio cualitativo:

- se encuentran enfocados, siendo en este caso hacia la educación escolar;
- tiene que ver con la participación activa del investigador como sujeto activo de la misma, es decir involucrado dentro la investigación;
- es de carácter interpretativo;
- utiliza un lenguaje expresivo, lo que significa poner, dentro del discurso, un lenguaje que permita identificarse con el lector, es decir que el texto tenga voz;
- centrada en aspectos concretos; y,

- toma como principales criterios de validez la coherencia, la intuición y la utilidad instrumental.

Otra característica que aporta al enfoque cualitativo según Hernández et al. (2010) quienes señalan que es un proceso de tipo inductivo (de particular a lo general), recurrente, tiene capacidad para analizar múltiples realidades subjetivas y que no es secuencial.

En cuanto a las principales bondades, estos autores señalan la profundidad de los significados que surgen de la investigación, la amplitud de los resultados que se pueden obtener, la riqueza interpretativa de la información recolectada y la capacidad de contextualizar el fenómeno analizado. En el presente estudio se asume el estudio de los discursos de las tres administraciones distritales, del MEN y de los organismos multilaterales para determinar cuáles son las principales cualidades que surgen del discurso que están presentando.

Sobre la aplicación del Análisis Crítico del Discurso (ACD) propuesto por Van Dijk (1999) vale señalar que aporta las herramientas metodológicas que permiten establecer una investigación analítica del discurso, pero enfocada críticamente, lo que indica que dentro de sus criterios está la necesidad de identificar en qué parte de dichos discursos existe abuso del poder social, dominio y desigualdad.

Esto significa que el investigador toma partido al momento de hacer el análisis sistemático del discurso, lo cual es compatible con el enfoque cualitativo, en la medida que toma en cuenta la “voz” del investigador y no una aparente objetividad, la cual no existe. La elección del ACD obedece principalmente a que aporta las herramientas metodológicas que permiten abordar los discursos, a partir de unas categorías bien definidas que se encuentran directamente relacionadas con el enfoque cualitativo, ya que no se utilizará para el análisis cuadros estadísticos u otra herramienta de enfoque cuantitativo.

En definitiva, la aplicación de la metodología ha señalado los momentos que han facilitado el abordaje contextual, teórico y normativo sobre el fenómeno objeto de estudio, así como la definición de los instrumentos para la revisión y análisis sistemático de la información, documental. A manera síntesis del proceso se ha alcanzado lo siguiente:

- La construcción de los referentes contextuales, teórico conceptuales y normativos que han permitido el reconocimiento del panorama distrital sobre las políticas públicas para la primera infancia, la educación inicial y el desarrollo infantil, vistos desde una plataforma más amplia, esto es, desde el marco nacional e internacional y su incidencia en el proceso de formulación e implementación de las políticas educativas y lineamientos que orientan la práctica educativa en el Distrito capital.
- Definición de los actores que serán objeto de abordaje para la recolección de información y sobre éstos proceder a la fase de análisis.
- Identificación de los documentos que recogen las políticas, orientaciones y lineamientos en materia de primera infancia y educación inicial, promulgados por los respectivos actores, los cuales fueron revisados y analizados.
- Diseño de la “Matriz general del ACD de actores internacionales, nacionales y distritales” (ver Anexo A) para la aplicación e identificación de los criterios o elementos propios del ACD en cada uno de estos (organismos multilaterales, MEN y administraciones del Distrito).
- Elaboración de la “Matriz de Análisis de las Administraciones Distritales 2004 – 2012” (ver Anexo B) para caracterizar e identificar los discursos que subyacen en los planes de desarrollo de cada alcalde y a la vez reconocer los elementos que

orientan la acción educativa para la primera infancia y la educación inicial en el distrito.

- Elaboración de la “Matriz de identificación y análisis de los enfoques en los organismos multilaterales y el MEN”, en relación con la educación inicial (ver Anexo C), para caracterizar los discursos relacionados con las políticas educativas que son referentes contextuales (internacionales y nacional) para el nivel distrital.

Se considera que el proceso metodológico ha marcado debidamente la ruta de actuación para llevar a cabo el presente estudio documental y continuar avanzando hacia el análisis documental y conclusiones respectivas.

4. Análisis del discurso sobre la educación inicial en Bogotá

Hacer un análisis sistemático sobre los principales componentes que hacen parte del universo discursivo relacionado con la educación inicial en Bogotá, implica necesariamente ampliar su contexto local e involucrar no sólo su articulación con el contexto nacional, sino con los discursos que surgen desde instancias internacionales como la UNESCO, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras entidades que tienen fuerte influencia en la política pública educativa.

En este sentido, los hallazgos que a continuación se presentan, se construyeron bajo la metodología del ACD, la cual se dividió en la identificación y análisis de los siguientes elementos que constituyen el discurso: Organismo o entidad que emite el discurso, relaciones de poder o dominación de quien hace el discurso, ubicación histórica y contextual de quien hace el discurso, principales macroestructuras semánticas y su significado local, contexto local del discurso, modelo de acontecimiento e ideología que soporta el discurso analizado. Previo al abordaje de cada uno de estos elementos presentes en los discursos, se hace una breve caracterización de la organización de la educación inicial en Bogotá, a fin de comprender el contexto en el cual ‘aterriza’ todos y cada uno de los discursos.

4.1 Organización de la educación inicial en Bogotá

La educación inicial en Bogotá se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, la cual hace parte del Despacho del Secretario de Educación de la Secretaría de Educación del Distrito como una Subsecretaría (Ver Figura 2). Esta Subsecretaría está al frente

de los diversos sectores de la educación, siendo específicamente uno de ellos la Dirección de Educación Preescolar y Básica, de la cual hace parte la educación inicial.

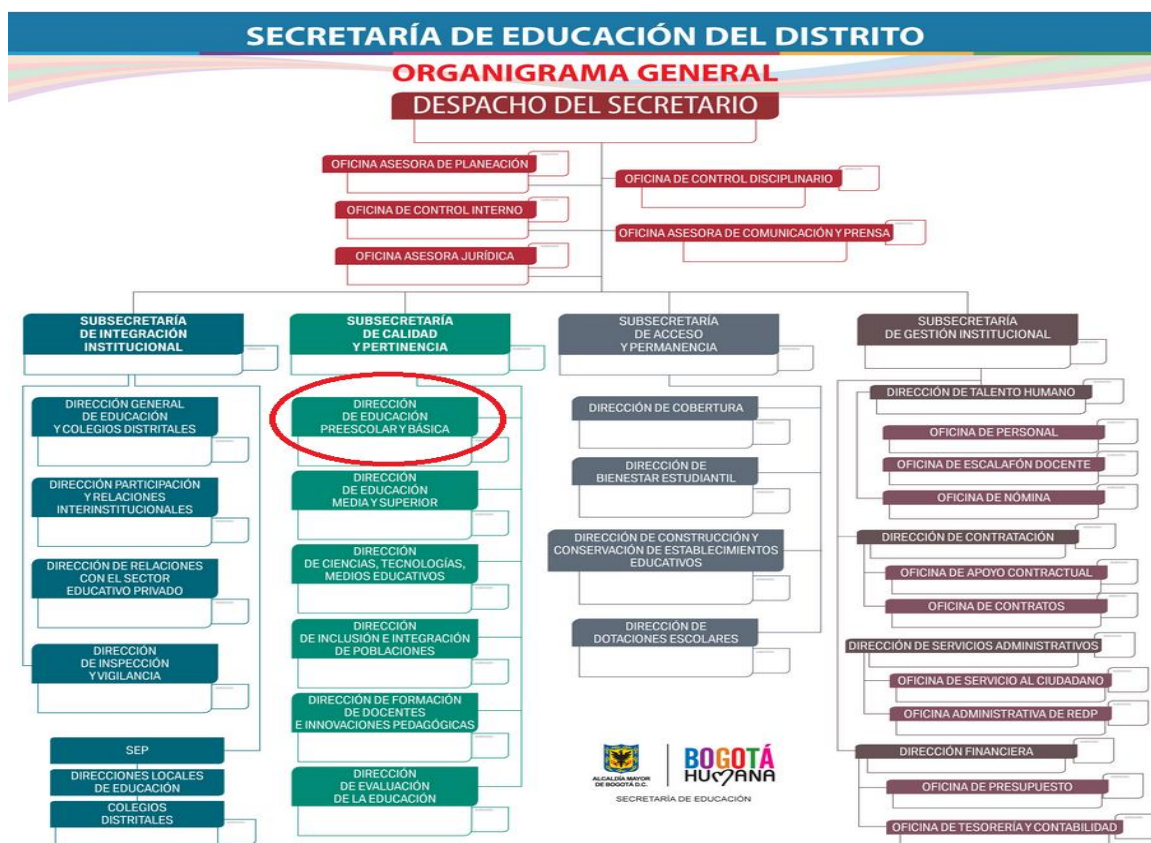


Figura 2. Organigrama de la Secretaría de Educación del Distrito.
Fuente: Secretaría de Educación del Distrito, 2013, p. 1.

La importancia de esta oficina radica, entre otros aspectos, que tiene en sus manos la responsabilidad de evaluar de forma integral la calidad de la educación que se viene impartiendo por parte de la Administración Distrital, a la vez que le permite crear equipos de trabajo para mejorar los procesos de reorganización curricular, de tal manera que se encuentren acordes con la legislación nacional, local y el mismo Plan de Desarrollo implementado y aprobado por el Concejo de Bogotá.

Finalmente, a través de esta Subsecretaría se crea toda la dinámica de información y comunicación de la Secretaría de Educación, cuyo fin es, como se ha mencionado, mejorar los niveles de calidad en la educación: “La Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, en cabeza de su Dirección de Evaluación de la Educación, cuenta con el subsistema de información y comunicación, en la página web de la red académica de la SED, para divulgar una serie de documentos, publicaciones, aplicativos, normatividad, protocolos de aclaración de procedimientos, información de contacto y enlaces de interés en torno al tema de la evaluación educativa como sistema integral para el mejoramiento de la calidad educativa” (SED, 2011, p. 93).

4.2 El discurso que se promueve a través de los organismos multilaterales

4.2.1 Banco Mundial.

4.2.1.1 Ubicación histórica.

Es preciso señalar que su origen data del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo se vio abocado a una crisis de pobreza, lo que requirió por parte de la ONU de buscar una fuente de asistencia financiera que permitiera a los países en desarrollo lograr el objetivo de la superación de la pobreza. Esta creación se dio en la Conferencia de Bretton Woods en New Hampshire (Estados Unidos) y se constituyó con las contribuciones de sus miembros fundadores, caracterizados por ser los países más ricos (Dennis y Zuckerman, 2006). La naturaleza del Banco Mundial es crediticia principalmente, teniendo en la actualidad tres ramas principales:

- 1) El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF), que ante todo proporciona subsidios y préstamos a países de renta media;²³
- 2) La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que otorga subsidios y préstamos a países de bajos ingresos; ²⁴ y

3) La Corporación Financiera Internacional (CFI), que se dedica a fomentar la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, otorga préstamos, capital accionario, financiamiento estructurado e instrumentos de gestión de riesgos (Dennis y Zuckerman, 2006, p. 3).

4.2.1.2 Relaciones de poder.

Al ser una entidad adscrita a la ONU, las recomendaciones que emiten le permite ocuparse de temas como la educación, la salud, las finanzas, las cuales tienen el carácter de ser obligatorias, tal como lo expresan varios autores, entre los cuales se destaca Dávalos (2003), quien dice que el “Banco Mundial, siempre busca un mínimo de legitimidad, una apariencia de consenso, un simulacro de democracia” (p. 4). En el mismo sentido se orienta el aporte de Torres (2000), quien pone en duda si realmente son recomendaciones o imposiciones, señalando al respecto que las opciones que impulsa el BM terminan por ser imposiciones, pues si estas no se cumplen, impide que los estados accedan a los créditos que necesitan.

4.2.1.3 Modelo contextual.

El discurso base sobre los fundamentos del FMI se encuentra en el Convenio Constitutivo del FMI, ya que tiene la visión con respecto a la educación, luego es el documento base en la presentación de los diferentes proyectos desarrollados por el FMI. A este artículo se suma el documento escrito por Hillman y Jenkner (2004), quienes hacen análisis sobre la educación de los niños en los países pobres, lo que permite tener una perspectiva sobre el sentido de la educación en estos contextos.

4.2.1.4 Macroestructuras semánticas y significado local.

Parte del discurso del Banco Mundial se considera orientado hacia los proyectos y programas de educación y salud a nivel mundial, los cuales se encuentran enfocados al ámbito

económico: “De acuerdo a importantes evidencias, los niños que reciben un sano y estimulante comienzo en la vida, quedan mucho mejor capacitados para superar la pobreza. La estimulación temprana aumenta la capacidad intelectual, social y física de los niños pobres. Además, al fortalecer las habilidades individuales, se logra incrementar las reservas de capital humano en los países y se promueve el crecimiento económico de los próximos años” (Banco Mundial, 2012, p. 1).

La base del discurso educativo del BM se centra en subrayar la importancia de la educación como parte esencial para la productividad de sociedad, puesto que aquella hace más responsable al individuo. El BM mantiene un discurso que busca imponer un mandato, basado en su poder, y no tanto unas sugerencias, ya que habla con propiedad de que sus estudios o los resultados de sus estudios exigen que se tomen decisiones: “Es importante examinar el efecto de esos pagos en la educación en los países pobres antes de determinar si deben continuar, reformarse o prohibirse” (Hillman y Jenkner, 2004, p. 12).

El análisis de las causas de la baja demanda de educación se fundamenta en aspectos muy subjetivos que no tienen sustento en algún estudio, sino que se da con fundamento en determinadas percepciones, que no son sino verdades de Perogrullo: “Es triste, aunque no sorprendente, el hecho de que en la mayor parte de los países de bajo ingreso es mucho menos probable que los niños de familias pobres asistan a la escuela que los niños de familias en mejor situación económica”; “El cobro de los servicios educativos puede elevar la calidad de la educación, motivando a los padres a pagar por la de sus hijos cuando antes no querían hacerlo”; “Además, cuando los padres deben pagar la educación de sus hijos, es más probable que vigilen el desempeño de los maestros para estar seguros de que se justifica el gasto en que incurren, y se crea así un círculo virtuoso”.

A lo largo del discurso se busca demostrar que existe una relación positiva entre la calidad de la educación y el costo de los servicios educativos, es decir que entre más se cobre por el servicio mejores serán los resultados, lo que es ya un incentivo para la ampliación y valoración de la educación privada, frente al menosprecio de la pública. Asimismo, afirman Hillman y Jenkner (2004), sin ningún tipo de soporte estadístico, que el hecho de hacer cobros por servicios educativos permitirá superar las diferencias entre las poblaciones urbanas y rurales, luego existe una visión negativa por parte del BM respecto de la educación gratuita, ya que esta llevaría a que no se preste una educación de calidad.

Es claro entonces que el BM busca fortalecer los procesos educativos, pero conforme a la política económica que están impulsando, de ahí que los análisis que hace y la conveniencia de apoyar o no a un Estado, depende fundamentalmente de que sigan las ‘recomendaciones’ que emite la entidad, pues de lo contrario se negarían a girar los recursos respectivos, los cuales entran bajo la figura de “asistencia”, la cual puede ser de tipo técnico o económico: “Se aboga por un considerable incremento de la asistencia para el desarrollo, especialmente para hacer frente a problemas de educación y salud” (Banco Mundial, 2002, p. 2).

El fundamento para la política económica asumida por el Banco Mundial se encuentra orientado básicamente hacia los países en desarrollo, principalmente hacia el crecimiento económico que es el objetivo de esta entidad: “En los países en desarrollo que más se han beneficiado a través de su integración en la economía mundial se ha logrado una evolución notablemente positiva en cuanto a educación primaria y mortalidad infantil, lo que indica que muchos países han efectuado inversiones en servicios educativos y sanitarios que permiten a los pobres recoger los beneficios del crecimiento económico” (Banco Mundial, 2002, p. 5).

Se entiende entonces que el discurso del BM establece una relación directa entre el crecimiento económico y la educación, subrayando que la mejoría en la calidad de la educación es posible gracias a las políticas económicas que implementen, las cuales se basan en la globalización como elemento que lo propicia: “Dado que la integración global hace que los salarios estén estrechamente relacionados con los niveles de educación y capacitación de los trabajadores, sistemas de educación adecuados constituyen un factor clave para el éxito en la economía global” (Dollar, 2005, p. 44). Lo dicho por este director del BM, muestra el creciente interés de los organismos multilaterales por ‘apoyar’ los proyectos que mejoren el acceso a la educación en las últimas décadas, el cual se traduce en el otorgamiento de créditos a estados o regiones, que sin duda elevan el nivel de endeudamiento.

Asimismo, las políticas educativas globalizadoras son una parte de la concepción neoliberal que viene implementando el Banco Mundial, el cual se sustenta en la integración mundial del comercio, sin límites ni regulación, como la única vía para la superación de la pobreza:

La mejor forma de hacer frente a los cambios ocasionados por la integración internacional de los mercados de bienes, servicios y capitales, es ser francos y abiertos hacia ellos. Como se señala en esta serie de reseñas informativas, la globalización genera oportunidades, pero también ocasiona riesgos. A la vez que aprovechan las oportunidades de mayor crecimiento económico y el mejor nivel de vida que trae consigo una mayor apertura, las autoridades a cargo de formular políticas –en el ámbito internacional, nacional y local– también enfrentan el desafío de mitigar los riesgos para los pobres, vulnerables y marginados, y de aumentar la igualdad y la inclusión (Banco Mundial, s.f., p.2).

El camino planteado por esta entidad supone entonces que los mejores niveles de vida dependen de las políticas económicas que se implementen, que, además de estar enfocadas en la globalización económica, permitan mitigar los riesgos que se pueden presentar en sectores pobres de la población.

4.2.1.5 Modelo de acontecimiento.

Es un modelo economicista en tanto busca como fin en la educación mejorar la competitividad económica en los países, lo que le exige hacer prescripciones y ‘recomendaciones’ sobre el deber ser de la educación en los países de la región.

4.2.1.6 Ideología.

Neoliberal, la cual se caracteriza por la liberación de las restricciones, eliminación de restricciones cambiarias y un enfoque educativo centrado en formar ciudadanos para el trabajo y la productividad: “Cuando un niño no puede adquirir los conocimientos básicos necesarios para funcionar como miembro responsable y productivo de la sociedad, pierde toda la sociedad, además de lo que pierde ese niño” (Hillman y Jenker, 2004, p. 21).

4.2.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.

4.2.2.1 Ubicación histórica.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico creado por los 30 países más industrializados y basados en la economía de mercado. Su objetivo es asumir el análisis y manejo socioeconómico que ha generado el proceso de la globalización. Esta entidad fue creada en 1947 bajo los lineamientos de los Estados Unidos y Canadá con el fin de guiar la “coordinación del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial” (OCDE, 2013, p. 2).

4.2.2.2 Relaciones de poder.

Esta iniciativa se ha venido fortaleciendo de forma permanente, siendo una de las entidades con mayor influencia en temas económicos, educativos, tecnológicos y medioambientales, debido a que los países miembros son en su mayoría desarrollados (Alemania, EEUU, Finlandia, Suiza, Corea, Dinamarca, Reino Unido, Portugal, Chile y México).

En el campo educativo ha impulsado la aplicación de pruebas estandarizadas a nivel internacional, en el que no sólo los estudiantes son evaluados, sino que de paso se evalúa la política educativa de los países de donde provienen. Esto es evidente en Colombia, que en las últimas pruebas realizadas por esta entidad, las pruebas PISA¹⁹, Colombia se encuentra en los últimos lugares, tal como sucede con países en desarrollo que han aplicado estas pruebas (El Espectador, 2013), lo que ha hecho que el gobierno de Santos plantee una reevaluación sobre las políticas públicas de educación que se están aplicando hasta el momento.

4.2.2.3 Modelo contextual.

Representa el discurso directo de la OCDE, Dirigido a un programa para un país en desarrollo (México), pero con cobertura regional (América Latina). Cuyo interés por fomentar la educación de calidad, enfocada hacia la economía y la movilidad social. A este discurso se suma el documento en el que se expresa cuál es la misión y objetivos de la OCDE en los campos de la economía, lo social y lo tecnológico.

4.2.2.4 Macroestructuras semánticas y significado local.

Subyace en el discurso de la OCDE la idea de la escuela como una empresa, de ahí la importancia a la gestión corporativa y a la autonomía que dan a los directores de las escuelas, que es el elemento que más ha marcado los cambios en la dirección de las escuelas: “La OCDE está a la vanguardia (...) para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y

¹⁹ Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

preocupaciones del mundo actual (gobierno corporativo, economía de la información, envejecimiento de la población)” (OCDE, 2010, p. 2).

Identificar el tipo de discurso de la OCDE para la educación inicial, implica asumir inicialmente cuál es la filosofía en la que se inscribe este organismo, tal como se muestra a continuación:

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales (OCDE, 2010, p. 1).

Tal como se muestra, la OCDE tiene como aspectos centrales de su política la economía, lo social y lo tecnológico, pero al mirar a los países bajo una misma medida lo que hace es desconocer las diferencias sustanciales que se encuentran presentes en cada uno de los países (países desarrollados y países en desarrollo evaluados bajo una misma lupa), lo que a juicio de Alaníz (2008), es incongruente:

En diversos foros se reconoce la necesidad de una distribución equitativa de recursos para fortalecer las capacidades de municipios y regiones en materia educativa; de enfocar la política educativa como un asunto de conjunto de gobierno y sociedad, pero cabalmente no se establecen los mecanismos de concreción de estos aspectos. Sin embargo, con

respecto a la reorientación del financiamiento, encontramos que ni es congruente con las prácticas de subsidios a la educación superior en los países industrializados, ni la comparación entre los miembros de la OCDE resulta un indicador adecuado (p. 13).

El modelo educativo propuesto por la OCDE va orientado a la mejora del desempeño de los estudiantes, luego se enfoca hacia la eficacia de la escuela pero únicamente desde el ámbito cognitivo, dejando por fuera la interacción social, la problemática social, que está ausente en todo el discurso. En este sentido la formación se orienta básicamente hacia el desarrollo de habilidades y conocimientos a fin de lograr todo su potencial cognitivo, pero hasta ahí no más, puesto que no se habla de una transformación de la sociedad, sino de crecimiento económico que no es lo mismo: “México necesita desarrollar una estrategia educativa a largo plazo para garantizar un nivel general de habilidades y conocimiento más alto (...) garantizará un crecimiento económico y mejores condiciones de vida” (OCDE, 2010, p. 4).

Cree la OCDE que una educación de calidad requiere de una serie de estándares educativos, acompañados de mayor autonomía a los directores de los centros escolares, pero acompañado de formación de calidad para los docentes. Reforzar la importancia del papel que juegan los docentes (determinar estándares claros de la práctica docente, garantizar la formación inicial docente de alta calidad, profesionalizar la selección, contratación, evaluación de los docentes).

Para la OCDE es claro que la implementación de la política educativa no debe quedar en manos de los docentes, sino de actores políticos, universitarios y el sector privado principalmente. Si bien se nombra a la sociedad civil, esto se hace de forma genérica, pues no hace explícito el hecho de que hay organizaciones que las representan, luego estas deberían hacer parte, pero no lo ponen en evidencia en el discurso. El objetivo educativo es claro:

aprovechamiento de las oportunidades económicas y la movilidad social de la población (Estos elementos son esenciales en el modelo neoliberal).

Ahora, la cooperación de la que se habla no tiene otro sentido más allá de fortalecer la economía neoliberal actual, a través de la creación de mecanismos que apoyen la construcción de un ‘capital humano’, es decir de la fuerza de trabajo orientada hacia la producción y la economía de mercado, tal como se evidencia en el hecho de que no critica el modelo actual de la economía, sino que sus actividades se orientan permanentemente en cómo fortalecerlas, tal como lo expresan cuando se refieren, por ejemplo, a las recomendaciones que le hacen a México para el sostenimiento de su economía:

- En el corto plazo, mantener una política monetaria de estímulo en vista de la debilidad de la demanda interna, la gran capacidad instalada ociosa y las moderadas perspectivas de inflación. Favorecer una política presupuestaria prudente, dada la previsible disminución de la producción petrolera, de la que hoy depende una muy alta proporción de los ingresos fiscales.
- Ampliar la base fiscal eliminando los subsidios, exenciones, excepciones y privilegios fiscales ineficaces y mejorando los incentivos para operar en la economía formal; revisar la eficiencia del gasto y eliminar los subsidios a la energía.
- Continuar la redistribución de los recursos educativos hacia gastos no salariales y examinar los incentivos para que los profesores mejoren la calidad y resultados de la enseñanza.
- Seguir fortaleciendo la ley de competencia mediante la aprobación en el Senado de la actual iniciativa de reforma y facilitar la aplicación efectiva de los cambios propuestos.

- Aumentar la efectividad y ejecución de las regulaciones que impulsan y mejoran la competencia y el acceso a los mercados; eliminar los obstáculos a la inversión privada en los sectores de la electricidad y la telefonía fija, y reforzar la simplificación de la regulación de las empresas (OCDE, 2010, p. 39).

Si bien la cita es extensa, no existe en ella crítica alguna al modelo económico, sino que *contrario sensu*, le hace recomendaciones para que fortalezca el nivel de competitividad, planteando la eliminación de subsidios que ellos consideran *ineficaces* (incluyendo el de la energía que sin duda afecta principalmente a los sectores pobres, tal como lo confirma Alcántara (s.f.)), pero a la vez planteando incentivos para el manejo de la economía.

La posición de la OCDE se enfoca entonces en que la inversión que hagan los estados se oriente hacia el crecimiento y empleo inclusivos aún en épocas de crisis económicas: “Mientras que el espectro de otro declive económico amenaza en algunos países y ya es una realidad en otros, los resultados de la edición de este año pueden ser especialmente relevantes para dicha tarea²⁰. Invertir en personas, en sus competencias y en su educación es la clave para un crecimiento y un empleo inclusivos, es la clave para el éxito de las economías, de las sociedades y de sus ciudadanos” (OCDE, 2012a, p. 16). Pero, es importante señalar que este concepto de empleos inclusivos se orienta más hacia la economía de mercado, más que al desarrollo real e integral de cada uno de los estados.

En el camino de la recuperación económica, la educación se ha convertido en un elemento central de las estrategias de crecimiento de los países de la OCDE. Para ser eficaces en el largo plazo, las mejoras en la educación necesitan garantizar el acceso de todos los estudiantes a una educación temprana de calidad, que permanezcan en el sistema al menos hasta el final de la

²⁰ La tarea de mejorar la economía.

educación media superior, y que reciban las habilidades y conocimientos que necesitarán para una integración social y al mercado laboral eficaz” (OCDE, 2012b, p. 4).

