



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 14 de junio de 2023

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

La suscrita:

CAROLINA OBREGON SILVA, con C.C. No. 36.304.478 Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado titulado **GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA CON DISCAPACIDAD COGNITIVA EN NEIVA 2012-2015** presentado y aprobado en el año 2023 como requisito para optar al título de **MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**. Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS**

CARTA DE AUTORIZACIÓN



CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA






2014

PÁGINA

2 de 2

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS				   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO					
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA 1 de 3

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA CON DISCAPACIDAD COGNITIVA EN NEIVA 2012-2015.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
OBREGÓN SILVA	CAROLINA

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LÓPEZ DAZA	GERMÁN ALFONSO

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
MÉNDEZ CUELLAR	MARIELA

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

FACULTAD: FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

PROGRAMA O POSGRADO: MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO



CIUDAD: NEIVA **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2023 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 115

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___ Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___ Tablas o Cuadros_X_

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

MATERIAL ANEXO:

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO				PÁGINA 2 de 3	
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

1. **GOBERNANZA**
2. **EDUCACIÓN**
3. **PRIMERA INFANCIA**
4. **DISCAPACIDAD COGNITIVA**
5. **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
6. **GESTIÓN PÚBLICA**
7. **NECESIDADES EDUCATIVAS**
8. **PROGRAMAS**
9. **INCLUSIÓN EDUCATIVA**
10. **DERECHOS DE LOS NIÑOS**

Inglés

1. **GOVERNANCE**
2. **EDUCATION**
3. **EARLY CHILDHOOD**
4. **COGNITIVE IMPAIRMENT**
5. **PUBLIC ADMINISTRATION**
6. **PUBLIC MANAGEMENT**
7. **EDUCATIONAL NEEDS**
8. **PROGRAMS**
9. **EDUCATIONAL INCLUSION**
10. **CHILDREN'S RIGHTS**






RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Es una investigación centrada en el análisis de la implementación de políticas públicas en el Municipio de Neiva, Colombia, con respecto a la atención de la primera infancia con discapacidad cognitiva y necesidades educativas especiales permanentes.

Colombia es un Estado Social de Derecho que busca proteger integralmente a todos los individuos, sin importar su condición física, cognitiva, mental, social, económica, cultural, religiosa o política. Se señala que el Estado no garantiza igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, promoción, seguimiento y egreso del sistema educativo para los infantes con discapacidad cognitiva, lo que vulnera su derecho a la educación.

Además, se destaca que los niños menores de cinco años, que componen esta población, son minoría y carecen de la capacidad para reclamar sus derechos por sí mismos. La investigación propone analizar la gobernanza del Municipio de Neiva entre 2012 y 2015 en relación con las políticas públicas implementadas para la atención de la primera infancia con discapacidad cognitiva y necesidades educativas especiales permanentes.

Se plantean tres objetivos específicos: 1. aborda la calidad y eficiencia del gobierno en la administración de la educación pública; 2. examina la discapacidad a lo largo de la historia y su tratamiento en el ámbito educativo colombiano; 3. se enfoca en la conceptualización y atención a la primera infancia por parte del Estado.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 3

La investigación se basa en un enfoque metodológico cualitativo, que busca comprender el fenómeno desde la perspectiva de los participantes y su contexto.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

It is a research focused on the analysis of the implementation of public policies in the Municipality of Neiva, Colombia, regarding early childhood care with cognitive disabilities and permanent special educational needs.

Colombia is a Social State of Law that seeks to fully protect all individuals, regardless of their physical, cognitive, mental, social, economic, cultural, religious or political condition. It is pointed out that the State does not guarantee equal opportunities in access, permanence, promotion, follow-up and graduation from the educational system for infants with cognitive disabilities, which violates their right to education.

In addition, it is highlighted that children under the age of five, who make up this population, are a minority and lack the capacity to claim their rights on their own. The research proposes to analyze the governance of the Municipality of Neiva between 2012 and 2015 in relation to the public policies implemented for early childhood care with cognitive disabilities and permanent special educational needs.

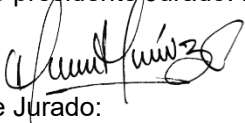
Three specific objectives are proposed: 1. address the quality and efficiency of the government in the administration of public education; 2. examine disability throughout history and its treatment in the Colombian educational field; 3. It focuses on the conceptualization and attention to early childhood by the State.

The research is based on a qualitative methodological approach, which seeks to understand the phenomenon from the perspective of the participants and their context.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre presidente Jurado: Dra. MARIELA MENDEZ CUELLAR

Firma:



Nombre Jurado:

Firma:

**GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA
CON DISCAPACIDAD COGNITIVA EN NEIVA 2012-2015**

**TESINA DE GRADO PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**

CAROLINA OBREGÓN SILVA

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

Neiva, Huila, febrero 2023

ÍNDICE

	pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. CALIDAD Y EFICIENCIA DEL GOBIERNO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA	11
1.1 Relación gobierno-gobernados, para el cumplimiento de las funciones públicas y logro de metas de alcance social	11
Gobernanza	
1.2 Optimización de la Administración Pública	20
1.2.1 Nueva Gestión Pública y gobernanza de la educación pública en Colombia	21
1.2.1.1 <i>Gobernanza de la educación pública de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva en Colombia</i>	24
1.3 Distribución de las funciones y poderes gubernamentales	26
1.3.1 Descentralización educativa en Colombia	27
1.3.1.1 <i>Descentralización de la educación pública de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva en Colombia</i>	31
1.4 Eficiencia, calidad, equidad y democracia en la educación	33
CAPÍTULO 2. LA DISCAPACIDAD A TRAVÉS DE LA HISTORIA Y SU TRATAMIENTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO COLOMBIANO	37
2.1 Perspectivas de la discapacidad a lo largo de la historia	37
2.2 Conceptualización de la Discapacidad	43
2.2.1 Discapacidad cognitiva	48
2.2.2 Cuadros clínicos más comunes asociados a la discapacidad cognitiva	53
2.2.2.1 <i>Síndrome de Down</i>	53
2.2.2.2 <i>Síndrome alcohólico fetal</i>	54
2.2.2.3 <i>Síndrome de Prader Willi</i>	55
2.3 Necesidades Educativas Especiales Permanentes	56

2.4 Legislación relativa a la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes	58
CAPÍTULO 3. CONCEPTUALIZACIÓN Y ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA POR PARTE DEL ESTADO COLOMBIANO	63
3.1 Evolución histórica de la Atención a la Primera Infancia en Colombia desde inicios del siglo XX hasta 2015	69
3.2 Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad en Neiva 2012-2015	80
3.3 Análisis de la Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad en Neiva 2012-2015	82
CONCLUSIONES	86
REFERENCIAS	94
NORMATIVA CONSULTADA	111

ÍNDICE DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. <i>Dificultades para el desarrollo de actividades cotidianas de niñas y niños con discapacidad, de Primera Infancia, residentes en el Departamento del Huila - Marzo 2010</i>	46
Tabla 2. <i>Nivel educativo alcanzado según principal alteración en estructuras o funciones corporales afectadas</i>	47
Tabla 3. <i>Causa a la cual se atribuye la recuperación de niñas y niños con discapacidad, menores de 5 años</i>	48
Tabla 4. <i>Sintomatología del Síndrome de Prader Willi</i>	56

ÍNDICE DE FIGURAS

	pág.
<i>Figura 1.</i> Características en rostro del Síndrome de Down	54
<i>Figura 2.</i> Características del síndrome alcohólico fetal en el rostro de un niño	55
<i>Figura 3.</i> Características faciales del Síndrome de Prader Willi	56

INTRODUCCIÓN

Colombia es un Estado Social de Derecho, que busca la protección integral del individuo en igualdad de condiciones, independientemente de su condición física, cognitiva, mental, social, económica, cultural, religiosa, política...; no obstante, cuando un niño o una niña nace, o durante su desarrollo adquiere algún tipo de patología que le genere una condición especial o dicho de otro modo, una discapacidad, el Estado no le garantiza igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, promoción, seguimiento y egreso del sistema educativo el cual sólo contempla a la franja poblacional cuya edad cronológica supere los cinco años, pero no determina qué sucede con la Primera Infancia ni contempla si la persona, por ejemplo, por discapacidad cognitiva tiene una edad mental que no supera los 5 años pero su edad cronológica está en 20 años.

Entonces pese a los esfuerzos del Legislador por adoptar y hacer efectivas, en cuanto a su ejecución, herramientas jurídicas para que exista una protección fundamental de los derechos de la Primera Infancia con Discapacidad, como el Documento CONPES 109 (Departamento Nacional de Planeación, 2007), la Ley 1098 (2006) y los artículos 44 y siguientes de la Constitución Política (1991), parece que se vulnera el Derecho a la Educación de la Primera Infancia con discapacidad, posiblemente porque las niñas y los niños que componen esta franja poblacional son minoría en el territorio colombiano, no pueden reclamar sus derechos por sí mismos, por ser un tema que está iniciando su desarrollo normativo en el ordenamiento jurídico y por lo tanto, es débil, y no se ha implementado como una Política Pública, o porque se desconocen los alcances de la normativa al respecto, y no se aplica lo reglamentado.

Ahora bien, considerando que la educación de la Primera Infancia es fundamental para que las niñas y los niños menores de cinco años optimicen el desarrollo de sus dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa y, socioafectiva en orden con sus particularidades, y, teniendo en cuenta que dentro de estas particularidades puede estar la discapacidad y específicamente la de tipo cognitivo, resulta necesario que se adelanten acciones pedagógico-terapéuticas que tempranamente estimulen a los infantes de modo que se potencien sus habilidades, se superen algunas falencias y se logre la adaptación funcional al entorno.

Es por esto que la presente investigación bajo un enfoque netamente cualitativo, realizó un estudio documental y descriptivo mediante el cual se pretendió responder al siguiente interrogante: ¿Cómo fue la Gobernanza de la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015?

Siendo esta la pregunta de investigación, se alcanzaron los objetivos que se enuncian a continuación:

Se determinó cómo fue la Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015, al revisar y analizar las acciones adelantadas por la Administración de la época.

Para el logro de este objetivo general, fue preciso alcanzar los siguientes objetivos específicos desarrollados en tres capítulos:

Como primer objetivo específico se planteó delinear la manera como desde la teoría debe operar la Gobernanza de la Educación, de manera que en el

primer capítulo se logró definiendo la gobernanza, detallando sus diferentes formas, determinando la manera como ha operado, estableciendo su relación con la Nueva Gestión Pública y la descentralización, la forma como se ha manejado en la esfera educativa pública en el país y como se ha implementado en la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva.

Como segundo objetivo específico se propuso definir la discapacidad, establecer su situación en el país y en el Huila, esclarecer en qué consiste la discapacidad cognitiva y cómo se manifiesta más comúnmente para tocar luego lo relativo a las Necesidades Educativas Especiales Permanentes y la legislación nacional sobre educación de la Primera Infancia con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales; por ello, en el segundo capítulo de la investigación se trató el tema de la discapacidad iniciando por la revisión de las diferentes perspectivas manejadas a lo largo de la historia de la humanidad para pasar luego a la conceptualización que inicia desde la óptica del rechazo, sigue con la de ignorar a la población con estas limitaciones, continúa avistándola desde la compasión, luego desde el asistencialismo, el manejo por expertos, la institucionalización, la integración y, por último la inclusión en todos los ámbitos posibles de la cotidianidad.

A continuación se revisó la situación de las personas, y en especial de la franja poblacional de Primer Infancia, con discapacidad en Colombia y en Departamento del Huila.

Después se abordó la discapacidad cognitiva y se describieron someramente los tres cuadros clínicos más comunes asociados, siendo estos el síndrome de Down, el síndrome fetal alcohólico y el síndrome de Prader Willi.

Para cerrar este capítulo se explicaron las Necesidades Educativas Especiales Permanentes, y se examinó y analizó la legislación educativa relativa a la Primera Infancia con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

En el tercer capítulo se exploró la evolución histórica de la atención a la Primera Infancia en el país desde inicios del siglo pasado hasta 2015, para luego enunciar los programas y metas a través de los cuales se materializó la gobernanza de la educación de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva en el período 2012-2015, para posteriormente hacer el análisis de dicha gobernanza y culminar la investigación presentando las respectivas conclusiones que dieron respuesta a la pregunta de investigación.

Así las cosas, determinar cómo fue la Gobernanza de la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015, es una labor que justifica su realización considerando que la Constitución de 1991 estipuló en su artículo 44 que la educación es un derecho de los niños y que es obligación de la Familia, de la sociedad y del Estado, protegerlos y garantizar tanto su desarrollo armónico e integral como el pleno ejercicio de sus derechos pues estos prevalecen sobre los de los demás integrantes de la sociedad.

Igualmente, teniendo presente que, de conformidad con lo consignado en la plataforma MaguaRED que es uno de los componentes de la Estrategia Digital de Cultura y Primera Infancia del Ministerio de Cultura, la discapacidad es una condición de algunas personas, derivada de diversos factores que impiden el desarrollo y la funcionalidad de las dimensiones cognitiva, mental, corporal, comunicativa, conductual y relacional (Ministerio de Cultura, 2018)

En consecuencia, cuando se afecta negativamente el desarrollo integral de las niñas y de los niños en las etapas pre, peri o postnatal (desde el nacimiento hasta antes de cumplir los 5 años de edad), se habla de discapacidad de la Primera Infancia.

En suma, analizar la gobernanza de la educación de la primera infancia con discapacidad cognitiva en Neiva 2012-2015, constituye una tarea que, desde la óptica del Derecho Público develó las lagunas existentes en la normativa que regula el derecho a la educación y la prestación del servicio educativo para el grupo poblacional objeto de estudio.

CAPÍTULO 1. CALIDAD Y EFICIENCIA DEL GOBIERNO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Cuestiones como la actual crisis generada por la pandemia y el confinamiento, han provocado serios problemas por la paralización de la mayoría de los sectores; de otra parte, momentos críticos en los que la corrupción ha hecho desaparecer, o mejor, se ha apropiado injustificada e ilegalmente de una significativa porción de las finanzas del Estado creando inestabilidad económica, política, laboral y social, mostrando y demostrando ineptitud de quienes gobiernan y dando paso al caos y la inseguridad que se materializan en paros, marchas y enfrentamientos entre la sociedad civil descontenta y la fuerza pública como aparato represivo del gobierno, traen como consecuencia insatisfacción y decepción respecto de la administración de turno a la que se cuestiona por la evidente carencia de los atributos relativos a la aptitud y la competencia que debería reflejar y utilizar como argumento para enfrentar positivamente la caótica situación para transformarla pronta y positivamente.

1.1 Relación gobierno-gobernados, para el cumplimiento de las funciones públicas y logro de metas de alcance social

En las circunstancias arriba enunciadas, cuando se habla de gobernanza, se alude a la calidad y eficacia de la acción de gobernar, que considera la necesidad de estructuras de gobierno, menos rígidas y más funcionales, que lo dinamicen, haciendo que opere bajo el esquema de una democracia participativa y no representativa como la que hoy día rige en el país, que no patentiza la opinión, los intereses, las necesidades, la problemática ni las pretensiones de la ciudadanía, sino que revela las ambiciones de la inmensa minoría que tiene el poder y no cumple con las ideas con las que se hizo elegir como representante de fragmentos de la sociedad.

De modo compendiado, la gobernanza puede concretarse, como “la relación entre el comportamiento de los gobernantes y los gobernados” (UNDOC, 2020, párr. 1), que específicamente se plasma en la relación entre el Estado y la sociedad, para la toma de decisiones, no solo a través de las instituciones públicas (Grindle, 2017), lo que deja ver las interacciones entre la ciudadanía y los funcionarios públicos que aplican las leyes y prestan servicios, y entre las instituciones gubernamentales y las entidades privadas que participan en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En suma, la gobernanza alude a las interacciones, entre los actores políticos, que se plasman en el gobierno; no obstante, definir con precisión la gobernanza, implica determinar desde cuál área del conocimiento se hace y cuál es el papel que se le asigna al Estado, lo que se traduce en conceptualizarla desde una perspectiva centrada en el Estado hasta definirla desde un punto de vista policéntrico.

Así las cosas, desde el enfoque cuyo eje es el Estado, se entiende por gobernanza el arte del liderazgo público dirigido por el Estado, de manera que su buena cualificación depende de la gerencia que se haga (eficacia) y de la capacidad del gobierno para cumplir las funciones públicas y lograr las metas de alcance social (Pierre & Peters, 2000; Domínguez & Lowenthal, 1996; Peters & Savoie, 1995).

Según estimó Peters (2000), quien hace parte de los defensores del punto de vista Estado-céntrico, la gobernanza tiene que ver con administrar de manera razonable, racional y pertinente a la sociedad, función que compete al Estado.

Pasando ahora a la óptica policéntrica desde la cual las definiciones de gobernanza son proporcionadas por la Sociología, la Antropología, la

Psicología Social y la Ciencia Política, éstas la explican como un proceso que incluye al Estado, a la sociedad civil y al sector privado, cada uno de los cuales tiene un rol distinto (Whittingham, 2010).

Otra definición de gobernanza derivada de la teoría policéntrica, es la propuesta por los neomarxistas quienes la advierten como un juego de poder cuyos componentes son la competencia de los intereses, el conflicto y la negociación (Castells y Susser, 2002)

Por último, hay una conceptualización, surgida desde una postura pluricéntrica, que es la de los teóricos de la globalización y de la gobernanza global, según la cual, el papel principal de la gobernanza está en manos de organizaciones supranacionales (Held, 2003; Keohane, 2002 y Cable, 1999).

Además de las anteriores conceptualizaciones debe considerarse que la utilización del término gobernanza, ha tenido su evolución desde finales del siglo pasado hasta la fecha; en este sentido, a partir de 1980, el Banco Mundial inserta dentro de su discurso el concepto de «buena gobernanza», por medio del cual precisa que las instituciones públicas deben ser competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables para que así se posibiliten el desarrollo y el crecimiento sostenible del país, dando fin a la pobreza extrema e impulsando la prosperidad compartida (Banco Mundial, 2020).

En 1996, el Fondo Monetario Internacional manifestó que, para el logro de la prosperidad económica, es necesario que los países emprendan e impulsen la «buena gobernanza» que abarca garantizar el Estado social de derecho, la optimización de la eficiencia operativa del sector público, la rendición de cuentas por parte de la administración en todos los niveles de gobierno y la lucha contra la corrupción (UNDOC, 2020).