Tal como se puede leer, para este organismo internacional existe una íntima relación entre el crecimiento de la economía y la educación, sin tener en cuenta aspectos relacionados con temas esenciales como formación integral, la cultura y la educación en contextos más específicos de cada uno de los países. Aquí el concepto de mercado laboral eficaz se da bajo el entendido de que la educación que se ofrezca debe generar la creación de un ‘capital humano’ acorde con la economía de mercado a nivel mundial. Autores como Alaníz (2008) expresan que el fundamento ideológico y político de esta entidad se encuentra en el neoliberalismo, ya que considera que este modelo es el ideal para el desarrollo del mundo.

4.2.2.5 Modelo de acontecimiento.

Es un modelo economicista desde sus orígenes, cuyo sentido está dado por mejorar las condiciones económicas de quienes hacen parte de la entidad, a la vez que inciden y plantean políticas en varios sectores de la sociedad, siendo uno de ellos el tema educativo.

4.2.2.6 Ideología.

El modelo en el cual se sustentan es el neoliberal, el cual consideran como un modelo viable en el marco de la globalización, que es utilizada como una de las principales herramientas para el desarrollo de la economía mundial.

4.2.3 Fondo Monetario Internacional – FMI.

4.2.3.1 Ubicación histórica.

El FMI fue creado al mismo tiempo que el BM en la Conferencia Internacional de Bretton Woods en 1944, con el fin de superar los problemas de la Segunda Guerra Mundial y la depresión que se vivía de la posguerra.

4.2.3.2 Relaciones de poder.

Esta entidad fue suscrita inicialmente por los 29 países con las mejores condiciones económicas y de desarrollo, lo que permitió fijar las políticas del Fondo conforme al interés de desarrollar y fortalecer el modelo capitalista. Las decisiones se basan en el nivel de contribución económica de cada uno de los países (EE UU tiene el 17,1%). Las cuotas, al igual que las decisiones, dependen del tamaño de la economía del país (El G7 tiene el 72% de las cuotas), a lo que se suma que el FMI es el tercer mayor tenedor oficial de oro del mundo (FMI, 2014), lo que le permite establecer mecanismos de presión a todos los países, dependiendo del interés que se persiga.

Así, la recientemente creada institución pudo operar sobre la base de la ley estadounidense. Desde ese momento imperó en el mundo la ley del principal acreedor y dueño de las reservas, y es la ley que rige en la mayor parte de las transacciones financieras internacionales desde la Segunda Guerra Mundial (Ugarteche, 2010, p. 21).

Para una mejor comprensión del FMI, es preciso detenerse en las funciones que tiene el Sistema de cuotas, puesto que define cuatro aspectos básicos como son: la cantidad de recursos financieros que los países aportan al FMI, la cantidad de recursos que pueden retirar del FMI, el poder de voto en las decisiones institucionales y la participación de cada país miembro en las asignaciones de Derechos Especiales de Giro (DEG) (González, 2009). De esta composición el 72% corresponde al Grupo de los siete (G7) que son los países más desarrollados, mientras que el 28% restante se encuentra en 177 países, lo que muestra las grandes desigualdades en la toma de decisiones del FMI.

4.2.3.3 Modelo contextual.

El documento base es el informe que hace el FMI cada año, señalando las perspectivas que hay para la economía, pero asumiendo de igual forma la incidencia de varios factores, siendo uno de ellos la educación. El interés o intencionalidad es hacer el análisis coyuntural de la economía para justificar la actual política de apertura y eliminación de las barreras comerciales como un mecanismo para hacer crecer la economía.

Para juzgar la tendencia del mercado, toman como base los datos e información estadística propia del movimiento de la economía mundial, luego no hay forma de cuestionar varias de las cifras mencionadas, pues las mismas obedecen a fuentes propias que no son justificadas. Para el FMI la IED no es la causa de la desigualdad, sino un estímulo para una mayor distribución equitativa del ingreso.

Otro de los discursos es el realizado por Eric Hanushek (2005), quien es uno de los autores que escribe en la revista Finanzas & Desarrollo del FMI. En dicho discurso se sustenta la postura del FMI, cuyo interés está centrado en establecer una relación entre las evaluaciones internacionales (matemáticas y ciencias exactas) y el crecimiento económico.

4.2.3.4 Macroestructuras semánticas y significado local.

Bajo estas relaciones de poder, el discurso desarrollado por el Fondo Monetario Internacional se encamina en términos similares a la OCDE y el BM en el entendido de que el papel de la educación está ligado principalmente a las políticas de la economía de mercado a nivel mundial, es decir hacia la flexibilización laboral, desregulación de los mercados internos y recorte o eliminación del gasto público; que en su conjunto se orientan hacia la productividad:

“Más bien, el objetivo de política económica debería ser proporcionar educación y otros servicios sociales (como un sistema de atención de la salud asequible o un sistema de

pensiones a un costo razonable) para asegurar que el mayor número posible de personas puede encontrar y mantener un empleo de productividad alta” (Fondo Monetario Internacional, 2007, p. 159).

El discurso del FMI en materia educativa está enfocado en la promoción de reformas educativas orientadas a formar trabajadores competentes en la actual economía, que dicen se basa en el conocimiento y pone en la misma balanza el tema del acceso a la educación con las oportunidades económicas y financieras.

Es explícito para el FMI que la educación se oriente a que los trabajadores tengan oportunidades de acceso a la nueva economía globalizada, es decir que se encuentren calificados para ser competitivos en el mercado laboral, de ahí que los beneficios de la globalización son posibles si se reducen las barreras comerciales y se amplía el acceso a la educación. Estos dos serían los principales criterios: “Las reformas orientadas al fortalecimiento de la educación y la capacitación contribuirán a garantizar que los trabajadores tengan las calificaciones necesarias para contribuir a la nueva economía mundial basada en el conocimiento” (FMI, 2007, p. 148).

Para el FMI la situación de la desigualdad no está dada por la Inversión Extranjera Directa, ya que esta lo que ocasiona es impulsar y motivar un mayor acceso a la educación que permitirá una mayor equidad en el ingreso de los trabajadores. De igual forma, la desigualdad se explica que es ocasionada por factores o circunstancias locales, pero sin que exista evidencia que su causal esté dada por el tema de la IED: “El impacto de aumento de la desigualdad de la apertura comercial —sobre todo a través de la inversión extranjera directa (IED)— y el Progreso tecnológico parecen operar a través de canales similares al acrecentar la prima por nivel de calificación de la mano de obra más que limitar las oportunidades de desarrollo económico. Por

lo tanto, la ampliación del acceso a la educación está vinculada con una distribución más equitativa del ingreso en promedio” (FMI, 2007, p. 146).

Asimismo, en el estudio de Hanushek (2005), también subyace el interés por encontrar una relación entre la educación y el crecimiento económico, tomando como base las evaluaciones educativas internacionales, cuyos mejores resultados se encuentran en los países desarrollados. Se habla entonces de una educación situada en el crecimiento económico nacional, basado en la economía global, como la única forma para mejorar el nivel de calidad del conjunto de la sociedad. Asimismo, señala que se debe tener en cuenta otro de los factores como es el régimen de propiedad privada, el cual se debe garantizar a través de una regulación interna que lo posibilite y fortalezca:

Aunque el capital humano es importante no es el único factor que determina el funcionamiento de la economía. No cabe duda de que el efecto de características básicas, por ejemplo, un régimen establecido de derechos de propiedad, límites sobre la injerencia del Estado mediante impuestos y reglamentación, y la apertura de los mercados laborales y de productos, es enorme. Probablemente no sea positivo fomentar el rendimiento escolar en una economía incapaz de aprovecharlo (Hanushek, 2005, p. 16).

Tal como se señaló en los dos organismos multilaterales ya mencionados, la productividad se encuentra ligada a los compromisos educativos que permiten el fortalecimiento del capital humano: “Nadie duda que el capital humano, caracterizado por un mejor estado de salud y mayores niveles educativos, es un elemento esencial para mantener el crecimiento de la productividad, lo que, a su vez, fomentará un crecimiento económico de amplia base en los países en desarrollo” (Baldacci, Clements, Cui y Gupta, 2005, p. 20). Si bien este punto es básico en la actual economía de mercado, pero deja por fuera, como ya se ha dicho, aspectos que son

esenciales en la vida de los pueblos, como son los temas relacionados con la cultura, la identidad y la multiculturalidad, que están presentes en la cotidianeidad de las niñas y niños en América Latina.

Esta posición de los organismos multilaterales, bien a través de la concesión de créditos o de apoyo técnico es visto por algunos estados de América Latina, de forma positiva y acrítica, tal como se expresa v. gr. por el gobierno de Perú: “La cooperación técnica y financiera de los organismos internacionales (...) que contribuyen sea con nosotros o a través de su apoyo a otras instituciones, o directamente en el campo, constituyen también un elemento valioso para el desarrollo de los programas y proyectos del nivel, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida y el aprendizaje de las niñas y niños de nuestro país” (MEN República de Perú, 2003, p. 7). Esta postura es igualmente asumida por el MEN en Colombia, que ve este tipo de ‘cooperación’ un avance y logro para la Administración, como el obtenido durante el 2011, en los que el Ministerio recibió más de \$75 mil millones de pesos por cooperación técnica y financiera (MEN, 2011).

4.2.3.5 Modelo de acontecimiento.

Este es un modelo claramente economicista, en el que la problemática presente en sectores como salud y la desigualdad social es posible resolver a través de programas educativos y apoyo a los sectores más pobres.

4.2.3.6 Ideología.

Esta es una de las entidades que con mayor fuerza apoya el modelo neoliberal, en el que las políticas económicas asumidas a nivel global, como la IED, no son las causales de la crisis del mundo, sino parte de su solución. La educación es entonces la principal herramienta para superar las relaciones de inequidad, sin que ello implique cambiar el modelo económico vigente.

En síntesis, se puede entender que el enfoque dado por los organismos internacionales ya analizados, diseñan las ‘recomendaciones’ que deben seguir los estados ‘beneficiarios’ de los créditos o ayuda técnica aprobada, se orienta no sólo y específicamente a la actual concepción de desarrollo, que es básicamente enfocada hacia la globalización con apoyo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), sino a dar respuesta total a la economía de mercado, que se supone es la base de la productividad. Si bien en la etapa de educación inicial no es tan evidente y expresa la necesidad de formar hacia este objetivo, la intencionalidad que muestra el discurso sí obliga a pensar en ello, puesto que al estar articulada a los otros niveles educativos, el Estado se ve obligado a diseñar un currículo coherente a lo largo de todo el ciclo educativo. Finalmente, tal como se pudo leer en estos documentos, estos organismos evitan o excluyen el tema cultural, que es esencial en la construcción de identidad, de ahí que extrañe que no se mencionen aspectos básicos en contextos multiculturales de América Latina como es la educación bilingüe, pero no bajo la concepción del aprendizaje del inglés – español, sino de las lenguas propias de cada una de la culturas indígenas y afro que todavía sobreviven.

4.2.4 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO.

4.2.4.1 Ubicación histórica.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, tiene su origen en 1946, en el seno de la ONU, como un organismo especializado cuyo objetivo es contribuir con la paz mundial a través del desarrollo y fortalecimiento de la educación, la ciencia y la cultura. Este organismo fue fundado por 37 países, estableciendo los siguientes elementos de la misión en el sector educación:

- Asumir un liderazgo internacional en la creación de sociedades del aprendizaje que otorguen oportunidades de educación a toda la población;
- Entregar conocimientos especializados y fomentar la creación de alianzas encaminadas a fortalecer el liderazgo y la capacidad nacional para ofrecer una educación de calidad para todos.
- El trabajo de la UNESCO es el de un líder intelectual, un mediador honesto y un centro de intercambio de ideas, que busca impulsar el avance de tanto los países como la comunidad internacional en la consecución de estos objetivos.
- La UNESCO facilita el desarrollo de alianzas y contribuye a monitorear el avance de la educación, en particular a través de su publicación anual (UNESCO, 2007b, p. 1).

4.2.4.2 Relaciones de poder.

Este organismo tiene un liderazgo internacional en materia de políticas educativas, ya que es el que lidera todas las propuestas educativas impulsadas desde el seno de la ONU, de ahí que se caracteriza por ser líder intelectual para el intercambio de ideas. El hecho de que Colombia se encuentre asociada a la ONU, las evaluaciones y propuestas deben ser tomadas con bastante seriedad, lo que significa que tiene un alto nivel de dominio del sector educativo.

4.2.4.3 Modelo contextual.

El contexto en el que se desarrolla el discurso tiene que ver con el Foro Mundial sobre Educación en Dakar en el año 2000 en el que se plantean los objetivos en educación hasta el año 2015, luego la validez del discurso radica en que se hace un análisis sobre la situación mundial de la educación, se plantean los 6 objetivos para este sector y los compromisos asumidos por cada una de las regiones (América Latina y el Caribe). Por eso el documento emitido se llama

“Marco de acción de Dakar”, porque busca establecer los criterios y estrategias de la política emitida por la UNESCO de Educación para todos (EPT).

4.2.4.4 Macroestructuras semánticas y significado local.

Uno de los principales objetivos promovidos por la UNESCO en el actual contexto mundial, se encuentran definidos en el “Marco de Acción de Dakar 2000”, el cual estableció seis objetivos principales orientados hacia una “educación para todos”, en el que la educación inicial es el primer objetivo planteado: “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”. El fundamento de este objetivo se encuentra en que es en este período en el que se sientan las bases que permiten no sólo un desarrollo adecuado, sino que se fortalece la capacidad de aprendizaje que influirá a lo largo de la vida. En este ámbito de educación inicial, el discurso se centra en que las políticas se deben orientar hacia una visión integral y contextualizada, pero basada en que sea de alta calidad:

Desde la primera infancia y a lo largo de toda la vida los educandos del siglo XXI requerirán el acceso a servicios de educación de alta calidad, que respondan a sus necesidades y sean equitativos y atentos a la problemática de los géneros. Esos servicios no deben generar exclusión ni discriminación alguna. Como el ritmo, el estilo, el idioma o las circunstancias de aprendizaje nunca serán uniformes para todos, deberían ser posibles diversos enfoques formales o menos formales, a condición de que aseguren un buen aprendizaje y otorguen una condición social equivalente (UNESCO, 2000, p. 12).

La visión que tiene la UNESCO (2013) de la educación inicial, a nivel mundial, se centra primero en su acceso y cobertura, en mejorarla con criterios de inclusión e igualdad, a lo que se añade la perspectiva de género desde la perspectiva del interés superior del niño. A este objetivo

se suma uno de carácter más general (vincula todo el proceso de educación) como es el de optimizarla en términos cualitativos, tal como se formula en el objetivo 6: “Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales” (p. 65).

En el ámbito regional (América Latina y el Caribe), los objetivos de la UNESCO se centran en el cuidado y educación de la primera infancia, integrado o relacionado con la salud, poniendo énfasis en los menores de 4 a 6 años, pero sin descuidar los objetivos definidos a nivel mundial, como equidad, cobertura y acceso: “En este período de la vida es de enorme importancia la acción convergente y articulada de las instituciones que ofrecen [en] Servicios de salud, nutrición, educación y bienestar familiar; Programas dirigidos a familias y comunidad; Educación inicial, básica y alfabetización y educación de adultos” (UNESCO, 2000, p. 37).

Asimismo, plantea que como parte de la mejora y diversificación de la educación inicial, es esencial la vinculación de los padres y madres en el proceso de educación inicial de los niños, sobre la base de que el proceso de aprendizaje empieza desde el nacimiento, con lo cual esta postura muestra el interés por parte de este organismo de que la educación se vea desde una perspectiva integral.

No obstante, esta postura pedagógica tiene como parte de su justificación la economía de mercado y la globalización como los principales ejes en los que se debe orientar la educación inicial, puesto que el valor de esta se mira en términos de costo/beneficio en la actual economía, tal como se muestra en el “Informe de Seguimiento de la EPT²¹ en el mundo”, referido a la primera infancia, de la cual se cita la justificación de la educación inicial:

²¹ Educación Para Todos.

Los programas de AEPI²² pueden mejorar la salud, la nutrición y la educación del niño, y estos resultados se mantienen en cierta medida a largo plazo. Por lo tanto, es natural que desde un punto de vista económico se consideren inversiones en capital humano y se trate de comparar sus beneficios y su costo (...) Teniendo en cuenta –además de otras consideraciones– que en la India el producto por trabajador se cifra en 1.037 dólares y que el rendimiento de cada año suplementario de escolaridad se ha estimado en un 5% en el caso de las niñas y en un 9% en el de los varones, el programa de Delhi incrementaría el valor actual neto de los salarios de toda la vida en 29 dólares por niño, mientras que su ejecución sólo cuesta 1,70 dólar por niño, o 2,06 dólares si se tienen en cuenta los 36 céntimos por niño correspondientes a los emolumentos de los docentes que sería necesario contratar a causa de la demanda adicional de educación que generaría el programa de salud preescolar. El rendimiento en el mercado del empleo sería, por consiguiente, del orden de 14,07 dólares por dólar gastado (UNESCO, 2007a, p. 137).

La Unesco muestra la situación crítica de la educación en el mundo, pero no cuestiona el modelo socioeconómico en ningún momento. No pone en duda o cuestiona los objetivos de la educación, es decir para qué se educa, para quién se está educando. Su visión está dada por los criterios igualdad y equidad, es decir bajo el lema de una Educación Para Todos (EPT), pero no cuestiona los diversos poderes políticos y económicos que están afectando el proceso de enseñanza – aprendizaje. En este sentido se dice que no analiza o pone al descubierto la forma como se encuentra estructurada la sociedad, como uno de los ejes de dicha inequidad y desigualdad. En síntesis, no cuestiona el modelo capitalista: “Ahora bien, la experiencia desde Jomtien muestra que se puede avanzar considerablemente hacia los objetivos de la Educación para Todos si existe una decidida voluntad política, sustentada por nuevas alianzas con la

²² Atención y educación de la primera infancia.

sociedad civil y un apoyo más estratégico de los organismos de financiación” (UNESCO, 2007a, p. 142).

Se plantean múltiples soluciones a la problemática de la educación, sobre todo al tema de la inclusión y el derecho que tienen las niñas y los niños, pero al no tener un sustento real se convierten en meras expectativas. Es claro para la UNESCO la reducción de la deuda externa como criterio para mejorar la educación, pero los resultados no le favorecen a Colombia pues lo que ha pasado es un incremento de la deuda externa, tal como se muestra en la Tabla 3 por parte de la CEPAL (2012), donde la deuda externa ha tenido un incremento del 80,99% en un lapso de 8 años.

Tabla 3. *Deuda externa en Colombia en el período 2003 – 2011.*

COLOMBIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 a/
Otros indicadores del sector externo									
Tipo de cambio real efectivo (índice 2005=100) f/	124,5	113,1	100,0	101,9	91,5	87,9	91,9	79,8	80,5
Relación de precios del intercambio de bienes (índice 2005=100)	85,8	92,2	100,0	103,8	112,1	124,4	107,0	121,0	135,4
Transferencia neta de recursos (millones de dólares)	-2 609	-849	-1 846	-2 925	2 713	-788	-2 991	45	-2 096
Deuda externa bruta total (millones de dólares)	38 065	39 497	38 507	40 103	44 553	46 369	53 719	64 837	68 893

Fuente: CEPAL, 2012, p. 7.

El discurso planteado por la UNESCO no deja duda de su intencionalidad de no cuestionar los modelos socioeconómicos de los diferentes países a los cuales está dirigida la propuesta. Cuando habla de preparar a los jóvenes para “la vida activa”, subyace el interés por formar a las personas conforme las necesidades básicas de la sociedad sobre la cual está construido un modelo económico que no es cuestionado. La pregunta es ¿Qué se puede entender por vida activa? La respuesta está dada por la misma UNESCO y es para atender las necesidades

de la economía de mercado, caracterizada por ser economías abiertas, en donde se hace evidente que los beneficios se encuentran en aquellos estudiantes que tienen las competencias necesarias para llegar a un puesto de trabajo decente, lo que no es posible dadas las diferencias reales y el abismo existente entre la educación pública (gratuita) y la educación privada (pagar un costo), tal como se muestran en los resultados del ICFES, en el que los mejores colegios son los privados, quedando muy pocas excepciones en uno que otro colegio público.

Cabe preguntarse finalmente, hasta qué punto esta entidad tiene un discurso ambiguo, pues si por un lado habla de un desarrollo integral de los niños y niñas, de otro lado avala la acción de los organismos multilaterales, cuyo fin no son precisamente estos niños y niñas, sino responder a los intereses de la economía de mercado. Se establece entonces que las condiciones o mejor dicho, las imposiciones de estos organismos no sean cuestionadas, sino simplemente avaladas bajo la figura de “condiciones favorables”, lo que pone en duda el nivel de autoridad que tiene la UNESCO y su capacidad crítica frente a las políticas y motivaciones exclusivamente económicas de estos organismos hacia los países en desarrollo.

4.2.4.5 Modelo de acontecimiento.

“No se puede esperar que un país se convierta en una economía moderna y abierta si determinada proporción de su fuerza de trabajo no ha terminado la enseñanza secundaria” (UNESCO, 2007a, p. 128) Con esta frase se ve con claridad que el modelo que aprueban es el capitalista, pero más específicamente el actual modelo neoliberal, caracterizado por ser economías abiertas, aun cuando sí plantea que el mismo no se debe aplicar conforme al modelo establecido por los organismos ya señalados.

El discurso coincide con lo señalado por Gorostiaga y Tello (2011) en cuanto a que “A pesar de que se reconocen tensiones y aspectos negativos de la globalización, se sostiene que los países latinoamericanos deben insertarse en la economía global” (p. 370).

En consonancia con esta postura económica, la UNESCO ‘recomienda’ a los organismos multilaterales financieros, la necesidad de que apoyen estos procesos con recursos financieros favorables para los Estados: “los organismos bilaterales y multilaterales de financiación, entre ellos el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, así como el sector privado deberán movilizar nuevos recursos financieros, de preferencia en forma de subsidios y asistencia con condiciones favorables” (UNESCO, 2000, p. 9). Esta solicitud la hace fundándose en que el costo de este programa, a nivel mundial, será de 8.000 millones de dólares, luego la magnitud del mismo es muy ambiciosa y los únicos que tienen estos recursos son estos organismos.

4.2.4.6. Ideología.

No es clara, pero sí se inclina por el modelo imperante del neoliberalismo, es decir que la UNESCO busca acomodarse a las circunstancias del contexto de poder que se está viviendo, pues al criticar algunos aspectos y no centrarse en la estructura misma del modelo económico de sociedad, lo estaría avalando en sus aspectos esenciales.

4.3 El discurso que se promueve por parte del Estado a través del MEN

4.3.1 Ubicación histórica.

El MEN es creado mediante la ley 7° de agosto 25 de 1886 y con la Constitución Política de 1991 no sufre ningún tipo de cambio fundamental ya que queda determinada como su función principal “Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad

de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades” (MEN, 2001).

4.3.2 Relaciones de poder.

Es el organismo encargado de fijar la política pública educativa en Colombia, luego tiene el poder de establecer los objetivos, metas, programas y estándares sobre los cuales los diferentes gobiernos asumen su concepción de educación. En este sentido las relaciones de poder del MEN son muy fuertes, puesto que de allí se fundamenta la acción y la práctica educativa.

4.3.3 Modelo contextual.

Al ser una entidad de máximo orden del Estado, el discurso se encuentra dentro del marco de la política pública educativa nacional cuyos documentos base son el Documento Conpes 109 de 2007 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, documentos que orientan la acción del gobierno del presidente Juan Manuel Santos en la fijación de las políticas de la Nación.

El Documento Conpes Social 109 de diciembre de 2007 del Consejo Nacional de Política Económica Social²³, desarrolla y aprueba la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, política que es el “resultado de un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de

²³ El Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES se constituye en la máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor del Gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. Entre otras, el Conpes tiene las funciones de: a) Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan; b) Presentar, para su aprobación, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional, y c) Presentar, para su análisis, estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional. Tomada de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños” (Conpes Social, 2007, p. 2).

En el marco del proceso de movilización social para la formulación y construcción de la política pública educativa para la primera infancia, no se pueden desconocer los antecedentes, las experiencias y aportes substanciales que a nivel nacional tuvieron su origen en el 2002, en la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, a través de un grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS (actualmente Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS), el Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE–, Save the Children y UNICEF, grupo de trabajo que a partir del 2004 se amplía a 19 instituciones bajo la coordinación del Instituto colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (Conpes, 2007, p. 8), a través de un proceso de trabajo y articulación conjunto con las entidades territoriales, tales como el MEN, MPS, ICBF y las demás instituciones que dan respuesta a las necesidades de atención integral a la primera infancia.

En la actualidad y como respuesta a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que establece el derecho al desarrollo integral de la primera infancia (art. 29), define al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y reguardos o territorios indígenas (Art. 205).

Con base en el Documento Conpes Social 109 de 2007²⁴, el MEN fundamenta la política educativa para la primera infancia y por tanto, asume y promueve el discurso que orientará en el ámbito nacional, departamental, regional y local la implementación de las políticas públicas para la primera infancia y por ende, el diseño, ejecución y evaluación de las estrategias, programas y proyectos que la harán viable, teniendo como principal perspectiva la protección integral, basada en siete aspectos puntuales:

(i) proporciona un marco para analizar la situación de los niños y las niñas, (ii) los pone en la condición de sujeto titular de derechos, (iii) establece el interés superior del niño y de la niña como el criterio o parámetro fundamental, para tomar decisiones, (iv) considera que la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables del cumplimiento de dichos derechos, (v) considera al niño como sujeto participante, hacedor de su propia vida y no sujeto pasivo, (vi) permite abandonar miradas sectoriales o basadas en circunstancias de situación irregular, (vii) exige actuar sobre las condiciones materiales y ambientales, sobre los contextos culturales y sociales y sobre las relaciones sociales que determinan la calidad de vida de los niños, de las niñas, y no sólo sobre factores aislados (Conpes, 2007, p. 22).

4.3.4 Macroestructuras semánticas y significado local.

Tal como se expresa anteriormente, el discurso se alimenta de los elementos aportados por la Convención de los Derechos del Niño de la ONU, que señala que es vital el interés

²⁴ Adicional a este, el Conpes Social ha desarrollado otros documentos, pero estos se encuentran relacionados más con la forma como se distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) cuando la economía crece más del 4%, siendo una de las prioridades la atención a la Primera Infancia. Al respecto ver Conpes Social 115 de 2008, 123 de 2010 y Conpes social 152 de 2012. Estos documentos lo que hacen es señalar las líneas de inversión que se financiaran a lo largo del período, destacándose a nivel general temas relacionados con infraestructura, formación de talento humano y dotación de bienes (cadenas de frío, mobiliario bibliotecas) en los centros educativos. Se entiende que estos documentos no enriquecen la discusión relativa al discurso o enfoque dado por el Estado, sino que se orientan a evaluar o aprobar los recursos ya señalados.

superior del niño, pero, si se lee con detenimiento el punto vi, sobre “abandonar las miradas sectoriales o basadas en circunstancias de situación irregular”; se entraría en una contradicción con ese interés vital superior del niño, máxime cuando existe un porcentaje alto de niñas y niños que se encuentran precisamente en situación irregular, es decir en condiciones de riesgo que son excluidas dentro de las políticas de primera infancia.

Esto es evidente en trabajos, como el realizado por Osio (2013), cuando afirma, refiriéndose al caso de Argentina, que es el mismo Estado el que mantiene esta situación de irregularidad de los menores de edad, ya que en diversos fallos judiciales se puede comprender que en todos “campea la comprobación de que es el Estado el que se encuentra en situación irregular y es su responsabilidad tomar las medidas que sean pertinentes para coadyuvar a la subsanación de las deficiencias legislativas e institucionales, básicamente por los derechos de niñas, niños y jóvenes, y en segundo lugar, porque es una responsabilidad nacional e internacionalmente adquirida” (p. 31).

De igual forma, en el trabajo de Beloff (s.f.) es clara la tensión entre los conceptos de situación irregular y protección integral de las niñas y niños, lo que supone que esto no se ha logrado superar: “históricamente los sistemas tutelares han contado con otras ‘medidas de protección’, la principal reacción siempre ha sido la privación de libertad de los menores considerados en riesgo, peligro moral o material, o situación irregular, por tiempo indeterminado y hasta la mayoría de edad en la mayor parte de las legislaciones” (p. 105). La tensión se manifiesta específicamente en que bajo el modelo de la situación irregular la respuesta del Estado es confundir lo asistencial con lo penal lo que lleva a la judicialización de los menores (situación presente en el actual modelo planteado por la Ley 1098 de 2006), mientras que para el

modelo de protección integral de derechos lo que se busca es separar lo asistencial de lo penal, es decir la desjudicialización.

Esto significa que con el sólo hecho de decir que se debe abandonar un concepto, no signifique que el mismo ya se haya materializado en la práctica, lo que supone un error en pretender que lo estimado por la Convención del Niño ya se esté realizando plenamente.

No obstante, el fundamento para la calidad de la educación está enfocado principalmente hacia la competitividad y el crecimiento de la productividad, tal como se ha establecido en el PND. La formación si bien se encamina hasta la educación superior, el discurso se orienta más que todo para la productividad y para la innovación, de ahí que cuando se habla de competencias se hace más que todo referencia al aspecto laboral más que a otros relacionados con el arte, las ciencias sociales y humanas.

En sentido contrario, lo que se debería hacer es abordar las diversas miradas, no excluir ninguna, determinar qué aspectos teórico – prácticos aportan a la construcción del concepto de niño, sobre todo en contextos marcados por la violencia, la marginación, la discriminación y la exclusión generalizadas, que son los que posibilitan estas miradas sectoriales o de situación irregular de niñas y niños., tal como se explicó en los casos anteriormente mencionados por Osio (2013 y Beloff (s.f.)

El enfoque dado por el Documento Conpes Social (2007) se plantea desde una perspectiva económico – asistencialista²⁵ en la política educativa del Estado, en tanto el discurso se orienta a que el “desarrollo integral en la primera infancia, entre otras, se inscribe en la

²⁵ Este enfoque corresponde a aquél que mira las políticas públicas en educación desde una perspectiva económica, es decir de eficiencia del Estado en términos económicos y no educativos, a lo que se suma que es asistencialista, es decir que las acciones del Estado se enfocan en prestar una ayuda a los destinatarios, a fin de superar un problema, pero bajo la figura de ser como una limosna o auxilio que hace dependientes a estos destinatarios. Esto significa que los destinatarios asumen una actitud pasiva, en el que el Estado es el único que toma las decisiones.

política social, en la cual está incluido el Sistema de Protección Social -SPS, que está dirigido a fortalecer el capital humano y el ingreso de los hogares, a mitigar y superar de manera efectiva situaciones de crisis y a asistir y promover a las familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social” (p. 24).

Asimismo, teniendo en cuenta la afirmación anterior, se plantea una política educativa para la primera infancia con propósitos de favorecer el crecimiento económico y una mayor productividad para la nación, que centra su interés en lo económico más que en lo educativo, puede interpretarse en contravía con el enfoque planteado en el mismo documento que igualmente determina para la educación inicial el enfoque de competencias, tanto en la modalidad de la educación formal como en la creación de ambientes de aprendizaje en escenarios no escolarizados, los cuales tendrán como elementos constitutivos el juego, el arte, la literatura, lenguajes expresivos, la familia, el afecto y el buen trato: “La educación inicial tendrá como marco conceptual el enfoque de competencias para la primera infancia y orientaciones pedagógicas, las cuales favorecerán la creación de ambientes tempranos de aprendizaje no escolarizados, que incluyan como elemento fundamental el juego, el arte, la literatura y demás lenguajes expresivos, el papel de la familia, el afecto y la promoción del buen trato” (Conpes, 2007, p. 30).

De igual manera, en el Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016, el MEN (2009) estableció como uno de sus principales macro objetivos, partiendo del enfoque de la atención integral, el tema de la universalidad bajo la perspectiva de derechos, de ahí la necesidad de que existan mecanismos para la corresponsabilidad de todas las acciones que se emprendan en este sentido, las cuales deben estar articuladas en los diferentes planos institucionales. La atención

integral se convierte así en uno de los ejes centrales de la política educativa del Estado, buscando con ello estar en consonancia con los postulados establecidos a nivel internacional:

Atención integral: implica reconocer al niño y la niña como sujetos titulares de todos los derechos reconocidos por los organismos internacionales y la normatividad nacional, y la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, de garantizarles el ejercicio pleno de ellos. Entre los derechos impostergables de la primera infancia están atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. El fin de la atención integral es lograr que los niños en la primera infancia alcancen su máximo potencial de desarrollo (MEN, 2009, p. 14).

El otro componente del Plan en referencia está dado por el macro objetivo de la calidad en la educación inicial, la cual se debe materializar en aspectos tales como infraestructura, formación de docentes, dotación y modelos pedagógicos. “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” (MEN, 2009, p. 4).

El concepto de calidad cubre entonces aspectos centrales como la calidad de los diversos agentes educativos (maestros, padres, hermanos, comunidad); mejoramiento de la infraestructura, eficiencia en la dotación (mobiliario, material didácticos, bibliotecas escolares); talento humano, referido especialmente a los maestros y los directivos docentes (coordinadores académicos, coordinadores de disciplina) y modelos pedagógicos, los cuales deben estar acordes con el contexto socioeconómico en el cual se debaten los menores de edad. En este sentido el

MEN (2009) ha establecido unos objetivos de la calidad de la educación, siendo esenciales los siguientes:

- Definición de requerimientos y estándares que orienten la prestación del servicio en la educación inicial.
- Creación de ambientes educativos que sean favorables a los menores de edad, cuyo fin especial es el desarrollo de capacidades y potencialidades.
- Establecer garantías en la primera infancia que permitan la generación de procesos de interpretación del mundo y del goce frente a la realidad multicultural.
- Capacidad para que la educación inicial posibilite no solo potenciar las habilidades, sino que permita construir competencias que lo lleven a un manejo autónomo de la cotidianeidad, conforme unos principios y valores.
- Promoción del niño como ser integral, lo que exige su desarrollo en varios aspectos como el cognitivo, afectivo, social y comunicativo entre otros, que le lleven a fortalecer las competencias.
- Culturalmente, se establece la necesidad de fomento de la lengua materna, siendo válido para entornos muy particulares como las comunidades indígenas y afro, en las que el concepto de conocimiento y su apropiación tiene diferencias notorias a la cultura de occidente. (MEN, 2009)

El MEN (2009) subraya que el tipo de educación inicial debe tener como uno de sus criterios que sea inclusiva, lo que significa que el acceso y la permanencia al sistema educativo deben ser realizados, sin que exista algún tipo de discriminación. A esto se suma la promoción del desarrollo integral en esta etapa escolar, lo que implica un reconocimiento de sus diferencias

sociales, culturales, económicas que deben ser tenidas en cuenta por los agentes educativos en el proceso de enseñanza – aprendizaje.

En la perspectiva de derechos, el MEN (2009) señala la necesidad de atender a poblaciones vulnerables, incluyendo dentro de estas los niños en situaciones de discapacidad, es decir niños con problemas de motricidad, con problemas cognoscitivos y económicos entre otros: “Promover, en la perspectiva de los derechos humanos, la innovación y la pertinencia de propuestas pedagógicas dirigidas y orientadas a poblaciones infantiles (de la primera infancia) en situaciones de vulnerabilidad, pertenecientes a grupos étnicos y con necesidades educativas especiales (NEE)” (p. 3).

Otro de los criterios que hacen parte del componente discursivo del MEN, es el tema de la corresponsabilidad, que es consolidar la educación inicial con la participación de sectores públicos (ICBF, MEN, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Cultura, Ministerio de Comunicaciones), privados y sociales (ONG) quedando incluida de igual manera la familia y las instituciones comunitarias, con lo que se busca la corresponsabilidad en el marco de una educación integral, que está más allá de las aulas o de las instituciones educativas que se encuentran al frente del proceso formal de educación. “Fomentar y fortalecer la cultura del cuidado, la atención y la educación integral a la primera infancia en una perspectiva de los derechos humanos que comprometa a la familia, a la sociedad y al Estado” (MEN, 2009, p. 3).

Frente al tema de la corresponsabilidad, se busca igualmente la articulación del Plan Nacional Decenal de Educación²⁶ con los diversos planes regionales y locales, de forma que se pueda consolidar el apoyo intersectorial y se eliminen las barreras que se puedan imponer desde los ambientes locales, como es el caso de los municipios o gobernaciones. Vale decir que el MEN, mediante la Ley 115 de 1994, en su artículo 72 y la Ley 1450 de 2011, en su artículo 10º,

²⁶ Es el plan que busca implementar la educación inicial a todo el país en el período 2006 – 2016.

establece la necesidad de que los proyectos educativos municipales y departamentales se articulen con el Plan Nacional Decenal de Educación, estableciendo unas líneas de acción y criterios de análisis que se deben tener en cuenta en varios ejes, siendo uno de ellos la primera infancia.

Tabla 4. *Criterios y parámetros de evaluación de la articulación nacional – regional establecidos por el MEN.*

Criterios para evaluar la articulación de los planes territoriales con el del plan sectorial 2010 - 2014 del ministerio de educación nacional			Criterios y correlación para evaluar la articulación de los planes territoriales y el Plan Decenal
Ejes	Líneas de acción	Criterios de análisis	Criterios de análisis
PRIMERA INFANCIA	Acceso y permanencia	Atención integral a la primera infancia. Construcción y adecuación de ambientes educativos pertinentes para la atención integral.	Atención integral de la Primera Infancia como un propósito intersectorial
	Calidad y pertinencia	Implementación de lineamientos pedagógicos para educación inicial. Implementación de lineamientos de formación agentes educativos. Implementación de orientaciones para atención a población vulnerable. Implementación de los lineamientos para la valoración de los niños y niñas. Cualificación y formación de los agentes educativos.	
	Fortalecimiento de la EI en el marco de una atención integral	Articulación de la educación inicial con la educación básica. Implementación del sistema de información de primera infancia, registro niño a niño.	

Fuente: MEN, 2012, p. 6.

En el proceso de evaluación del nivel de articulación total (NAT) se tuvieron en cuenta dos criterios básicos: el nivel de articulación por correspondencia (NAC) (peso del 40%) y el Nivel de calidad de la Articulación (NCA) (peso del 60%). En el NAC se estableció el cálculo “mediante la verificación acerca de si existe correspondencia entre las líneas de política de la entidad territorial frente a las líneas de política nacional del Plan Sectorial o del Plan Decenal” (MEN, 2012, p. 9). En este caso se busca establecer si las líneas estratégicas adoptadas a nivel distrital coinciden con las nacionales, estableciendo una valoración de 0 cuando no hay evidencia y 1 cuando sí. El NCA “se valoró considerando el número de líneas estratégicas del Plan de Desarrollo que cuentan con metas cuantificables y con asignación de recursos financieros para su ejecución” (MEN, 2012, p. 9) aplicando el criterio de 0 cuando no hay evidencia y 2 cuando sí (ver Tabla 5).

Tabla 5. *Puntaje y parámetros para la evaluación de la articulación nacional – regional.*

Puntaje	Parámetros
0	La línea estratégica no ha sido considerada en el Plan de Desarrollo de la ETC, o está contemplada pero carece de metas cuantificables o de asignación presupuestal.
1	Cuando la línea estratégica ha sido considerada en un programa o subprograma del Plan de Desarrollo de la ETC, se plantea con metas cuantificables y tiene asignación presupuestal en un rubro global para educación.
2	Cuando la línea estratégica ha sido considerada en el plan de desarrollo de la ETC, se plantea con metas cuantificables, y además tiene asignación presupuestal detallada por programas y/o subprogramas.

Fuente: MEN, 2012, p. 9.

Para el caso de Bogotá, ya se han elaborado varios informes evaluativos de la articulación del Plan de Desarrollo ¡Bogotá Humana! con el Plan Nacional Decenal de Educación, en los cuales se expresa que dicha articulación es positiva, pues llega al 71%, aun cuando quedaron temas pendientes como las minorías étnicas; articulación de las disciplinas con las artes, la

cultura y el deporte; formación de docentes en el uso de las TIC; promoción de la corresponsabilidad de la familia con las instituciones educativas, y; por último, el tema de la corresponsabilidad de los sectores productivo y solidario (MEN, 2012).

Si bien se presentaron estos vacíos a nivel general, los resultados de estos criterios fueron favorables para el Distrito Capital, pues mostraron un cumplimiento del 100% para los criterios de la articulación del criterio de atención integral de la primera infancia y atención integral de la primera infancia como propósito intersectorial. No obstante los resultados obtenidos anteriormente, a continuación se analiza el discurso que se lleva a cabo en Bogotá, tomando como criterios de análisis las 3 últimas administraciones.

4.3.5 Modelo de acontecimiento.

Conforme al discurso analizado, la perspectiva del mismo se ubica dentro de la inserción imperativa, tal como con la UNESCO, en tanto se tiene en cuenta la competitividad económica como uno de los ejes del proceso educativo, pero también considera y reconoce que existen vacíos y fallos en el modelo económico, sobre todo en la globalización, que implica un mayor esfuerzo por parte de los países de la región por insertarse a la economía global.

4.3.6 Ideología.

No hay claridad sobre el tipo de ideología presente en el discurso, aun cuando hay una tendencia a valorar los elementos del modelo neoliberal, donde se evidencia que no existe una crítica a la estructura económica, sino que, al contrario, se busca que a través de la educación se logren las competencias necesarias para ser competitivos en el mercado.

4.4. El discurso al interior de Bogotá y su relación con los demás discursos

4.4.1 Ubicación histórica de la Alcaldía de Bogotá.

La Alcaldía Mayor de Bogotá tiene su origen como tal en 1550 cuando se instaló la Audiencia de Santafé, punto en el cual Bogotá se convirtió en Capital y sede del Nuevo Reino de Granada (Pecha, Florian, Galarza, 2011). En 1954, con el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, Bogotá se identifica como Distrito Especial, lo que le confiere ciertos beneficios respecto de los demás municipios y ciudades capitales de departamento. Es a partir de la Constitución Política de 1991 que se convierte en Distrito Capital con sus respectivas 20 localidades (López, 2011).

4.4.2 Relaciones de poder.

La Administración Distrital tiene la capacidad de direccionar, conforme a una lectura propia de las políticas públicas nacionales, el proyecto educativo en la Capital, luego los criterios que define son los que aplican en los centros educativos, especialmente en los públicos.

4.4.3 Administración de Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007).

4.4.3.1 Modelo contextual.

El discurso base de la Alcaldía de Luis E. Garzón se encuentra en el documento base sobre los Lineamientos que se deben seguir en el primer ciclo de educación formal en Bogotá, es decir de preescolar hasta 2° grado de primaria. En este documento, además de definir los lineamientos, se hace una caracterización de la educación preescolar en Bogotá y de los principales problemas que están presentes. Otro de los documentos fuente es el Plan Sectorial de Educación 2004-2008, en el que se establecen los programas y estrategias que se implementarán dentro del Plan de Desarrollo: “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, aprobado por el Concejo Distrital.

4.4.3.2 Macroestructuras semánticas y significado local.

A través de la Administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, el enfoque establecido para la educación inicial es el enfoque de derechos, pero desde la perspectiva del desarrollo integral, que es en sí mismo otro de los enfoques. Cuando se establece que es el de derechos, se refiere a la importancia que se debe dar a los menores de edad como sujetos activos con suficientes capacidades, pero con necesidades de protección de sus derechos por parte del Estado, la familia y la sociedad: “Desde allí es claro que el Estado cumple un papel fundamental en la inclusión de niños y niñas en la cultura a través de la escolaridad, y que los primeros años de ésta (preescolar y primeros grados de primaria) juegan un rol fundamental en esta inclusión y en la posibilidad de que ellos y ellas se desarrollen como sujetos plenos de derechos, reconocidos como tales en el aquí y en el ahora” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 4).

Ahora, este enfoque de derechos se consolida a través de otro que subyace en el discurso, como es el enfoque diferencial, en la medida en que subraya el valor o reconocimiento que se hace de la individualidad de cada uno de los menores, en tanto existen diversos factores que no permiten crear un modelo homogéneo de menor de edad:

Dentro de la historia individual que de alguna manera determina estas diferencias, se encuentra por supuesto todo el entorno familiar, racial, étnico, de género, procedencia, etc. La escuela debe reconocer, valorar y enaltecer esas individualidades, como quiera que sean ellas las que enriquecerán la enorme diversidad cultural que constituye uno de los activos más valiosos de nuestra nación. Por lo demás, ello ampliará el horizonte del proyecto de vida posible y respetable, con lo que la sociedad toda gana en la medida que incorpora los aportes de nuevos quehaceres para su bienestar, e incrementa la oferta de empleo digno y remunerado para sus

miembros. Cada uno de estos proyectos de vida a su vez, obedece a, y está sintonizado con, un peculiar estilo cognitivo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 3).

Tal como se lee, si bien no es explícita la concepción del enfoque diferencial, sí alcanza a definir los criterios que lo hacen posible, como es el hecho de tener en cuenta las diferencias en aspectos étnicos, económicos y sociales de las niñas y los niños, que el maestro y las instituciones educativas deben tener en cuenta a la hora de llevar a cabo la práctica educativa.

De acuerdo con la Alcaldía de Bogotá (2006) este enfoque de derechos en la educación inicial se fortalece con la perspectiva del desarrollo integral, el cual se fundamenta en cinco dimensiones articuladas: Cognitiva, comunicativa, corporal – sensorial, estética y socio-afectiva. Estas dimensiones se deben desarrollar con la corresponsabilidad entre los diversos actores (interinstitucionales y sociales), cobijando con ello el entorno sociocultural en aspectos propios del desarrollo integral como son la comunicación, los valores, las creencias y las habilidades.

Bajo esta perspectiva de desarrollo integral, se pretende lograr el bienestar integral y la felicidad: “Generar un modelo pedagógico y organizativo para el colegio que tenga en cuenta la singularidad infantil, la vigencia de los derechos de la infancia y garantice las condiciones, ambientes y relaciones propicias para su desarrollo integral, su bienestar y su felicidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 30).

Otros elementos que hacen parte de la perspectiva de las dimensiones del desarrollo integral, son aquellos que logran un alto nivel de significancia en el ámbito de la educación inicial, siendo entre otros los aspectos psicoafectivos del menor de edad, el desarrollo de la competencia comunicativa, la competencia motriz y aspectos sensoperceptivos, en especial los relacionados con la visión y la audición.

Esta visión desarrollada por la Administración de Garzón deja por fuera un aspecto tenido en cuenta por el MEN, como por ejemplo el tema de los organismos multilaterales como la UNESCO, puesto que el discurso no los toma como referentes, al punto que no se hace referencia a la Convención de los Derechos del Niño, de ahí que no tenga en cuenta al interés superior del niño como la principal regla para llevar a cabo el desarrollo integral.

No obstante el enfoque de derechos, integral y diferencial dado por la Alcaldía a la educación inicial, en el discurso establecido a través del Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, se entiende que el mismo no cuenta con una política pública para la educación inicial o para la primera infancia. Sí determina la educación como uno de los programas que hacen parte de las estrategias en acciones distritales, pero lo asume con criterios generales pero no específicos.

El discurso en el Plan de Desarrollo deja entonces por fuera el tema de la educación inicial, lo que significa inscribir los procesos pedagógicos dentro de un todo motivado por el desarrollo integral, tal como se había mencionado anteriormente y que se ratifica en el Plan Sectorial de Educación, en tanto fija como principal concepto la educación preescolar basada en el principio de la solidaridad, cuyo objetivo está en “la gestión de los medios necesarios para ayudar a suplir las carencias materiales y culturales que impiden que muchos niños, niñas y jóvenes puedan acceder y permanecer en la educación preescolar, básica, media y superior. La solidaridad será también un componente de la formación en valores y derechos humanos que realizará en forma permanente la escuela” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b, p. 14).

Tal como lo señala este Plan de desarrollo, la educación preescolar no tiene un derrotero específico, sino que hace parte de la política pública educativa en su generalidad, aun cuando valga señalar que esta Administración se centró más en aspectos puntuales relacionados con la

educación de los jóvenes y adultos y en cómo resolver el problema del acceso y permanencia de los estudiantes en el proceso educativo en sus distintos niveles de preescolar, básica y secundaria.

El enfoque dado por la Administración Garzón está en el desarrollo del potencial intelectual, pero bajo el criterio de que sea con parámetros de calidad, sin lo cual no es posible dicho desarrollo. Asimismo, toma una postura especial por la atención de los menores de edad en condiciones socioeconómicas difíciles. Si bien es cierto que también se habla del capital humano, el mismo queda circunscrito a la necesidad de que lo más importante es el desarrollo del potencial intelectual, pero que este no se encuentra mediado por la productividad que puedan generar posteriormente los estudiantes ya como adultos, sino que la productividad está dada es por la educación como tal, es decir que la inversión que se haga en educación es una de las acciones más productivas y rentables.

En ese sentido la productividad no se mide únicamente en términos económicos y financieros, sino desde un punto de vista más amplio en el que está incluido el espíritu científico, la creatividad y, sobre todo una postura crítica frente a aspectos esenciales como el uso y apropiación de la tecnología. Se sigue igualmente una política coherente a lo solicitado por la UNESCO, en tanto se evidencia un aumento del gasto en educación, ya que pasó del 21,8% en 1997 al 31,6% en el período 2004 – 2008. Representando igualmente el 52,9% del gasto en el Eje Social (SED, 2004, Plan sectorial).

Se puede establecer entonces que el discurso se enfoca hacia otro concepto de productividad más ligado al quehacer de los estudiantes con el conocimiento y su relación con las tecnologías, pero vistos como un patrimonio universal. En síntesis, se puede afirmar que la Administración Garzón excluyó dentro de su discurso la mención de los organismos

multilaterales; asumió el tema de la educación inicial desde la perspectiva de derechos, integral y diferencial; pero, contrariamente, estos aspectos no fueron ampliamente desarrollados en cuanto a la definición de objetivos, metas, estrategias y acciones que orientaran su viabilidad y concreción en el marco del Plan de Desarrollo aplicado en la ciudad.

4.4.3.3 Modelo de acontecimiento.

Humanista en la medida que busca potencializar las capacidades de las personas (integral) y no tanto su inserción en el mundo laboral. Si bien no hace una crítica concreta al problema de la globalización sí subyace la necesidad de la inclusión y una valorización del tejido social como base para la educación.

4.4.3.4 Ideología.

Fundada en los principios establecidos en la Constitución Política de Colombia, es decir de corte democrático, basado en el Estado Social de Derecho.

4.4.4 Administración de Samuel Moreno y Clara López (2008 – 2011).

4.4.4.1 Modelo contextual.

Se toma como base del discurso el Documento SEICE (Sistema de Evaluación integral para la calidad de la educación 2011). La importancia de este documento radica en que involucra dentro del proceso de evaluación los objetivos de la educación, el proceso de enseñanza – aprendizaje, las herramientas pedagógicas y la relación de estos componentes con el contexto nacional e internacional (pruebas internacionales). De igual manera se tiene en cuenta el Plan de Desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor".

4.4.4.2 Macroestructuras semánticas y significado local.

El discurso de la Administración Moreno y López, se caracterizó por tener unos lineamientos que precisaron y definieron con mayor claridad el tema de la educación inicial y de la primera

infancia, conforme a los postulados y orientaciones del Ministerio de Educación Nacional, la política pública educativa, así como las directivas emanadas de la UNESCO; luego su fundamento está dado por el interés superior del niño y por el enfoque de derechos: “Bogotá concibe la educación de calidad como aquella en la que se cumplen los fines y objetivos establecidos en la Constitución Política Nacional y en la Ley General de Educación. En ellos se compendian las demandas que la sociedad le plantea a la educación, como la producción y distribución del conocimiento; el aprendizaje y la formación moral, ética y social de los nuevos ciudadanos y ciudadanas; y las que se formulan en los ámbitos, político, económico, laboral, social y cultural” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 8).

En este sentido, el lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito (2010), recoge las orientaciones formuladas en la Política Pública Nacional para la Primera Infancia definida en el Conpes (2007) y promovida por el MEN, en tanto plantea el juego, el arte, la literatura como las bases sobre las cuales se construye la educación de la primera infancia, siendo ésta la forma de comunicación y contacto con el mundo externo y con los adultos, logrando con ello dar un sentido al mundo. Sin embargo se destaca un nuevo aporte a la formulación de la política pública para Bogotá, al incluir la exploración del medio como otro “pilar” para atender la educación inicial.

A esto se suma que sigue los lineamientos del desarrollo integral de la Administración Garzón, es decir, continúa asumiendo las cinco dimensiones del desarrollo (personal –social, corporal, comunicativa, artística y cognitiva), al que se agrega un fundamento legal, establecido en el artículo 29 de la ley de la Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006, en las que están presentes las dimensiones cognitiva, emocional y social, y los derechos propios de la primera

infancia como atención en salud, nutrición, vacunación y la inclusión expresa de la educación inicial como una dimensión esencial en este desarrollo.

No obstante, distinto a lo desarrollado por la Administración Garzón, la Administración Moreno establece en la educación una correlación con los presupuestos manejados en el entorno internacional, tal como queda establecido en el Decreto 57 de 2009, en el que se señaló la reglamentación sobre el servicio de educación inicial en Bogotá. Dentro de los considerandos se subraya que “La expresión ‘interés superior del niño’, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009).