Igualmente según expuso Gorrochategui (2019), a mediados de la década de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dejó sentado que la gobernanza implica la activa participación política de la sociedad civil, a través de sus organizaciones, en la toma de decisiones que afecten positivamente a grupos poblacionales vulnerables, así como la garantía y promoción del desarrollo humano y del desarrollo económico, por parte del Estado; de otra parte, estableció cuatro dimensiones de la gobernanza, a saber: i) gobernanza económica, ii) gobernanza política, iii) gobernanza administrativa, y, iv) gobernanza sistémica.

La gobernanza económica es, según Dixit (2009):

... la estructura y el funcionamiento de las instituciones legales y sociales que sustentan la actividad económica y las transacciones económicas por medio de la protección de derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y la realización de la acción colectiva para proveer infraestructura organizativa y física (p. 13).

Dicho de otro modo, la gobernanza económica alude a la coordinación operativa y procedimental entre las instituciones públicas, o entre estas y algunas de la esfera privada, con el propósito de alcanzar los objetivos económicos y sociales formulados en el plan de desarrollo por el gobierno de turno.

La gobernanza política corresponde a la igualación de los niveles de participación de la sociedad civil y sus organizaciones, así como del sector privado, en la satisfacción de las necesidades colectivas o en la resolución de problemáticas que afectan a grupos poblacionales, siendo suscitada la corresponsabilidad (Rodrigo y Arenas, 2014)

La gobernanza administrativa gestiona la administración pública y la actualización de la función pública; apoya las políticas de descentralización y de desarrollo local; además, se constituye en soporte de la garantía del Estado social de derecho, de la igualdad de oportunidades independientemente del género, del reforzamiento de la equidad de género y del fortalecimiento y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil (Barnes, 2012).

Puede entonces colegirse que la gobernanza administrativa se refleja en la eficiencia, transparencia, independencia y responsabilidad del gobierno de turno.

Por último, la gobernanza sistémica se plasma en la capacidad de tomar decisiones e implementarlas en función del interés común. Así las cosas, se materializa en la protección de valores culturales y religiosos, la garantía de la libertad y de la seguridad, y la promoción de la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales, aspectos estos a cargo de las instituciones sociales del Estado o creadas por el gobierno de turno (Gorrochategui, 2019)

La gobernanza entonces debe advertirse como los acuerdos a que llega el gobierno (en cualquiera de sus tres niveles [nacional, departamental, distrital/municipal]) con la sociedad civil, con el sector privado o con actores internacionales, trasnacionales, multinacionales, para tomar decisiones de acción o de inacción respecto de la resolución de problemáticas que quejan a grupos poblacionales vulnerables, mediante la implementación de políticas públicas sujetas a la Constitución Política del país.

Vistas las anteriores conceptualizaciones, es claro que sus variaciones derivan del papel y de las funciones que se le atribuyan el Estado; sin embargo,

como es necesario adoptar una definición de gobernanza, para la presente investigación, se considera como la más acertada, la que indica que:

... es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad (Whittingham, 2010, p. 222)

Puede entonces aseverarse que la gobernanza es un constructo teórico-práctico que, parafraseando Aguilar (2015), refuta, mantiene y supera formas arcaicas de dirección social o de gobernar como el caudillismo, el patrimonialismo, el totalitarismo o el intervencionismo.

Es decir que la gobernanza pretende responder positivamente a situaciones problemáticas o difíciles, bien sea de orden nacional o internacional, en las que el gobierno no está en capacidad o no tiene el poder para operar debidamente y es superado y reemplazado por otra organización que actúa dentro y fuera de las comunidades que dirige; así las cosas, la gobernanza responde de manera concreta y efectiva respecto del modo de dirigir la sociedad hoy día, procurando su beneficio para asegurar su unión, su seguridad y su prosperidad, y, de manera más amplia, para que se consolide y evidencie la supremacía de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en todos los asuntos financieros del Estado, la adecuada, oportuna y pertinente gestión de los recursos, el correcto diseño y la efectiva implementación de las políticas públicas y la continua

búsqueda y logro de metas tendientes al desarrollo social y al desarrollo económico.

De ahí los cuestionamientos acerca de si el gobierno gobierna, si realmente está en capacidad de procurar seguridad, equidad y prosperidad, conduciendo a la sociedad a metas relevantes que propendan por el logro del desarrollo sostenible reconociendo, respetando y haciendo efectivo el pleno ejercicio de los derechos humanos y de los derechos fundamentales, solventando las necesidades básicas, creando e implementando políticas anticorrupción, incrementando simultáneamente, sin generar perjuicio, el índice de desarrollo humano y la economía, y cuidando y preservando el medioambiente.

En lo concerniente a los elementos constitutivos de la gobernanza, son los siguientes, según estima la OCDE (2011):

- Rendición de cuentas. Consiste en que el gobierno muestre y demuestre cohesión y coherencia entre las decisiones tomadas, los objetivos formulados y las medidas implementadas.
- Transparencia. Surge cuando las medidas implementadas por el gobierno, los procesos para ejecutarlas y los recursos empleados son sometidos a seguimiento y examen por parte de los entes de control internos o externos, por otra dependencia gubernamental, por la sociedad civil o por entidades internacionales, transnacionales o multigubernamentales.
- Eficiencia y eficacia. Se reflejan a través de resultados y de evidencias que develan la reducción de los costos a los ciudadanos en su interacción con la esfera pública, brindando servicios de calidad a un costo de operación adecuado.
- Capacidad de respuesta. Exteriorizada en la rápida, adecuada, pertinente y oportuna conjugación de recursos (físicos, financieros, humanos), realización de análisis, logro de acuerdos, diseño e implementación funcional

de soluciones para solventar necesidades o problemáticas de grupos sociales en estado de vulnerabilidad.

- Visión prospectiva. Concretada a través del diseño de políticas públicas tendientes a menguar, evadir o evitar problemáticas a partir del examen de la información y de las tendencias del presente.

- Estado de derecho. Es aquel en el que el derecho restringe el poder del Estado, lo que se visibiliza por medio de la existencia de los siguientes elementos:

- Constitución escrita.
- Separación de poderes.
- Principio de legalidad, que implica que la Administración no toma medida alguna que contradiga a la ley.
- Principio de garantía de los derechos fundamentales.
- Seguridad jurídica y protección de la confianza.
- Principio de proporcionalidad, de acuerdo al cual, si una acción administrativa afecta negativamente a un individuo, debe estar fundamentada en la ley y evitar que se lesionen derechos protegidos constitucionalmente. Sólo se permite que el ámbito individual sea intervenido si con ello se salvaguarda el interés público.
- Principio de protección jurídica y derechos fundamentales de justicia.

Acudiendo ahora a lo expresado por Hanf y Scharpf (1978), tratar el tema de la gobernanza puede conllevar a revisar los rasgos interorganizacionales de la manera como el gobierno nacional afronta y emprende (¿o evade?) la solución de problemas delegando esta responsabilidad a los niveles de gobierno que le siguen (departamental, distrital, municipal), a entidades públicas y a actores del sector privado, quienes ejecutan, acomodando a su criterio, las políticas públicas, lo que no incrementa la eficiencia de la

gobernanza cuando priman las buenas intenciones pero faltan el conocimiento y la experticia.

Y es que en este punto resulta conveniente tener presente que el tema de la gobernanza se abordó precisamente en las últimas tres décadas del siglo pasado cuando la gestión de los gobiernos nacionales de turno colapsó frente a las demandas de la ciudadanía en relación con problemas de tipo fiscal materializados en la pérdida del dinamismo del crecimiento económico, con lo que se visibilizaron la inoperancia, la ranciedad, la estaticidad y el anquilosamiento de la operación del aparato gubernamental, y, por ende, del estatal, surgiendo, en consecuencia la Nueva Gestión Pública y la Descentralización como estructuras teórico-prácticas sobre las que reposaba, y aún se asienta, la esperanza por el cambio, por la regeneración, por la salvación de las Instituciones y por respuestas y soluciones satisfactorias a las problemáticas más sentidas de los grupos poblacionales vulnerables o de la sociedad en conjunto.

1.2 Optimización de la Administración Pública

La optimización la Administración Pública se materializa a través de la denominada Nueva Gestión Pública la cual:

... persigue la creación de una administración eficiente y eficaz... que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que

por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García, 2007, p. 37)

Así las cosas, la Nueva Gestión Pública es el grupo de supuestos conceptuales y técnicas que explican cómo el gobierno debe administrar a los sectores que lo constituyen, lo que implica una nueva manera de plasmar en la realidad las funciones públicas.

La Nueva Gestión Pública encuentra fundamento en las siguientes tres premisas:

- i. Eficiencia en el uso de los recursos públicos
- ii. Eficacia en el cumplimiento de objetivos, lo que implica la consecución de resultados
- iii. El ciudadano-cliente, consumidor de servicios públicos, es el objetivo principal de este enfoque.

En consecuencia, esta perspectiva recalca tanto los valores administrativos, conocidos como las tres «E» (Economía, Eficacia y Eficiencia económica), así como los valores que tienen que ver con la calidad de los servicios públicos, la cual se logra desde una buena gerencia que se ejecute a partir de la descentralización, de la delegación de funciones, de la horizontalidad organizativa y de la introducción de instrumentos de evaluación del desempeño y resultados de la gestión pública. La evaluación otorga racionalidad a la Nueva Gestión Pública constituyéndose en la principal fuente de información y de control. Asimismo, la evaluación del desempeño, mediante la cual se relacionan los insumos con los resultados, reemplaza al control tradicional que se limita a la auditoría financiera y/o contable, de manera que apunta a la medición del alcance de los objetivos en las políticas y programas públicos. De ahí que su importancia radica en:

(a) Ser la principal fuente de información objetiva y actualizada respecto del desempeño y los resultados de la administración pública de conformidad con los criterios de legalidad, eficiencia y eficacia establecidos por ésta.

(b) Contribuir a la gestión integral, al reconocimiento de los logros o fracasos de su acción, lo que significa que opera como herramienta de “control” para comprobar el cumplimiento o incumplimiento de sus líneas de acción.

(c) Coadyuvar en la medición de la aceptación y del respaldo social, es decir, de la legitimidad política.

De otra parte, la Nueva Gestión Pública, según explica Aguilar (2015), corresponde a una gestión integral puesto que abarca:

- Una gestión financiera, ya que pretende alcanzar que las finanzas públicas sean limpias y que se logre un equilibrio entre los ingresos y los gastos, lo que entraña que la gestión apunte a “hacer más con menos”
- Una gestión estratégica de manera que los gobiernos operen más como directivos que como operadores
- Una gestión de calidad que posibilite valorar la relación productos-resultados-impactos de conformidad con los intereses, necesidades, problemática y recursos de los ciudadanos-usuarios-clientes de los servicios públicos.
- Encaminar o canalizar la rendición de cuentas del gobierno sobre los resultados de sus decisiones, acciones y presupuestos, lo que se traduce en que se erige como una condición básica para el logro de la transparencia y la visibilidad de la información pública acerca del desempeño de gobierno.

Desde la óptica del nuevo institucionalismo, estos cambios permiten hablar de una “privatización del sector público” puesto que se adoptan valores y prácticas propios del ámbito privado.

1.2.1 Nueva Gestión Pública y gobernanza de la educación pública en Colombia. La gobernanza de la educación se entiende corresponde a la forma como se gobierna el sistema educativo, lo que se traduce en las reformas, en las políticas, en las estrategias y en los programas que se diseñan e implementan, pero a los que en el país no se les hace seguimiento ni tienen continuidad en el tiempo, pues son el producto de gestiones, o mejor, de iniciativas de gobierno y no de Estado; como ejemplos propios del país pueden citarse:

- La Educación Sexual, que a partir de 1994 debía desarrollarse obligatoriamente como proyecto institucional en los colegios públicos para ser impartida desde el preescolar hasta el grado undécimo de la educación media. Su denominación ha cambiado con el tiempo y ha perdido el carácter de obligatoria.
- La Educación Vial, que según la Ley 1503 (2011) debería ser de obligatoria enseñanza en todas las instituciones educativas oficiales o privadas que ofrezcan educación formal en los niveles de educación preescolar, básica y media, pero que realmente no está incluida en las mallas curriculares de todos los colegios públicos o privados del país.

La gobernanza de la educación se refleja en el ejercicio del poder entre los actores del sistema educativo, es decir, entre directivos docentes, docentes, estudiantes, madres y padres de familia, personal administrativo del centro educativo, empresas del sector privado, partidos políticos, Iglesia, colectivos sociales, organizaciones financieras internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM]) y Organismos Multilaterales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO, por sus siglas en inglés], Organización de los Estados Americanos [OEA]) (Torres, 2020)

Este conglomerado de intereses de los diversos actores que hacen parte del sistema educativo o tienen injerencia sobre este, incide directamente sobre el diseño e implementación de políticas, planes de estudio, enfoques pedagógicos y sistema relacional, como ejemplo pueden citarse los acercamientos entre algunas dependencias del Estado para la atención de la Primera Infancia, la provisión del servicio educativo por medio de la estrategia de asociaciones público-privadas o la flexibilidad curricular planteada para la modalidad educativa de inclusión escolar de niñas y de niños con discapacidad o con capacidades o talentos excepcionales (Cuenca, 2020).

En este sentido, el sistema educativo público se está gestionando como una empresa (Ball y Youdell, 2007), quedando en manos de tecnócratas que desconocen la pedagogía pero que organizan y dirigen la educación bajo la forma de la «gobernanza híbrida neoliberal», ignorando o echado al olvido los procesos democráticos, es decir la activa participación de directivos docentes, docentes, estudiantes y madres y padres de familia (Saura, 2017).

Bajo este esquema de gerencia neoliberal, la educación se valora obedeciendo a los principios de elección y compensación, así como a estándares de rendimiento y a la rendición de cuentas, de manera que el Estado sólo se preocupa por la supervisión de resultados, otorgando autonomía a los actores del sistema educativo, pero sometiéndolos al escarnio público cuando sus resultados no se ajustan a los preestablecidos por pruebas estandarizadas diseñadas para otros ámbitos y para otros actores (Moya, 2014)

En este sentido, Ariza (2017), explica que la gobernanza de la educación pública colombiana se materializa a través de la desregulación del sistema educativo, la descentralización, la gestión centralizada en el colegio, la

rendición de cuentas y la evaluación, evidenciándose falencias en calidad y en equidad, y siendo amplia la cobertura.

Según indica Delgado (2017), la desregulación del sistema educativo colombiano deriva de las imposiciones de agencias multilaterales, específicamente del Banco Mundial (BM), del Programa de Promoción de la Reforma Educativa para América Latina y el Caribe (PREAL), de la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la División del desarrollo social de la ONU, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto Internacional de Planeación de la Educación de la UNESCO (IIEPE), y de la Oficina regional de la educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), las cuales han decidido que en este sector se habilite la inversión privada y reciba beneficios tributarios, que se suspenda todo gasto público que no promueva el desarrollo competitivo de la economía lo que implica individualizarlo y aplicar los fundamentos de eficiencia del gasto público, es decir la relación costo-beneficio; asimismo que se busque la máxima efectividad de la inversión como indicador de su pronto y efectivo retorno de la inversión, se revisen las relaciones entre FECODE y el Estado y se alteren las condiciones laborales de los docentes.

Retomando la forma como se materializa la gobernanza en la educación pública colombiana que abarca desde el nivel preescolar hasta el de la educación media, es preciso hablar ahora de la gestión centralizada en el colegio la cual es empleada como instrumento de los gobiernos de turno (distritales o municipales) con dos propósitos: implementar políticas públicas que buscan la articulación intersectorial y asegurar la calidad de la educación (Quintana, 2018)

En consecuencia la imposición de políticas públicas que desconocen las necesidades, expectativas, intereses y problemáticas de las comunidades

educativas que conforman cada colegio público, se constituyen en una carga para directivos docentes y docentes quienes se ven obligados a implementar directrices poco o nada funcionales por su desconexión con la realidad de los educandos, surgiendo además la calidad como una obligación que debe demostrarse sujetándose a estándares que tampoco guardan relación, cohesión ni coherencia con la cotidianidad de estudiantes, docentes, familias y entorno (Quintana, 2018).

1.2.1.1 Gobernanza de la educación pública de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva en Colombia. Esta modalidad educativa es responsabilidad de los colegios los cuales deben recibir, según lo dispuesto en el Decreto 1421 (2017), asistencia técnica por parte del Ministerio de Educación Nacional (en adelante MinEducación) o de las Secretarías de Educación del respectivo ente territorial.

Además la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva más allá de derivar de la realidad nacional y de las particularidades de las niñas y de los niños, opera bajo un sistema de gobernanza regido por la transferencia de políticas o *policy transfer*, que según Dolowitz y Marsh (1996) alude al “proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones en un momento y/o lugar se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro tiempo y/o lugar” (p. 344).

Es decir que la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva sigue los lineamientos de la UNESCO, haciendo caso omiso del claro concepto de la Fundación Compartir (2013):

Claramente el concepto de inclusión y de educación inclusiva trasciende el tema de discapacidad, y este grupo poblacional empieza

a hacer parte de ese colectivo de estudiantes que por distintas razones requieren de la formulación de unos apoyos específicos, sin embargo, tienen el mismo derecho de todos a recibir una educación de calidad, en las mismas instituciones dispuestas para la población promedio. (p. 20).

En suma, la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva debería ser de calidad y desarrollarse en el mismo espacio (entiéndase en el mismo colegio), lo que no significa en la misma aula, en donde tiene lugar la educación para niñas y niños sin discapacidad cognitiva, con otro tipo de discapacidad o sin discapacidad.

De lo manifestado por Gómez, Guío y Hurtado (2016) puede entenderse que una apropiada gobernanza de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva debe sustentarse en la formulación y puesta en marcha de un proyecto educativo que considere la atención a la diversidad, así como en la implementación de una malla curricular, de un modelo pedagógico, de estrategias educativas, de procesos de evaluación y de promoción escolar flexibles, moldeables y ajustables.

No obstante, al revisar el Decreto 1421 (2017), la gobernanza de la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva se focaliza en atender niñas y niños de 3 a 5 años de edad, dejando por fuera la franja poblacional de 0 a 3 años de edad, así como a las parejas gestantes, aspectos estos que deberían incluirse como parte del sistema educativo.

1.3 Distribución de las funciones y poderes gubernamentales

La dispersión o repartición asignada de quehaceres y facultades del gobierno se conoce como descentralización, asimismo, este concepto está asociado a la:

forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública. La transferencia de la competencia se hace por ley orgánica. Especialmente se utiliza en la entrega de competencias a departamentos y municipios para la provisión de bienes y prestación de servicios públicos (Función Pública, s.f., párr. 1)

Expresado de modo diferentes, la descentralización corresponde al modelo de manejo del Estado en el que el desarrollo se formula y avizora desde lo Local, pasando por los ámbitos departamental y regional, hasta llegar al nacional.

Es así como la descentralización otorga a los entes territoriales la facultad de crear organismos públicos mediante los cuales garantice la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos de calidad, gozando de autonomía financiera.

Es decir que la descentralización es la manera como el gobierno nacional gobierna sin hacerlo, y aplica para la educación que ha sido caracterizada en el artículo 67 de la Constitución Política (1991) como “un servicio público que tiene una función social”, de manera que la Ley 715 (2001) y el Decreto 1052 (2006) formalizaron la descentralización para el sistema educativo.

1.3.1 Descentralización educativa en Colombia. Según sostuvo Majerowicz (2019), actualmente la descentralización educativa en el país se materializa a través de la entrega de la administración de este servicio a 65 secretarías de distritos y municipios cuya población está por encima de los cien mil habitantes; esto con el propósito de agilizar y hacer más eficiente la

educación en los ámbitos directivo, académico, administrativo y financiero y permitir la participación activa de la comunidad educativa en la toma de decisiones en beneficio de los educandos.

Así las cosas, en lo concerniente a la gestión directiva y académica, los colegios públicos son autónomos en cuanto al diseño e implementación de su Proyecto Educativo Institucional, de la Malla Curricular y de su Manual de Convivencia.

Respecto del gobierno de los colegios y la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones relativas a los aspectos pedagógico y convivencial, existen los siguientes órganos o instancias: a) Consejo Directivo, b) Consejo Académico, c) Rector, d) Comité de Convivencia, e) Asamblea General de Padres de Familia, f) Consejo de Padres de Familia, g) Asociación de Padres de Familia, h) Consejo Estudiantil, i) Personero Estudiantil, y, j) Comisiones de Evaluación y promoción.

El Consejo Directivo tiene como funciones la constante evaluación del Proyecto Educativo de la Institución lo que implica revisar y actualizar anualmente la malla curricular, el modelo pedagógico y las estrategias empleadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, asimismo se encarga de aplicar el Manual de Convivencia y de aprobar el presupuesto de ingresos y gastos.

El Consejo Académico, se encarga de todo lo relativo a la esfera pedagógica, lo que incluye la permanente evaluación y ajuste de la malla curricular, de los métodos de enseñanza, del modelo pedagógico empleado y de las formas de evaluar el aprendizaje y la construcción de conocimiento de los educandos.

El Rector, tiene a su cargo la orientación de la implementación del Proyecto Educativo de la Institución, así como el eficiente desempeño del cuerpo docente para lo cual vela por suministrar los recursos que se requieran y evalúa el desempeño de sus docentes. De otra parte, establece canales de comunicación entre los integrantes de la comunidad educativa y entre la Institución y otros entes públicos o privados con el fin conseguir apoyo pedagógico, en material didáctico o financiero, con el fin de optimizar la calidad de la educación que provee el colegio que regenta. Asimismo, es el representante de la Institución ante las autoridades y la sociedad.

El Comité de Convivencia opera como órgano consultor del Consejo Directivo y del Rector para resolver conflictos comportamentales y promover la sana convivencia, el respeto por los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y la aceptación de la diferencia.

La Asamblea General de Padres de Familia, está pendiente porque se ejerzan los derechos y se cumplan las obligaciones de los integrantes de la comunidad educativa y así sea de calidad el proceso educativo de todas y de todos los estudiantes.

El Consejo de Padres de Familia, se encarga de servir de apoyo en el cotidiano mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje, de manera que hace propuestas viables para los ámbitos académico y convivencial, así como para la realización de actividades artísticas, científicas, técnicas, deportivas y recreativas que favorezcan y/o refuercen el aprendizaje y la construcción de conocimiento de las y los estudiantes.

La Asociación de Padres de Familia, sirve de apoyo a las familias de la comunidad educativa en el cumplimiento de su corresponsabilidad en el proceso de aprendizaje y construcción de conocimiento de las y de los estudiantes, además vigila el desarrollo de la labor pedagógica por parte de

las y de los docentes y contribuye a solucionar los conflictos convivenciales que surjan entre docentes o administrativos y estudiantes o viceversa.

El Consejo Estudiantil se constituye en el espacio o herramienta con que cuentan los educandos para incidir en las decisiones que afectan positiva o negativamente su proceso de formación académica y convivencial.

La Personara o el Personero Estudiantil es un educando del grado once, elegido por votación entre todos los alumnos del colegio para que los represente, defienda sus derechos y les recuerde sus obligaciones realizando actividades que a todos beneficien.

Las Comisiones de Evaluación y Promoción, conformadas el Rector, hasta tres docentes de cada grado y un representante de los padres de familia que no sea docente del colegio, estudia y define la promoción o no promoción de los estudiantes y las acciones que deben adelantarse para quienes tengan dificultades en su desempeño y rendimiento académico.

De otra parte, la descentralización generó la fusión de instituciones educativas oficiales para así ofrecer el servicio educativo desde el nivel preescolar hasta el último grado de la educación media y ampliar la cobertura (MinEducación, 2008).

Respecto de la gestión administrativa y financiera en la esfera de la descentralización, resulta fundamental que el Estado, o para el caso, el gobierno nacional de turno, gire los recursos económicos directamente a los entes territoriales puesto que, como señala Villar (2016), “solo en el nivel local es donde se conoce en detalle los problemas del sector” (p. 157).

No obstante, hay que indicar que la descentralización educativa tiene las siguientes desventajas:

- incremento del gasto público que, de no ocurrir, deriva, muy seguramente de procesos de privatización o de reducción de ciertos aspectos del sistema educativo.
- acomodación de la gestión y del servicio a los intereses de la administración (departamental, distrital o municipal), que no siempre corresponden con los de los actores del sistema educativo (directivos docentes, docentes, estudiantes y madres y padres de familia), puesto que ni la gestión directiva, ni la gestión pedagógica, ni la gestión administrativa, ni la gestión financiera de las instituciones educativas oficiales se sustentan, como puede interpretarse de lo expresado por Bustos (1994): "... con un diagnóstico de los intereses, las necesidades, los problemas y los recursos de la comunidad o grupo social específico al que pertenezca el educando..." (p. 12)

Cabe advertir que, de acuerdo con lo aseverado por Ramírez y Téllez (2006) "el proceso de descentralización a finales del siglo pasado tuvo dificultades para promover la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio educativo o para promover la equidad en la asignación de recursos para este" (p. 64), lo que lleva a pensar que aun hoy, esta articulación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (nacional, internacional, transnacional y multinacional) es permeable a la manifestación de intereses que inciden sobre las reformas, el diseño de políticas y la gestión, tal como manifiesta Cuenca (2020), lo que se traduce en que los sistemas educativos departamentales, distritales y municipales no gozan de la misma autonomía en materia financiera, política y administrativa, ni están sujetos al mismo control administrativo, se diferencian por el manejo de incentivos y la forma como hacen la rendición de cuentas y están inmersos dentro de distintas arquitecturas institucionales que, a pesar de pertenecer al mismo país, son heterogéneas en lo relativo al reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos y políticos, a la

libertad de expresión y de asociación, a la estabilidad política, a la aceptación o rechazo de la corrupción, a la satisfacción de las necesidades básicas por medio de los servicios públicos, a la efectividad de la justicia y a la sujeción a la normativa (Ariza, 2020).

1.3.1.1 Descentralización de la educación pública de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva en Colombia. La descentralización se entiende como el mecanismo diseñado y empleado por el Estado para mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de dicha educación; así como el fortalecimiento de procesos de democratización de la gestión de la misma.

En este sentido, el Decreto 1421 (2017), es una clara muestra de la descentralización y delegación de funciones del MinEducación a las entidades territoriales, de estas a los colegios públicos y, finalmente, a los docentes quienes deben construir, sin ser especialistas en la educación de niñas y niños con discapacidad, un Plan Individual de Ajustes Razonables, entendido como un instrumento que, sustentado en un diagnóstico del estudiante con discapacidad, pretende realizar los ajustes necesarios para garantizar la puesta en marcha de un proceso de enseñanza-aprendizaje efectivo y eficiente que redunde en la permanencia en el colegio y en la promoción al grado siguiente, una vez el educando haya alcanzado los objetivos propuestos para el grado cursado.

Es decir que las y los docentes de preescolar, de primaria, de secundaria y de media, careciendo de la debida formación, conocimiento y experiencia, están obligados a encargarse de la educación integral, en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación primaria, o de la de su respectiva área del conocimiento en el ciclo de secundaria y en el nivel de la media, de educandos con alguna de las siguientes discapacidades

- Física o motriz, derivada o no de daño neurológico y con compromiso o sin compromiso cognitivo.
- Mental, manifiesta como limitación o como disfunción temporal o permanente para realizar actividades cotidianas e interactuar adecuadamente. Dentro de este tipo de discapacidad están la depresión, el trastorno de ansiedad, la psicosis, el trastorno bipolar, la esquizofrenia, el trastorno esquizoafectivo, el trastorno dual y otras patologías que requieren de medicación permanente y la vigilancia de un equipo médico especializado.
- Intelectual, visible en limitaciones o retardo en: a) fijación de la atención, memoria, b) comprensión, seguimiento y ejecución de instrucciones, c) imitación, d) prevención del peligro, e) habilidades sociales, f) habilidades comunicativas, y, e) autonomía
- Sensorial que se traduce en deficiencias visuales, auditivas o audiovisuales.

Lo anterior significa que la o el docente, además de su especialidad en educación preescolar, educación básica primaria o en alguna área del conocimiento (Ciencias Sociales, Matemáticas, Educación Física), está obligado a desempeñarse como Educador Especial, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Tiflólogo, Especialista en Lengua de Señas Colombiana o el Método Braille y Psiquiatra Infantil.

1.4 Eficiencia, calidad, equidad y democracia en la educación

La eficiencia educativa tiene que ver con la productividad y la rendición de cuentas (Thieme, Prior, Giménez y Tortosa, 2011).

Según la UNESCO la eficiencia educativa se hace patente en la consonancia entre los objetivos educativos que se formulan como meta o conducta de salida de los educandos y los aprendizajes logrados, mediante el

óptimo empleo de los recursos asignados para tal fin, es decir que se materializa en los niveles de logro de indicadores alcanzados en un periodo determinado (Vaillant y Rodríguez, 2018).

Dicho de otra forma, la eficiencia alude a “los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas” (Organización de los Estados Iberoamericanos, 2010, p. 106)

La calidad en la educación tiene que ver con el desarrollo de procesos educativos adecuados, que respondan a la realidad y las demandas de los educandos, contemplando su entorno cultural, social, tradicional y religioso (Chacón, 2019)

Doria y Benítez (2017), consideran que existe calidad en la educación pública si los aspectos: filosófico, relativo a la relevancia, pedagógico, correspondiente a la eficacia, cultural, adherido a la pertinencia, social, reflejado en la equidad, y, económico, relacionado con la eficiencia, responden y se relacionan inequívocamente con los intereses, las expectativas, las necesidades, la problemática y los recursos de los educandos y su grupo social.

Dentro de la normativa nacional la calidad de la educación está contemplada en el Artículo 67 de la Constitución Política (1991) que prescribe: “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad...”

Asimismo, el artículo 4 de la Ley 115 (1994) o Ley General de Educación, fijó:

Artículo 4. Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

De la misma forma el Decreto 1860 (1994), en el artículo 1 hace referencia a la calidad del servicio público de la educación, en el artículo 25 establece como una de las funciones de los Rectores de las Instituciones Educativas Oficiales “Promover el proceso continuo de mejoramiento de la calidad de la educación en el establecimiento”, y, en el artículo 32, estipula que uno de los propósitos de la Federación de Asociaciones es “Obtener conjuntamente recursos técnicos de alta calificación, necesarios para promover el mejoramiento de la calidad del proceso educativo.

Además de estas dos normativas, la Ley Estatutaria 1618 (2013) y el Decreto 1421 (2017) hablan de la calidad y de la equidad de la educación ofrecida a menores con discapacidad, aclarando que la última legislación lo hace dentro del marco de la modalidad educativa de inclusión escolar.

En lo relativo a la equidad en la educación, Sánchez (2016), indicó que, según la UNESCO, este término se refiere a suministrar la misma educación

considerando las diferencias y necesidades individuales, pero sin que las condiciones socioeconómicas, religiosas, étnicas o de género se constituyan en una barrera para el aprendizaje.

Interpretando lo expresado por la actual Ministra de Educación, María Victoria Angulo (2019), la equidad significa proveer de los recursos necesarios al sistema en todos sus niveles, suministrar las mejores condiciones desde la educación de la Primera Infancia y honrar y cumplir los acuerdos hechos con el Magisterio al servicio del Estado.

Pese a lo aseverado por Angulo (2019), es evidente, según manifestó Rojas (2018), la inequidad en el sistema educativo colombiano, siendo notoria la incidencia de la situación socioeconómica, la cual genera la negación de igualdad de oportunidades, así como la exclusión del acceso a vida de calidad.

Visto todo lo anterior y entendiendo que, para los fines de este texto, la Gobernanza se concibe como la manera de gestionar la educación de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, lo que significa impregnarla de calidad y de equidad, lastimosamente se encuentra que esto no ocurre, por lo menos de la forma como está concebida la normativa vigente; es por esto que resulta interesante revisar la manera como la administración municipal de Neiva, durante el período 2010-2015, reguló la educación pública de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

CAPÍTULO 2. LA DISCAPACIDAD A TRAVÉS DE LA HISTORIA Y SU TRATAMIENTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO COLOMBIANO

Considerando que la presente tesina se planteó como objetivo general, determinar cómo fue la gobernanza de la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015, y que se revisó lo concerniente a la calidad y eficiencia del gobierno en la administración de la educación pública en los niveles de preescolar, básica y media, resulta ahora oportuno abordar el tema de la discapacidad, examinando la forma como ha sido percibida y conceptualizada a lo largo de la historia, para llegar a las definiciones más recientes y a la concreción de la discapacidad cognitiva, estableciendo luego en qué consisten las Necesidades Educativas Especiales Permanentes, cuáles su incidencia sobre el rendimiento académico de los niños con discapacidad cognitiva y explorar la legislación inherente a la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

2.1 Perspectivas de la discapacidad a lo largo de la historia

En la Ley 2 del Código de Hammurabi se hace alusión a las personas con discapacidad mental o con discapacidad cognitiva, nominándolas como embrujadas y estipulando:

Si uno embrujó a otro y no puede justificarse, el embrujado irá al río, se arrojará; si el río lo ahoga, el que lo ha embrujado heredará su casa; si el río lo absuelve y lo devuelve salvo, el brujo es pasible de muerte y el embrujado tomará su casa (El Código de Hammurabi, párr. 3)

Siglos después, en la Antigua Grecia, las personas con malformaciones congénitas o con discapacidad física y/o motriz se ofrecían en sacrificio a los dioses del Olimpo (Melgar, 1987) y se les limitaba, como lo hizo Aristóteles, quien consideraba que las personas con discapacidad auditiva nunca podrían hablar, hacer abstracciones o tener pensamientos relativos a la moral, hechos que expresó como sigue: “todos aquellos que son sordos de nacimiento son también mudos, por lo cual están incapacitados para hablar y para elevarse a las ideas abstractas y morales (...) los sordos de nacimiento emiten sonidos, pero no palabras” (Aristóteles, 1992, p. 228)

Los romanos con la Ley de las XII Tablas, fijaron los efectos civiles de las personas con discapacidad mental a las que denominaron *furiosi*, y de las personas con discapacidad cognitiva llamadas *mente captus*, creando la curatela que era una institución jurídica por medio de la cual se les administraban sus bienes (Padilla, 2010), tiempo después se incluyó a los sordos; de otra parte, se les reconoció la exención de la pena (Mir Puig, 2010).

Análogamente, el canon *Discretis* del Código de Justiniano negaba la posibilidad de heredar a los sordos y mudos *a natura* pues se pensaba que no podían comunicarse o comprender el lenguaje lectoescrito (López, 2005).

A principios de la Edad Media, se sigue con el criterio arriba referido, lo que es visible en las Partidas de Alfonso X en las que se justifican las limitaciones jurídicas del sordo y del mudo con el siguiente argumento: “porque en modo alguno puede concebir un concepto mental, puesto que se piensa que carece de mente o inteligencia en acto”; asimismo se le sigue negando la posibilidad de hablar “porque esto es imposible por naturaleza, pues siendo sordo de nacimiento, será también mudo” (Los Códigos españoles concordados y anotados, Tomo Cuarto, 1848, pp. 111-112)

En esta misma era de la historia, las discapacidades mentales y las cognitivas se asociaban a posesiones demoníacas por lo que quienes las padecían fueron perseguidos y aniquilados por la Santa Inquisición, de otra parte, quienes tenían alguna discapacidad física, usualmente eran usados como entretenimiento en circos y cortes. No obstante, debido a las Cruzadas, es decir, a los enfrentamientos bélicos que ellas conllevaban, se incrementó el número de hombres con discapacidades sensoriales y motrices por lo que la Iglesia y algunos señores feudales patrocinaron su cuidado creando hospitales, asilos, cofradías o hermandades para tal fin, como, por ejemplo, la cofradía que formaron en Toledo en 1212, para los excombatientes ciegos de la batalla de las Navas de Tolosa, o la Cofradía de los ciegos trovadores, creada en Barcelona en 1329 (Pérez, 2008).