Otro de los discursos destacables de la Administración Moreno estuvo encaminado a la construcción de los presupuestos pedagógicos para la educación inicial indígena, lo que constituye un esfuerzo por lograr un proyecto inclusivo, en derechos y diferencial, más cuando se realizó desde una perspectiva participativa de las comunidades indígenas que tienen presencia en la ciudad de Bogotá, a lo que se suma la colaboración del Instituto Iberoamericano para el Desarrollo y la Innovación Educativa para la Primera Infancia y Derechos de la Niñez (IDIE) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a).

El enfoque busca orientar la educación inicial desde la perspectiva de la etnoeducación, en el cual hacen parte no sólo la familia, sino las organizaciones indígenas y las autoridades tradicionales, lo que significa que los niños y niñas indígenas tienen un escenario propicio para su formación e identidad étnica en medio de ambientes caracterizados por la exclusión y la marginalidad de estas comunidades: “De igual manera establecen el apoyo que debe darse a la

etnoeducación en las comunidades indígenas, a través de la familia, las organizaciones y autoridades tradicionales, para que activen los mecanismos de educación propia de cada pueblo, para la integración Intercultural, el fortalecimiento de los lazos comunitarios y los vínculos con sus territorios de procedencia” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p. 11).

Frente a la propuesta pedagógica de educación inicial indígena desarrollada en Bogotá para este grupo poblacional, se establecieron los parámetros o ejes que serían la base de la práctica educativa: prácticas culturales y conocimiento de la cultura (interculturalidad), cosmovisión, territorio y tiempo y memoria histórica. Vale señalar que estos parámetros no se convierten por sí mismos en un imperativo, es decir en una obligación, sino que se encuentra abierto al principal criterio y exigencia: escucha y retroalimentación de los pueblos indígenas: “Se espera que los equipos educativos, las comunidades locales y los pueblos indígenas que participen de la implementación del presente lineamiento, realicen progresivamente los ajustes y ampliaciones a las concepciones y a la estructura presente, incluyendo nuevos pilares, dimensiones, ejes u otros elementos; guardando la coherencia y el espíritu de respeto por los derechos de los niños y las niñas, así como de los pueblos indígenas” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p. 61).

De igual manera, partiendo de la base que la población indígena ubicada en Bogotá, ha sufrido y sufre el rigor del desplazamiento forzado interno, se propone una dimensión política de la pedagogía, la cual se sustenta en seis enfoques: enfoque cultural (diversidad y pervivencia), enfoque poblacional (indígenas como actores sociales), enfoque sectorial (libre desarrollo de los pueblos), enfoque territorial, enfoque político (reconocimiento de jurisdicción) y enfoque diferencial (interculturalidad).

Tal como se comentó, al asumir la óptica de la etnoeducación, se busca establecer la relación existente entre la educación y la cultura, mediada por la práctica educativa. A esta dirección se suma como una de sus categorías la identidad cultural, que se entiende como un proceso de construcción que hace todo un colectivo, basado en las relaciones sociales, sobre las cuales surge la experiencia y el conocimiento, socializado a todos los que hacen parte del grupo social. Esto significa que el saber que se propone es inductivo, práctico, colectivo, participativo e inclusivo: “El encuentro con el cuerpo social representado por su familia, los demás educadores y sus pares, así como la apropiación de los medios fundamentales a los cuales recurrirá reiteradamente, a lo largo de su existencia, le permitirán reconocerse como persona en medio de personas, de seres vivos y de objetos inanimados” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p. 66).

A esta categoría de identidad cultural se suma otra que le es inherente como es la cosmovisión, que es la visión del mundo desde la perspectiva indigenista, que se construye en la íntima relación entre el yo y el otro, entre el nosotros y los demás, y en el que se tienen en cuenta aspectos básicos como las percepciones, interpretaciones y representaciones que se van consolidando en la dinámica de las relaciones sociales. Comprendidos estos elementos, la educación inicial se asemeja a la forma como las comunidades indígenas cosechan y producen sus alimentos: “Hemos olvidado los pasos que nuestros abuelos seguían a la hora de sembrar para lograr una buena cosecha. Porque al igual que en la naturaleza, con los niños/niñas se deben pasar por los siguientes pasos: 1) escoger la semilla, 2) limpiarla, 3) bautizarla y, 4) preparar el terreno y sembrar” (Orobajo, 2010, p. 85).

De acuerdo con esta cosmovisión, se admiten cuatro formas de conocimiento: imaginación, exploración, reverberación (permanencia del conocimiento una vez este ha sido transmitido) y acción, que se desarrollan en un ambiente integrado por la familia y la comunidad

y en estrecha comunicación con la naturaleza (Minga²⁷); lo que permite, que la comunidad se encuentre atada a sus raíces, sobre las cuales se construye el saber ancestral.

El discurso planteado por la administración Moreno se circunscribe al ámbito de la inclusión y de la calidad de vida de la población, es decir que el tema de la educación no se circunscribe únicamente a las niñas y niños, sino que abarca a toda la comunidad. Se enfoca igualmente a que la educación sea un instrumento para formar personas críticas y con criterios, de ahí que se hable de “ciudadanos libres”, en donde el concepto de productividad no se encuentra relacionado exclusivamente al aspecto económico, sino al tema de la convivencia, el bienestar y la paz: “Bogotá concibe la educación de calidad como un derecho que tiene que ver, por una parte, con la creación de las condiciones para que los niños, las niñas y los jóvenes dispongan de los medios necesarios para asegurar el ingreso, permanencia y culminación exitosa de su proceso de formación escolar y, por otra parte, con elevar la calidad de vida de la población; promover la inclusión social, económica, cultural y política; fortalecer los valores y las prácticas de la democracia y la convivencia pacífica” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p. 32).

Se aparta de la valoración de las pruebas internacionales como mecanismo para evaluar e incentivar la práctica educativa: “Los estudiantes de Bogotá han participado en diversas pruebas internacionales con este objetivo [evaluativo], a pesar de que esto no se contempla como meta dentro del Plan Sectorial” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010a, p. 22).

En contraposición, esta práctica educativa se evalúa conforme a las pruebas nacionales e internacionales, a los niveles de menor deserción y a la mejor gestión, luego se pretende estimular dicha práctica educativa desde una perspectiva integral. Son de uso permanente

²⁷ La minga es el trabajo comunitario orientado hacia un fin específico y particular, siendo en este caso la educación inicial de las niñas y niños indígenas.

palabras como inclusión social, oportunidades educativas, promoción de derechos, calidad de vida de la población, práctica de la democracia y la convivencia pacífica entre otros. El discurso está enfocado hacia una educación que mira al ser humano en sus múltiples dimensiones, equiparando lo económico, lo social y lo cultural. En síntesis, no hay una intencionalidad por formar a estudiantes para las competencias laborales, sino para que se enfrente a una realidad compleja.

4.4.4.3 Modelo de acontecimiento.

Humanista con los mismos criterios de lo señalado en la administración de Luis Eduardo Garzón, aun cuando está más presente el concepto de inclusión social e integral.

4.4.4.4 Ideología.

Fundada en los criterios y principios de la Constitución Política de Colombia, es decir en la democracia y el Estado Social de Derecho.

4.4.5 Administración de Gustavo Petro (2012 – 2016).

4.4.5.1 Modelo contextual.

Se toma como documento base el Plan de Desarrollo del Distrito Capital, por cuanto allí define las reglas y los objetivos que se tendrán en la ciudad, a la vez que integra el tema de la educación.

4.4.5.2 Macro estructuras semánticas y significado local.

Al igual que las anteriores administraciones, es preciso analizar el enfoque del discurso de la educación inicial a partir del Plan de Desarrollo. En este sentido, la administración Petro toma en el Plan de Desarrollo ¡Bogotá Humana! el enfoque diferencial, a partir del principio de la democracia participativa, que se basa en tres ejes como son: superación de la segregación social,

adaptación de la ciudad al fenómeno del cambio climático y defensa de lo público; en el que los niños y las niñas son la prioridad tal como se estipula en el objetivo general:

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012a, p. 19).

De lo extractado se subraya el énfasis que tendrá la primera infancia, lo mismo que la característica de ser un enfoque diferencial, el cual es aplicado en todos los escenarios de acción establecidos en el Plan. El denominado enfoque diferencial dado por la Alcaldía, en palabras de Castells (1997), citado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) (2011) “es un imperativo ético en razón a que grupos históricamente excluidos ya sea por su participación o por modo de vida, en razón a su etnia, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad, reivindican hoy el ejercicio de una ciudadanía desde el reconocimiento y la redistribución, desde la libre escogencia de llevar el tipo de vida de acuerdo a sus preferencias y capacidades; lo que ha gestado procesos de autoafirmación frente a la opción de ser distinto, de ser diferente, sin perder la capacidad de disfrutar y participar de las demás opciones humanas” (p. 29).

Esta opción implica que la administración brinda a sus ciudadanos la alternativa de una democracia participativa fundada en la diferencia, en la inclusión y la equidad para acceder a las

diferentes esferas de la Administración de Bogotá, a fin de que las decisiones que allí se tomen, cumplan con este criterio institucional.

De igual manera, las estrategias se relacionan con el tema de la primera infancia, siendo una de ellas la que establece como medida “construir condiciones para el desarrollo saludable de las personas en su ciclo de vida” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012a, p. 27). Estas condiciones pretenden que sean desarrolladas desde la primera infancia hasta llegar a copar todos los grupos etarios, pero priorizando el tema de la nutrición, cuidado y formación en la etapa de la primera infancia.

En el artículo 7º, relativo al marco general del plan en mención, establece la “Garantía del desarrollo integral de la primera infancia”, siendo este el primer eje y programa a desarrollar, lo que exige que la Administración coordine a través de los planes proyectos y programas definidos, que dicha atención se elabore con la participación de todas las entidades responsables de algún aspecto relacionadas con la primera infancia como salud (alimentación sana y equilibrada, la drogodependencia), ambientes adecuados (condiciones de seguridad y equipamientos) educación (oportunidades para el desarrollo de capacidades), financiación y cultura, que busquen entre otras cosas superar el nivel de la calidad de vida de este grupo etario. Entre estas entidades, además de las distritales, se encuentran las familias, maestros, cuidadores, madres comunitarias.

Entre las principales acciones de este programa se llevó a cabo la atención integral de 270.000 menores de edad que se encuentran en la primera infancia, con lo cual se procura garantizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en salud y suministro alimentario al 100% de los niños. En materia educativa plantea como principales acciones:

- Cualificar las capacidades a 300.000 personas entre maestros, maestras, padres, madres, cuidadores, cuidadoras y otros agentes educativos y culturales para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y de su vínculo afectivo que potencie el desarrollo de los niños y las niñas en primera infancia. Implementar procesos de formación para maestros, maestras, agentes educativos y culturales de jardines infantiles, colegios y ámbito familiar sobre el lineamiento pedagógico y curricular de educación inicial para el Distrito.
- Consolidar un sistema de atención de los problemas de salud mental crónicos de padres, madres y cuidadores.
- Impulsar la consolidación de procesos de movilización social y estrategias de activación de redes para la garantía de derechos, el potenciamiento del desarrollo, la protección y la atención integral a niños y niñas con ciudadanos y ciudadanas en las 20 localidades de Bogotá.
- Construir (405 SDIS²⁸ +190 SED) y adecuar y dotar (41 SDIS+ 200 SED²⁹) equipamientos para la atención integral a la primera infancia teniendo en cuenta condiciones de accesibilidad y seguridad, guardando los estándares de calidad”.
- Involucrar a ciento por ciento de niños y niñas menores de 5 años que se encuentran en jardines infantiles, hogares comunitarios y Fami del ICBF (actualmente atendidos), ámbito familiar y colegios públicos de la ciudad, en el disfrute, apreciación y creación artística, cultural y actividad física en el territorio.

²⁸ Con esta acción se busca construir equipamientos para la atención integral a la primera infancia, de los cuales 405 serán de responsabilidad de la Secretaría de Integración Social (SDIS), mientras que 190 serán de la Secretaría de Educación Distrital (SED).

²⁹ Con esta acción se busca adecuar y dotar equipamientos para la atención integral a la primera infancia, de los cuales 41 serán de responsabilidad de la Secretaría de Integración Social (SDIS), mientras que 200 serán de la Secretaría de Educación Distrital (SED).

- Educación para disfrutar y aprender desde la primera infancia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012a, p. 96).

También se aborda en la primera infancia el tema del conflicto armado, estableciendo, desde el enfoque diferencial, una atención integral a los niños víctimas de dicho conflicto, de forma tal que recuperen su memoria histórica³⁰, se identifiquen las principales afectaciones y se fortalezca la red Distrital de apoyo y acceso a los diferentes servicios que prestan las entidades en la capital. Dentro de esta perspectiva, se plantea como principal acción “Atender a 18.000 niños y niñas en condiciones de discapacidad, con talentos excepcionales, víctimas de conflicto armado, habitantes de territorios rurales, de manera integral y diferencial” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012a, p. 116).



Figura 3. Niveles de Atención en la primera Infancia en Administración Petro
Fuente: Alcaldía Mayor, 2012b, p. 12.

³⁰ La memoria histórica es un concepto que pretende indicar la posibilidad de que las víctimas de un conflicto armado puedan rehacer su historia trágica, a fin de encontrar vías de recuperación y salida a su problemática.

En el ámbito institucional se han establecido una serie de acciones dirigidas a los responsables de cada uno de los programas, planes y proyectos, siendo las más destacadas: atención integral y diferencial a menores que pertenecen a grupos étnicos y a víctimas del conflicto armado; socialización de los lineamientos pedagógicos; dar línea técnica pedagógica; dar o negar aval a los proyectos pedagógicos y asesorar, supervisar y cualificar los aspectos pedagógicos para garantizar calidad en el servicio educativo.

En el ámbito familiar esta modalidad de atención está diseñada para hacerse a través de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), en el que su objetivo será el fortalecimiento y ampliación de la atención de las familias, de forma que permita la transformación de los ambientes físicos al interior de las familias y la “construcción de nichos afectivos que garanticen el desarrollo integral y la potenciación de las capacidades de los niños y las niñas” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b, p. 15).

Dentro de las modalidades de atención a la primera infancia, en el ámbito institucional, la educación inicial se funda en los pilares de trato digno y amoroso, arte, juego, literatura y exploración del medio, todo ello bajo el marco de la educación incluyente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012b). En el marco de esta atención a la educación inicial, la Administración propone vincular a 200 madres comunitarias “de las modalidades HOBI y FAMI del ICBF a los procesos formativos que realiza la SDIS, en educación inicial y atención a la primera infancia.

El discurso de la Administración Petro se centra en el enfoque diferencial en la aplicación de todas las políticas públicas, incluyendo la educativa. En contravía a la concepción de la economía de mercado, la Administración se enfoca en el fortalecimiento de la economía local y popular, a la vez que habla de las condiciones laborales de los trabajadores en condiciones de un trabajo decente.

El discurso educativo se fundamenta en la “construcción de saberes” y en la diversidad presente en una educación incluyente, luego tampoco se centra en el tema de la productividad laboral como uno de los objetivos de la educación, sino en la apropiación de saberes y en el fortalecimiento de la capacidad de pensar, lo que implica hacer un rediseño curricular. El proyecto también contempla la atención a la población víctima del conflicto armado y a los jóvenes, prestando especial atención a la formación y competencias laborales y ciudadanas, a fin de promover su inclusión en todos los ámbitos (económico, social, cultural y político)

La síntesis de los cuatro discursos analizados, tanto el correspondiente al Ministerio de Educación Nacional, como las tres administraciones distritales, muestran la existencia de un consenso en algunos aspectos del discurso, pero a su vez, establece diferencias que es preciso advertir, por cuanto le dan identidad a cada uno de estos discursos. La figura 4 muestra una síntesis del enfoque y principales elementos constitutivos de cada uno de los discursos:

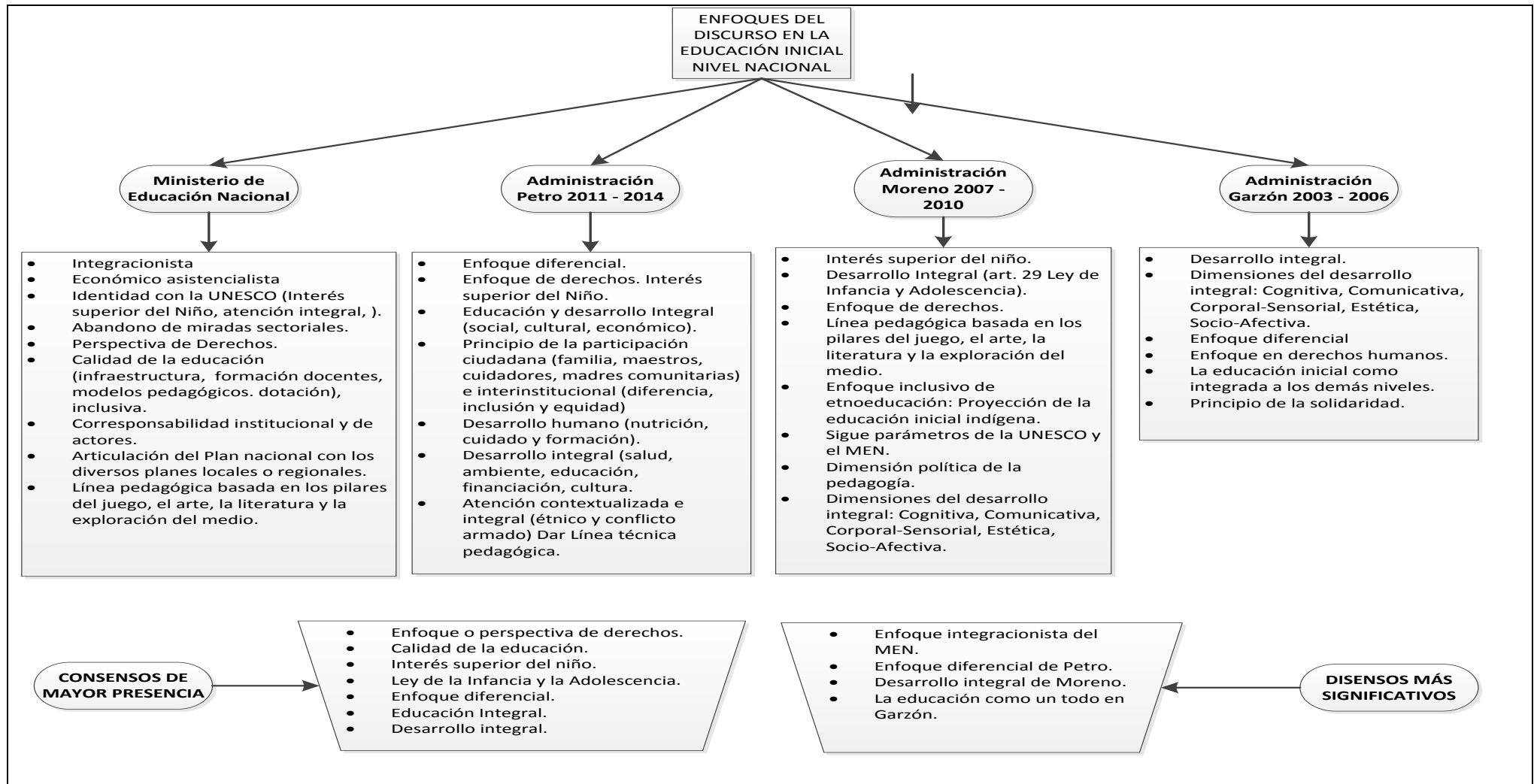


Figura 4. Enfoques y principales componentes del discurso de la educación inicial por parte de las últimas tres administraciones de la alcaldía de Bogotá y del Ministerio de Educación Nacional. Fuente: elaboración propia.

Lo que muestra la figura 4 es la existencia de un discurso en el que hay aceptación de unos principios o enfoques que deben prevalecer en el entorno de la educación inicial por su alto valor en el proceso de enseñanza – aprendizaje, de ahí que se destaquen entre otros, el interés superior del niño, el cual se encuentra conforme a lo estipulado por la Convención Internacional del Niño, aclarando que este enfoque se incluyó a partir de la Administración Moreno, quien a su vez tuvo como referente lo establecido por la Ley de la Infancia y la Adolescencia, promulgada en el 2006, que lo dejó como uno de los principales ejes para el desarrollo de políticas públicas de infancia y adolescencia en el país.

Colindante con el interés superior del niño, se encuentra consenso en el enfoque de derechos, lo que determina la necesidad de amparar los derechos fundamentales de las niñas y niños frente a los permanentes abusos que se vienen presentando y que causan hondas repercusiones en el nivel de calidad de vida. Este enfoque señala a los niños como sujetos activos en el proceso de formación, luego lo que se debe hacer es potenciar las cualidades y competencias de los menores de edad.

Así mismo, el enfoque diferencial establecido en el discurso de la educación inicial permite plantear que la ciudad de Bogotá se encuentra en un contexto multicultural, caracterizado por la presencia de grupos étnicos, afro y personas provenientes de todas las regiones del país, lo que plantea un panorama rico en la diversidad de prácticas culturales y sociales que engrandecen los procesos de formación. A esto se suma la necesidad de atender a niñas y niños en situaciones especiales, tales como los pertenecientes a los grupos étnicos, los desarraigados y marginados como consecuencia del conflicto armado y los que tienen algún tipo de discapacidad (cognitiva, motriz, afectiva).

Este enfoque diferencial contribuye a que los conceptos de equidad, igualdad y justicia, adquieran su carácter constitucional, en la medida en que se encuentra conforme al artículo 13 de la Constitución Política: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se

cometan” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 13). Así mismo, desde el enfoque diferencial se pretende dar respuesta a la necesidad de protección de poblaciones en situaciones de riesgo que ha tenido diversas lecturas por parte de las administraciones distritales, pero que, en el fondo, buscan dar respuesta a este imperativo constitucional.

Otro de los elementos constitutivos de consenso es la necesidad de fortalecer la calidad de la educación, la cual se logra a través de la intervención de varios factores que son decisivos como son los temas de infraestructura, formación docente, modelos pedagógicos y dotación. El desarrollo de estos componentes permite consolidar líneas de acción en cada una de las administraciones, lo que ha permitido mejorar sustancialmente la calidad de la educación, no sólo cualitativamente, sino cuantitativamente. Dentro de los principales logros, que no corresponden únicamente a una administración, sino a la política de calidad emitida desde el mismo MEN, se destacan entre otros la disminución de la deserción escolar, incremento de la cobertura en educación, promoción de obras de infraestructura, impulso de la educación en derechos humanos, impulso a la educación ambiental, dotación y mantenimiento de las instituciones educativas, formación inicial y permanente de docentes y directivos y gratuidad completa en preescolar (MEN, 2012).

Por último, la educación integral se ha convertido en uno de los principales ejes sobre los cuales se pretende construir una educación de calidad en la educación inicial. Esto es claro en el interés del MEN y de las administraciones de Bogotá por incluir no sólo a todas las entidades relacionadas con la atención de menores de edad (salud, cultura, educación), sino también a la participación de los actores que tienen mayor contacto con los niños (familia, maestros, comunidad y madres comunitarias). Este carácter integral fortalece la perspectiva de derechos, porque pone a las niñas y niños en el centro de las actividades, planes, programas y proyectos, lo que posibilitaría mayores niveles de formación e integración a la comunidad.

No obstante a estos consensos, existen diferencias o ‘miradas’ que en cada una de las administraciones distritales y el mismo MEN han orientado sus discursos, con los cuales se logra una identidad o diferenciación

a la hora de asumir en la práctica la política educativa del Distrito. En el caso de la Administración de Garzón, existe una visión general de la educación, lo que implica que el tratamiento dado a la educación inicial no se diferencia con respecto a la educación básica o media, lo que significa que asume unos principios aplicables a todo el proceso educativo (dimensiones del desarrollo integral), sin particularizar una política educativa en la educación inicial.

En el caso de la Administración Moreno se da un importante aporte al enfoque de la etnoeducación, logrando fijar un programa curricular exclusivo para este grupo poblacional, sobre la base de que su construcción no se realizó con técnicos educativos, sino con la participación activa de las comunidades indígenas con presencia en Bogotá, luego los parámetros no sólo fueron creación participativa (minga), sino que tuvo el criterio de ser inclusiva. Lamentablemente y tal como lo señaló el mismo MEN (2012) este asunto de la educación bilingüe acorde a la cultura no tuvo la continuidad en el discurso de la Administración Petro, que pese a incluirlo dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad, no se ha dado continuidad al proceso de reflexión, estudio y análisis para que las políticas educativas que a nivel distrital se han formulado, no limiten su carácter de “inclusión” a garantizar solamente el acceso y permanencia de los niños y niñas indígenas a las instituciones educativas del Distrito, obligando a que dichos grupos poblacionales se adapten a las dinámicas y procesos allí establecidos, desconociendo las características y necesidades particulares y propias de su identidad sociocultural, lo que significa un retroceso en el enfoque de derechos, diferencias y del interés superior del niño.

5. Conclusiones

Teniendo como eje de reflexión y análisis los discursos que subyacen en los Planes de Desarrollo de las administraciones distritales 2004 - 2012, conjuntamente con otros que se consideran fundamentales para comprender las políticas educativas para la primera infancia y la educación inicial en el Distrito, se establecen los consensos y disensos presentes en dichos discursos, los cuales se exponen a manera de conclusiones que permitirán continuar con la reflexión crítica sobre las políticas educativas en el Distrito y la manera como los discursos que giran alrededor de estas influyen en la constitución de las relaciones sociales, en la expresión y reproducción de las cogniciones sociales, así como en la identificación de las formas de reproducción de dominación social que se producen a través del discurso.

Dado que el estudio delimitó su campo de análisis espacio - temporal a los discursos que subyacen en las políticas educativas de educación inicial en el Distrito capital entre el 2004 y 2012, el proceso de revisión documental necesariamente llevó a realizar una mirada al contexto de las macro políticas y políticas nacionales en educación, por cuanto estas repercuten en su definición e implementación en la ciudad; por tanto se hace la presentación de las conclusiones teniendo como marcos de referencia 1) Lo internacional, 2) Lo nacional y 3) Lo Distrital:

6.1 Lo internacional

Se reconoce el papel que han tenido los organismos internacionales (Banco Mundial BM, Fondo Monetario Internacional FMI, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, entre otras) y su contribución financiera y técnica para la superación de la pobreza en América Latina, destacando el papel de la educación como parte de la estrategia de actuación fundamental para contrarrestar la pobreza y llevar a los países a niveles de desarrollo adecuados; pero también son claros los

propósitos de estos organismos para impulsar y mantener el modelo económico neoliberal, que se enmarca dentro del capitalismo y la globalización; fenómenos que han incidido en el cambio hacia un nuevo orden mundial económico y geográfico, así como la injerencia y afectación en la vida de los pueblos: en lo político, lo económico, lo educativo, lo social, lo cultural e ideológico, aspectos que para el caso de Colombia no son ajenos, atendiendo a las relaciones y vínculos que tiene el país con estos organismos de quienes recibe apoyo financiero y/o técnico, obligando al gobierno a aceptar y asumir las recomendaciones que estos imponen.