Ya en el siglo XVI, se desarrollaron las primeras prótesis para reemplazar la mano, y, entre tanto, Juan Luis Vives encontró que la educación y el trabajo eran los mejores medios para rehabilitar a quienes habían adquirido alguna discapacidad física o sensorial (Pérez, 2008). En esta centuria también destaca el monje benedictino Pedro Ponce de León, considerado el creador de la Educación Especial, puesto que, en contra de lo que había expresado Aristóteles respecto de las personas con discapacidad auditiva, se dedicó a enseñar a las personas con esta limitación, el lenguaje oral y el lectoescrito. No obstante, las personas con discapacidad seguían estando “habitadas por Satanás”, según aseveraban Lutero y Calvino.

Posteriormente, en el siglo de las luces, gracias a Diderot empieza contemplarse una nueva perspectiva respecto de las personas con discapacidad visual y auditiva y sus habilidades y posibilidades de alcanzar un notable desarrollo integral. Sobre esta misma línea trabajo Braille, pero únicamente con discapacitados visuales para quienes ideó su conocido método de enseñanza.

Finalizando el siglo XIX, específicamente en 1887, William Wetherspoon Ireland publicó su obra *Diagnosis and Prognosis of Idiocy and Imbecility*, calificada por Scheerenberger (1984) como "el primer tratado verdaderamente exhaustivo sobre la deficiencia mental que comprende materias como definición, etiología, incidencia, educación y legislación" (p. 86).

Una de las acciones más relevantes a favor de los derechos de las personas con discapacidad mental fue la adelantada por el médico Philippe Pinel, quien, como defensor y activo partícipe del ideario de la Revolución Francesa, siendo director del Hospital de La Salpêtrière donde atendían a mujeres con discapacidad mental y con discapacidad cognitiva ordenó que les fuesen quitadas las cadenas con las que las ataban permanentemente para controlarlas.

En lo relativo a la facultad de las personas con discapacidad para desenvolverse funcionalmente en sociedad, el Código de Napoleón estipuló en el Título IX, artículo 489: "El mayor de edad que esté en un estado habitual de imbecilidad, de demencia o de furor debe ser sujeto a interdicción, aun cuando ese estado presente intervalos lúcidos".

Análogamente para el sistema civil español eran incapacitantes la locura (discapacidad mental), la sordomudez (discapacidad auditiva), la prodigalidad (discapacidad cognitiva) y la interdicción civil (Colin y Capitant, 1923).

Durante la primera mitad del siglo pasado las personas con discapacidad fueron rigurosamente segregadas e institucionalizadas y, de manera explícita y severa, perseguidas por Hitler durante la Segunda Guerra Mundial para ser exterminadas en razón de su diferencia, pero, como consecuencia de los conflictos bélicos que tuvieron lugar desde 1950 y en los que se involucraron

varias naciones, muchos militares quedaron en condición de discapacidad física, sensorial (auditiva o visual) y mental, de manera que este estado diferente generó la preocupación de la sociedad (Padilla, 2010), sirviendo como bastión para que en 1955, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) aprobara y divulgara el «Programa Internacional Coordinado de Rehabilitación de Discapacitados Físicos» (Martínez, 2014).

El primer año de la década de los 70's, por medio de la Resolución 2856, la Asamblea General de las Naciones Unidas, dio a conocer la «Declaración de los Derechos del Retrasado Mental», cuatro años más tarde, por Resolución 3447 se divulgó la «Declaración de los Derechos de los Impedidos».

En 1980, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) suscribió la «Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías», dos años después, la ONU por Resolución 37/52, puso en marcha el «Programa de Acción Mundial para los Impedidos»; en 1983, la Organización Internacional del Trabajo expidió el «Convenio 159, Sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas», en tanto que la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de Minorías de las Naciones Unidas diseñó y divulgó los «Principios, directivas y garantías para la protección de las personas detenidas que padezcan o sufran trastornos mentales» (Padilla, 2010).

A inicios de la última década del siglo pasado, es decir, en 1991, la ONU emitió los «Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental», y en 1993, mediante la Resolución 48/96, hizo públicas las «Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad» (Parra, 2004).

En 1999 las naciones americanas adoptaron la «Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad» y en 2005, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico advirtió: “muchas (personas con discapacidad) están tan excluidas y alienadas de su propia sociedad que ya no son tratadas ni respetadas como «ciudadanos» de su propias sociedad” (United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, 2005).

El 13 de diciembre del año siguiente, tuvo lugar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que tuvo por finalidad “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto a su dignidad inherente” (Organización de las Naciones Unidas, 2007, p. 390). Los principios orientares de esta Convención son los que se relacionan a continuación:

- Respeto de la dignidad inherente, de la autonomía individual (toma de decisiones) y de la independencia de las personas.
- No discriminación.
- Participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
- Respeto por la diferencia y aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas.
- Igualdad de oportunidades.
- Accesibilidad.
- Igualdad entre los dos géneros.
- Respeto por el desarrollo integral de los niños y de las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Como puede apreciarse, a lo largo de la historia se ha percibido de diferentes maneras la discapacidad y se ha regulado de conformidad con las particularidades de cada período, iniciando por aspectos civiles y penales, pasando por religiosos hasta llegar a los laborales, los relativos a la seguridad social y los concernientes a la educación, de manera que, a partir de la segunda mitad del siglo XX se ha buscado propender por la dignidad, la igualdad y la solidaridad.

En este punto, y para cerrar el presente acápite, resulta pertinente recordar las siguientes palabras del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, respecto de la discapacidad:

Una comprensión de las demandas morales y políticas de la discapacidad es importante, no sólo porque es un rasgo de la humanidad tan amplio y deficitario, sino también porque las consecuencias trágicas de la discapacidad pueden ser superadas sustancialmente con una ayuda social determinada e intervenciones creativas. Las políticas que trabajen con esta habilidad pueden tener un dominio grande, incluyendo el aminoramiento de los efectos de la minusvalía, por un lado, y programas para prevenir el desarrollo de las discapacidades por el otro. Es extremadamente importante el poder comprender que la mayoría de las discapacidades son prevenibles, y mucho puede hacerse no sólo para disminuir el sufrimiento de la discapacidad, sino también para reducir la prevalencia de la discapacidad (Sen, 2004, párr. 11)

2.2 Conceptualización de la Discapacidad

Conceptualizar la discapacidad ha sido una difícil labor que se ha desarrollado a lo largo de la historia de la humanidad, trocando el término por minusvalía o deficiencia, es decir, empleando de forma análoga estos vocablos.

En consecuencia, la OMS en 1980, puso en circulación la «Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías», en la que diferenció los tres conceptos así: la deficiencia se refiere a alguna desviación respecto de los estándares del estado biomédico que evidencia una patología, la discapacidad deriva de la deficiencia y se materializa en una significativa reducción o falta de funcionalidad corporal, cognitiva, mental, comportamental o relacional y la minusvalía denota una divergencia entre las acciones o inacciones de la persona y el marco de referencia preestablecido socialmente.

En 1982, el Programa de Acción Mundial para los impedidos de la ONU estableció que se produce una situación de minusvalía cuando el entorno presenta barreras físicas, sociales o culturales que le impide a las personas con discapacidad acceder a los bienes y/o servicios de la sociedad que, a pesar de estar a disposición de todos, no les benefician, colocándoles en desventaja y desigualdad respecto de las personas sin discapacidad (Parra, 2004).

De acuerdo con los «Principios, directivas y garantías para la protección de las personas detenidas que padezcan o sufran trastornos mentales», emitidos por la ONU en 1983, “la persona con discapacidad mental es aquella que durante el transcurso de su discapacidad es incapaz de manejar su propia persona o sus asuntos y requiere de cuidado, tratamiento o control para su propia protección, la protección de otros o la protección de la comunidad (Daes, 1983, p. 43).

Por su parte, la Asamblea General de la ONU en 1993 expidió las «Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad», en las que estableció la diferencia entre discapacidad y minusvalía, expresando que la primera alude a limitaciones funcionales de las personas que se manifiestan como deficiencias, permanentes o temporales, de orden físico, intelectual o sensorial, dolencias que requieren de atención médica o enfermedades mentales.

Entre tanto, la minusvalía tiene que ver con la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida social en condiciones de igualdad con las demás personas, lo que entraña discapacidad en función del entorno arquitectónico y sociocultural.

La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1993), en su artículo 1, numeral 1, describió la discapacidad como “una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.”

Según sostienen Vélez y Manjarrés (2020):

La discapacidad ha sido un constructo sociohistórico que ha pasado de la aniquilación, la ignorancia, la caridad y el asistencialismo al saber del experto, el especialista, la institucionalización y, finalmente, a la integración y la inclusión (p. 255)

Ahora bien, estos cambios en la percepción de la discapacidad obedecen a los enfoques desde los cuales se concibe.

El enfoque biomédico y funcional advierte la discapacidad como una patología presente en una persona que requiere de cuidados médicos y atención profesional personalizada para que logre adaptarse a su entorno ajustando su repertorio conductual (Padilla, 2010).

El enfoque ambiental o contextual considera que la discapacidad tiene lugar en la interacción entre la persona y los entornos, así como las estructuras sociales limitantes dentro de las cuales vive (Arce, Cerón, González, Guerrero y Pinto, 2017).

El enfoque de derechos se cimienta en la igualdad de oportunidades respecto del acceso a educación, salud y trabajo, de modo que se pretende que la persona con discapacidad tenga una vida tan normal como las demás (Hernández, 2015).

En resumen, la discapacidad se ha percibido como una condición negativa que llevó, en diferentes momentos de la historia, a rotular a quien la tenía como desgraciado(a), poseído(a), idiota, enfermo(a), anormal, impedido(a), lisiado(a), inválido(a), minusválido(a), incapacitado(a), disfuncional, inhabilitado(a), desvalido(a), limitado(a), discapacitado(a), persona con discapacidad, y hoy día como persona en condición de discapacidad (Gómez, 2010).

Se calcula que actualmente hay en el país 1'555.708 personas con discapacidad que constituyen el 3.06% del total de la población, perteneciendo 10872 a la franja de Primera Infancia (Observatorio Nacional de Discapacidad, 2020).

Hoy día hay en el Departamento del Huila 1501 niñas y niños, menores de 5 años, con discapacidad, cuyas limitaciones, son las que se relacionan a continuación:

Tabla 1. *Dificultades para el desarrollo de actividades cotidianas de niñas y niños con discapacidad, de Primera Infancia, residentes en el Departamento del Huila - marzo 2010*

Dificultad para...	Cantidad de niñas y niños
Pensar, memorizar	196
Percibir la luz, distinguir objetos o personas a pesar de usar lentes o gafas	118
Oír, aún con aparatos especiales	55
Distinguir olores o sabores	17
Hablar y comunicarse	231
Desplazarse en trechos cortos por problemas respiratorios o del corazón	93
Masticar, tragar, asimilar y transformar los alimentos	54

Fuente: DANE, 2020

Tabla1. *(Continuación)*

Dificultad para...	Cantidad de niñas y niños
Retener o expulsar la orina, tener relaciones sexuales tener relaciones sexuales, tener hijos	30
Caminar, correr, saltar	298
Mantener piel, uñas y cabello sanos	25
Relacionarse con las demás personas y el entorno	78
Llevar, mover, utilizar objetos con las manos	87
Cambiar y mantener las posiciones del cuerpo	97
Alimentarse, asearse y vestirse por sí mismo	122

Fuente: DANE, 2010

En lo relativo a la inclusión escolar de niñas y niños que habitan en el Departamento del Huila y pertenecen a la Primera Infancia la siguiente información devela el nivel educativo alcanzado.

Tabla 2. *Nivel educativo alcanzado según principal alteración en estructuras o funciones corporales afectadas*

Principal estructura o función corporal afectada	Población menor de 3 años	Preescolar incompleto	Preescolar completo
Sistema nervioso	113	180	116
Visión	30	98	43
Audición	27	73	25
Olfato/Tacto/Gusto	7	7	3
Voz y habla	29	92	50
Sistemas cardiorrespiratorio e inmunológico	58	39	12
Sistemas digestivo, metabólico y hormonal	19	27	8
Sistemas genital y reproductivo	4	18	3
Motricidad	138	165	81
Piel	7	8	0
Otra	7	10	4

Fuente: DANE, 2010

Respecto del estado [recuperación o no recuperación] de las niñas y de los niños con discapacidad, menores de 5 años, que habitan en el Departamento del Huila, es el que muestra la Tabla 3.

Tabla 3. *Causa a la cual se atribuye la recuperación de niñas y niños con discapacidad, menores de 5 años*

Causa a la cual se atribuye la recuperación	Cantidad de niñas y niños con discapacidad
No se está recuperando	936
A los servicios de salud	297
Al empeño de la familia	116
A la ayuda de Dios	90
A la medicina alternativa	26
Otro	20
Sin información	16

Fuente: DANE, 2010

2.2.1 Discapacidad cognitiva. Hoy día los términos discapacidad cognitiva o discapacidad intelectual se emplean para reemplazar la expresión retardo mental (Ke y Liu, 2018).

Esta limitación deriva de un déficit o de un trastorno en el desarrollo, lo que se traduce en el menoscabo de la composición y realización de funciones, la ejecución de actividades y una seria afectación de la inteligencia (Padilla, 2011).

De acuerdo con lo conceptuado por la OMS (1996), la persona con discapacidad cognitiva presenta serios problemas para entender, aprender y recordar información, los cuales se exteriorizan durante el proceso de desarrollo integral afectando no solo la cognición, sino además las esferas: motriz, comunicativa y socioafectiva.

La Asociación Americana de Discapacidades Intelectuales y del Desarrollo (AAIDD, por sus siglas en inglés) ha definido la discapacidad cognitiva como “una discapacidad caracterizada por limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa (Elvira, 2017).

Dicho de otra forma, la discapacidad cognitiva corresponde a una mengua en la comprensión de la realidad, en razonar acerca de esta y en expresar con precisión lo que de ella se percibe, lo que significa que hay daño y/o limitación en la atención, en la memoria, en la comprensión-expresión del lenguaje oral, en el autocuidado, en la prevención del peligro, en el entendimiento de instrucciones y ejecución de las mismas, en el aprendizaje y construcción de conocimiento y en la adaptación al entorno, lo que requiere el seguimiento y acatamiento de normas, de modo que una adecuada intervención pedagógico-terapéutica debe apuntar a desarrollar las referidas deficiencias (García, Arias, Benítez, Pascual; Galindo y Espillaque, 2010).

De modo compendiando, puede decirse que la discapacidad cognitiva alude a un funcionamiento intelectual, manifiesto antes de los 18 años de edad cronológica, notoriamente inferior al develado por la media de un determinado grupo etario, básicamente en lo relativo a comunicación, autocuidado y socialización, es decir, interacción con otras y con otros (Elvira, 2017).

Según la Asociación Americana de Discapacidades Intelectuales y del Desarrollo (2011), la discapacidad cognitiva tiene tres rasgos principales:

- Un funcionamiento intelectual que no coincide con el propio de la edad cronológica y que es tasado con bajas puntuaciones en las pruebas de cociente intelectual.
- Un ostensible deterioro funcional en cuanto a comunicación, autocuidado, habilidades sociales, prevención del peligro, autocontrol y sociabilidad, es decir, graves alteraciones adaptativas que alejan al niño de los estándares de desarrollo y socioculturales que le harían autónomo y responsable socialmente (Morán, 2013).
- Aparición antes de los 18 años de edad cronológica.

En relación a las causas de la discapacidad cognitiva, son genéticas, infecciosas, metabólicas, nutricionales, tóxicas, traumáticas o sociales (Shapiro y O'Neill, 2020).

Las causas genéticas corresponden a alteraciones que derivan en patologías como el síndrome de X frágil, la fenilcetonuria y el síndrome de Lesch-Nyhan.

El síndrome X frágil es una condición genética causada por alteraciones (mutaciones) en el gen FMR1 que está localizado en el cromosoma X. Las personas afectadas con el síndrome X frágil tienen diversos problemas en el desenvolvimiento incluyendo problemas en el aprendizaje y de la función

cognitiva. Esta condición es la forma más común de discapacidad cognitiva hereditaria en varones. El síndrome se hereda de forma dominante ligada al sexo (National Center for Advancing Translational Sciences & Genetic and Rare Diseases Information Center, 2019, párr.1).

La fenilcetonuria es un trastorno del metabolismo de los aminoácidos que causa un síndrome clínico de discapacidad cognitiva con alteraciones conductuales (Demczko, 2018).

El síndrome de Lesch Nyhan, también conocido como síndrome de automutilación, es un error congénito del metabolismo de las purinas, causado por la mutación de un gen estructural ubicado en el cromosoma X, de herencia recesiva que afecta sólo a los varones. Genera discapacidad cognitiva, contracción muscular sostenida o intermitente, que causa movimientos o posturas anormales, repetitivas o ambos y comportamientos automutilantes evidentes en mordeduras en lengua, labios, carrillos y dedos de las manos (Moreno, 2017; Monroy, Flores y Rojas, 2012; Torres, García y García, 2011).

Asimismo dentro de la etiología genética están los errores congénitos del metabolismo como la galactosemia, el hipotiroidismo, la enfermedad de Tay-Sachs, las malformaciones cerebrales como la microcefalia genética, la hidrocefalia y el mielomeningocele; el síndrome Laurence-MoonBiedl, el síndrome de Rubinstein-Taybi y el síndrome de Cornelia de Lange y por orígenes cromosómicos están el síndrome de Down, generado por la presencia de un cromosoma extra en el par 21 (Rodríguez, 2018), el síndrome de maullido de gato o de Lejeune, en el que el cromosoma 5 pierde parte del ADN que le es propio (Schain, 2020), el síndrome de Prader Willi o el síndrome de Klinefelter (Ke y Liu, 2018)

Dentro de los factores infecciosos desencadenantes de la discapacidad cognitiva están la rubeola, la toxoplasmosis, el herpes simple neonatal, la sífilis, el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el virus Zika (Sulkes, 2020).

Respecto de las fuentes metabólicas de la discapacidad cognitiva pueden citarse la diabetes de la madre, la bilirrubinemia o presencia anormal de bilirrubina en la sangre y el hipotiroidismo (Fernández y Pons, 2010).

La discapacidad cognitiva también puede ser producida por desnutrición o malnutrición de la madre y el feto (Kliegman, St. Geme III, Blum, Shah, Tasker y Wilson, 2020).

El consumo reiterativo o crónico de sustancias psicoactivas, incluyendo el licor por parte de la madre, del padre o de ambos progenitores o la ingestión constante de plomo son factores tóxicos que desencadenan la discapacidad cognitiva.

Por último, dentro de las causas sociales de la discapacidad cognitiva se encuentra la privación afectiva, estimuladora e interaccional (Ke y Liu, 2018); además, también puede ser producida por traumatismos craneoencefálicos ocurridos durante el período pre, peri o postnatal (Hockenberry, Wilson y Rodgers, 2017)

De acuerdo con la Asociación Americana de Psiquiatría (2014), la discapacidad cognitiva se clasifica en leve, moderada, grave y profunda, cada una de las cuales afecta los aspectos intelectual, relacional y funcional.

En la discapacidad cognitiva leve, el cociente intelectual habitualmente está entre 50 y 69 (Ke y Liu, 2018), concretamente en lo que tiene que ver con el aspecto conceptual, son manifiestas las dificultades en el aprendizaje

académico, específicamente en lo relativo al lenguaje lectoescrito, a las matemáticas, al manejo del dinero, al logro de habilidades del pensamiento tales como la planificación, la definición de estrategias, el establecimiento de prioridades y la flexibilidad cognitiva y al almacenamiento y recuperación de información (memoria inmediata y mediata). En lo atinente al aspecto relacional, la persona con discapacidad cognitiva leve tiene dificultad para advertir las señales sociales, su comunicación es concreta y no previene el peligro; finalmente, en el aspecto funcional, la persona con discapacidad cognitiva leve no presenta problemas para desarrollar las actividades básicas cotidianas (aseo, vestido, comida) y aquellas en las que prime la rutina y no requieran de esfuerzo intelectual (Álvarez, et. al., 2013)

El aspecto conceptual de la persona con discapacidad cognitiva moderada se encuentra retrasado en comparación con sus pares, lo que se traduce en una marcada lentitud para el aprendizaje escolar; en la esfera relacional, puede tener dificultades expresivas notorias en el lenguaje lectoescrito y en el ámbito funcional, necesita de constante apoyo para la ejecución de tareas personales así como para la toma de decisiones de cuestiones simples y cotidianas (Luque y Luque, 2016), todo esto significa que el cociente intelectual está entre 35 y 49 (Ke y Liu, 2018).

En la discapacidad cognitiva grave es evidente la ralentización de la psicomotricidad y del lenguaje oral; asimismo, la persona requiere de supervisión y ayuda para prender y ejecutar las actividades básicas cotidianas (higiene y aseo personal, vestido, comida, control de esfínteres) (Polaino, Chiclana, López y Hernández, 2016); por tanto, el cociente intelectual está entre 20 y 34 (Ke y Liu, 2018).

Pasando a la discapacidad intelectual profunda, la persona no supera los tres años de edad mental, siendo pronunciada la dificultad para aprender a

hablar y a cuidar de sí mismo(a), no hay control de esfínteres ni facultad para comprender y ejecutar instrucciones (Cantón, 2014); el cociente intelectual está por debajo de 20 (Ke y Liu, 2018).

2.2.2 Cuadros clínicos más comunes asociados a la discapacidad cognitiva

2.2.2.1 Síndrome de Down. Encarna el 25 % de todos los casos de discapacidad cognitiva, su incidencia es de 1 sobre cada 650 nacimientos, siendo igual para ambos sexos, su causa es una copia extra del cromosoma 21. Las alteraciones más sobresalientes y características son la dificultad para el aprendizaje, las dismorfias craneofaciales, la hipotonía, el hipotiroidismo, las cardiopatías congénitas, las alteraciones gastrointestinales y leucemias (Díaz, Yokohama y Del Castillo, 2016)

La réplica del cromosoma 21 puede surgir de tres formas, según indica Sánchez (2019):

- Como Trisomía 21 que deriva de un error genético ocurrido en el proceso de reproducción celular.
- Por traslocación cromosómica, de manera que cuando sucede la división celular, un cromosoma 21 se rompe y alguno de sus fragmentos, o el cromosoma al completo, anómala o extrañamente se une a otra pareja cromosómica, generalmente al par 14.
- Por mosaicismo o trisomía en mosaico, en donde luego de ser fecundado el óvulo, el material genético se separa incorrectamente quedando una de las células hija con tres cromosomas en su par 21 y la otra sólo con 1; por tanto, algunas células serán trisómicas y las restantes normales.

Cabe decir que existen diferencias en la dimensión cognitiva de las personas con Síndrome de Down, lo que significa que hay quienes tienen

discapacidad cognitiva y hay quienes no presentan alteración en la esfera intelectual, pudiendo llegar a desempeñarse satisfactoriamente en la educación superior y adquirir un título profesional (Asociación Síndrome de Down, 2020)

Dentro de las características físicas, destacan las siguientes, de acuerdo con lo expuesto por Kumin (2017): i) hipotonía, ii) hipoplasia mediofacial (insuficiente desarrollo de los huesos faciales), iii) macroglosia (lengua más grande de lo normal). iv) dentición irregular.



Figura 1. Características en rostro del Síndrome de Down

Fuente: Andonaire, Ballena, Delgado, Echeadía, Flores, Ponce y Soriano, 2016, p. 6

2.2.2.2 Síndrome alcohólico fetal. Corresponde a un cuadro de discapacidad cognitiva y dismorfia, presente en niñas o en niños nacidos de madres alcohólicas, afectando a 1 de cada 100 recién nacidos. Dentro de los rasgos físicos y comportamentales de las personas con este síndrome están: a) aumento del espacio que separa los ojos, b) fisuras palpebrales cortas, c) nariz corta, d) cerebro pequeño con circunvoluciones anormales, e) puente nasal bajo, f) anomalías menores de los pabellones auriculares, g) pliegues

epicánticos, h) mandíbula pequeña, i) trastornos de conducta, j) hiperactividad (López y Arán, 2014).



Figura 2. Características del síndrome alcohólico fetal en el rostro de un niño
Fuente: Kolb y Whishaw, 2017, p. 661

2.2.2.3 Síndrome de Prader Willi. Afectación genética y congénita que aparece en 1 de cada 1000 neonatos vivos; se origina por la carencia de un gen en el cromosoma 15 y se manifiesta de las siguientes formas, según señalan Marcdante y Kliegman (2015):

- Ausencia de genes del padre en el cromosoma 15.
- Defectos de los genes del padre en el cromosoma 15.
- Hay dos copias del cromosoma 15 de la madre y ningún o del padre.

La Tabla 4 muestra los principales síntomas del Síndrome de Prader Willi.

Tabla 4. Sintomatología del Síndrome de Prader Willi

Síntomas Físicos	Síntomas Psicológicos	Síntomas Conductuales
<ul style="list-style-type: none"> - Hipotonía - Elevado umbral del dolor - Incapacidad de vómito 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas de interacción social - Inflexibilidad mental 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad para asumir cambios - Búsqueda permanente de comida

<ul style="list-style-type: none"> - Somnolencia diurna - Disfunciones en termorregulación - Apetito insaciable - Riesgo de Escoliosis y osteoporosis -Hipogonadismo (testículos u ovarios no funcionales) -Talla baja, manos y pies pequeños. - Problemas oftalmológicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Pobre capacidad reflexiva - Defectos del lenguaje - Dificultades de atención y concentración - Escasa memoria a corto plazo - Oposicionistas e intransigentes - Aprenden por repetición 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa tolerancia a la frustración - Obsesiones compulsiones: rascado, acumulación, rituales de las actividades cotidianas - Crisis de ira y pérdida de control - Repeticiones verbales - Dificultades para relacionarse con personas de su edad.
--	--	---

Fuente: Asociación Española Síndrome Prader Willi, 2018, p. 2



Figura 3. Características faciales del Síndrome de Prader Willi

Fuente: <https://www.discapnet.es/areas-tematicas/salud/enfermedades/enfermedades-discapacitantes/sindrome-de-prader-willi>

2.3 Necesidades Educativas Especiales Permanentes

Las Necesidades Educativas Especiales Permanentes, son las dificultades para aprender que presenta la niña o el niño con discapacidad física, sensorial, mental, cognitiva, conductual o relacional, en comparación con infantes de su

misma edad y del mismo grado escolar, por lo que para compensarlas en mayor o en menor medida, requiere de apoyos no habituales, exclusivos, diferenciales y especializados, que de no suministrárseles restringen sus posibilidades de aprendizaje y desarrollo (López y Valenzuela, 2015).

Entonces, abordar el tema de las Necesidades Educativas Especiales Permanentes, implica apreciarlas desde dos perspectivas: la educativa, en la que se considera el proceso de enseñanza-aprendizaje, con todo lo que este entraña, y el sociopolítico, que las visualiza como necesidades básicas y, por tanto, como constitutivas de los Derechos Humanos (Luque, 2009).

En cuanto a la Educación, es preciso advertir que es uno de los tres componentes del Índice de Desarrollo Humano que justamente mide este último entendiéndolo como la libertad de desplegar todo el potencial de la persona, sin restricciones ni barreras temporoespaciales de otro tipo, siempre y cuando no se atente contra la libertad del otro, y contando con las condiciones suficientes y adecuadas para satisfacer las necesidades básicas y, reconocer, respetar y hacer efectivo el pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

En consecuencia, para satisfacer absoluta y completamente las Necesidades Educativas Especiales Permanentes, concebidas y apreciadas como necesidades básicas de las niñas y de los niños con discapacidad, deben existir:

- a) satisfactores específicos que eviten situaciones o circunstancias de desarrollo de discapacidad o limitación, b) herramientas, recursos o servicios que superen o compensen las discapacidades existentes, y c) satisfactores susceptibles de generar y desarrollar

habilidades para que se alcancen niveles óptimos de salud y autonomía (Luque,2009, p. 205)

Es decir que, siguiendo a López y Valenzuela (2015), las Necesidades Educativas Especiales Permanentes provienen de las características de la persona y se intensifican o menguan de acuerdo con la posibilidad de acceso al sistema educativo, permanencia, promoción y seguimiento dentro del mismo, y egreso, una vez cumplido el respectivo ciclo educativo; asimismo, por el conocimiento de la persona y de su discapacidad, la aceptación que se tenga de ella y el apoyo que se le brinde. Por consiguiente, el sistema educativo el cual debe ofrecer igualdad de oportunidades y operar ajustándose a las particularidades del niño o de la niña con discapacidad para procurarle una educación “a la medida” y de calidad que propenda por estimular su desarrollo integral.

2.4 Legislación relativa a la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes

La normativa, orientaciones y sugerencias nacionales mediante las cuales se reconocen, respetan y hacen efectivos los derechos de la Primera Infancia con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, se enuncian a continuación, en orden cronológico, iniciando con la Constitución Política (1991):

La Constitución Política (1991), en sus artículos 13 y 47, indica que el Estado se compromete a tomar medidas “en favor de grupos discriminados o marginados”, protegiendo, por ende, a los que se encuentren en debilidad manifiesta por su condición física, sensorial o mental, mediante “una política de previsión, rehabilitación e integración social. Igualmente, el artículo 44 que estipula que la educación es un derecho fundamental de los niños que prevalece sobre los derechos de los demás.

Análogamente, el artículo 67 de la Carta Magna fija que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, y el artículo 68 determina como obligación especial del Estado la educación de personas con limitaciones físicas o mentales.

El numeral 10 del artículo 300 de la Constitución de 1991 fija como una de las funciones de las Asambleas Departamentales regular, en concurrencia con el municipio, la educación, en tanto que el Artículo 366 dispone que la educación se financia con las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores.

El artículo 366 fija como objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades básicas insatisfechas de educación priorizando para ello la asignación de recursos.

En suma, la Constitución Política (1991) dejó consagrada la protección de las personas con discapacidad y el reconocimiento y ejercicio del derecho a la educación.

Respecto de la normativa relativa a la educación de niños de 0 a 5 años de edad, con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, posterior a la expedición de la Carta Magna, está la Ley 115 (1994) o Ley General de Educación, que en su artículo 46 estipula la «integración con el sistema educativo» que realmente se traducía en considerar la educación de personas con discapacidad o con capacidades intelectuales excepcionales, como parte integrante del sistema educativo, con lo que discrimina a quienes tienen un talento excepcional no intelectual, como por ejemplo, uno de carácter físico manifiesto en los deportistas o uno de carácter artístico. Asimismo, establece que los colegios deben organizar las acciones

pedagógicas, terapéuticas y tecnológicas tendientes a la integración académica y social de las personas con limitaciones o con capacidades intelectuales excepcionales.

De otra parte, en el artículo 47, la Constitución Política (1991), indica, sin especificar cómo, que le corresponde a Estado apoyar y fomentar experiencias que favorezcan la educación de personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales.

El Artículo 2 del Decreto 1860 (1994) fija la corresponsabilidad, entre el Estado, la sociedad y la familia, de la educación de menores, grupo poblacional del que se colige, hacen parte las niñas y los niños cuya edad está entre 0 y 5 años y que tienen alguna discapacidad y como resultado de esta una Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

El Decreto 2082 (1996) reglamentó la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales (intelectuales o de otra índoles) fijando como fundamentos la integración social y educativa, mediante los apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológicos que sean necesarios, la creación de condicione pedagógicas, la garantía de acceso, permanencia y adecuada educación y la atención específica y, «en determinados casos, individual y calificada, dentro del servicio público educativo», de acuerdo con las particularidades de la persona con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales.

Ahora bien, en lo relativo a la adecuación del mobiliario para personas con discapacidad, la Norma Técnica colombiana 4732 (ICONTEC, 1999), detalla los requisitos que deben cumplir los pupitres y las sillas destinados para el uso de los estudiantes con parálisis cerebral, en tanto que la Norma Técnica

colombiana 4733 (ICONTEC, 1999a), para quienes utilizan silla de ruedas, quedando sin considerar otros tipos de discapacidades psicomotoras y físicas

Retomando la conceptualización de la discapacidad para su inserción dentro del sistema educativo público, el MinEducación expidió la Resolución 2565 (2003), en la que contempla las discapacidades motora, emocional, cognitiva (retardo mental, síndrome Down), sensorial (sordera [quedando sin incluir las hipoacusias], ceguera, sordoceguera, baja visión [deduciéndose que no se contemplan otras discapacidades sensoriales]), autismo, déficit de atención, hiperactividad, capacidades o talentos excepcionales, sin considerar las discapacidades mentales o psíquicas que requieren de tratamiento especializado y permanente medicación.

El Documento CONPES 109 (Departamento Nacional de Planeación, 2007), pretendió que las niñas y los niños con alguna discapacidad y en edad de primera infancia, tuvieran acceso a procesos educativos para mejorar sus potencialidades e integrarse a la sociedad.

El Decreto 366 (2009), reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad (sin considerar dentro de esta la hipoacusia y algunas de origen neurológico) y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva.

La Ley 1618 (2013), prescribe en el Artículo 7; Numeral 6 que «todos los niños y niñas con discapacidad deben gozar plenamente de sus derechos en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas» dejando de considerar a los menores con capacidades o con talentos excepcionales.

Por último, el Decreto 1421 (2017), reglamenta la atención educativa a la población con discapacidad, dejándola en manos de los docentes quienes están obligados a responder por una educación de calidad sin tener el conocimiento ni la experiencia necesarias ni suficientes para cumplir tal fin.

CAPÍTULO 3. CONCEPTUALIZACIÓN Y ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA POR PARTE DEL ESTADO COLOMBIANO

Hablar de Primera Infancia implica aludir a la franja de la infancia que va desde los cero hasta los seis años de edad, etapa en la cual, si no existen patologías congénitas o adquiridas, se establecen los cimientos determinantes del curso que tomará el desarrollo integral de la persona, lo que significa que es fundamental estimular al máximo las potencialidades, en especial si se trata de niñas y de niños con discapacidad (Betts y Lata, 2009), no obstante, ellas y ellos son ignorados, marginados y/o excluidos de los programas y servicios educativos, lo que significa que no reciben el apoyo pedagógico-terapéutico suficiente, necesario, adecuado, pertinente ni oportuno que reconozca y haga efectivo el pleno goce de sus derechos y la atención de sus necesidades, lo que tiende a agravar su estado, provocando consecuencias negativas permanente e irreversibles que se suman a toda la problemática derivada tanto de su discapacidad como de la generada por su entorno social (Organización Mundial de la Salud – Banco Mundial, 2011).

Esta aseveración encuentra sustento en que, a pesar de la estipulación hecha por la Ley Estatutaria 1618 (2013) en su artículo 7, según la cual los gobiernos: nacional, departamentales y municipales (excluyendo o ignorando a los distritales), deberán: instituir, para la primera infancia con discapacidad, mecanismos de inclusión a todas las políticas y estrategias de atención; establecer programas de detección precoz, apoyo y orientación (acompañamiento pre, peri y postnatal [hasta los 5 años de edad]) a madres gestantes de niños con riesgo de adquirir discapacidad o con discapacidad, esto no se cumplió, durante el 2012-2015 en la ciudad de Neiva.

De igual manera, el artículo 7 de la Ley en comento, fijó que el MEN es el encargado de diseñar “los programas tendientes a asegurar la educación

inicial inclusiva pertinente de los niños y niñas con discapacidad en las escuelas, según su diversidad”, de lo que se colige que la implementación, como sucede en la realidad, puede hacerla, como en el caso de Neiva durante el período 2012-2015, la Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana, la Secretaría de la Mujer, la Infancia y la Familia, la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario, y la Secretaría de Educación.

Ahora bien, lo cierto es que es absolutamente necesario que a las niñas y a los niños con o sin discapacidad, durante la etapa de la Primera Infancia, se le estimulen al máximo sus dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética, para que vayan apropiándose de su entorno y desenvolviéndose lo más autónoma y funcionalmente posible.

Las dimensiones a las que se hace alusión están contempladas en la Resolución 2343 (1996) y en el Documento Lineamientos curriculares para el preescolar (MinEducación, 1998) y están configuradas como se detalla a continuación:

La dimensión corporal posibilita la construcción de la persona, de una identidad, constituye la posibilidad de preservar la vida, el camino de expresión de la conciencia y la oportunidad de relacionarse con el mundo.

Esta dimensión contempla que:

- El desarrollo es un proceso continuo desde la concepción hasta la madurez y sigue la misma secuencia en todos los niños, pero su ritmo varía de un niño a otro (Ballesteros, 2009).
- El desarrollo físico se orienta en dos direcciones: a) cefalocaudal y b) proximodistal (Charry y Martínez, 2011).