No se pueden desconocer las consecuencias que acarrea la intromisión de dichos organismos en la construcción de las políticas públicas nacionales, aspecto muy importante, ya que determina el tipo de discurso que promueve el Estado en el diseño de las políticas educativas, en la definición de los rumbos que se le debe dar a la educación, así como las reformas que se requieren llevar a cabo; reafirmandose de esta manera que la educación ofertada desde el escenario escolar, bajo la supervisión y control estatal, termina por configurarse en un aparato ideológico, dependiente de la estructura social y de un Estado que refuerza mecanismos de represión y dominación por parte de las clases dominantes que a su vez legitiman la marginalidad, la represión y la exclusión.

Por otra parte, la UNESCO funda sus postulados en un enfoque integracionista que plantea políticas educativas para la primera infancia, orientadas a fortalecer su cuidado y educación, en particular en el período de 4 a 6 años; priorizando la calidad como objetivo encaminado a la integración de los servicios de salud, a la comunidad y al bienestar familiar, así como la vinculación de los padres al proceso de aprendizaje en educación inicial. Sin embargo, no se desconoce que si bien presenta en sus informes la situación de la educación en el mundo y plantea alternativas de mejoramiento, no cuestiona el modelo económico neoliberal hegemónico que invoca el fracaso de la educación pública, justifica políticas de reducción de la responsabilidad del Estado sobre la educación y la presenta como la única reforma posible; al contrario, promueve un marcado interés porque las naciones beneficiadas por el crédito financiero y la asistencia técnica, logren su incorporación y adaptación a

las condiciones políticas y económicas que se plantean desde el ámbito mundial, lo que conlleva al fomento de ideologías y prácticas de colonialismo, colocando a las naciones en proceso de desarrollo bajo el dominio político, económico y cultural de las potencias mundiales.

Se reconoce la significativa contribución de “la Convención Internacional de los Derechos del Niño - CIDN” (1989) en los discursos que subyacen en las políticas públicas para la infancia, que para Colombia se constituye en un tratado vinculante, ratificado por la Ley 12 de 1991 que la incorpora al bloque de constitucionalidad y obliga a que la normativa y lineamientos técnicos que se definan a nivel nacional, regional, distrital y municipal para la infancia, guarden consonancia con los postulados y el discurso de los derechos de la niñez. Su importancia radica en que este discurso aporta un nuevo paradigma que configura la “Doctrina de la Protección Integral”, que plantea el reconocimiento progresivo de los derechos humanos para los niños y las niñas, los reconoce como sujetos de derechos y propende por el perfeccionamiento de los mecanismos para su protección específica. Colombia asume esta concepción al reconocerlos como sujetos de derechos y establecer planes, programas y acciones para su garantía y cumplimiento, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento cuando son vulnerados, tal como lo define la Ley de Infancia y Adolescencia.

Con la revisión de los planes de desarrollo y demás documentos de aplicación nacional que sirvieron de referencia para la construcción de las políticas de educación inicial en el Distrito, se concluye que el alcance y el impacto de la Convención y la doctrina de la protección integral, a nivel nacional como distrital dan cuenta de la responsabilidad que tienen las entidades territoriales para avanzar en el proceso de adecuación del ordenamiento jurídico interno sobre la niñez con lo señalado por la Convención.

Se reconoce de manera relevante que los derechos humanos y los derechos de la niñez se han constituido en el discurso hegemónico que orienta la formulación de las políticas públicas educativas actuales, más aún cuando estos se han incorporado al rango constitucional. Sin embargo, en la vivencia cotidiana aún existen brechas para asegurar una cultura favorable de respeto, defensa y reconocimiento efectivo de los

derechos de la niñez, lo que implica una labor de sensibilización y toma de conciencia que comprometa a la sociedad y a las instituciones del Estado, a fin de lograr la incorporación efectiva de estos postulados como verdades incuestionables, derechos y libertades inherentes a la persona para avanzar hacia un cambio favorable de actitudes y prácticas que posibiliten la generación de condiciones óptimas para el desarrollo integral de la primera infancia.

6.2 Lo Nacional

El Ministerio de Educación Nacional – MEN, se constituye en la entidad cuyas relaciones de poder e intervención son muy fuertes en el nivel departamental, distrital y municipal, puesto que desde allí se fundamenta la normatividad y lineamientos técnicos que van a direccionar la acción y la práctica educativa en el territorio nacional, en sus diferentes modalidades, ciclos y niveles; esta instancia es considerada de primer orden en la línea de autoridad educativa de la nación y por tanto los planteamientos de la política pública educativa es también aplicable al Distrito.

La educación inicial se ha constituido indudablemente en un tema de trascendental importancia, que ha favorecido la construcción y consolidación de una política que reconozca y visibilice a la primera infancia y establezca propósitos para la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas que se encuentran entre los cero y los seis años de edad.

Con la formulación del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006 – 2016, se establecen las políticas públicas educativas en educación inicial, incorporando los principios de universalidad y calidad. Universalidad manifestada en el acceso, permanencia, cobertura e inclusión desde la perspectiva de los derechos y de atención integral, con acciones articuladas y en ejercicio de la corresponsabilidad; y la calidad promovida con la formación de agentes educativos, cumplimiento de requerimientos básicos en infraestructura, dotación de materiales y talento humano, con el fin de ofrecer ambientes de aprendizaje de calidad, en escenarios convencionales y no convencionales que favorecen el desarrollo de los niños y las niñas en sus

contextos particulares. De igual manera, se evidencia en los discursos contenidos en el PNDE que el fundamento para la universalidad y calidad de la educación está enfocado hacia la competitividad y el crecimiento de la productividad, particularmente al abordar los demás ciclos de la educación, en la perspectiva de preparar individuos con habilidades y destrezas para competir en el mundo laboral y por ende su posterior contribución al desarrollo económico del país.

La Política Pública Nacional “Colombia por la primera infancia” contenida en el Conpes Social 109 (2007) asume la educación inicial como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos (p. 23). Esta concepción es asumida por las administraciones distritales para la construcción de las políticas y lineamientos en Bogotá, determinando los principios, valores, objetivos y estrategias que han contribuido al establecimiento de la línea pedagógica y construcción de los lineamientos pedagógicos para alcanzar los propósitos de la educación inicial. Sin embargo, tampoco puede desconocerse que los procesos llevados a cabo para la formulación de las políticas públicas educativas en el Distrito, se han constituido en un referente importante que igualmente ha contribuido al proceso de construcción de la política pública desarrollada a nivel nacional.

Este proceso es el resultado de un proceso de movilización social y de articulación interinstitucional e intersectorial en el que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han tenido un papel fundamental para la formulación de la política pública para la primera infancia, situación que es similar en Bogotá, con la Secretaría de Educación Distrital y la Secretaria Distrital de Integración Social – SDIS (anteriormente Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS), instituciones que dentro de sus propósitos misionales propenden por la atención y desarrollo integral de la primera infancia, entre otros

grupos poblacionales, a través de la formulación e implementación de las políticas públicas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de sus derechos.

La Política Educativa para la Primera Infancia del 2009, estableció el camino que permitió visibilizar y desarrollar acciones para garantizar el derecho de los niños y las niñas menores de seis años a contar con una oferta de programas y proyectos que facilitan su acceso a la educación inicial de calidad; en la actualidad se continúa desarrollando la línea técnica en el marco de la denominada “Estrategia Nacional para la Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre”, lo que permite argumentar que el discurso no se ha agotado, sino que existe el compromiso permanente de los responsables de su implementación por continuar fortaleciendo e innovando los procesos de reflexión, estudio, seguimiento y evaluación de las políticas y de las prácticas de educación inicial.

6.3 Lo Distrital

En el ámbito distrital, con la formulación de políticas para la primera infancia y su concreción en los planes de desarrollo de las administraciones 2004 - 2012, se reconoce un avance notable en la discusión y formulación de la política pública para la primera infancia desde el plano local, así como la implementación de acciones, proyectos y programas, asunto que se comprende dado el carácter que se le da a la ciudad por ser capital de la República y Distrito, que le permite gozar de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que establece la Constitución y la Ley. Así mismo, como se mencionó anteriormente, estos desarrollos que a nivel distrital se han dado en un proceso de trabajo interinstitucional e intersectorial entre el ICBF, la Secretaria de Educación del Distrito - SED y la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS han contribuido al proceso de reflexión, formulación y construcción de la política pública educativa para la educación inicial en el ámbito nacional.

El abordaje del discurso en materia educativa al interior de las Administraciones distritales en los periodos mencionados ha sido diverso, y aunque el mismo se enmarca dentro del ideario del Polo Democrático

Alternativo - PDA, corriente política al cual han estado adscritos los alcaldes responsables de las administraciones objeto de este trabajo, también se encuentran diferencias en los énfasis que cada quien le imprime a los planes de desarrollo formulados. Desde el discurso propuesto por este movimiento político se asume el compromiso de avanzar en el proceso de unidad de las fuerzas de izquierda democrática del país y sobre la base del llamado Ideario de Unidad, trabaja por la transformación de las estructuras económicas y sociales del país desde la democracia y en la consecución definitiva de la soberanía nacional. En el marco de esta ideología las administraciones distritales han formulado los planes de desarrollo, y por tanto los discursos deben guardar coherencia con el proceso de construcción de las políticas públicas en educación inicial en el Distrito.

Sin embargo, es cuestionable que la formulación de las políticas públicas y las propuestas de su implementación en los planes de desarrollo planteados, no difieren de los discursos hegemónicos imperantes, lo cual refleja que el comportamiento en la gestión de estas administraciones ha sido mantener e impulsar las ideologías imperantes, pues no se evidencia la formulación de políticas educativas ni propuestas alternativas e innovadoras que apunten a la generación de un nuevo enfoque educativo que promueva la adquisición y formación de un pensamiento crítico, cuestionador y transformador de las estructuras sociales que mantienen las desigualdades e injusticias sociales. Tampoco se asumen posturas críticas sobre las anteriores administraciones, sino que se propende por la fórmula del continuismo, pese a la autonomía que estos tienen a la hora de construir el Plan de Desarrollo. Si dicho interés se mantuviera activo, la Administración actual estaría obligada a replantear los discursos y las prácticas, Vgr. el enfoque etnoeducativo propuesto por Moreno, que implicaría la redefinición de las políticas educativas vigentes.

En los discursos que subyacen en los documentos promulgados por las administraciones distritales para la educación inicial se identifican tres enfoques que han orientado la construcción de los lineamientos pedagógicos: enfoque de los derechos, de desarrollo integral y diferencial, lo que evidencia la existencia de

posturas claras para el diseño de las propuestas de atención en educación inicial. Así mismo, alrededor de estos enfoques se aglutinan una serie de términos que, si bien no pueden definirse como sinónimos, son acepciones que permiten tener un marco de referencia amplio sobre la comprensión de los mismos por parte de los responsables de la implementación de las políticas públicas en educación inicial.

El “enfoque de los derechos” plantea una mirada de los niños y las niñas como sujetos de derechos y la necesidad de asegurar el cumplimiento efectivo de sus derechos, la prevención de su amenaza y vulneración, así como el reconocimiento de los principios inherentes a este enfoque: La protección integral, el interés superior del niño y la niña, prevalencia de sus derechos sobre los demás y la corresponsabilidad familia, Estado y sociedad, a fin de que el niño y la niña crezcan en un ambiente de felicidad y armonía. Este discurso expresado de manera clara y contundente en los lineamientos de la política distrital es consecuente con los planteamientos de la Convención.

El enfoque de “atención y desarrollo integral” define los servicios que se deben a la primera infancia, a partir de acciones de atención en salud y nutrición, esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial, garantizando una atención integral para que los niños alcancen su máximo potencial de desarrollo, según lo establece el MEN y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Los discursos contenidos en los documentos distritales identifican una serie de términos que hacen relación al desarrollo integral: Atención desde el entorno social y cultural (comunicación, valores, creencias, habilidades), dimensiones del desarrollo (cognitivo, comunicativo, corporal – sensorial, estética plástica y musical – expresión corporal, socio-afectiva); formación y bienestar integral, desarrollo del potencial intelectual, así como los aspectos significativos para el aprendizaje temprano: psicoafectivo (pares y entorno familiar), competencia comunicativa, competencia motriz (gruesa y fina), aspectos sensorio-perceptivos (visión, audición), creatividad y competencia lúdica; el juego, el arte, literatura, exploración del medio y atención desde la interdisciplinariedad. Por lo tanto, se deduce que estos discursos, además de definir los elementos

fundamentales del desarrollo integral, estos determinan la línea de actuación pedagógica que orienta las decisiones para la implementación de los proyectos y programas encaminados a proporcionar una mejor atención educativa a la primera infancia, así como las condiciones de calidad para los servicios que se ofrecen en las modalidades institucional, familiar y en el medio comunitario.

Un avance notable en el desarrollo de la línea pedagógica se encuentra en el Enfoque Diferencial, un método de análisis y una guía de acción, que reconoce las inequidades, riesgos y vulnerabilidades, y valora las capacidades y la diversidad de un determinado sujeto -individual o colectivo-, para incidir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, con miras a garantizar el goce efectivo de derechos e implementar acciones afirmativas, de adecuación de la oferta institucional y desarrollo de una oferta especializada. (ICBF, 2013). Desde los discursos dominantes en las políticas públicas de educación inicial en el Distrito se encuentran acepciones que permiten igualmente reconocer y ampliar la comprensión e interpretación del enfoque diferencial: Perspectiva poblacional, comprender las características, especificidades, vulneraciones, contextos culturales y étnicos, reconocer las particularidades de los niños y las niñas; etnoeducación, educación y cultura, mirada pluricultural y multicultural, perspectiva heterogénea, atención a diferentes grupos poblacionales, grupos en condiciones o circunstancias específicas de diferencia, desventaja o vulnerabilidad; víctimas de la violencia o de situaciones de alto impacto emocional y social. Por tanto, se concluye que si bien no necesariamente se hace alusión expresa al término “diferencial”, existe una mirada interpretativa amplia sobre dicho enfoque, planteada en una terminología que la enriquece, la explica y la transforma. Es claro que de las administraciones distritales analizadas, solo uno utiliza de manera expresa el término diferencial (Gustavo Petro), y aunque los otros dos alcaldes no lo utilizan, se puede determinar su comprensión e inclusión en la formulación de las políticas en educación inicial.

Como aporte novedoso del discurso de la Administración de Samuel Moreno se resalta el enfoque de la Etnoeducación, considerado importante en razón a que en dicha gestión se promulga un documento específico

para los grupos étnicos indígenas: Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá, 2010, el cual formula las políticas, programas, proyectos y servicios desde el enfoque diferencial, de derechos y de inclusión social dando respuesta a las necesidades de los grupos étnicos, comunidades indígenas y familias de ascendencia amerindia, que hacen de Bogotá una ciudad pluriétnica y multicultural.

Esta iniciativa permite reconocer la necesidad de que las nuevas administraciones del Distrito estén preparadas para dar respuesta a los cambios sociales, económicos y culturales que se vienen dando, propios de una metrópoli de un país en desarrollo, receptora de diversos grupos étnicos que se establecen allí como consecuencia de los problemas del desplazamiento, la violencia generada por los grupos armados al margen de la ley y la búsqueda de oportunidades y mejores condiciones de vida, lo cual implica el agenciamiento de políticas públicas y programas sociales inclusivos, pues no hacerlo, conlleva a la vulneración de los derechos, el fomento de la exclusión y la marginación social de las pequeñas minorías.

Como aporte substancial se resalta igualmente la fijación de un programa curricular exclusivo para este grupo poblacional, sobre la base de que su construcción se realizó con la participación activa de las comunidades indígenas, valorándose que el proceso no sólo fue de creación participativa (minga), sino que asumió el criterio de ser inclusiva. Sin embargo esta iniciativa no tuvo resonancia en la siguiente Administración y a pesar de que fue incluida en el Plan de Desarrollo de la ciudad, no se ha concretado en acciones y programas que lo hagan viable, evidenciándose la no continuidad de las políticas pese a las necesidades y requerimientos de promover y atender a los grupos étnicos que empiezan a hacer su vida en la ciudad.

Si bien la Administración de Gustavo Petro incluyó en su Plan de Desarrollo, la política de atención educativa para garantizar a los niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y los que han sido víctimas del conflicto armado, programas para garantizar el derecho a la educación, no se ha dado continuidad a la reflexión, estudio y análisis de los documentos que a nivel distrital se han formulado -caso de los lineamientos

pedagógicos definidos desde la administración anterior para dar viabilidad a una política pública cada vez más incluyente para las minorías étnicas. Si bien se continúa con la prestación de los servicios para asegurar “el acceso y permanencia” al sistema educativo, es necesario avanzar en el proceso de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, para que los procesos pedagógicos que se desarrollan en las instituciones educativas del distrito, les permita a este grupo poblacional adquirir los aprendizajes que favorezcan su preparación para la vida como sujetos de derechos, a partir del reconocimiento y respeto de sus particularidades socioculturales, de tal manera que sea la escuela la que adapte y contextualice los procesos educativos a las características y necesidades de los niños y niñas indígenas y no al contrario.

Queda entonces el cuestionamiento cuando la política formulada no se revisa y actualiza, o lo que es más delicado, cuando no se evalúan los resultados e impactos de las acciones y programas que buscan atender a estas poblaciones, a partir de los criterios de atención desde el enfoque diferencial, de los derechos y de atención integral, dada la complementariedad e integralidad que tienen estos enfoques de comprenderse como un todo en el marco de una propuesta de desarrollo humano integral.

Se concluye que cada alcalde le da mayor fuerza a uno de los enfoques: desde la Administración de Gustavo Petro se resalta un mayor énfasis en el enfoque diferencial, en tanto que la Administración Samuel Moreno se enfocó en el desarrollo integral y la de Luis Garzón hace una mirada como un todo y más generalizada.

La aplicación del Análisis Crítico del Discurso (ACD), como metodología permitió el análisis de los discursos presentes en los documentos promulgados por las administraciones 2004 - 2012, a partir del reconocimiento del papel del discurso en la constitución de las relaciones sociales, en la expresión y reproducción de las cogniciones sociales, así como en la identificación de las formas de reproducción de dominación social que se produce a través del discurso.

La aplicación del ACD en el proceso investigativo permitió establecer los criterios que facilitaron el presente estudio documental a partir de: La identificación del organismo, entidad o actor responsable del discurso, las relaciones de poder o dominación, la ubicación histórica y contextual, las principales macro estructuras semánticas y su significado local, el contexto local del discurso, el modelo de acontecimiento, así como la ideología que soporta el discurso que es objeto de análisis. Por tanto, la utilización de estos criterios sobre los discursos promulgados por los organismos y entidades que tienen incidencia en la formulación e implementación de las políticas públicas en educación inicial, favorece la realización de lecturas de realidad de manera crítica, develando y revelando las relaciones de poder que mantienen y reproducen las condiciones de desigualdad y de injusticia social en la sociedad.

Finalmente se resalta que los discursos que han circulado en torno a las políticas públicas para la primera infancia y la educación inicial, abordadas en los documentos producidos por las administraciones 2004 – 2012, a pesar de ser propositivos y sin desconocer su carácter socioeducativo, son la respuesta a los planteamientos de los discursos que se promueven a nivel mundial y nacional y por tanto su interés no se aleja de los propósitos de promover el modelo económico hegemónico y de corte neoliberal, que si bien sugiere y plantea políticas educativas integradoras para el desarrollo óptimo de los seres humanos desde los primeros años de vida, estos igualmente conllevan la intencionalidad de garantizar el capital humano, asumiendo una mirada instrumental de la educación como estrategia de inversión que asegura, desde los primeros ciclos del proceso educativo del niño, la formación de pensamientos, actitudes y prácticas competitivas para la productividad y por ende su preparación para la contribución al sistema económico nacional y mundial.

Referencias

- Abello, Rocío y Acosta, Alejandro. (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*. Bogotá: Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE). Journal of Education for International Development.
- Al Tablero. (2009). *Desarrollo infantil y educación inicial*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-192419.html>
- Alaníz, Claudia. (2008). La influencia del extranjero en la educación: FMI, BM, OCDE y todos los demás. *Revista Tiempo* 9. Recuperado de http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/09_iv_jul_2008/casa_del_tiempo_eIV_num09_09_15.pdf
- Alcaldía de Bello. (2009). *Política pública de educación con enfoque de derechos en el Municipio de Bello en voces de todos y todas*. Medellín: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004a). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004 – 2008. Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Bogotá: autor. Recuperado de <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/Plan%20Desarrollo%20Bogot%E2%80%A0.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital (SED). (2004b). *Plan sectorial de Educación 2004 – 2008. Bogotá: una gran escuela*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/plan_sectorial_2004_08.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital (SED). (2006). *Respuestas grandes para grandes pequeños. Lineamientos Primer ciclo de educación formal en Bogotá. De Preescolar a 2º Grado de Primaria*. Bogotá: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación Distrital (SED). (2007). *PROYECTO: Conociendo a los niños y las niñas leemos, escribimos y planeamos el desarrollo. Primer ciclo de educación formal en Bogotá de preescolar a 2º Grado de primaria. 2007*. Bogotá: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). *Decreto 57 (26, febrero, 2009). Por el cual se reglamenta el Acuerdo 138 de 2004, se regula la inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que presten el servicio de Educación Inicial en el Distrito Capital, a niñas y niños entre los cero (0) y menores de seis (6) años de edad y se deroga parcialmente el Decreto Distrital 243 de 2006"*.

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. (2010a). *Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá*. Bogotá: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. (2010b). *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito*. Bogotá: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012a). *Plan de Desarrollo 2012 – 2016 Bogotá Humana*. Bogotá D. C.: autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012b). *Desarrollo integral de la primera infancia Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS- Subdirección para la infancia*. Bogotá: autor.
- Andonegui, Martín. (2002). *La globalización como discurso y realidad*. Revista Aldea Muno 5 (9).
- Apple, Michael. (2003) ¿Pueden las pedagogías críticas interrumpir las políticas neoliberales? *Encuentro Internacional sobre políticas, investigaciones y experiencias en evaluación educativa: consecuencias para la educación en Colombia*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. 1991.
- Baldacci, Emanuele; Clements, Benedict; Cui, Qiang y Gupta, Sanjeev. (2005) ¿Cómo ayudar a los pobres? Washington: Fondo Monetario Internacional. Revista Finanzas y Desarrollo. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/06/pdf/baldacci.pdf>
- Banco Mundial (s.f.). ¿Qué es la globalización? Washington: autor. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>
- Banco Mundial. (2002). *La globalización debe beneficiar a los pobres, afirma nuevo estudio. El Banco Mundial propone un plan de acción en siete puntos*. Washington: autor.
- Banco Mundial. (2012). *Educación inicial mejora las oportunidades*. Washington: autor. Recuperado de www.bancomundial.org/.../early-education-improves-opportunities.
- Bautista, Oscar. (2008). *Ideología neoliberal y política de globalización. Medidas implementadas por los países globalizadores y cambios generados en los países globalizados*. México: Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Bello, María Eugenia. (2003). *Educación y globalización. Los discursos educativos en Iberoamérica*. Barcelona: Ediciones Anthropos. 383 p.
- Beloff, Mary. (s.f.). *Protección integral de derechos del niño vs. Derechos en situación irregular*. México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2467/7.pdf>
- Calvento, Mariana. (2007). *Profundización de la pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995 -1999*. Eumed.net. Recuperado de <http://www.eu.med.net/libros-gratis/2007a/252/9.htm>.

- Camargo, Marina. (2003). *Desarrollo infantil y educación inicial. Avances del Proyecto Pedagógico del DABS*. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social.
- Concejo de Bogotá D. C. (2004). *Acuerdo 138 (28, diciembre, 2004). Por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial*.
- Congreso de Colombia. (2006). *Ley 1098 (8, noviembre, 2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1450 (16, junio, 2011). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2007). *Documento Conpes Social 109. Política pública nacional de primera infancia 'Colombia por la primera infancia'*. Bogotá: autor. Disponible en http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/1229_CONPES%20109%20-%20POLITICA%20PUBLICA%20NACIONAL%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA.pdf
- Dávalos, Pablo. (2003). *FMI y Banco Mundial: la estrategia perfecta*. Catalunya: Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado de http://www.odg.cat/documents/formacio/maleti/16_6/fbep.pdf
- De La Fuente, Mario. (2001). El análisis crítico del discurso: una nueva perspectiva. *Contextos, XIX-XX*.
- Dennis, Suzanna y Zuckerman, Elaine. *Guía de género sobre la política de préstamos del Banco Mundial y el FMI*. Washington: Heinrich Boll Foundation. Recuperado de http://www.choike.org/documentos/Gender_guide_esp.pdf
- Diario El Espectador. (2013). *Colombia vuelve a rajarse en las pruebas de educación Pisa*. Bogotá: autor. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/colombia-vuelve-rajarse-pruebas-de-educacion-pisa-articulo-461894>
- Díaz Borbón, Rafael. (2003). *Políticas Educativas y protagonismo social de la Educación Pública*. Bogotá: Universidad Francisco José de Caldas.
- Dollar, David. (2005) *¿puede la globalización beneficiar a todo el mundo?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Donnel, D. (1989). Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Estructura y Contenido. Asamblea General de las Naciones Unidas ONU*.
- Eisner, Elliot. (1998). *El ojo ilustrado. Indagación cualitativa y mejora de la práctica educativa*. Barcelona: Paidós.
- Fair, Hernán. (2008). *La globalización neoliberal: transformaciones y efectos de un discurso hegemónico*. Revista Kairos 12 (21). ISSN 1514-9331.
- Fondo Monetario Internacional. (1944). *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*. Washington: autor.

- Fondo Monetario Internacional. (2007). *Perspectivas de la economía mundial. Globalización y desigualdad*. Washington: autor.
- González, Martín. (2009). Cuotas y poder de voto en el FMI: teoría y evidencia. *Revista Investigaciones Económicas* 55. Recuperado de http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/55_GonzalezEiras.pdf.
- Gorostiaga, Jorge y Tello, César. (2011). *Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual*. Revista Brasileira de educação 16 (47).
- Grupo Gestión Moderna. (2006). *Estudio sobre la evaluación de la calidad de la educación inicial estudio línea base*. Santo Domingo: autor. Recuperado de http://www.educando.edu.do/sitios/inefi/res/Estudios/est_eval_calidad_lnea_base.pdf
- Grupo Investigación Educativa. (1996). *Hacia la comprensión del nivel de educación preescolar desde el espíritu de la Ley General de Educación*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Hanushek, Eric. (2005). *Por qué importa la calidad de la educación*. Washington: Fondo Monetario Internacional. Revista Finanzas & Desarrollo <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/06/pdf/hanushek.pdf>
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación*. Quinta edición. México: Mc Graw Hill.
- Hillman, Arye y Jenkner, Eva. (2004). *La educación de los niños en los países pobres*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2013). *Historia del ICBF*. Bogotá: autor. Recuperado de [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macro_procesos/MP_misionales/G_atencion_familiasycomunidades/InstrumentosPublicaciones/LA%20FAMILIA%20EN%20EL%20ICBF%20-rese%C3%B1a%20hist%C3%B3rica%20\(1968-2012\).pdf](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macro_procesos/MP_misionales/G_atencion_familiasycomunidades/InstrumentosPublicaciones/LA%20FAMILIA%20EN%20EL%20ICBF%20-rese%C3%B1a%20hist%C3%B3rica%20(1968-2012).pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2013). *Modelo Enfoque Diferencial*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macro_procesos/MP_estrategicos/direccionamiento_estrategico/MD1.MPE1%20Modelo%20de%20Enfoque%20Diferencial%20v1.pdf
- López Obregón, Clara. (2011). Bogotá, una ciudad en constante cambio. Del cabildo al alcalde por voto popular. En: Pecha Quimbay, Patricia; Florián, Carmen; Galarza, Mauricio y Carranza, Jerónimo. (2011). *Historia institucional. De la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.* Bogotá: autor.
- Manzano, Vicente. (2005). *Introducción al análisis del discurso*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Recuperado de <http://www.aloj.us.es/vmanzano/docencia/metodos/discurso.pdf>.
- McLaren, Peter. (2003). *Pedagogía Crítica y Lucha de Clases en la era de globalización neoliberal: notas desde la otra cara de la historia*. Los Ángeles: Universidad de California. *Revista Opciones Pedagógicas*. N° 28 Universidad Distrital.

- Mejía, Marco Raúl. (2006). *Educación (es) en la(s) globalizaciones. Entre el pensamiento único y la nueva crítica*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). *Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_edinicial.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Educación de calidad. El camino para la prosperidad. Logros 2011*. Bogotá: autor. Recuperado en http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-293585_archivo_pdf_presentacion_logros.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Evaluación de la articulación del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 de Bogotá, D. C. ¡Bogotá Humana! Con el Plan Nacional Decenal de Educación 2006 -2016*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-315087_recurso_4.pdf
- Municipio de Bello. Secretaría de Educación y Cultura. (2009). *Política pública de educación con enfoque de derechos en el Municipio de Bello en voces de todos y todas*. Bello: autor.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (1989). I Conferencia Iberoamericana de Educación. Conclusiones de la reunión sobre educación, trabajo y empleo. La Habana: autor. Disponible en http://www.dgri.sep.gob.mx/formatos/4_ibe_2.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. (2007a). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia*. Bélgica: autor. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150518S.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. (2007b). *Perspectivas de la UNESCO sobre políticas educativas, culturales, de ciudadanía y de juventud*. Santiago de Chile: autor. Recuperado de <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/PerspectivaUnescoPoliticasPublicas.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*. Santiago de Chile: autor. Recuperado de http://www.orealc.cl/educacionpost2015/wp-content/blogs.dir/19/files_mf/efainformefinaldef57.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2010). *Acuerdo de cooperación México – OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2012). *Panorama de la educación 2012. Indicadores de la OCDE*. España: Santillana Educación. Recuperado de <https://www.mecd.gob.es/dms-static/98429dec-be96-447e-906b-2716f95b1ea9/panoramaeducacion2012-pdf.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2013). *La OCDE: ¿qué es?* Recuperado de http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobrelaocde.htm#como_dvt.

- Orobajo, Gloria. (2010). Pensamiento sobre educación inicial indígena. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. (2010). *Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá*. Bogotá: autor.
- Pardo, Neyla. (2007). *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana*. Santiago de Chile: Fraix.
- Pecha Quimbay, Patricia; Florián, Carmen; Galarza, Mauricio y Carranza, Jerónimo. (2011). Historia institucional. De la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Bogotá: autor.
- Perú. Ministerio de Educación Nacional. (2003). *Plan estratégico de educación inicial*. Lima: autor. Recuperado de http://www.oei.es/inicial/politica/plan_estrategico_educacion_inicial_peru.pdf
- Pulido, Orlando. (2010). *Sobre el derecho a la educación en América Latina. Mesa sobre los contextos regionales y el derecho a la educación Pre Asamblea Latinoamericana de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación*. Bogotá: Educación en el Mundo. Recuperado de <http://educacionenelmundo.files.wordpress.com/2010/12/ponencia-op-panel-preasamblea-cme-2010-sobre-el-derecho-a-la-educacion-3b3n-en-amc3a9rica-latina.pdf>
- Rodríguez, Adolfo. (2007). *Globalización de la política pública: mediación neoliberal en Colombia, política económica, 1990 – 2006*. Revista Ciencia Política N° 3. Jun. – jul.
- Rodríguez, Gustavo. (1997). *Neoliberalismo y conservatismo*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2004). *Plan Sectorial de Educación 2004 – 2008. Bogotá: una gran escuela. Para que niños, niñas y jóvenes aprendan mejor*. Bogotá: autor.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2011). *Seice Sistema de evaluación integral para la calidad de la educación 2011*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.sedbogota.edu.co/evaluacion/images/archivos/serie_4/seice_bogota.pdf.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2013). *Organigrama de la Secretaría de Educación del Distrito*. Bogotá: autor. Recuperado de http://www.educacionbogota.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2643&Itemid=257
- Torres, Rosa. (2000). *Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. Madrid: Organización de los Estados Iberoamericanos.
- Ugarteche, Óscar. (2010). *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas. Recuperado de http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/18146/original/Historia_Critica_del_FM.pdf?1285585139
- Van Dijk, Teun. (1999). *El análisis crítico del discurso*. Barcelona: Ediciones Anthropos.
- Vargas, José. (2007). Liberalismo, neoliberalismo, Postneoliberalismo. *Rev. Mad. N° 17. Septiembre*.

Anexos

Anexo A. Matriz general del ACD de actores internacionales, nacionales y distritales.

Organismo o entidad (Actor)	Relaciones de poder	Ubicación histórica	Macroestructuras semánticas	Significado local	Modelo contextual	Modelo de acontecimiento	Ideología
Banco Mundial ³¹	Creada como fuente de asistencia financiera para superar la pobreza de los países en desarrollo. Miembros fundadores los países más ricos. Organización de carácter crediticio. Es la mayor fuente de recursos para programas y proyectos educativos.	Creado en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods.	Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias (FMI, 1944). Está demostrado que la educación es una de las mejores inversiones económicas que puede hacer un país. Hoy se estima que el promedio del trabajador latinoamericano necesita 7.0 años de escolarización para mantener los niveles actuales de desarrollo económico de la región. Cuando un niño no puede adquirir los conocimientos básicos necesarios para funcionar como miembro responsable y productivo de la sociedad, pierde toda la sociedad, además de lo que pierde ese niño. Es importante examinar el efecto de esos pagos en la	La base del discurso educativo del BM se centra en subrayar la importancia de la educación como base para la productividad de la sociedad, puesto que aquella hace más responsable al individuo. El BM mantiene un discurso que busca imponer un mandato, basado en su poder, y no tanto unas sugerencias, ya que habla con propiedad de que sus	El discurso base sobre los fundamentos del FMI se encuentra en el Convenio Constitutivo del FMI. En materia de la visión que tiene con respecto a la educación, el documento base en la presentación de los diferentes proyectos desarrollados por el FMI.	Economicista	Neoliberal

³¹ Textos base para el análisis: FMI, 1944 (Convenio Constitutivo), Hillman y Jenkner (2004).

			educación en los países pobres antes de determinar si deben continuar, reformarse o prohibirse. Es triste, aunque no sorprendente, el hecho de que en la mayor parte de los países de bajo ingreso es mucho menos probable que los niños de familias pobres asistan a la escuela que los niños de familias en mejor situación económica. También es posible que no haya demanda (...) Algunos padres podrían dar una educación a sus hijos si pudieran distribuir el costo en varios años. (...)Es posible que los padres no tengan información suficiente para valorar exactamente el rendimiento de la inversión en la educación de sus hijos. El cobro de los servicios educativos puede elevar la calidad de la educación, motivando a los padres a pagar por la de sus hijos cuando antes no querían hacerlo. Además, cuando los padres deben pagar la educación de sus hijos, es	estudios o los resultados de sus estudios exigen que se tomen decisiones. El análisis de las causas de la baja demanda de educación se fundamenta en análisis muy subjetivos que no tienen sustento en algún estudio, sino que se da con fundamento en determinadas percepciones , que no son sino verdades de Perogrullo. El “circulo virtuoso” de la educación: existe una valoración de la educación privada como una de las razones que eleva el nivel de calidad de la educación. A lo largo			
--	--	--	---	---	--	--	--

			más probable que vigilen el desempeño de los maestros para estar seguros de que se justifica el gasto en que incurren, y se crea así un círculo virtuoso. Si la demanda es inadecuada porque los padres están mal informados acerca del verdadero valor que la educación tiene para sus hijos, el hecho de pagar puede tener un “efecto de demostración”: cuando es mayor el número de niños que van a clases, aprenden y, en última instancia, encuentran empleo, es posible que los padres de otros niños se convenzan de que vale la pena enviarlos a la escuela. El cobro de los servicios educativos es un medio para superar el sesgo a favor de las elites urbanas en detrimento de los pobres rurales. Cuando se imponen pagos tras una reforma educacional, puede generarse un círculo político virtuoso. A medida que aumenta el número de personas que reciben mejor educación, estas procuran una mayor	del discurso se busca demostrar que existe una relación positiva entre la calidad de la educación y el costo de los servicios educativos. Asimismo, afirma que el hecho de hacer cobros por servicios educativos permitirá superar las diferencias entre las poblaciones urbanas y rurales. Existe una visión negativa por parte del BM respecto de la educación gratuita, ya que esta conllevaría a que no se preste una educación de calidad.			
--	--	--	---	--	--	--	--

			participación democrática y una mayor rendición de cuentas por parte de su gobierno. Cabe aclarar, sin embargo, que el hecho de que se cobre la educación no es una panacea. La educación pública y gratuita es más equitativa y más inclusiva que la educación pagada por los padres.				
(OCDE) ³²	Los países miembros son en su mayoría los llamados países desarrollados (Alemania, EEUU, Finlandia, Suiza, Corea, Dinamarca, Reino Unido, Portugal, Chile y México)	Creada en 1947 por 30 países más industrializados. Las propuestas aquí señalizadas hacen parte del Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012 en México, aun cuando se explicita que esto aplica a todos los países.	Mejorar la calidad de la educación de las escuelas. La OCDE es un foro único donde gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia (...) para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual (gobierno corporativo, economía de la información, envejecimiento de la población). México necesita desarrollar una estrategia	Subyace en el discurso la idea de la escuela como una empresa, de ahí la importancia a la gestión corporativa y a la autonomía que dan a los directores de las escuelas, que es el elemento que más ha marcado los cambios en la dirección de las escuelas. El modelo educativo propuesto	Discurso directo de la OCDE, Dirigido a un programa para un país en desarrollo (México), pero con cobertura regional (América Latina) Interés por fomentar la educación de calidad, enfocada hacia la economía y la movilidad social.	Economicista	Neoliberal

³² Texto base para el análisis: OCDE, 2010;

			educativa a largo plazo para garantizar un nivel general de habilidades y conocimiento más alto (...) garantizará un crecimiento económico y mejores condiciones de vida. Una de las primeras condiciones necesarias es establecer un reducido número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad: reducir tasas de deserción, asegurar el egreso oportuno y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo. La mejora de las escuelas mexicanas necesitará repensar el sistema de gobernanza, así como el papel que juegan los líderes escolares y los docentes, para permitirles enfocarse en el apoyo de todos los niños y jóvenes para que alcancen su mayor potencial de aprendizaje. Los directores no tienen la formación, el desarrollo y los incentivos apropiados para enfocarse en mejorar la calidad de la instrucción y los resultados de las escuelas, ni para consolidar los vínculos de la escuelas	por la OCDE va orientado a la mejora del desempeño de los estudiantes, luego se enfoca hacia la eficacia de la escuela pero únicamente desde el ámbito cognitivo, dejando por fuera la interacción social, la problemática social, que está ausente en todo el discurso. En este sentido la formación se orienta básicamente hacia el desarrollo de habilidades y conocimiento s a fin de lograr todo su potencial cognitivo, pero hasta ahí no más, puesto que no se habla de una			
--	--	--	---	---	--	--	--

			con la comunidad. Con el fin de lograr la transmisión desde la OCDE hacia México, es necesario que un grupo nacional de actores reflexione, se “apropie” de las recomendaciones y las adapte. La reforma educativa es demasiado importante para el futuro de México como para dejar solos a los educadores en esta tarea. El Consejo Asesor de la OCDE considera urgente la creación de una “coalición orientadora” que incluya a los líderes políticos y universitarios, a los líderes del sector privado y de la sociedad civil	transformación de la sociedad, sino de crecimiento económico que no es lo mismo. Cree la OCDE que una educación de calidad requiere de una serie de estándares educativos, acompañados de mayor autonomía a los directores de los centros escolares, pero acompañado de formación de calidad para los docentes. Ayudar a los países miembros a fortalecer sus sistemas educativos. Para mejorar los resultados de los niños de			
--	--	--	---	---	--	--	--

				educación básica. Se enfoca en las políticas públicas, específicamente en la política educativa. Recomendaciones: Reforzar la importancia del papel que juegan los docentes (determinar estándares claros de la práctica docente, garantizar la formación inicial docente de alta calidad, profesionalizar la selección, contratación, evaluación de los docentes) Redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia (consolidar el papel de los directores			
--	--	--	--	--	--	--	--

				escolares con estándares, formación, selección, contratación profesional, autonomía escolar con estructuras de apoyo) Postulados básicos para las políticas educativas: objetivos claros con el apoyo y comprensión de la sociedad. Atención en la contratación, formación y retención de personas de alto desempeño en el sistema, instituciones e infraestructura de apoyo, sistema de rendición de cuentas, un enfoque en el trabajo de cada escuela (Adaptados al contexto y posibilidades			
--	--	--	--	---	--	--	--

				de implementaci ón). Los directores no tienen la formación necesaria para dirigir los centros educativos, de ahí la necesidad de mejorar la eficacia escolar. Se busca la reducción de las desigualdade s entre las escuelas más ricas y aquellas de escasos recursos. No se plantea abrir la discusión sobre la propuesta, sino que el discurso va enfocado a su implementaci ón y apropiación. Para la OCDE es claro que la implementaci			
--	--	--	--	--	--	--	--

				ón de la política educativa no debe quedar en manos de los docentes, sino de actores políticos, universitarios y el sector privado principalmente. Si bien se nombra a la sociedad civil, esto se hace de forma genérica, pues no hace explícito el hecho de que hay organizaciones que las representan, luego estas deberían hacer parte, pero no lo ponen en evidencia en el discurso. El objetivo educativo si es claro: aprovechamiento de las oportunidades económicas y la			
--	--	--	--	---	--	--	--

				movilidad social de la población (Estos elementos son esenciales en el modelo neoliberal).			
FMI ³³	La decisiones se basan en el nivel de contribución económica de cada uno de los países (EE UU tiene el 17,1%). Las cuotas, al igual que las decisiones, dependen del tamaño de la economía del país (El G7 tiene el 72% de las cuotas). El FMI es el tercer mayor tenedor oficial de oro del mundo (FMI, 2014).	Creado en 1944 por los países con mejores condiciones económicas, para superar problemas generados por la II Guerra Mundial.	Más bien, el objetivo de política económica debería ser proporcionar educación y otros servicios sociales (como un sistema de atención de la salud asequible o un sistema de pensiones a un costo razonable) para asegurar que el mayor número posible de personas puede encontrar y mantener un empleo de productividad alta. Las reformas orientadas al fortalecimiento de la educación y la capacitación contribuirán a garantizar que los trabajadores tengan las calificaciones necesarias para contribuir a la nueva economía mundial basada en el conocimiento. Una proporción importante de la población mundial continúa teniendo un acceso inadecuado a la educación, la atención de la salud y las	El discurso del FMI en materia educativa está enfocado en la promoción de reformas educativas orientadas a formar trabajadores competentes en la actual economía, que dicen se basa en el conocimiento . Pone en la misma balanza el tema del acceso a la educación con las oportunidades económicas y financieras. Es explícito para el FMI	El documento base es el informe que hace el FMI cada año, señalando las perspectivas que hay para la economía, pero asumiendo de igual forma la incidencia de varios factores, siendo uno de ellos la educación. El interés o intencionalidad es hacer el análisis coyuntural de la economía para justificar la actual política de apertura y eliminación de las barreras comerciales	Economicista	Neoliberal

³³ Fundamentado en los siguientes discursos: FMI 2007, Hanushek, 2005,

		oportunidades económicas y financieras. del acceso a la educación y a los recursos financieros para garantizar que los grupos de ingresos bajos tengan los conocimientos y los recursos necesarios para beneficiarse de las oportunidades que crean las nuevas tecnologías y la globalización, Las reformas orientadas al fortalecimiento de la educación y la capacitación contribuirán a garantizar que los trabajadores tengan las calificaciones necesarias para competir y contribuir a la nueva economía mundial basada en el conocimiento. Las políticas orientadas a reducir las barreras comerciales y ampliar el acceso a la educación y al crédito pueden contribuir a que los beneficios de la globalización se compartan de forma más equitativa. El impacto de aumento de la desigualdad de la apertura comercial — sobre todo a través de la inversión extranjera directa (IED)— y el	que la educación se oriente en que los trabajadores tengan oportunidades de acceso a la nueva economía globalizada, es decir que se encuentren calificados para ser competitivos en el mercado laboral. Para el FMI los beneficios de la globalización son posibles si se reducen las barreras comerciales y se amplía el acceso a la educación. Estos dos serían los principales criterios. Para el FMI la situación de la desigualdad no está dada por la IED,	como un mecanismo para que crezca la economía. Para juzgar la tendencia del mercado, toman como base los datos e información estadística propia del movimiento de la economía mundial, luego no hay forma de cuestionar varias de las cifras mencionadas, pues las mismas obedecen a fuentes propias que no son justificadas. Para el FMI la IED no es la causa de la desigualdad, sino un estímulo para una mayor distribución equitativa del ingreso. Otro de los discursos es el realizado por Eric Hanushek (2005), quien		
--	--	--	---	--	--	--

			Progreso tecnológico parecen operar a través de canales similares al acrecentar la prima por nivel de calificación de la mano de obra más que limitar las oportunidades de desarrollo económico. Por lo tanto, la ampliación del acceso a la educación está vinculada con una distribución más equitativa del ingreso en promedio. la inversión en educación se menciona como uno de los factores importantes que explican el bajo nivel medio de desigualdad Cabría esperar que, en un horizonte a más largo plazo, los efectos de aumento de la desigualdad de la IED desaparezcan a medida que mejore la oferta de educación y conocimientos especializados para satisfacer la demanda creciente de estos factores DE HANUSHEK (2005) A fin de arrojar luz sobre la función que la educación ejerce en el crecimiento económico, examinamos, en	ya que esta lo que ocasiona es impulsar y motivar un mayor acceso a la educación que permitirá una mayor equidad en el ingreso de los trabajadores. De igual forma, la desigualdad se explica que es ocasionada por factores o circunstancia s locales, pero sin que exista evidencia que su causal esté dada por el tema de la IED. Asimismo, en el estudio de Hanushek (2005), también subyace el interés por encontrar una relación entre la educación y	es uno de los autores que escribe en la revista Finanzas & Desarrollo del FMI. En dicho discurso se sustenta la postura del FMI, cuyo interés está centrado en establecer una relación entre las evaluaciones internacionales (matemáticas y ciencias exactas) y el crecimiento económico.		
--	--	--	---	--	---	--	--

			colaboración con Dennis Kimko, las diferencias internacionales en los conocimientos matemáticos y científicos utilizando las pruebas que se vienen realizando desde los años sesenta. Concluimos que la calidad de la enseñanza repercute extraordinariamente en las diferencias en el crecimiento económico.	el crecimiento económico, tomando como base las evaluaciones internacionales, cuyos mejores resultados se encuentran en los países desarrollados			
UNESCO ³⁴	Liderazgo internacional en materia de políticas educativas. Se caracteriza por ser líder intelectual para el intercambio de ideas.	Organismo adscrito a la ONU. Creado en 1946 para fortalecer la educación, la ciencia y la cultura. El proyecto educativo está dado por el Marco de Acción de Dakar 200-2015 planteando una educación para todos.	La educación es un derecho humano fundamental, y como tal es un elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz y estabilidad en cada país y entre las naciones, y, por consiguiente, un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; Promover un sólido compromiso político nacional e internacional	La Unesco muestra la situación crítica de la educación en el mundo, pero no cuestiona el modelo socioeconómico en ningún momento. No pone en duda o cuestiona los objetivos de la educación, es decir para qué se educa, para quién se está educando. Su visión está dada por los criterios	El contexto en el que se desarrolla el discurso tiene que ver con el Foro Mundial sobre Educación en Dakar en el año 2000 en el que se plantean los objetivos en educación hasta el año 2015, luego la validez del discurso radica en que se hace un análisis sobre la situación mundial de la educación, se plantean los 6	Inserción imperativa	No es clara, pero sí se inclina por el modelo imperante del neoliberalismo, es decir que la ideología busca es acomodarse a las circunstancias del contexto de poder que se está viviendo.

³⁴ Documento base Unesco, 2000 Marco de Acción de Dakar, 2007b,

			con la educación para todos, elaborar planes nacionales de acción y aumentar de manera considerable la inversión en educación básica; Crear un entorno educativo seguro, sano, integrado y dotado de recursos distribuidos de modo equitativo, a fin de favorecer un excelente aprendizaje y niveles bien definidos de rendimiento para todos; Si se quieren aplicar con éxito los planes nacionales en cada uno de los países interesados, se requieren voluntad política y un mayor liderazgo en el plano nacional Aumentar la financiación externa de la educación, y en particular de la educación básica; Intensificar y ampliar la adopción de medidas tempranas encaminadas a reducir la deuda o suprimirla a fin de luchar contra la pobreza, y adoptar una posición firme en pro de la educación básica; Reforzaremos los dispositivos internacionales y	igualdad y equidad, es decir bajo el lema de una Educación Para Todos (EPT), pero no cuestiona los diversos poderes políticos y económicos que están afectando el proceso de enseñanza – aprendizaje. En este sentido se dice que no analiza o pone al descubierto la forma como se encuentra estructurada la sociedad, como uno de los ejes de dicha inequidad y desigualdad. En síntesis, no cuestiona el modelo capitalista. Se plantean múltiples soluciones a la	objetivos para este sector y los compromisos asumidos por cada una de las regiones (América Latina y el Caribe). Por eso el documento emitido se llama “Marco de acción de Dakar”, porque busca establecer los criterios y estrategias de la política emitida por la Unesco de Educación para todos (EPT).		
--	--	--	---	---	---	--	--

			regionales de rendición de cuentas para dar transparencia a los compromisos contraídos y velaremos por que el Marco de Acción de Dakar figure en los programas de todas las organizaciones internacionales y regionales, de los Parlamentos nacionales y de todos los foros dedicados a la adopción de decisiones en el plano local. Las actividades regionales de apoyo a los esfuerzos desplegados en cada país se basarán en las organizaciones, redes e iniciativas regionales y subregionales ya existentes, que se reforzarán si fuere necesario. Las regiones y subregiones decidirán cuál es la red de Educación para Todos que debe convertirse en Foro Regional o Subregional sobre Educación para Todos con un mandato explícito. Es esencial que todas las organizaciones pertinentes representativas de la	problemática de la educación, sobre todo al tema de la inclusión y el derechos que tienen las niñas y los niños, pero al no tener un sustento real se convierten en meras expectativas. Es claro para la UNESCO la reducción de la deuda externa como criterio para mejorar la educación, pero los resultados no le favorecen pues lo que ha pasado es un incremento de la deuda externa, El discurso planteado por la UNESCO no deja duda de su intencionalidad de no			
--	--	--	---	--	--	--	--

			sociedad civil, así como las de índole regional o subregional, participen sistemáticamente en las actividades de esos foros y en su coordinación Se estima que la realización de los objetivos de la Educación para Todos costará unos 8.000 millones de dólares anuales, lo cual exigirá un apoyo financiero complementario por parte de los países, así como una mayor asistencia al desarrollo y una reducción de la deuda por parte de los donantes bilaterales y multilaterales. Por eso, es esencial que los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones adopten nuevos compromisos firmes en el plano financiero. Se atiendan las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos y que esa situación se mantenga después.	cuestionar los modelos socioeconómicos de los diferentes países a los cuales está dirigida la propuesta. Cuando habla de preparar a los jóvenes para “la vida activa”, subyace el interés por formar a las personas conforme las necesidades básicas de la sociedad sobre la cual está construido un modelo económico que no es cuestionado. La pregunta es ¿Qué se puede entender por vida activa? La respuesta está dada por la misma UNESCO y es para atender las necesidades			
--	--	--	---	---	--	--	--

			Desde la primera infancia y a lo largo de toda la vida los educandos del siglo XXI requerirán el acceso a servicios de educación de alta calidad, que respondan a sus necesidades y sean equitativos y atentos a la problemática de los géneros. El derecho a la educación impone a los Estados la obligación de garantizar a todos los ciudadanos la oportunidad de cubrir sus necesidades básicas de aprendizaje. La Educación para Todos supone la participación y el compromiso de todos en la educación. Ahora bien, la experiencia desde Jomtien muestra que se puede avanzar considerablemente hacia los objetivos de la Educación para Todos si existe una decidida voluntad política, sustentada por nuevas alianzas con la sociedad civil y un apoyo más estratégico de los organismos de financiación Es claro que la calidad de la educación no debe	de la economía de mercado, caracterizada por ser economías abiertas, en donde se hace evidente que los beneficios se encuentran en aquellos estudiantes que tienen las competencias necesarias para llegar a un puesto de trabajo decente, lo que no es posible dadas las diferencias reales y el abismo existente entre la educación pública (gratuita) y la educación privada (pagar un costo), tal como se muestran en los resultados			
--	--	--	---	---	--	--	--

			sufrir a medida que se amplía el acceso, y que la mejora de la calidad no debería favorecer a quienes gozan de una buena posición económica a expensas de los pobres, como ha sucedido, por ejemplo, con la expansión de la atención y educación de la primera infancia. Hay campo considerable para que la comunidad internacional demuestre de manera cooperativa y responsable que puede ser eficaz para apoyar estrategias sectoriales nacionales bien definidas y contribuir a lograr que se asignen los importantes recursos complementarios que muchos organismos de financiación están dispuestos a facilitar. la creciente contribución de la sociedad civil a los procesos democráticos, la lucha contra la corrupción y el proceso de descentralización en marcha en muchos países, son otros tantos factores que contribuyen considerablemente a construir un sólido cimiento para lograr una Educación para Todos, efectiva, equitativa y sostenible	del ICFES, en el que los mejores colegios son los privados, quedando muy pocas excepciones en uno que otro colegio público . “No se puede esperar que un país se convierta en una economía moderna y abierta si determinada proporción de su fuerza de trabajo no ha terminado la enseñanza Secundaria”. Con esta frase se ve con claridad que el modelo que aprueban es el capitalista, pero más específicamente el actual modelo neoliberal, caracterizado por ser economías			
--	--	--	--	--	--	--	--