La dirección cefalocaudal tiene que ver con que la organización de las respuestas motrices se efectúa en orden descendente: desde la cabeza

hacia los pies; es decir, se controlan antes los movimientos de la cabeza que los de las piernas. Esto explica el hecho que el niño sea capaz de mantener erguida la cabeza, primero que la espalda, y que posteriormente logre que las piernas mantengan el cuerpo de pie.

En cuanto a la dirección proximodistal, indica que la organización de las respuestas motrices se efectúa desde la parte más próxima del eje del cuerpo a la parte más alejada. Así, se puede observar que el niño controla antes los movimientos de los hombros que los movimientos finos de los dedos.

- Ciertos reflejos primarios, tales como el reflejo de prensión y el de marcha, deben desaparecer antes de la adquisición de los movimientos correspondientes (Coste, 2009).
- La función del sistema nervioso central es la de unir rápidamente y coordinar la acción de las diferentes partes del organismo, percibir las excitaciones tanto del mundo externo como del mundo interno y provocar respuestas rápidas a estas percepciones, ya sean de índole motora, secretora, sensitiva y/o psíquica (Delmas, 2008).
- A medida que se va perfeccionando el sistema nervioso y el proceso de mielinización alcanza las zonas del córtex, el niño puede llevar a cabo actos conscientes y voluntarios, es decir, ejercer un control de sus propios movimientos (Guilmain, 2011).

Cabe decir que la mielinización es el proceso mediante el cual los axones se recubren de mielina, una sustancia grasa que acelera la transmisión de impulsos nerviosos de una neurona a otra. Ahora bien, teniendo en cuenta que la mielinización continúa durante muchos años, sus efectos son más notables en la Primera Infancia, de manera que los niños pequeños piensan y reaccionan mucho más rápido que los lactantes. (Orozco y Ruiz, 2014)

- El desarrollo progresa, en general, desde una respuesta débil, global y relativamente desorganizada a una respuesta fuerte, específica localizada y organizada.

- La expresividad del movimiento se traduce en la manera integral como el niño actúa y se manifiesta ante el mundo con su cuerpo.

Esta dimensión debe contemplar dos aspectos; el físico que se relaciona con el crecimiento, al que contribuyen los hábitos alimenticios y se refleja en la talla y el peso, aun cuando en estos dos rasgos también tiene injerencia el aspecto genético.

El segundo aspecto de la dimensión corporal está configurado por: a) conocimiento de las partes del cuerpo o esquema corporal, b) propiocepción o conciencia acerca de la posición y movimiento del cuerpo o de alguna(s) de sus partes (Chaitow y Walter, 2006), es decir, la capacidad de saber en todo momento el lugar, la posición y los movimientos realizados por el cuerpo o por alguna(s) de sus partes; por tanto es afín, según indicó Rallo (2013), a la coordinación dinámica motriz, al mantenimiento del equilibrio dinámico y estático, a la direccionalidad, a la lateralidad y a la orientación espaciotemporal.

La coordinación dinámica motriz es la capacidad de mover eficazmente alguna(s) parte(s) del cuerpo (Bernaldo, 2014), en tanto que la direccionalidad se concibe como la percepción de la posición y de la relación entre los objetos y el cuerpo, así como la proyección y desplazamiento del cuerpo en diferentes direcciones (Bolaños, 2006).

Respecto de la lateralidad, tiene que ver con la dominancia funcional de un lado del cuerpo sobre el otro (Saldarriaga, 2017), mientras que la orientación espaciotemporal, es la que permite que la persona reconozca el lugar donde se encuentra y la posición que ocupa con respecto a otros, a objetos y a los puntos cardinales; todo esto en un lapso determinado (Delgado, 2014)

La dimensión cognitiva tiene que ver con la capacidad de percibir la realidad, actuar sobre ella y representarla. Asimismo, alude a la manera en que la persona resuelve problemas de la cotidianidad empleando el conocimiento aprendido y/o construido (MinEducación, 2012).

En suma, la dimensión cognitiva contiene lo relativo al aprendizaje y a la construcción de conocimiento que resultan de la madurez biológica de la persona, de la información recibida y de sus vivencias y experiencias.

Lo anterior indica que existe una estrecha relación entre el desarrollo integral de la persona, el entorno en el cual se desenvuelve, las experiencias almacenadas y el aspecto relacional, factores estos que determinan el nivel de desarrollo cognitivo alcanzado.

La dimensión comunicativa está dirigida a expresar sentimientos, conocimientos e ideas sobre las personas, sobre las cosas, sobre los sucesos y sobre los fenómenos de la realidad, a construir mundos posibles y a establecer relaciones y vínculos afectivos para satisfacer necesidades (Jaraba, Monterrosa, Parra y Rodríguez, 2017)

Por tanto, las oportunidades que facilitan y estimulan el uso apropiado de un sistema simbólico de forma comprensiva y expresiva potencian el proceso de pensamiento, de manera que entre más variadas y ricas sean las interacciones del niño con quienes le rodean y con las producciones de la cultura, más fácilmente transforma sus maneras de comunicarse, enriquece su lenguaje y expresividad e igualmente diversifica los medios para hacerlo mediante la apropiación de nuevas posibilidades que le proporciona el contexto (Carrascal, Payares, Pinedo, Salguero y Villacob, 2015).

Por consiguiente, la dimensión comunicativa tiene que ver con la expresión y la comprensión de información transmitida empleando el lenguaje en cualquiera de sus formas (verbal, lectoescrito, gestual manual, gestual facial, gestual corporal, pictórico, musical...).

La dimensión ética engloba los principios necesarios para convivir y los valores que rigen dicha coexistencia haciéndola armoniosa o, por lo menos, respetuosa y tolerante. Así las cosas, la dimensión ética se refleja en los repertorios actitudinal y comportamental de la persona en sus interacciones (Iafrancesco, 2003).

Finalmente, la dimensión estética no es otra cosa que la sensibilidad de la persona por medio de la cual percibe, conoce, acepta, rechaza, aprecia o desprecia y valora su realidad y su mundo circundantes (Arango, Barreto y Carmona, 2006).

En suma, es fundamental que, durante la etapa de la Primera Infancia, a las niñas y a los niños con o sin discapacidad, se le estimulen al máximo sus dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética, de manera que con esto se les facilite adaptarse y acomodarse a su contexto y lleguen a desenvolverse independiente y funcionalmente en la ejecución de las denominadas actividades básicas cotidianas que son las que tienen que ver con el autocuidado (asearse, comer, vestirse y desvestirse, controlar esfínteres) y las relativas al funcionamiento físico (seguir instrucciones, imitar acciones, desplazarse en el entorno más próximo, reconocer y nominar personas, objetos o animales) sin embargo parece que, en la ciudad de Neiva, durante el período 2012-2015, nada de esto se logró, a pesar de la inconexa participación o intervención de cuatro dependencias de la Alcaldía, a saber: Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana, Secretaría de la Mujer, la

Infancia y la Familia, Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario, y Secretaría de Educación.

3.1 Evolución histórica de la Atención a la Primera Infancia en Colombia desde inicios del siglo XX hasta 2015

Al hablar de atención se hace referencia a los componentes de salud, nutrición, protección y educación inicial en los contextos familiar, social e institucional, gracias a los cuales se garantiza la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje (MinEducación, s.f.).

En este sentido y, para hacer un recorrido histórico, la primera institución que recibió niñas y niños menores de 6 años en Colombia fue la Escuelita Yerbabuena, en la que se adelantaban actividades pedagógicas y recreativas (Cerde, 2003).

Según relata Jaramillo (s.f.), en la primera década del siglo XX funcionaban en el país aproximadamente 30 jardines infantiles y para 1935 el número estaba cercano a las 280 instituciones de preescolar. Cerda (2003) indica que en estos primeros 30 años del siglo pasado el énfasis de la atención a niñas y niños fue fundamentalmente asistencial y se articuló a la creación de hospicios y salas de asilo, dirigidos por comunidades religiosas en las que se atendía a menores de edad huérfanos y abandonados; asimismo existieron instituciones en las que se proporcionaba alimentación y cuidado a los infantes más pobres.

En 1939, el Decreto 2101 del Ministerio de Educación Público, definió por primera vez la educación infantil así: “Entiéndase por enseñanza infantil, aquella que recibe el niño entre los 5 y 7 años de edad, cuyo objetivo principal es crearle hábitos necesarios para la vida, juntamente con el desarrollo armónico de la personalidad” (Cerde, 2003, p.12).

A propósito de este momento histórico en lo referente a la atención de la Primera Infancia, Muñoz y Pachón (1991) expresan:

Los jardines infantiles fueron una gran innovación educativa. El niño entre 3 y 6 años que había estado a cargo de la madre, a comienzos de siglo, pasaba ahora a manos de maestras improvisadas, o de verdaderas especialistas, que se encargaban de fomentar el desarrollo psicomotor y la socialización de estos pequeños infantes (p. 182).

Para la segunda mitad de la década de los 40, el Congreso de la República sancionó la Ley 83 de 1946 que hace referencia, entre otros temas a la protección o guarda de menores de 18 años de edad abandonados o en peligro, suministro de alimentos, lo que quedó consagrado de la siguiente manera:

Artículo 69. Todo niño tiene derecho, por ministerio de la ley, a disfrutar de las condiciones necesarias para alcanzar su desarrollo corporal, su educación moral e intelectual y su bienestar social. En consecuencia, los padres están obligados al sostenimiento de sus hijos

Asimismo, la Ley en comento, alude a la creación del Consejo Nacional de Protección Infantil, estamento encargado de asistir a los menores de edad, - dentro de los que se infiere estaban contemplados los de Primera Infancia-, y sus madres en lo relativo a organización y asistencia a mujeres embarazadas, a la madre y al recién nacido (sin especificar por cuánto tiempo), a la madre soltera, desde los puntos de vista material, legal y moral, al niño lactante y al infante, al niño anormal (se interpreta que son niños con capacidades cognitivas, psicomotrices y conductuales especiales o excepcionales) y

enfermo (quizás se hacía referencia a discapacidad motriz, visual o auditiva), al niño en edad preescolar (que aún harían parte de la Primera Infancia), y en estado de abandono o en peligro. Sin embargo, siendo esta Ley bastante avanzada para la época, no se crearon los mecanismos legales y orgánicos para llevarla a la práctica (Jaramillo, s.f.).

Ya en la década de los 50, la mujer empieza a incorporarse a trabajos por fuera de su lugar de residencia, hecho éste que impulsó la consolidación de la atención de niñas y niños preescolares (Cerdeña, 2003).

En consecuencia, en 1962, el MinEducación instituye los Jardines Infantiles Nacionales Populares con el objeto de asegurar el acceso de las clases menos favorecidas a la educación preescolar, considerada como la primera y decisiva acción pedagógica en la formación intelectual y afectiva; en estas instituciones funcionaban dos grados de preescolar, conformados cada uno por 25 niñas y niños, siendo uno para infantes de 4 a 5 años y el otro para edades de 5 a 6 años (MinEducación, s.f.a.; MinEducación, 2014).

Sin embargo, la educación preescolar aún no adquiría la importancia que merecía, lo que puede observarse como sigue, en el Decreto 1710 de 1963:

Artículo noveno. El nivel de educación preescolar o infantil se considerará adscrito a la educación primaria, en cuanto a orientación y supervisión.

Parágrafo. La educación preescolar se estima como una etapa conveniente, pero no obligatoria para el ingreso al nivel primario

En 1968, mediante la Ley 75, se crea el ICBF, en respuesta a problemáticas irrefutables tales como la deficiencia nutricional, la desintegración e inestabilidad de la familia, la pérdida de valores y la niñez abandonada; es

decir que brinda atención a niños y niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, insolvencia o vulneración de sus derechos (ICBF, s.f.).

De ahí que su misión apunte a trabajar con calidad y transparencia por el desarrollo y la protección integral de la Primera Infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas (ICBF, s.f.a.).

La creación del ICBF, según sostiene Cerda (2003), generó un enfrentamiento entre las perspectivas asistencialista y la pedagógica, pues en tanto la primera, propia de la esfera pública, se orientaba a proteger, cuidar y alimentar a los niños, ignorando el aspecto educativo, la segunda, defendida por el sector privado, se inclinaba por contradicción la formación intelectual y socioafectiva de los infantes que no padecían de maltrato, hambre o abandono.

Posteriormente, en 1972 el ICBF da origen a los hogares comunitarios en los que, hoy día, atiende a niños y niñas menores de 5 años de edad, brindándoles afecto, nutrición, salud, protección y las herramientas necesarias para su desarrollo psicosocial. En dichos hogares se atiende en dos modalidades, a saber: Hogares FAMI y Hogares tradicionales (MinEducación, 2014).

Los Hogares FAMI se dedican a atender familias con mujeres gestantes, madres lactantes y niñas y niños menores de 2 años, en tanto que los Hogares Tradicionales atienden a niñas y niños de 0 a 5 años en los siguientes tipos de hogares: comunitario familiar, comunitario grupal, comunitario múltiple, comunitario múltiple empresarial y jardín social (MinEducación, 2014).

El 26 de diciembre de 1974 el Congreso de la República sanciona la Ley 27, dando vida así a los Centros de Atención Integral al Preescolar (en adelante CAIP) para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores público y privado, y dos años después, la Presidencia de la República por medio del Decreto 088 de 1976, incluye dentro del sistema educativo formal y como primer nivel a cursar, la educación preescolar entendiendo por esta la destinada a niños menores de seis años, con el fin de estimular su desarrollo integral y prepararlos para el aprendizaje escolar. Todas estas acciones debían adelantarse en coordinación con los padres de familia y la sociedad. Durante este mismo período, que corresponde a la administración del Presidente López Michelsen, se impulsó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, programa destinado a enfrentar los problemas alimenticios y nutricionales de la época que fue necesario implementar debido a las cifras estadísticas de mortalidad infantil que reflejaban que el 60% de los niños y niñas menores de 5 años presentaban altos índices de desnutrición, siendo la causa del 41% de las defunciones en dicho sector poblacional (Castro, 2012).

Con la Presidencia de Turbay Ayala, tuvieron lugar dos hechos importantes relacionados con la Primera Infancia; de un lado, el diseño de la Política Nacional de Atención al Menor, que se enfocaba en la atención al menor de siete años en los aspectos de la salud y los procesos de socialización; de otra parte, la creación mediante Ley 7 de 1979, del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que establece las normas para proteger a los niños y niñas, promover la integración familiar, garantizar los derechos del niño y de la niña y ejercer funciones de coordinación de las entidades estatales, relacionadas con los problemas de la familia y del menor (Secretaría de Educación Departamental del Cesar, 2010).

De radical importancia es la modificación del programa CAIP, del ICBF, por el de los Hogares Comunitarios en los que se prioriza la participación de las

familias y de la comunidad en la atención integral de niñas y niños, con lo que se establecen los antecedentes del principio de corresponsabilidad.

Entre 1977 y 1978, el MinEducación se ubican los orígenes del currículo de la Educación Preescolar, pues como explica Cerda (2003): "... por primera vez se tomó conciencia sobre la necesidad de darle a esta modalidad unos lineamientos para regular, orientar y organizar la actividad educativa y pedagógica de un establecimiento preescolar" (p. 28)

En la década de los 80, mediante Decreto 1002 de 1984, la Presidencia de la República establece e implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar bajo una concepción de atención integral a la niñez y con la participación de la familia y la comunidad.

En 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar, como una estrategia de desarrollo humano y una nueva concepción de atención, para cubrir la población infantil más pobre de zonas urbanas y núcleos rurales del país, buscando la democratización de los programas para la infancia, el aumento de las coberturas y la participación de las familias y la comunidad. (ICBF, s.f.b.)

Así las cosas, a mediados de la década de los 80, el MEN asume el compromiso de educar a la Primera Infancia mediante el programa de preescolar y el ICBF a través de tres modalidades de atención: los Centros Comunitarios Infantiles (CCI), los Hogares Infantiles y los CAIP; con esto se genera un paralelismo en la atención y educación para la Primera Infancia.

Para 1984, el país adoptó el Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil (SUPERVIVIR), el cual se desarrolló hasta 1992 como la materialización del compromiso del gobierno colombiano para hacer cumplir el

derecho de los niños a la salud, mediante acciones dirigidas a evitar que siguieran enfermando y muriendo por causas que podían ser controladas, como las complicaciones pre, peri y postnatales, las infecciones respiratorias agudas, la diarrea, la desnutrición y las enfermedades transmisibles prevenibles con vacunas. (Hermann, 2005)

Igualmente, el SUPERVIVIR promovió el desarrollo integral del niño y adelantó dos subprogramas: “Vigías de la Salud”, que brindaba a familias con niños menores de cinco años o mujeres embarazadas información práctica relativa a la prevención de enfermedades y accidentes y la necesidad de jugar y brindar afecto a los niños (Hermann, 2005), y “Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil” (PEFADI), dirigido a la población rural.

Ambos programas emplearon como estrategia básica la educación de la familia para mejorar las prácticas de cuidado y educación de niñas y niños menores de 6 años. (Orozco, s.f.)

La Constitución Política (1991), reconoció los derechos de los niños como fundamentales y dentro de estos contempló la educación; tres años después fue promulgada la Ley 115 (1994) o Ley General de Educación, que revalidó la educación preescolar como el primer nivel de la educación formal y ordenó la elaboración de lineamientos generales para los procesos curriculares, para 1996, el MinEducación formuló los indicadores de logro para el nivel preescolar desde las dimensiones del desarrollo (corporal, comunicativa, cognitiva, ética, estética, socioafectiva y espiritual). (Orozco, s.f.)

En 1991, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) divulgó el Documento CONPES 2551, denominado Plan de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) 1991-1994, cuya meta era centrarse en la atención prioritaria de los 2´438.755 niños que para el momento se encontraban en condición de pobreza. Dicha atención debía realizarse corresponsablemente ente el Estado

y la sociedad, para garantizar las mejores condiciones de desarrollo a la infancia, asimismo, debía enfocarse en una significativa reducción de la alta tasa de mortandad, en la prevención y lucha contra la desnutrición, en la capacitación a las familias vulnerables respecto del desarrollo infantil, en el incremento de la cobertura de la educación inicial, y en el diseño e implementación de programas para el uso adecuado del tiempo libre, la prevención del abandono y una sustancial mengua del maltrato infantil.