			Conlleve, sin embargo, el peligro de crear un mercado del saber que excluya a los pobres y desfavorecidos. MARCO DE ACCIÓN DE UNA EPT 1.. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos 2.. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen Los sistemas educativos deberán ser integrales, buscando activamente a los niños que no estén matriculados y atendiendo con flexibilidad a la situación y necesidades de todos los educandos. 3.. Velar por que sean atendidas las necesidades	abiertas. El discurso coincide con lo señalado por Gorostiaga y Tello (2011) en cuanto a que “A pesar de que se reconocen tensiones y aspectos negativos de la globalización , se sostiene que los países latinoamericanos deben insertarse en la economía global” (p. 370).			
--	--	--	--	--	--	--	--

			de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa No se puede esperar que un país se convierta en una economía moderna y abierta si determinada proporción de su fuerza de trabajo no ha terminado la enseñanza secundaria. Para los que dejan la escuela o la terminan sin adquirir la competencia necesaria en lectura, escritura, aritmética y habilidades prácticas, deberá haber múltiples opciones para que prosigan su aprendizaje. 5.. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento				
--	--	--	---	--	--	--	--

			Para que un programa de educación tenga éxito hace falta: i) alumnos sanos, bien alimentados y motivados; ii) docentes bien formados y técnicas didácticas activas; iii) locales adecuados y material didáctico; iv) un plan de estudios que se pueda enseñar y aprender en una lengua local y aproveche los conocimientos y la experiencia de profesores y alumnos; v) un entorno que no sólo fomente el aprendizaje, sino sea, además, agradable, atento a las cuestiones del género, sano y seguro; vi) una definición clara y una evaluación precisa de los resultados esperados, entre ellos, los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores; vii) un gobierno y una gestión participativos; y viii) el respeto por la comunidad y la cultura local y participación en ellas. 6.. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y				
--	--	--	---	--	--	--	--

			mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales AFRICA Estamos más convencidos que nunca, de que la educación es la condición indispensable para habilitar al pueblo de África a fin de que pueda participar plenamente en la economía globalizada del siglo XXI y beneficiarse más efectivamente de las oportunidades que ofrecerá. velarán por que las economías realizadas gracias a la reducción de la deuda se inviertan en la educación y en el sector social en interés de los niños, los jóvenes y los adultos hasta ahora marginados y excluidos; Europa y América del Norte En todo el mundo, la tendencia es hacia el desarrollo de economías de mercado libre y hacia la mundialización; este proceso va acompañado de una conciencia del valor de la educación y la				
--	--	--	---	--	--	--	--

			formación. América Los desafíos son los siguientes: Incrementar la inversión social en la primera infancia, aumentar el acceso a programas de desarrollo infantil y mejorar la cobertura de la educación inicial. Una política apropiada en materia de economía, comercio, trabajo, empleo y salud fortalecerá los incentivos de quienes aprenden y su contribución al desarrollo de la sociedad.				
MEN ³⁵	Es el organismo encargado de fijar la política pública educativa en Colombia, luego tiene el poder de fijar los objetivos, metas, programas y estándares sobre los cuales los diferentes gobiernos asumen su concepción de educación.	El MEN es creado mediante la ley 7° de agosto 25 de 1886. Con la Constitución Política de 1991 no sufre ningún cambio. La función principal del MEN es “Formular la política nacional de educación,	Durante estos primeros años de vida, no solamente se crean las bases fisiológicas para una buena salud, sino que se transmiten de padres a hijos aquellos valores esenciales que tendrán grandes compensaciones en el competitivo mercado laboral” Plan Nacional de Desarrollo. 1. Una estrategia de crecimiento sostenido	El fundamento para la calidad de la educación está enfocado principalmente hacia la competitividad y el crecimiento de la productividad, tal como se ha establecido en el PND			

³⁵ Los documentos base para el ACD son: Documento Conpes 109 de 2007, El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014

	En este sentido las relaciones de poder del MEN son muy fuertes, puesto que de allí se fundamenta la acción y la práctica educativa.	regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades ”.	basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento. 2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social. Para esto, los procesos de enseñanza-aprendizaje basados en competencias tienen el potencial de mejorar el vínculo entre educación y trabajo, estableciendo nuevas vías desde la educación hacia el empleo y reduciendo algunas barreras del aprendizaje (aprender haciendo), por ejemplo al utili-	La formación si bien se encamina hasta la educación superior, el discurso se orienta más que todo para la productividad y para la innovación, de ahí que cuando se habla de competencias se hace más que todo referencia al aspecto laboral más que a otros relacionados con el arte, las ciencias sociales y humanas.			
--	---	---	--	---	--	--	--

			zar nuevas formas de evaluación. Estos procesos permiten que las personas estén preparadas para obtener, adaptar y aplicar la información en múltiples contextos y redes y transformarla en un conocimiento relevante para la satisfacción de sus necesidades de manera más equitativa, respetuosa con el ambiente y las distintas realidades, constituyéndose así en miembros productivos de la comunidad y de una sociedad cada vez más integrada a la economía global, con mayor bienestar. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional. De esta manera, la				
--	--	--	--	--	--	--	--

			educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. De acuerdo con lo anterior los retos de política más grandes son: (1) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; (2) reducir las brechas en la educación, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; (3) educar con pertinencia para la innovación y la productividad; (4) mejorar la eficiencia del modelo de gestión en el MEN, en el sector y en el uso de los recursos del SGP.				
--	--	--	---	--	--	--	--

LUIS EDUARDO GARZÓN³⁶	La Administración Distrital tiene la capacidad de direccionar, conforme a una lectura propia de las políticas públicas nacionales, el proyecto educativo en la Capital, luego los criterios que define son los que aplican en los centros educativos, especialmente en los públicos.	La Alcaldía Mayor de Bogotá tiene su origen como tal en 1550 cuando se instaló la Audiencia de Santafé, punto en el cual Bogotá se convirtió en Capital y sede del Nuevo Reino de Granada (Pecha, Florian, Galarza, 2011). En 1954, con el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, Bogotá se identifica como Distrito Especial, lo que le confiere ciertos beneficios respecto de los demás municipios y ciudades capital de departamento . Es a partir	Por lo mismo, nuestra educación conformista y represiva parece concebida para que los niños y niñas * se adapten por la fuerza a un país que no fue pensado para ellos. Invertir en la educación en un país y en especial en la educación inicial, es la más rentable y productiva de las inversiones. Los esfuerzos presupuestales, administrativos y pedagógicos que se realicen en este sentido, constituyen seguridad de desarrollos y resultados posteriores relacionados con la construcción de capital humano, equidad y convivencia. Generar un modelo pedagógico y organizativo para el colegio que tenga en cuenta la singularidad infantil, la vigencia de los derechos de la infancia y garantice las condiciones, ambientes y relaciones propicias para su desarrollo integral, su bienestar y su felicidad. Desde allí es claro que el Estado cumple un papel fundamental en la inclusión de niños y niñas	El enfoque dado por la Administración Garzón está en el desarrollo del potencial intelectual, pero bajo el criterio de que sea con parámetros de calidad, sin lo cual no es posible dicho desarrollo. Asimismo, toma una postura especial por la atención de los menores de edad en condiciones socioeconómicas difíciles. Si bien es cierto que también se habla del capital humano, el mismo queda circunscrito a la necesidad de que lo más importante es	El discurso base de la Alcaldía de Luis E. Garzón se encuentra en el documento base sobre los Lineamientos que se deben seguir en el primer ciclo de educación formal en Bogotá, es decir de preescolar hasta 2° grado de primaria. En este documento, además de definir los lineamientos, se hace una caracterización de la educación preescolar en Bogotá y de los principales problemas que están presentes. Otro de los documentos fuente es el Plan Sectorial de Educación 2004- 2008, en	Humanista en la medida que busca potencializar las capacidades de las personas (integral) y no tanto su inserción en el mundo laboral. Si bien no hace una crítica concreta al problema de la globalización sí subyace la necesidad de la inclusión y una valorización del tejido social como base para la educación.	Democrático o del Estado Social de Derecho. Colectivismo
---	---	---	---	---	---	--	--

³⁶ Documento base Alcaldía Mayor 2006 Lineamientos

		de la Constitución Política de 1991 que se convierte en Distrito Capital con sus respectivas 20 localidades (López, 2011).	en la cultura a través de la escolaridad, y que los primeros años de ésta (preescolar y primeros grados de primaria) juegan un rol fundamental en esta inclusión y en la posibilidad de que ellos y ellas se desarrollen como sujetos plenos de derechos, reconocidos como tal en el aquí y en el ahora. Bajo esta perspectiva es importante distinguir una doble obligación del Estado: la protección a la niñez y a la familia y ofrecer una educación que asegure el desarrollo de la potencial intelectual, bajo los mejores parámetros de calidad posibles. Desde allí es claro que el Estado cumple un papel fundamental en la inclusión de niños y niñas en la cultura a través de la escolaridad, y que los primeros años de ésta (preescolar y primeros grados de primaria) juegan un rol fundamental en esta inclusión y en la posibilidad de que ellos y ellas se desarrollen como sujetos plenos de derechos, reconocidos como tal en el aquí y en el ahora.	el desarrollo del potencial intelectual, pero que este no se encuentra mediado por la productividad que puedan generar posteriormente los estudiantes ya como adultos, sino que la productividad está dada es por la educación como tal, es decir que la inversión que se haga en educación es un de las acciones más productivas y rentables. En ese sentido la productividad no se mide únicamente en términos económicos y financieros, sino desde un punto de vista más amplio en el	el que se establecen los programas y estrategias que se implementarán dentro del Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo Distrital.		
--	--	---	---	---	---	--	--

			Invertir en la educación en un país y en especial en la educación inicial, es la más rentable y productiva de las inversiones. Los esfuerzos presupuestales, administrativos y pedagógicos que se realicen en este sentido, constituyen seguridad de desarrollos y resultados posteriores relacionados con la construcción de capital humano, equidad y convivencia. PLAN SECTORIAL 2004 – 2008 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	que está incluido el espíritu científico, la creatividad y, sobre todo una postura crítica frente a aspectos esenciales como el uso y apropiación de la tecnología. Se sigue igualmente una política coherente a lo solicitado por la UNESCO, en tanto se evidencia un aumento del gasto en educación, ya que pasó del 21,8% en 1997 al 31,6% en el período 2004 – 2008. Representando igualmente el 52,9% del gasto en el Eje Social (SED, 2004, Plan sectorial).			
--	--	--	---	---	--	--	--

			contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social. Convertir la cultura de la ciudad en un espacio de formación y aprendizaje en el que las niñas, niños y jóvenes puedan encontrar nuevas formas de relación con el conocimiento y adquirir un mayor sentido de pertenencia a la ciudad. La política educativa incorporará el enfoque de género, la educación y prácticas de fomento del derecho a la igualdad y promoverá el diálogo intercultural creando espacios sociales y pedagógicos para la construcción del país multicultural Consagrado en la Constitución Política. Aportar al desarrollo de una sociedad productiva a través del fomento del espíritu científico, la creatividad y la apropiación crítica de la tecnología. Se intensificará el conocimiento y recreación de la riqueza artística, literaria, científica y técnica de la ciudad. democracia basada en el	Se puede establecer entonces que el discurso se enfoca hacia otro concepto de productividad más ligado al quehacer de los estudiantes con el conocimiento y su relación con las tecnologías, pero vistos como un patrimonio universal.			
--	--	--	---	---	--	--	--

			reconocimiento del pluralismo y la diversidad, que fortalezca la productividad y competitividad de la ciudad y sus habitantes, que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y al logro de una mayor equidad social. Fomentar una cultura de la ciencia y la tecnología entre estudiantes y docentes que permita su apropiación como patrimonio universal; articular el sistema escolar con el mundo productivo como forma de asimilación de los desarrollos tecnológicos.				
SAMUEL MORENO ³⁷	La Administración Distrital tiene la capacidad de direccionar, conforme a una lectura propia de las políticas públicas nacionales, el proyecto educativo en la Capital, luego los criterios que define son los que aplican en	La Alcaldía Mayor de Bogotá tiene su origen como tal en 1550 cuando se instaló la Audiencia de Santafé, punto en el cual Bogotá se convirtió en Capital y sede del Nuevo Reino de Granada	Bogotá concibe la educación de calidad como aquella en la que se cumplen los fines y objetivos establecidos en la Constitución Política Nacional y en la Ley General de Educación. En ellos se compendian las demandas que la sociedad le plantea a la educación, como la producción y distribución del conocimiento; el aprendizaje y la formación moral, ética y	El discurso planteado por la Administración Moreno se circunscribe al ámbito de la inclusión y de la calidad de vida de la población, es decir que el tema de la educación no se	Se toman como base del discurso el Documento SEICE (Sistema de Evaluación integral para la calidad de la educación 2011). La importancia de este documento radica en que involucra		

³⁷ Documento base SED, 2011 Seice Sistema de evaluación integral para la calidad de la educación 2011.

	los centros educativos, especialmente en los públicos.	(Pecha, Florian, Galarza, 2011). En 1954, con el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, Bogotá se identifica como Distrito Especial, lo que le confiere ciertos beneficios respecto de los demás municipios y ciudades capital de departamento . Es a partir de la Constitución Política de 1991 que se convierte en Distrito Capital con sus respectivas 20 localidades (López, 2011).	social de los nuevos ciudadanos y ciudadanas; y las que se formulan en los ámbitos, político, económico, laboral, social y cultural Desde este marco general, Bogotá concibe la educación de calidad como un derecho que tiene que ver, por una parte, con la creación de las condiciones para que los niños, las niñas y los jóvenes dispongan de los medios necesarios para asegurar el ingreso, permanencia y culminación exitosa de su proceso de formación escolar y, por otra parte, con elevar la calidad de vida de la población; promover la inclusión social, económica, cultural y política; fortalecer los valores y las prácticas de la democracia y la convivencia pacífica. La educación que se imparta en los colegios oficiales debe contribuir a formar personas con criterio, ciudadanos libres y productivos para el logro de la paz, la convivencia, el progreso, el desarrollo y el bienestar de los colombianos y colombianas.	circunscribe únicamente a las niñas y niños, sino que abarca a toda la comunidad. Se enfoca igualmente a que la educación sea un instrumento para formar personas críticas y con criterios, de ahí que se hable de “ciudadanos libres”, en donde el concepto de productividad no se encuentra relacionado exclusivamente al aspecto económico, sino al tema de la convivencia, el bienestar y la paz. Se aparta de la valoración de las pruebas internacionales como	dentro del proceso de evaluación los objetivos de la educación, el proceso de enseñanza – aprendizaje, las herramientas pedagógicas y la relación de estos componentes con el contexto nacional e internacional (pruebas internacionales)		
--	--	---	---	---	--	--	--

			225 incentivos económicos, desde 25 SMMLV cada uno, para los colegios y los docentes con los mejores resultados en las pruebas ICFES, SABER, inglés y docentes con los mejores resultados en las pruebas ICFES, SABER, inglés y matemáticas, y a las instituciones oficiales con los niveles de menor deserción y mejor gestión. Bogotá concibe la educación de calidad como un derecho que tiene que ver, por una parte, con la creación de las condiciones para que los niños, las niñas y los jóvenes dispongan de los medios necesarios para asegurar el ingreso, permanencia y culminación exitosa de su proceso de formación escolar y, por otra parte, con elevar la calidad de vida de la población; promover la inclusión social, económica, cultural y política; fortalecer los valores y las prácticas de la democracia y la convivencia pacífica Los estudiantes de Bogotá han participado en diversas pruebas internacionales con este	mecanismo para evaluar e incentivar la práctica educativa. Esta se evalúa conforme a las pruebas saber, a los niveles de menor deserción y a la mejor gestión, luego se pretende estimular dicha práctica educativa desde una perspectiva integral. Son de uso permanente palabras como inclusión social, oportunidades educativas, promoción de derechos, calidad de vida de la población, práctica de la democracia y la convivencia pacífica entre			
--	--	--	--	--	--	--	--

			objetivo, a pesar de que esto no se contempla como meta dentro del Plan Sectorial. A partir de los informes presentados se concluye que la presencia de factores sociales, problemáticas y prácticas individuales y colectivas como el conflicto armado con su reclutamiento, la delincuencia organizada, el pandillismo juvenil, el tráfico de drogas, la prostitución juvenil y, sobre todo, los factores asociados a pobreza, exclusión social, desempleo y carencia de ingresos, están afectando el normal desarrollo de las actividades educativas en los colegios, enrareciendo el ambiente educativo y demandando de la ciudadanía y de las autoridades educativas un conjunto de acciones tendientes a su erradicación.	otros. El discurso está enfocado hacia una educación que mira al ser humano en sus múltiples dimensiones, equiparando lo económico, lo social y lo cultural. En síntesis, no hay una intencionalidad por formar a estudiantes para las competencias laborales, sino para que se enfrente a una realidad compleja.			
GUSTAVO PETRO ³⁸	La Administración Distrital tiene la capacidad de direccionar, conforme a una lectura propia de las políticas	La Alcaldía Mayor de Bogotá tiene su origen como tal en 1550 cuando se instaló la Audiencia de	El Plan de Desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera	El discurso de la Administración Petro se centra en el enfoque diferencial en la	Se toma como documento base el Plan de Desarrollo del Distrito Capital, por cuanto allí define las		

³⁸ Documento base Alcaldía de Bogotá 2012^a. Plan de Desarrollo 2012 – 2016.

	públicas nacionales, el proyecto educativo en la Capital, luego los criterios que define son los que aplican en los centros educativos, especialmente en los públicos.	Santafé, punto en el cual Bogotá se convirtió en Capital y sede del Nuevo Reino de Granada (Pecha, Florian, Galarza, 2011). En 1954, con el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, Bogotá se identifica como Distrito Especial, lo que le confiere ciertos beneficios respecto de los demás municipios y ciudades capital de departamento . Es a partir de la Constitución Política de 1991 que se convierte en Distrito Capital con sus respectivas 20	infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012a, p. 19). • Cualificar las capacidades a 300.000 personas entre maestros, maestras, padres, madres, cuidadores, cuidadoras y otros agentes educativos y culturales para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y de su vínculo afectivo que potencie el desarrollo de los niños y las niñas en primera infancia.	aplicación de todas las políticas públicas, incluyendo la educativa. En contravía a la concepción de la economía de mercado, la Administración se enfoca en el fortalecimiento de la economía local y popular, a la vez que habla de las condiciones laborales de los trabajadores en condiciones de un trabajo decente. El discurso educativo se fundamenta en la “construcción de saberes” y en la diversidad presente en una educación incluyente,	reglas y los objetivos que se tendrán en la ciudad, a la vez que integra el tema de la educación.		
--	---	---	--	--	--	--	--

		localidades (López, 2011).	Implementar procesos de formación para maestros, maestras, agentes educativos y culturales de jardines infantiles, colegios y ámbito familiar sobre el lineamiento pedagógico y curricular de educación inicial para el Distrito. • Consolidar un sistema de atención de los problemas de salud mental crónicos de padres, madres y cuidadores. • Impulsar la consolidación de procesos de movilización social y estrategias de activación de redes para la garantía de derechos, el fortalecimiento del desarrollo, la protección y la atención integral a niños y niñas con ciudadanos y ciudadanas en las 20 localidades de Bogotá. • Construir (405 SDIS +190 SED) y adecuar y dotar (41 SDIS+ 200 SED) equipamientos para la atención integral a la primera infancia teniendo en cuenta condiciones de accesibilidad y seguridad, guardando los estándares de calidad”. • Involucrar a ciento por ciento de niños	luego tampoco se centra en el tema de la productividad laboral como uno de los objetivos de la educación, sino en la apropiación de saberes y en el fortalecimiento de la capacidad de pensar, lo que implica hacer un rediseño curricular. El proyecto también contempla la atención a la población víctima del conflicto armado y a los jóvenes,, prestando especial atención a la formación y competencias laborales y ciudadanas, a fin de promover su inclusión en todos los			
--	--	----------------------------	--	--	--	--	--

			y niñas menores de 5 años que se encuentran en jardines infantiles, hogares comunitarios y Fami del ICBF (actualmente atendidos), ámbito familiar y colegios públicos de la ciudad, en el disfrute, apreciación y creación artística, cultural y actividad física en el territorio. Educación para disfrutar y aprender desde la primera infancia Estimular la producción y apropiación social de ciencia, tecnología, la creación e innovación para el desarrollo del conocimiento científico, mediante la investigación básica y su aplicación en procesos de innovación social, creativa y productiva que permitan fortalecer las capacidades endógenas de la economía bogotana, que apoyen los procesos de transformación social, la diversificación y el fortalecimiento de la estructura productiva de Bogotá y la región en que está inscrita. Garantizar a las niñas (os) el derecho a educación de calidad que responda a las	ámbitos (económico, social, cultural y político)			
--	--	--	--	---	--	--	--

		expectativas individuales y colectivas; que retome los compromisos de campaña en términos de pedagogía para pensar, el libro saber, la innovación y el rediseño curricular, una segunda lengua, la lectura y la escritura, el uso pedagógico de TIC que facilite la participación de los estudiantes en las redes y autopistas del conocimiento, el desarrollo integral de la juventud con más y mejor educación. Vincular y formar a los y las jóvenes en condiciones particulares de vulnerabilidad socio-económica, residentes en zonas críticas y en cuadrantes de alta conflictividad y delitos, definidas Zonas de Atención Integral en Seguridad y Convivencia (ZAISC) o víctimas del conflicto armado interno, mediante un proceso de desarrollo y fortalecimiento de sus competencias ciudadanas, laborales generales y específicas, para el emprendimiento o el trabajo, a fin de promover su Inclusión social, económica, cultural y política.				
--	--	---	--	--	--	--

Anexo B. Matriz de Análisis de las Administraciones Distritales, 2004 - 2012

Período Alcalde	Enfoque	Documentos Base	Extractos
Gustavo Petro (2012 – 2016)	Enfoque Integral de la educación (social, cultural, económico) Enfoque diferencial	Plan de Desarrollo 2012 – 2016 Bogotá Humana	Cumplimiento de los principios de la democracia participativa, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que ha surgido de un gran ejercicio de democracia directa y de participación ciudadana, tiene tres ejes: superar la segregación social, adaptar la ciudad al fenómeno del cambio climático y la defensa de lo público. El Plan de Desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas. Garantía del desarrollo integral de la primera infancia: Los niños y las niñas son la prioridad de Bogotá Humana. Por ello se vinculará al conjunto de la Administración Distrital de manera coordinada en la atención de la primera infancia, mediante acciones que les garanticen el cuidado calificado, el potenciamiento del desarrollo, las experiencias pedagógicas significativas, el acceso a la cultura, el deporte y la recreación, la promoción de vida saludable, la alimentación saludable, la generación de ambientes seguros y protectores, y la construcción de espacios sensibles y acogedores en el marco de la política pública por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes y la política pública para las familias de Bogotá. Brindar atención integral y diferencial a la primera infancia víctima del conflicto armado, atención pedagógica y nutricional diferencial a su situación como víctimas del conflicto, formación a familias desde una propuesta diferencial que contribuya a la construcción de procesos de recuperación de memoria, identificación de afectaciones, fortalecimiento de redes de apoyo y

			acceso a servicios interinstitucionales, y formación a maestros y maestras para la atención diferencial a niños y niñas víctimas del conflicto armado. Cualificar las capacidades a 300.000 personas entre maestros, maestras, padres, madres, cuidadores, cuidadoras y otros agentes educativos y culturales para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y de su vínculo afectivo que potencie el desarrollo de los niños y las niñas en primera infancia. Involucrar a ciento por ciento de niños y niñas menores de 5 años que se encuentran en jardines infantiles, Hogares Comunitarios y Fami del ICBF (actualmente atendidos), ámbito familiar y colegios públicos de la ciudad, en el disfrute, apreciación y creación artística, cultural y actividad física en el territorio.
Gustavo Petro (2012 – 2016)	Enfoque Integral de la educación (social, cultural, económico) Enfoque diferencial	Programa Desarrollo Integral de la Primera Infancia Alcaldía Mayor 2012.	Debe tenerse en cuenta que las grandes brechas se inician en la primera infancia, donde hay una diferencia sustancial en el proceso de crianza y de educación inicial de los niños y niñas, dependiendo de su nivel cultural y socio-económico. En esta etapa que va desde la gestación hasta los cinco años se definen las oportunidades biológicas del desarrollo, relacionadas con la nutrición y salud, así como las oportunidades para ser partícipes de experiencias significativas que aporten a su desarrollo integral. De los 714.721 niños y niñas entre 0 y 5 años de edad del Distrito, EL 48% no accede a los servicios dirigidos a la promoción y potenciación de su desarrollo y a la garantía de sus derechos. De estos, se estima que alrededor de 320.000 niños y niñas entre 0 y 2 años no participan en servicios de educación inicial (p. 3). MODALIDADES DE ATENCION A LA PRIMERA INFANCIA: Ámbito Institucional, ámbito familiar. Ámbito Institucional: Jardines infantiles de la SDIS y de la SED. (Operación directa y cofinanciada) Se va a garantizar la implementación de estándares de calidad en los jardines, y del lineamiento pedagógico de la Educación Inicial (pilares: trato digno y amoroso arte, juego, literatura y exploración del medio). En un marco de educación incluyente, con enfoque diferencial que permita equidad de oportunidades sin discriminación (p. 12).

Gustavo Petro (2012 – 2016)

Ámbito Familiar: la SDIS fortalecerá y ampliará la atención a niños, niñas y sus familias en esta modalidad desde la gestación, respondiendo a la decisión de las familias de construir vínculos afectivos que garanticen el desarrollo integral y la potenciación de las capacidades de los niños y las niñas, mediante procesos articulados en tres componentes de intervención: nutricional, pedagógica y de formación a familias. Además, se implementarán estrategias que buscan generar condiciones de seguridad y protección tanto en la casa como en el entorno inmediato de los niños y niñas. En esta modalidad se desarrollarán encuentros pedagógicos domiciliarios y grupales con estrategias pedagógicas acordes a las características de las familias y sus intereses, que fortalezcan la corresponsabilidad de las familias. Así mismo en desarrollo del componente nutricional se busca garantizar la seguridad alimentaria de los niños y niñas, mediante la entrega de apoyos alimentarios que permiten el acceso a una alimentación balanceada y el desarrollo de procesos de formación en hábitos nutricionales y vida saludable.