Adicionalmente, este documento CONPES 2551 estipuló la creación del Año Cero o Transición en las escuelas públicas para que con los infantes se desarrollaran “experiencias de preparación para la escolarización formal con énfasis en elementos de socialización, a través del juego individual y colectivo y actividades que fortalezcan la independencia personal” (Departamento Nacional de Planeación, 1991, p. 21)

Para 1993, el ICBF mediante el Acuerdo 19, creó los Jardines Comunitarios, destinados a la población en edad preescolar perteneciente al sector más vulnerable de la población del país, delegando en las familias el desarrollo de actividades pedagógicas y nutricionales.

En 1994, la Ley 115 también conocida como Ley General de Educación, incluyó a la Educación Preescolar dentro de la Educación Formal y la definió como la ofrecida para favorecer el desarrollo integral de los niños, conceptualización que fue complementada y/o ampliada por el Decreto 1860 de 1994 al especificar que se ofrece a infantes de 3 a 5 años de edad, sin ningún tipo de distingo, en tres grados previos a la educación básica, de los cuales sólo el último es obligatorio, y desarrollando actividades lúdico-pedagógicas que consideren los ritmos de aprendizaje y las necesidades de los menores con discapacidad o con capacidades o talentos excepcionales, de manera que se reitera la obligatoriedad para el cuerpo docente del nivel de

preescolar de contar con un conocimiento ajeno a su especialidad, y demasiado amplio pues hace parte diversas áreas (Psicología, Psiquiatría, Fonoaudiología, Fisioterapia, Tiflogía, Educación Especial...).

El DNP dio a conocer en 1995 el Documento CONPES 2787, denominado "El Tiempo de los Niños", que era una política pública focalizada a contribuir al desarrollo integral de los infantes más vulnerables, vinculándolos a programas de nutrición, salud y educación.

Para 1996, el ICBF creó el Programa Familia, Mujer e Infancia mediante el cual se entrega complemento nutricional a madres gestantes, mujeres lactantes y niños entre 6 y 24 meses; asimismo ofrece capacitación a las madres para que desarrollaran actividades pedagógicas con sus hijos menores de dos años. Básicamente busca mejorar las relaciones intrafamiliares y fortalecer los lazos afectivos del núcleo familiar de manera que los adultos se involucren activamente en el cuidado del menor desde su gestación hasta los dos años de edad.

En 1997 el Decreto 2247 estableció la organización de la educación preescolar junto con las orientaciones curriculares y, dos años más tarde, el MinEducación dio a conocer los lineamientos pedagógicos de este nivel.

El Congreso de la República sancionó en 2001 la Ley 715 por medio de la cual precisó las competencias y recursos para la prestación del servicio educativo y estableció el Sistema General de Participaciones, viabilizando la ampliación de cobertura para el grado de Transición y asignando recursos para alimentación de los niños de preescolar en las Instituciones Educativas Oficiales.

En 2005, el DNP por medio del Documento CONPES 091, determinó las metas y estrategias a implementar para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluyendo para la Primera Infancia acciones tendientes a erradicar la pobreza extrema, reducir la tasa de mortalidad y facilitar el acceso al sistema educativo.

Al año siguiente entra en vigor la política pública "Colombia por la Primera Infancia" y el Congreso expide la Ley 1098 (2006) o Código de la Infancia y la Adolescencia que en su Artículo 29 establece el derecho al desarrollo integral de la Primera Infancia.

En 2007, el Documento CONPES 109 fija las estrategias y metas de la Política Pública "Colombia por la Primera Infancia" y le asigna recursos al Ministerio de la Protección Social, al MinEducación y al ICBF para así garantizar la puesta en marcha este conjunto de medidas y acciones tendientes a garantizar la atención integral de los menores de cinco años.

Faltando un año para finalizar la primera década del presente siglo, el Legislador expide la Ley 1295, por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la Primera Infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, la cual es derogada por la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

Del 1 al 7 de noviembre de 2009, tuvo lugar en Cali el "Foro Mundial de Grupos de Trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil-Estado" en el que se trataron dos grandes temas: Atención integral a la Primera Infancia con enfoque diverso y Alcance y responsabilidad de la sociedad civil con la Primera Infancia.

El primer tema consideró los siguientes contenidos: a) Protección y restitución de derechos, b) Atención a la Primera Infancia en contextos sociales y culturales diversos, y, c) Situación de violencia y Primera Infancia

Por su parte, el segundo tema, contempló: i) Iniciativas de promoción de la Primera Infancia desde el sector privado, ii) El trabajo en red por la Primera Infancia, y, iii) Movilización social y responsabilidad de los medios de comunicación con la Primera Infancia

Además se realizaron los siguientes Foros Regionales: a) Foro Mundial de Grupos de Trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil-Estado, Nodo Centro, b) X Foro Internacional de Educación Inicial de Medellín “Interacciones de calidad para la Primera Infancia en contextos de vulnerabilidad”, c) Foro Mundial de Grupos de Trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil-Estado, Nodo Eje Cafetero, d) Foro Mundial de Grupos de Trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil-Estado, Departamento del Chocó, e) Foro Mundial de Grupos de Trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil-Estado, Nodo Caribe, y, f) Foro Mundial de Grupos de Trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil-Estado, Nodo Oriente

Para cubrir los fines de la presente investigación hay que decir que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, reconoció la relevancia del aseguramiento de la atención integral a la Primera Infancia como el primer paso para lograr una educación completa y de calidad, aceptando la insuficiente cobertura, ante lo cual, la Administración nacional diseñó e implementó la “Estrategia de Cero a Siempre” y se fijó como propósito delinear y llevar a cabo programas culturales para la Primera Infancia.

No obstante, el Decreto 366 (2009), no es claro en la manera en que debe operar el sistema educativo público respecto de la inclusión escolar de la primera infancia con discapacidad.

3.2 Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad Cognitiva y Necesidades Educativas Permanentes en Neiva 2012-2015

Por medio del Acuerdo 019 (2013), se propusieron, sin especificar la manera como se implementaron ni los logros que se obtuvieron, cuatro programas, cada uno en cabeza de una Secretaría Municipal, que pretendían beneficiar a la Primera Infancia con Discapacidad Cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanente, sin embargo, por las temáticas que abordaron y la inexistencia de información respecto de si su finalidad era la estimulación y desarrollo de las dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética, se puede aseverar que simplemente no fueron funcionales.

A fin de aclarar la anterior aseveración, se presentan sucintamente cada uno de los Programas diseñados:

El Programa “Unidos con justicia y seguridad”, a cargo de la Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana, tuvo como finalidad la capacitación de funcionarios y servidores públicos en Derechos Humanos con énfasis en derechos de personas en condición de discapacidad.

El Programa “Neiva protege su futuro”, a cargo de la Secretaría de la Mujer, Infancia y Familia, cuyas metas se orientaron a dinamizar un comité técnico de Infancia y Adolescencia, desarrollar un programa para atender a 200 niños,

niñas y adolescentes en situación de discapacidad, implementar totalmente la Política Pública para la garantía de los derechos de la Infancia y la Adolescencia y apoyar los hogares del ICBF garantizando los derechos de la primera infancia.

El Programa “Unidos por el Bienestar”, fue desarrollado por dos dependencias municipales: la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario, que se fijó como metas dinamizar una oficina de atención diferencia, beneficiar a toda la población con discapacidad mediante la implementación de la Política Pública Municipal de Discapacidad, y la Secretaría de Educación, que tuvo como objetivos adecuar tres ambientes especializados de desarrollo infantil y cinco para atender el nivel preescolar, capacitar a 150 agentes educativos en atención a la primera infancia, abrir cinco grupos de 10 niños de preescolar en la zona rural.

Por último, el Programa “Unidos para educar”, desarrollado por la Secretaría de Educación, se propuso: mantener la cobertura escolar anualmente de 717 estudiantes con necesidades educativa especiales, verificar que en las 37 Instituciones Educativas Oficiales los Manuales de Convivencia estén articulados con la Política de Infancia y Adolescencia, inspeccionar y vigilar al sector educativo del municipio y diseñar un Proyecto Educativo Municipal alineado con el Plan Decenal de educación para la prosperidad educativa.

En suma, por sus objetivos, los programas relacionados, no mostraban estar direccionados para beneficiar directamente la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes de la ciudad de Neiva 2012-2015, lo que devela que la Gobernanza de la educación en esos período, ignoró, omitió o descuidó la atención integral de la población objeto de estudio de esta investigación, al relegar la estimulación y

desarrollo de las dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética para que, como se ha dicho anteriormente, vayan apropiándose de su entorno y desenvolviéndose lo más autónoma y funcionalmente posible.

3.3 Análisis de la Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad Cognitiva y Necesidades Educativas Especiales en Neiva 2012-2015

Para iniciar este examen resulta inevitable presentar los conceptos manejados desde el presente texto, siendo estos: educación, discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, para así hacer comprensible el análisis que se hace.

La educación se concibe como “... el proceso por el cual todo humano se incorpora al patrimonio cultural de la comunidad en la que va desarrollándose su existencia, al tiempo que se integra en el grupo y se especifica como individuo singular.” (Castillejo, Escámez y Marín, 2003, p. 32)

Es decir que la educación es la que hace que la persona se inserte o incorpore a su grupo social (familiar, social, escolar, laboral...) y construya su especificidad como individuo, de manera que le socializa al instruirle, mostrarle y demostrarle los patrones que componen los repertorios cognitivos, comportamentales, comunicativos, éticos, religiosos, sociales, culturales... que debe manejar para así ser parte de dicho colectivo.

En cuanto a la discapacidad, se percibe como la resultante de un factor congénito o adquirido que hace que la persona se aleje de los estándares existentes en lo relativo a las dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa y comportamental y se le dificulte operar dentro de estos en razón de su especial diferencia y de las barreras que le impone la sociedad.

Como tercer concepto por tratar están las Necesidades Educativas Especiales Permanentes que aluden a la especial condición que refleja un ritmo de aprendizaje específico, consistente e inmodificable.

Entrando ahora al análisis de la Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales en la ciudad de Neiva en el período 2012-2015, se revisan los programas y metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal “Unidos para Mejorar”.

El Programa “Unidos con justicia y seguridad” que tuvo como meta la elaboración de un programa de capacitación para funcionarios y servidores públicos en Derechos Humanos, con énfasis en derechos para diferentes grupos poblacionales dentro de los que se contempla el de las personas en condición de discapacidad, aparentemente fue concebido con la mejor intención de beneficiar al citado grupo poblacional en condición de vulnerabilidad, pero debe precisarse que una capacitación de la que no se determina el tiempo de duración ni los temas específicos a tratar, no asegura aprendizaje, aprendizaje ni construcción de conocimiento y mucho menos que se reconozca y haga efectivo a plenitud el derecho a la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

El Programa “Neiva protege su futuro”, no dejó claro si dentro de la Infancia consideraba a la Primera Infancia con Discapacidad Cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes y, si así hubiera sido, no se precisó en que se le beneficiaba con un “programa de atención”, en qué consistía garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia o cómo se apoyaba a los hogares infantiles del ICBF y si en ellos se atendía al grupo poblacional en el que se centra la presente investigación.

El Programa “Unidos por el bienestar” pretendió ampliar la cobertura educativa lo que no garantiza brindar las condiciones suficientes y necesarias para potenciar el desarrollo integral de la niñas y niños con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, estimulando las dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética, para que, hasta donde sus capacidades lo permitan, se desenvuelvan funcionalmente en su entorno.

Por último, el Programa “Unidos para educar” se interesó más por ajustar el aspecto normativo que por incentivar el aspecto pedagógico con la población objeto de estudio de esta investigación.

Entonces es claro que, en la ciudad de Neiva, en el período 2012-2015, se descuidó y desconoció parcialmente el derecho a la educación de la primera infancia con discapacidad cognitiva y necesidades educativas especiales permanentes puesto que nada se hizo con respecto a los aspectos de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad puesto que:

La Asequibilidad se hubiera evidenciado en que el Estado, o para el caso, la Administración 2012-2015, garantizara la disponibilidad a la educación (suficientes colegios con las debidas y adecuadas condiciones arquitectónicas, docentes idóneos y el material didáctico indispensable) como derecho civil y político (libertad de elección del tipo de educación por parte de los padres de familia), como derecho social y económico (gratuidad y obligatoriedad) y como derecho cultural (respeto a la diversidad).

La Accesibilidad se hubiera hecho patente en la eliminación de barreras arquitectónicas, sociales, culturales, ideológicas y económicas.

La Adaptabilidad hubiera sido visible en la flexibilización y adaptación de la educación a las particularidades de las niñas y de los niños de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y necesidades educativas especiales.

La Aceptabilidad se hubiera hecho manifiesta develando la funcionalidad y la calidad de la educación para la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y necesidades educativas especiales.

Cabe recordar que al principio del presente capítulo se afirmó que es imprescindible que a las niñas y a los niños con o sin discapacidad, durante la etapa de la Primera Infancia, se les estimulen al máximo sus dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética, para que vayan apropiándose de su entorno y desenvolviéndose lo más autónoma y funcionalmente posible, sin embargo dentro de la Gobernanza de la Educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en Neiva 2012-2015, es claro que esta labor pedagógica no se contempló.

CONCLUSIONES

Considerando que el objetivo central de la presente investigación se orientó a determinar cómo fue la Gobernanza de la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015, su logro implicó cumplir dos objetivos específicos básicos; de una parte, definir los términos Gobernanza, Nueva Gestión Pública, Descentralización, Discapacidad, Discapacidad cognitiva, Necesidades Educativas Especiales permanentes y Primera Infancia y su materialización en el contexto colombiano y en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015; de otro lado, delinear la manera como, desde la teoría debe operar la gobernanza en la educación.

Respecto de este segundo objetivo específico formulado, su cumplimiento se dio al encontrar que la gobernanza tiene que ver con la calidad y la eficacia de la acción de gobernar, lo que se hace patente en la capacidad directiva para cumplir las funciones públicas y alcanzar las metas prefijadas que tiene alcance social.

Es decir que la gobernanza, vista desde la perspectiva centrada en el Estado, y, para el caso de este estudio, del gobierno municipal como su representante, entraña que su valoración depende de la capacidad de respuesta, eficiencia y eficacia o capacidad para cumplir las funciones públicas y lograr metas de alcance social, transparencia, visión prospectiva y rendición de cuentas.

En este sentido, la gobernanza implica que el gobierno de turno debe contar con un equipo de colaboradores lo suficientemente idóneos, expertos y hábiles para percatarse de las problemáticas que aquejan a los grupos poblacionales más vulnerables o a la sociedad en general, para idear o diseñar soluciones

acertadas y viables las cuales debe ejecutar directamente o delegar dicha ejecución a actores del Estado, de su staff o del sector privado, hacer el seguimiento a dicha implementación, evaluarla y corregir los errores detectados o fortalecer los aciertos encontrados.

En este punto falló la Administración Municipal 2012-2015, pues quienes formularon los programas y las metas a cumplir relativas a la franja poblacional Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, demuestran, por la manera de redactar el Plan de Desarrollo Municipal “Unidos para Mejorar”, desconocimiento del tema objeto de estudio de la presente investigación.

Específicamente ignoran a la Primera Infancia excluyéndola de varios programas incluyéndola como parte constitutiva de la Infancia.

Este error conceptual puede tener dos orígenes, el primero como se ha manifestado, puede surgir del desconocimiento y la ignorancia, pero no la mala fe, al omitir o dejar de considerar a la Primera Infancia, y el segundo del apego a la normativa existente en la materia.

Y es que la normativa existente crea las siguientes confusiones:

En primera instancia, el Artículo 29 de la Ley 1098 de 2009, junto con lo emitido por el Departamento Nacional de Planeación (2007), determinan que la Primera Infancia abarca el período que va desde el nacimiento hasta los seis años de edad, pero sólo considera que el niño puede ingresar al sistema educativo a los cinco años de edad para ubicarse en el denominado grado cero que corresponde a la transición entre su etapa de aprehensión de la realidad por medio del juego y de la libre exploración, y el aprendizaje académico “formal” en el que desaparece la lúdica y solamente se le instruye

en los patrones sociales y su adecuado manejo, los cuales debe insertar en sus repertorios cognitivo, comunicativo, comportamental y afectivo, para convertirse en una persona apta para desenvolverse en sociedad.

Entonces, la educación se imparte formalmente desde el grado de transición en adelante, lo que significa que a la Primera Infancia no se le educa.

Desde esta concepción, la educación se percibe como instrucción académica en la que se aprenden el lenguaje lectoescrito y oral en sus formas comprensiva y expresiva, las matemáticas, ignorando a la aritmética y no siempre mostrando la funcionalidad de la geometría, las ciencias sociales, las ciencias naturales, la tecnología y la informática y en menor grado pues no se consideran importantes pues quizás el sistema desconoce su relevancia, la educación artística, la educación ética, la educación física y la educación religiosa.

No obstante, recordando que desde el presente texto la educación corresponde, como lo expresaron Castillejo, Escámez y Marín (2003), al “proceso por el cual todo humano se incorpora al patrimonio cultural de la comunidad en la que va desarrollándose su existencia, al tiempo que se integra en el grupo y se especifica como individuo singular.” (p. 32), a la Primera Infancia no se le puede negar el derecho fundamental a la educación y mucho menos cuando quienes hacen parte de este grupo poblacional tengan alguna discapacidad y como derivación de esta, una Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

En segundo lugar, la Constitución Política no contempla dentro de su contenido a la primera Infancia, pues el Artículo 67 la excluye de la garantía

de recibir obligatoriamente la educación, siendo este un asunto de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia.

El artículo 356 excluye a la educación para la Primera Infancia de ser financiada con recursos del situado fiscal.

Por su parte, la Ley General de Educación no es clara respecto de la Educación para la Primera Infancia y le reconoce parcialmente el derecho a la educación pues en el Artículo 11 estipula: que la educación formal consta de tres niveles uno de los cuales es “El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio”

En suma, en la Ley 115 (1994) y el Decreto 1860 (1994), hay una indefinición en lo relativo a la conceptualización de la Primera Infancia en conexión con lo que es o debería ser la educación a la que se estima y restringe al ámbito estrictamente académico sin considerar que se requiere de otros conocimientos prácticos para la vida, por ejemplo se califican las pausas que deben hacerse al leer por la presencia de los signos de puntuación, pero no se enseña a respirar, entonces ¿cómo leer correctamente cuando se desconoce el manejo apropiado de una función biológica básica?