ACCIONES
Asignar cupos en Educación Inicial de conformidad con el procedimiento de identificación y asignación
Gestionar la ampliación de nuevos cupos para la atención integral de calidad de niños y niñas en los servicios de Educación Inicial.
Prestar el servicio de atención integral y diferencial de calidad a niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y niños y niñas en zonas urbanas y rurales y con afectación y víctimas del conflicto armado en los servicios de Educación Inicial
Ajustar las coberturas de Jardines Infantiles de conformidad con los informes de visitas de campo emitidos por la Subdirección de Plantas Físicas.
Socializar a diversos actores las orientaciones para la atención integral diferencial a niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y niños y niñas en zonas urbanas y rurales y con afectación y víctimas del conflicto armado .
Fortalecer los procesos, acciones y orientaciones encaminadas a la atención integral diferencial de los niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y niños y niñas en zonas urbanas y rurales y con afectación y víctimas del conflicto armado .
Socialización del lineamiento pedagógico en diferentes escenarios y con diferentes actores
Dar línea Técnica pedagógica en procesos relacionados con la atención integral a la primera infancia
Lectura , emisión, revisión y aprobación de conceptos de aval y no aval de los proyectos pedagógicos
Asesoría, supervisión y cualificación en los aspectos nutricionales, pedagógicos, de salud y seguridad para garantizar servicios de calidad en los jardines de la SDIS

Ámbitos no convencionales: En los ejercicios participativos adelantados en la ciudad para la construcción del Plan de Desarrollo, se pone de manifiesto por

Gustavo Petro (2012 – 2016)

parte de los actores comunitarios la necesidad de contar con alternativas diferentes para la atención de los niños y las niñas y la protección de sus derechos, convirtiéndose estas demandas en un mandato vinculante para la Administración Distrital frente al diseño e implementación de estrategias no convencionales que aporten a la garantía de los derechos de los niños y niñas.

Escenarios como los hospitales, las empresas, las instituciones carcelarias, plazas de mercado serán la apuesta para la implementación de la atención integral en un ejercicio que convoca actores institucionales y comunitarios.

ACCIONES
Asignar cupos en Educación Inicial de conformidad con el procedimiento de identificación y asignación
Gestionar la ampliación de nuevos cupos para la atención integral de calidad de niños y niñas en los servicios de Educación Inicial.
Prestar el servicio de atención integral y diferencial de calidad a niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y niños y niñas en zonas urbanas y rurales y con afectación y víctimas del conflicto armado en los servicios de Educación Inicial
Ajustar las coberturas de Jardines Infantiles de conformidad con los informes de visitas de campo emitidos por la Subdirección de Plantas Físicas.
Socializar a diversos actores las orientaciones para la atención integral diferencial a niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y niños y niñas en zonas urbanas y rurales y con afectación y víctimas del conflicto armado .
Fortalecer los procesos, acciones y orientaciones encaminadas a la atención integral diferencial de los niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y niños y niñas en zonas urbanas y rurales y con afectación y víctimas del conflicto armado .
Socialización del lineamiento pedagógico en diferentes escenarios y con diferentes actores
Dar línea Técnica pedagógica en procesos relacionados con la atención integral a la primera infancia
Lectura , emisión, revisión y aprobación de conceptos de aval y no aval de los proyectos pedagógicos
Asesoría, supervisión y cualificación en los aspectos nutricionales, pedagógicos, de salud y seguridad para garantizar servicios de calidad en los jardines de la SDIS

Ámbito Institucional: Jardines infantiles de la SDIS y de la SED. (Operación directa y cofinanciada) Se va a garantizar la implementación de estándares de calidad en los jardines, y del lineamiento pedagógico de la Educación Inicial (pilares: trato digno y amoroso arte, juego, literatura y exploración del medio). En un marco de educación incluyente, con enfoque diferencial que permita equidad de oportunidades sin discriminación (p. 12).

Período Alcalde	Enfoque	Documentos Base	Extractos
Samuel Moreno (2008 – 2011)	Pluricultural Etnoeducación o relación entre educación y cultura. Dimensión Política de la pedagogía. Cuatro formas de conocimiento: imaginación, exploración, reverberación y acción. Enfoque de derechos Humanos Perspectiva diferencial.	Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá	En los últimos años el Distrito Capital ha hecho un esfuerzo por formular e implementar políticas, programas, proyectos y servicios con un enfoque de derechos, perspectiva diferencial y de inclusión social, que da respuesta a las necesidades de la creciente diversidad poblacional que la ciudad alberga. Cada vez más, Bogotá se convierte en la casa de grupos étnicos, como las comunidades indígenas y familias de ascendencia amerindia, que hace de ésta una capital multicultural y pluriétnica (p. 11). De igual manera establecen el apoyo que debe darse a la etnoeducación en las comunidades indígenas, a través de la familia, las organizaciones y autoridades tradicionales, para que activen los mecanismos de educación propia de cada pueblo, para la integración Intercultural, el fortalecimiento de los lazos comunitarios y los vínculos con sus territorios de procedencia (p. 11). La identidad cultural es fruto de un proceso de construcción colectiva que descansa en las relaciones sociales y recoge las experiencias y conocimientos que son socializados entre sus miembros (63). La conformación de la identidad del niño y la niña en la construcción del sí mismo surge desde la infancia en un complejo proceso de adquisición de conciencia de sí mismo. Se logra por medio de una búsqueda interior que inicia en los comienzos de la vida y permite el reconocimiento de sí mismo como único y diferente del mundo que lo rodea. Este proceso idealmente conlleva a la autoaceptación, necesaria para ser protagonista de su propia existencia (65). La identidad y auto aceptación del niño se logra por medio de la exploración y la comprensión de su cuerpo físico, de sus capacidades, de la conexión con sus sentimientos y emociones, de sus necesidades e impulsos, de las maneras personales en que se expresa o de las formas de responder ante los encuentros sociales (p. 66).

			La propuesta se fundamenta en una <i>agenda política para pueblos indígenas desplazados de Colombia</i> en la que se establecen seis enfoques que buscan priorizar la prevención, atención, protección y el restablecimiento: 1) el enfoque cultural que privilegia la diversidad y pervivencia de los pueblos indígenas; 2) el enfoque poblacional que reconoce a los pueblos indígenas como actores sociales; 3) el sectorial que reconoce el libre desarrollo de los pueblos sin ningún tipo de discriminación; 4) el territorial que “<i>privilegie el ejercicio de los mecanismos culturales de control territorial</i>”; 5) <i>el político basado en el reconocimiento de la jurisdicción especial indígena y la diversidad política</i>; 6) <i>el diferencial, fundado en la interculturalidad donde se consideran diferencias de género y generaciones</i>”. La educación inicial indígena se ve representada en la naturaleza, en la forma como esta produce los alimentos y crece: “Hemos olvidado los pasos que nuestros abuelos seguían a la hora de sembrar para lograr una buena cosecha. Porque al igual que en la naturaleza, con los niños/niñas se deben pasar por los siguientes pasos: 1) escoger la semilla, 2) limpiarla, 3) bautizarla y, 4) preparar el terreno y sembrar” (85).
Samuel Moreno (2008 – 2011)	Derechos Calidad de vida Sostenibilidad El juego, el arte, literatura, exploración del medio. Niños y niñas sujetos de derechos. Enfoque interdisciplinario. Interés superior del Niño. Desarrollo integral: físicos, psíquicos, afectivos, sociales, cognitivos. Integralidad y complementariedad de los derechos.	Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito Educación para la ciudad (sostenibilidad)	La reflexión sobre las particularidades de los niños y niñas en primera infancia, sus intereses, sus gustos, las relaciones consigo mismo y con los demás, sus formas de ser y estar en el mundo, de construirse y de construir sirvieron de guía para interrogar el sentido de la educación inicial, las prácticas pedagógicas, aquello que se les debe ofrecer en los jardines infantiles y colegios. El “Lineamiento Pedagógico para la Educación Inicial en el Distrito” propone al juego, el arte, la literatura y la exploración del medio como pilares de la educación para la primera infancia, al reconocer en estos elementos las formas primordiales a través de las cuales los niños y las niñas se relacionan entre sí, con los adultos y con el mundo para darle sentido, promoviendo a su vez su desarrollo integral. Esta nueva concepción surge de la intervención de varias disciplinas como la psicología, la antropología, la sociología y la pedagogía, que le imprimieron un sello más social y humano, compartiendo con el derecho la posibilidad de legislar sobre realidades interdisciplinarias (25).

Samuel Moreno (2008 – 2011)	La complementariedad significa el apoyo de padres, familia, sociedad, autoridades. Perspectiva poblacional. Instrumento de desarrollo humano. Desarrollo infantil Enfoque teórico abierto: perspectiva etológica, psicología cognitiva, psicoanálisis, etc.	Esta nueva concepción surge de la intervención de varias disciplinas como la psicología, la antropología, la sociología y la pedagogía, que le imprimieron un sello más social y humano, compartiendo con el derecho la posibilidad de legislar sobre realidades interdisciplinarias (25). El desarrollo integral, que considera aspectos físicos, psíquicos, afectivos, sociales y cognitivos, aparece así como un derecho universal, asequible a todos independientemente de la condición personal o familiar (32). De la misma forma, en la Política del Distrito se introduce la perspectiva poblacional como una forma de comprender las características, especificidades, vulneraciones, contextos culturales y étnicos, sin olvidar sus particularidades; con el fin de constituirse en ordenador de las acciones del Estado para crear condiciones equitativas que contengan la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños y niñas que habitan en un territorio (33). Desde una perspectiva de ciclo vital, en la que se asume que el desarrollo es un proceso que comienza con la vida y con ella termina, el desarrollo infantil es multidimensional y multidireccional y está determinado por factores biológicos, psicológicos, sociales, culturales e históricos (33). Dichas propuestas teóricas sobre el desarrollo infantil giran alrededor de tres tensiones básicas: entre lo heredado y lo aprendido, el papel activo o pasivo de los niños y niñas en su propio desarrollo y la continuidad del proceso de desarrollo o la presencia de etapas (34). También es importante precisar que pese a las diferentes perspectivas teóricas que han estudiado el desarrollo infantil desde sus diferentes dimensiones, ellas están interrelacionadas y dependen unas de otras (su separación se hace por efectos metodológicos y didácticos); que si bien se pueden analizar algunas tendencias en el desarrollo de niños y niñas, se determinan diferencias individuales (no hay patrones fijos y únicos) y es altamente influenciado por la sociedad y la cultura.
---	--	--

Samuel Moreno (2008 – 2011)		SEICE. Sistema de evaluación integral para la calidad de la educación 2011.	Bogotá concibe la educación de calidad como aquella en la que se cumplen los fines y objetivos establecidos en la Constitución Política Nacional y en la Ley General de Educación. En ellos se compendian las demandas que la sociedad le plantea a la educación, como la producción y distribución del conocimiento; el aprendizaje y la formación moral, ética y social de los nuevos ciudadanos y ciudadanas; y las que se formulan en los ámbitos, político, económico, laboral, social y cultural (8).
		Decreto 57 de 2009	La expresión "interés superior del niño", consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.
Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007)	Enfoque de derechos. Formación integral. Política por la calidad de vida. Desarrollo integral en entorno social y cultural (comunicación, valores, creencias, habilidades).	Lineamientos primer ciclo de educación formal en Bogotá. De preescolar a 2° grado de primaria. 2006	Generar un modelo pedagógico y organizativo para el colegio que tenga en cuenta la singularidad infantil, la vigencia de los derechos de la infancia y garantice las condiciones, ambientes y relaciones propicias para su desarrollo integral, su bienestar y su felicidad (30) Desde allí es claro que el Estado cumple un papel fundamental en la inclusión de niños y niñas en la cultura a través de la escolaridad, y que los primeros años de ésta (preescolar y primeros grados de primaria) juegan un rol fundamental en esta inclusión y en la posibilidad de que ellos y ellas se desarrollen como sujetos plenos de derechos, reconocidos como tal en el aquí y en el ahora (4).

Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007)	Desarrollo integral interinstitucional (salud, seguridad, nutrición). Dimensiones del desarrollo: cognitivo, comunicativo, corporal – sensorial, estética plástica y musical – expresión corporal, socio-afectiva. Bienestar integral. Felicidad. Ejercicio productivo de su existencia. Desarrollo potencial intelectual. Acceso a la educación de la población pobre. Mirada multicultural Reconocimiento de la individualidad de cada niño/a. perspectiva heterogénea. Subjetividad de los niños. Enfoque diferencial (tácito) Aprendizaje activo. Conocimiento, cultural, Elementos significativos en aprendizajes tempranos: psicoafectivo (pares y entorno familiar), competencia comunicativa, competencia motriz (gruesa y fina), aspectos sensoperceptivos (visión, audición)	Invertir en la educación en un país y en especial en la educación inicial, es la más rentable y productiva de las inversiones. Los esfuerzos presupuestales, administrativos y pedagógicos que se realicen en este sentido, constituyen seguridad de desarrollos y resultados posteriores relacionados con la construcción de capital humano, equidad y convivencia (4). La población más pobre, atendida por el Estado en establecimientos oficiales, debe esperar hasta la década de los 90, cuando se establece el “Grado Cero” en su fase de experimentación y luego queda establecido como obligatorio en la Ley General de Educación expedida en 1994 (7). Finalmente el estudio habla de la tensión entre la muy moderna y casi contemporánea idea de niño o niña como Sujeto de derechos, con la de él y ella como objeto de acciones asistenciales y educativas. La de sujeto de derechos parece ser más ampliamente acogida en los estratos altos, mientras que en los estratos bajos, por variadas razones los derechos de la niñez son más vulnerados (29).
---	---	--

Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007)		Proyecto: Conociendo a los niños y las niñas leemos, escribimos y planeamos el desarrollo. Primer ciclo de educación formal en Bogotá de preescolar a 2º Grado de primaria. 2007	La educación de la primera infancia se ha convertido en todo un reto y el papel del Docente por lo tanto es fundamental. Gracias a la participación activa del maestro en el aula, los niños alcanzan un desarrollo acorde a su temprana escolaridad, pues es precisamente ese su objetivo principal: buscar el desarrollo integral de cada uno de sus niños y niñas (4). Dentro de la historia individual que de alguna manera determina estas diferencias, se encuentra por supuesto todo el entorno familiar, racial, étnico, de género, procedencia, etc. La Escuela debe reconocer, valorar y enaltecer esas individualidades, comoquiera que son ellas las que enriquecerán la enorme diversidad cultural que constituye uno de los activos más valiosos de nuestra Nación. Por lo demás, ello ampliará el horizonte de los proyectos de vida posible y respetable, con lo que la sociedad toda gana en la medida que incorpora los aportes de nuevos quehaceres para su bienestar, e incrementa la oferta de empleo digno y remunerado para sus miembros. Cada uno de estos proyectos de vida a su vez, obedece a, y está sintonizado con, un peculiar estilo cognitivo (6). Organizada de tal forma que atienda las cinco dimensiones del desarrollo: Cognitiva, Comunicativa, Corporal-Sensorial, Estética plástica y musical – expresión corporal, Socio-Afectiva; buscando alcanzar una caracterización de los estilos y los ritmos de Aprendizaje (48). Por otro lado, incorporados dentro de las dimensiones del sujeto que aprende, se contemplan los siguientes elementos ya identificados como significativos en el eficiente logro de los aprendizajes tempranos (Eslava, 2006*): Aspectos psicoafectivos del niño/a, incluyendo su relación con pares y su entorno familiar; competencia comunicativa; competencia motriz, tanto en la motricidad gruesa, como en la fina; aspectos sensorio-perceptivos, con especial énfasis en visión y audición; creatividad y competencia lúdica (7). Comprender quiénes son los niños y las niñas que ingresan al nivel de educación preescolar, dando pleno sentido y haciendo posible el ejercicio pedagógico, remite necesariamente a la comprensión de sus dimensiones de desarrollo, desde su propia individualidad en donde se manifiestan las condiciones del medio social y cultural al cual pertenecen. Esta visión trasciende la concepción pura de áreas de desarrollo y los ubica en una dinámica propia que responde a intereses, motivaciones, actitudes y aptitudes
---	--	---	---

Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007)			de cada uno de ellos. Le corresponde al docente, a las familias y personas cercanas a los niños, estar al tanto del proceso de evolución que vive durante los primeros años de vida, en una interacción constante que posibilite su pleno desarrollo.
		Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004 – 2008. Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.	En la educación, el principio de la solidaridad se concretará en la gestión de los medios necesarios para ayudar a suplir las carencias materiales y culturales que impiden que muchos niños, niñas y jóvenes puedan acceder y permanecer en la educación preescolar, básica, media y superior. La solidaridad será también un componente de la formación en valores y derechos humanos que realizará en forma permanente la escuela (14) Los niños, niñas y jóvenes serán los sujetos principales de la educación y la población prioritaria de la gestión gubernamental; serán la razón de ser del esfuerzo educativo del gobierno de la ciudad y la acción del sector educativo se orientará hacia la protección y garantía de sus derechos humanos fundamentales (40). en cumplimiento del Acuerdo 108 del Concejo de Bogotá, por medio del cual se establece en todos los establecimientos educativos del Distrito, públicos y privados, y en todos los niveles, la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías (44).

Anexo C. Matriz de identificación y análisis de enfoques en organismos multilaterales y MEN en relación con la educación inicial

Entidad	Enfoque	Documentos Base	Extractos
Banco Mundial	Económico asistencialista de Superación de la pobreza	Banco Mundial. Plan de Acción. La globalización debe beneficiar a los pobres. ¿Qué es la globalización?	En los países en desarrollo que más se han beneficiado a través de su integración en la economía mundial se ha logrado una evolución notablemente positiva en cuanto a educación primaria y mortalidad infantil, lo que indica que muchos países han efectuado inversiones en servicios educativos y sanitarios que permiten a los pobres recoger los beneficios del crecimiento económico. Se aboga por un considerable incremento de la asistencia para el desarrollo, especialmente para hacer frente a problemas de educación y salud. De acuerdo a importantes evidencias, los niños que reciben un sano y estimulante comienzo en la vida, quedan mucho mejor capacitados para superar la pobreza. La estimulación temprana aumenta la capacidad intelectual, social y física de los niños pobres. Además, al fortalecer las habilidades individuales, se logra incrementar las reservas de capital humano en los países y se promueve el crecimiento económico de los próximos años. Dado que la integración global hace que los salarios estén estrechamente relacionados con los niveles de educación y capacitación de los trabajadores, sistemas de educación adecuados constituyen un factor clave para el éxito en la economía global. La mejor forma de hacer frente a los cambios ocasionados por la integración internacional de los mercados de bienes, servicios y capitales, es ser francos y abiertos hacia ellos. Como se señala en esta serie de reseñas informativas, la globalización genera oportunidades, pero también ocasiona riesgos. A la vez que aprovechan las oportunidades de mayor crecimiento económico y el mejor nivel de vida que trae consigo una mayor apertura, las autoridades a cargo de formular políticas –en el ámbito internacional, nacional y local– también enfrentan el desafío de mitigar los riesgos para los pobres, vulnerables y marginados, y de aumentar la igualdad y la inclusión.

UNESCO	Interés superior del niño. Acceso y cobertura desde la perspectiva de género...	Marco de Acción de Dakar 2000	Aumento importante en el cuidado de la primera infancia y su Educación, en particular en el período de 4 a 6 años. Priorización de la calidad como objetivo de las políticas educativas. Orientado hacia la integración de los servicios de salud, a la comunidad y al bienestar familiar. Vinculación de los padres al proceso de aprendizaje en educación inicial.
	Integracionista	Informe de Seguimiento de la Educación para Todos - EPT 2000 – 2015 Logros y desafíos.	Los programas de AEPI³⁹ pueden mejorar la salud, la nutrición y la educación del niño, y estos resultados se mantienen en cierta medida a largo plazo. Por lo tanto, es natural que desde un punto de vista económico se consideren inversiones en capital humano y se trate de comparar sus beneficios y su costo (...) Teniendo en cuenta –además de otras consideraciones– que en la India el producto por trabajador se cifra en 1.037 dólares y que el rendimiento de cada año suplementario de escolaridad se ha estimado en un 5% en el caso de las niñas y en un 9% en el de los varones, el programa de Delhi incrementaría el valor actual neto de los salarios de toda la vida en 29 dólares por niño, mientras que su ejecución sólo cuesta 1,70 dólar por niño, o 2,06 dólares si se tienen en cuenta los 36 céntimos por niño correspondientes a los emolumentos de los docentes que sería necesario contratar a causa de la demanda adicional de educación que generaría el programa de salud preescolar. El rendimiento en el mercado del empleo sería, del orden de 14,07 dólares por dólar gastado (137). En resumen, aunque todavía sean limitados los trabajos de investigación rigurosos –esto es, los que se basan en una concepción experimental y datos longitudinales– sobre los índices de beneficio/costo de los programas de AEPI, los estudios existentes muestran rendimientos sustanciales. Los estudios efectuados sobre programas de los Estados Unidos han puesto de manifiesto rendimientos más elevados que los del resto de las inversiones en educación. Los datos empíricos de que se dispone sobre los países en desarrollo parecen indicar la existencia de rendimientos elevados, pero hasta la fecha se basan en análisis menos rigurosos (137).

³⁹ Atención y educación de la primera infancia.

OCDE	Desarrollo y crecimiento económico. Invertir en personas,	Equidad y calidad de la educación. Apoyo a estudiantes y escuelas en desventaja	La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales Mientras que el espectro de otro declive económico amenaza en algunos países y ya es una realidad en otros, los resultados de la edición de este año pueden ser especialmente relevantes para dicha tarea. Invertir en personas, en sus competencias y en su educación es la clave para un crecimiento y un empleo inclusivos, es la clave para el éxito de las economías, de las sociedades y de sus ciudadanos.
Fondo Monetario Internacional	Económico Concepto de capital humano. Educación para el crecimiento económico.	Por qué importa la calidad de la educación. ¿Cómo ayudar a los pobres?	Más bien, el objetivo de política económica debería ser proporcionar educación y otros servicios sociales (como un sistema de atención de la salud asequible o un sistema de pensiones a un costo razonable) para asegurar que el mayor número posible de personas puede encontrar y mantener un empleo de productividad alta. El crecimiento económico determina cuánto puede mejorar el Nivel de vida del conjunto de la sociedad. El crecimiento económico determina cuánto puede mejorar el nivel de vida del conjunto de la sociedad” (p. 15). “aunque el capital humano es importante no es el único factor que determina el funcionamiento de la economía. No cabe duda de que el efecto de características básicas, por ejemplo, un régimen establecido de derechos de propiedad, límites sobre la injerencia del Estado mediante impuestos y reglamentación, y la apertura de los mercados laborales y de productos, es enorme. Probablemente no sea positivo fomentar el rendimiento escolar en una economía incapaz de aprovecharlo.

			Nadie duda que el capital humano, caracterizado por un mejor estado de salud y mayores niveles educativos, es un elemento esencial para mantener el crecimiento de la productividad, lo que, a su vez, fomentará.
Ministerio de Educación Nacional - MEN	Interés superior del niño (ONU). Sujetos de derechos Potenciar capacidades Fortalecimiento del Capital humano y el ingreso en los hogares. Económico Asistencialista Enfoque de Derechos. Calidad en Infraestructura, formación de docentes, modelos pedagógicos y dotación	Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016 Desarrollo Infantil y educación inicial	Atención integral: implica reconocer al niño y la niña como sujetos titulares de todos los derechos reconocidos por los organismos internacionales y la normatividad nacional, y la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, de garantizarles el ejercicio pleno de ellos. Entre los derechos impostergables de la primera infancia está atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. El fin de la atención integral es lograr que los niños en la primera infancia alcancen su máximo potencial de desarrollo (MEN, 2009, p. 14).
		Documento Conpes Social 109 de 2007 - Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia".	Este documento somete a consideración del CONPES Social, la Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia". La política es el resultado de un proceso de movilización, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de las oportunidades efectivas de desarrollo a la Primera Infancia en Colombia. La política se enmarca en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y se esfuerza por lograr los compromisos asumidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. De otra parte, la Política de Primera Infancia incorpora la perspectiva de la protección integral, la cual, entre otros aspectos, (i) proporciona un marco para analizar la situación de los niños y las niñas, (ii) los

			pone en la condición de sujeto titular de derechos, (iii) establece el interés superior del niño y de la niña como el criterio o parámetro fundamental, para tomar decisiones, (iv) considera que la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables del cumplimiento de dichos derechos, (v) consideran al niño como sujeto participante, hacedor de su propia vida y no sujeto pasivo, (vi) permite abandonar miradas sectoriales o basadas en circunstancias de situación irregular, (vii) exige actuar sobre las condiciones materiales y ambientales, sobre los contextos culturales y sociales y sobre las relaciones sociales que determinan la calidad de vida de los niños, de las niñas, y no sólo sobre factores aislados. Así, se asume la <i>educación inicial</i> como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos. Esto implica realizar un cuidado y acompañamiento afectuoso e inteligente del crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas, en ambientes de socialización sanos y seguros para que logren aprendizajes de calidad (23). De manera general, los programas de atención educativa mejoran las condiciones físicas, la motricidad, las capacidades afectivas y sociales, el desarrollo del lenguaje y las posibilidades de solucionar problemas creativamente (23). El desarrollo integral en la primera infancia, entre otras, se inscribe en la política social, en la cual está incluido el Sistema de Protección Social -SPS, que está dirigido a fortalecer el capital humano y el ingreso de los hogares, a mitigar y superar de manera efectiva situaciones de crisis y a asistir y promover a las familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social (24). La <i>educación inicial</i> tendrá como marco conceptual el enfoque de
--	--	--	---

			competencias para la primera infancia y orientaciones pedagógicas, las cuales favorecerán la creación de ambientes tempranos de aprendizaje no escolarizados, que incluyan como elemento fundamental el juego, el arte, la literatura y demás lenguajes expresivos, el papel de la familia, el afecto y la promoción del buen trato.
... Ministerio de Educación Nacional - MEN	Atención integral	Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo 2011 - 2014	Entiéndase atención integral a la primera infancia, como la prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección. El ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar constituirá e implementará un Sistema Único de Información de la Infancia – SUIN, que permita mantener el seguimiento del cumplimiento progresivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, valorando las condiciones socioeconómicas, los riesgos y la vulnerabilidad de los hogares, conforme a las fuentes disponibles.
		Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006 – 2016	“Universalidad: entendida como 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”. Calidad: formación de agentes educativos. Infraestructura, dotación, modalidades de atención, modelos pedagógicos (4). 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.