De otra parte, el Decreto 2082 (1996), la Resolución 2565 (2003), el Decreto 366 (2009), la Ley 1618 (2013) y el Decreto 1421 (2017), no contemplan dentro de su contenido a la Primera Infancia.

Pasando al tema de la discapacidad, o, mejor de los niños con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes, esta condición diferenciadora si bien está contemplada constitucionalmente para ser protegida es materia de reconocimiento parcial del derecho a la educación pues si bien es cierto que se garantiza el acceso y la permanencia dentro del

sistema, no puede decirse lo mismo de la calidad respect de la cual surgen interrogantes como ¿Existirán en todos los planteles educativos oficiales, docentes especializados en la educación de niños con diferentes tipos de discapacidad? ¿Cada institución educativa oficial cuenta con el necesario y suficiente material didáctico y de apoyo para desarrollar eficientemente el proceso de enseñanza aprendizaje con los niños con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes? ¿Es consciente el sistema respecto de la diferencia entre Necesidades Educativa Especiales Transitorias y Necesidades Educativas Especiales Permanentes? ¿Todos los colegios públicos del país están adecuados arquitectónicamente y cuentan con el mobiliario adecuado para niños con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes? Para responder a estos cuestionamientos basta con volver a leer la afirmación con que inicia el presente capítulo de conclusiones.

En resumen, si se revisa pormenorizadamente la normativa existente en materia de Primera Infancia, de Educación y de Discapacidad, a la franja poblacional objeto de estudio de la presente investigación se le ignora parcialmente y se le niega en la misma medida el derecho a la educación.

Entonces, como gran conclusión queda que la Gobernanza de la educación de la Primera Infancia con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015 no fue eficiente puesto que la Administración de aquella época no contó con el personal idóneo y experto que diseñara e implementara programas de educación integral de real beneficio para esta franja poblacional.

Igualmente son manifiestos muchos errores conceptuales no del todo atribuibles al personal de la Administración 2012-2015, pues pueden derivar de las falencias de la normativa.

Por consiguiente se considera indispensable que el Legislador revise y adecúe la normativa existente de manera que realmente se reconozca, respete y haga efectivo el derecho a la educación de niños con discapacidad y Necesidades Educativas Especiales Permanentes para que la gobernanza no solo de la Administración de la ciudad de Neiva sino de la mayoría de los entes territoriales sea eficiente y efectiva, y proteja a esta franja poblacional que es de suma importancia para la nación por sus especiales diferencias y su manera de adaptarse a la vida a pesar de su condición y de las barreras que le impone la sociedad.

Además, se encontró que en el período 2012-2015, en Neiva no hubo acuerdos con la sociedad civil, con el sector privado o con actores internacionales, transnacionales o multinacionales para tomar decisiones de acción (o si hubiera sido del caso, de inacción), respeto del reconocimiento y pleno ejercicio del derecho a la educación, con todo lo que ello implica (accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), para la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

Tampoco se diseñaron, y por ende, no se implementaron, estrategias ni programas a los que debiera hacerseles seguimiento y evaluación para fortalecerlos hasta consolidarlos, replantearlos o desecharlos; simplemente se crearon cuatro programas de los que la Administración no especificó la manera de implementarlos ni los logros obtenidos, y sus objetivos no clarificaron la manera de beneficiar directamente a la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en lo concerniente a estimular y desarrollar las dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética para favorecer la adaptación y el desempeño autónomo en el entorno próximo.

En este sentido, el Programa “Unidos con justicia y seguridad” tuvo como meta la elaboración de un programa de capacitación para funcionarios y servidores públicos en Derechos Humanos, haciendo énfasis en los derechos de diferentes grupos poblacionales incluyendo al constituido por las personas con algún tipo de discapacidad. No obstante, en ninguna parte estableció las temáticas a tratar, el tiempo fijado para abordarlas ni la funcionalidad al momento de implementarlas. Además, no se sabe cómo se evaluó si los participantes aprehendieron y aprendieron la información recibida, quedando capacitados para recuperarla y utilizarla cuando fuera necesario y, adicionalmente si construyeron conocimiento que fuera práctico e hiciera efectivo a plenitud el derecho a la educación y su ejercicio por parte de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

El Programa “Neiva protege su futuro” no precisó los beneficios ofrecidos y que podría adquirir la población objeto de estudio de esta investigación.

El Programa “Unidos por el bienestar” buscó la ampliación de la cobertura educativa sin que con ello garantizara el ofrecimiento de las condiciones suficientes y necesarias para potenciar el desarrollo integral de la niñas y niños con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes.

Por último, el Programa “Unidos para educar” se focalizó en articular los Manuales de Convivencia de los colegios públicos municipales con la Política de Infancia y Adolescencia y en diseñar un Proyecto Educativo Municipal alineado con el Plan Decenal de educación para la prosperidad educativa, descuidando, omitiendo o ignorando el fortalecimiento del aspecto pedagógico con la población objeto de estudio de esta investigación.

En suma, ningún programa ni meta de la Administración del Municipio de Neiva en el período 2012-2015, contempló la estimulación de las dimensiones corporal, cognitiva, comunicativa, ética y estética de niñas y niños menores de cinco años con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes siendo incorrecta, incompleta e inconveniente la gobernanza de la educación para la franja poblacional objeto de estudio de esta investigación.

Recapitulando, la gobernanza de la educación de la Primera Infancia con discapacidad cognitiva y Necesidades Educativas Especiales Permanentes en la ciudad de Neiva durante el período 2012-2015, careció de capacidad de respuesta, eficiencia y eficacia, transparencia, visión prospectiva y rendición de cuentas desconociendo parcialmente el derecho a la educación y su pleno ejercicio.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Álvarez, C., Labra, A., Pacheco, D. y Recabarren, I. (2013). *Rutina de las personas con discapacidad intelectual leve que han egresado de programas laborales de las escuelas especiales Alenkura y Claret entre los años 2010 y 2012. (Tesis de Pregrado)*. Universidad Autónoma de Chile, Facultad de Ciencias de la Salud, Terapia Ocupacional. Temuco, Chile
- Andonaire, A., Ballena, J. R., Delgado, G. A., Echeandía, M. F., Flores, A. K., Ponce; J. J. A. y Soriano, I. M. (2016). *Síndrome de Down, Klinefelter y Turner*. Recuperado de: <https://www.slideshare.net/irenesoriano125/sndrome-down-klinefelter-turner>
- Angulo, M. V. (2019). *La equidad como principio*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381945.html?_noredirect=1
- Arango, C., Barreto, D. M. y Carmona, D. M. (2006). *Estrategias pedagógicas para el fortalecimiento del desarrollo de la dimensión estética en el preescolar. (Tesis de Pregrado)*. Universidad de la Sabana, Facultad de Educación, Licenciatura en Pedagogía Infantil. Chía.
- Arce, P., Cerón, G., González, F., Guerrero, M. y Pinto, S. (2017). *Factores ambientales y discapacidad. Incidencia de los factores ambientales en el desempeño de las personas según el nivel de capacidad*. Recuperado de: <http://www.senadis.gov.cl/descarga/i/4659>

Aristóteles. (1992). *Historia de los animales*. Edición de José Vara Donado. Madrid: Akal

Ariza, M. A. (2020). *Estructura de gobernanza y su efecto sobre el desempeño en educación en Colombia: una exploración subnacional. (Tesis de Doctorado)*. Universidad del Norte, División de Humanidades y Ciencias Sociales, Doctorado en Ciencias Sociales. Barranquilla.

_____. (2017). *La Gobernanza de los Colegios Públicos en Colombia: Un enfoque desde la Nueva Economía Institucional*. Barranquilla: Universidad del Norte

Asociación Americana de Discapacidades Intelectuales y del Desarrollo. (2011). *Discapacidad Intelectual. Definición, Clasificación y Sistemas de Apoyo Social*. Madrid: Alianza

Asociación Americana de Psiquiatría. (2014). *Guía de consulta de los criterios diagnósticos del DSM-5*. Washington, DC: American Psychiatric Publishing

Asociación Española Síndrome Prader Willi. (2018). *Síndrome Prader Willi*. Madrid: Asociación Española Síndrome Prader Willi.

Asociación Síndrome de Down. (2020). *¿Existen grados en el Síndrome de Down?* Recuperado de: <https://www.asdra.org.ar/salud/existen-grados-en-el-sindrome-de-down/>

Ball, S. J. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación*. Bruselas: Education International

Ballesteros, S. (2009). *El esquema corporal*. Madrid: Tea

Banco Mundial. (2020). *Buen gobierno*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>

Barnes, J. (2012). *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla, España: Instituto Nacional de Administración Pública

Bernaldo, M. (2014). *Psicomotricidad*. Madrid, España: Pirámide

Betts, J. y Lata, D. (2009). *Inclusión de niños discapacitados: el imperativo de la Primera Infancia*. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183156_spa

Bolaños, G. (2006). *Educación por medio del movimiento y expresión corporal*. San José de Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.

Bustos, F. (1994). *Didáctica Constructivista*. Serie Fundamentos de la Educación. Archivo F-DOC-34. San Andrés Islas, Colombia, MEN

Cable, V. (1999). Globalization and global governance. En: *Chatham House papers; Variation: Chatham House papers (Unnumbered)*. London Royal Institute of International Affairs

Cantón, J. C. (2014). *La discapacidad. Características y necesidades de las personas en situación de dependencia*. Madrid: Editex

Carrascal, C. L., Payares, A. M., Pinedo, E. S., Salguero, L. C. y Villacob, K. A. (2015). *Dimensión comunicativa en la educación inicial de la atención integral a la Primera Infancia de niños y niñas del nivel de transición del colegio La Unión, barrio La Victoria, Sincelejo*. Sincelejo: Universidad de Sucre

Castells, M. y Susser, I. (2002). *The Castells reader on cities and social theory*. Malden: Blackwell.

Castillejo, J. L., Escámez, J. y Marín, R. (2003). *Teoría de la Educación*. Madrid: Anaya

Castro, H. (2012). El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN). *Revista Peso*. Recuperado de: <http://revistapeso.com/el-plan-nacional-de-alimentacion-y-nutricion-pan/>

Cerda, H. (2003). *Educación preescolar. Historia, legislación, currículo y realidad socioeconómica*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio

Chacón, L. F. (2019). Calidad educativa: una mirada a la escuela y al maestro en Colombia. *Educación y Ciudad*, No.36, pp. 35-49

Chaitow, L. y Walter, J. (2006). *Aplicación clínica de las técnicas neuromusculares 1*. Badalona, España: Paidotribo

Charry, P. y Martínez, A. (2011). *Sensopercepción. Concepto y práctica clave para lograr el autocontrol, la atención y la concentración*. Bogotá: SED

Colin, A. y Capitant, H. (1923). *Curso elemental de Derecho Civil. Tomo II: Incapacidad civil: Personas jurídicas*. Madrid: Reus

Coste, J. C. (2009). *Las 50 palabras claves de la psicomotricidad*. Barcelona: Editorial Médica y Técnica

Cuenca, R. (2020). El futuro de los sistemas educativos en clave de gobernanza. Una introducción. *Revista Iberoamericana de Educación*, Vol. 83, No.1, pp. 9-11

Daes, E. I. (1983). *Principios, Directivas y Garantías para la protección de las personas detenidas que padezcan o sufran trastornos mentales*. UN.DOC.E/CN.4/sub.2/1883/17 p.43

DANE. (2020). *Discapacidad - Información Histórica - Huila*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad>

Delgado, I. (2014). *Atención y apoyo psicosocial*. Madrid: Paraninfo

Delgado, W. G. (2017). Análisis de la política educativa colombiana desde la teoría del constructivismo estructuralista. *Boletín Virtual*, Vol. 6, No.2, pp. 67-80

Delmas, A. (2008). *Vías y centros nerviosos*. Barcelona: Toray-Masson

Demczko, M. (2018). *Fenilcetonuria (PKU)*. Recuperado de: <https://www.msmanuals.com/es/professional/pediatr%C3%ADa/trastornos-hereditarios-del-metabolismo/fenilcetonuria-pku>

Díaz, S., Yokohama, E. y Del Castillo, V. (2016). Genómica del síndrome de Down. *Acta Pediátrica de México*, Vol. 37, No. 5, pp. 289-296

Dixit, A. (2009): Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, Vol. 99, No.1, pp. 5-24.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). ¿Who Learns What from Whom? A review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, Vol. 44, No.2, pp. 343-357

Domínguez, J. I. & Lowenthal, A. F. (1996). *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, An Inter-American Dialogue book*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Doria, J. A. y Benítez, O. (2017). *La coexistencia de dos estatutos docentes: una aproximación desde la nueva gestión pública. (Tesis de Maestría)*. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Maestría en Gobierno y políticas Públicas. Bogotá.

El Código de Hammurabi. Recuperado de: <http://www.historiaclasica.com/2007/06/el-codigo-de-hammurabi-leyes-1-50.html#:~:text=Ley%20%3A%20Si%20uno%20embruj%C3%B3,el%20embrujado%20tomar%C3%A1%20su%20casa>.

Elvira, M. N. (2017). *Recursos sociales y comunitarios para personas con discapacidad*. Madrid: CEP

Fernández, J. A. y Pons, A. (Coords.). (2010). *Trastornos del desarrollo con discapacidad intelectual*. Sevilla, España: Consejería de Salud.

Función Pública. (s.f.). *Descentralización*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n>

Fundación Compartir. (2013). *Guía de Indicadores de Prácticas Pedagógicas que favorecen la atención de la diversidad*. Recuperado de:

<http://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/invescompartir/gu-de-indicadoresde-practicas-pedagogicas-que-favorecen-la-atencion-a-la-diversidad.pdf>

García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, N°47, pp. 37-64

García, L., Arias, J. C., Benítez, P., Pascual, E. Galindo, T. y Espillaque, M. (2010). *Los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo: la discapacidad cognitiva*. Sevilla, España: Wanceulen

Gómez, J. C. (2010). *Discapacidad en Colombia: Reto para la inclusión en capital humano*. Bogotá: Colombia Líder Fundación Saldarriaga Concha

Gómez, R. B., Guío, A. H. y Hurtado, Y. (2016). *La inclusión en el contexto educativo. Principios pedagógicos para la transformación de un paradigma (Tesis de Maestría)*. Universidad Pedagógica Nacional, Maestría en Desarrollo Educativo y Social. Bogotá, D.C.

Gorochategui, N. (2019). *Gobernanza moderna: teoría y aplicaciones*. Buenos Aires: Eudeba

Grindle, M. (2017). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ., USA: Princeton University Press

Guilmain, E. (2011). *Evolución psicomotora desde el nacimiento a los 12 años*. Barcelona: Editorial Médica y Técnica

Hanf, K, y Scharpf, F. W. (Eds.). (1978). *Interorganizational policy making limits to coordination and central control*. Newbury Park, CA, USA: Sage

Helmann, D. (2005). *Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil -SUPERVIVIR-* Colombia. Recuperado de: <http://www.comminit.com/content/plan-nacional-para-la-supervivencia-y-el-desarrollo-infantil-%E2%80%93supervivir-colombia>

Held, D. (2003). Global Governance and democratic Accountability. En: Held, D & Koenig-Archibugi, M. (Eds.). *In Taming globalization: frontiers of governance*. Cambridge: Polity Press

Hernández, M. I. (2015). El concepto de discapacidad: de la enfermedad al enfoque de derechos. *Revista CES Derecho*, Vol. 6, N°2, pp. 46-59

Hockenberry, M. J., Wilson, D. y Rodgers, C. C. (2017). *Enfermería Pediátrica*. Barcelona: Elsevier

lafrancesco, G. (2003). *La educación integral en el preescolar. Propuesta pedagógica*. Bogotá, D.C.: Cooperativa Editorial Magisterio

ICBF. (s.f.). *¿Qué es el ICBF?* Recuperado de: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallICBF/EilInstituto>

_____. (s.f.a.). *Misión del ICBF*. Recuperado de: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallICBF/EilInstituto>

_____. (s.f.b.). *Hogar Comunitario de Bienestar Familiar*. Recuperado de: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimeraInfanciaICBF/Serviciosdeatencion/modalidadesdeeducacioninicial/Modalidad%20Comunitaria>

Jaraba, M., Monterrosa, S. P., Parra, K. L. y Rodríguez, S. M. (2017). *Cartilla de la Dimensión Comunicativa*. Sincelejo: Corporación Universitaria del Caribe.

Jaramillo, L. (s.f.). *Antecedentes históricos de la Educación Preescolar en Colombia*. Recuperado de: <http://ylang-ylang.uninorte.edu.co:8080/drupal/files/AntecedentesHistoricosEducacionColombia.pdf>

Ke, X. y Liu, J (2018). Discapacidad Intelectual. En: Rey, J. y Martin, A. (Eds.). *Manual de Salud Mental Infantil y Adolescente de la International Association for Child and Adolescent Psychiatry and Allied Professions*. Ginebra: IACAPAP

Keohane, R. O. (2002). *Power and governance in a partially globalized world*. London: New York.

Kliegman, R. M., St. Geme III, J. W., Blum, N. J., Shah, S. S., Tasker, R. C. y Wilson, K. M. (2020). *Nelson Tratado de Pediatría*. Barcelona: Elsevier

Kumin, L. (2017). Características físicas y cognitivas en niños con Síndrome de Down. *Revista Virtual Síndrome de Down*, No.197. Recuperado de: <https://www.down21.org/revista-virtual/1736-revista-virtual-2017/revista-virtual-sindrome-de-down-octubre-2017-n-197/3115-articulo-profesional-caracteristicas-fisicas-y-cognitivas-de-los-ninos-con-sindrome-de-down.html>

López, M. (2005). *La educación de las personas con sordera*. Valencia, España: Universitat de València

- López, M. B. y Arán, V. (2014). Consecuencias de la exposición prenatal al alcohol: desarrollo histórico de la investigación y evolución de las recomendaciones. *Revista Colombiana de Obstetricia y Ginecología*, Vol. 65, No. 2, pp. 162-173
- López, I. M. y Valenzuela, G. E. (2015). Niños y Adolescentes con Necesidades Educativas Especiales. *Revista Médica Clínica Las Condes*, Vol. 26, N°1, pp. 42-51
- Luque, D. J. (2009). Las necesidades educativas especiales como necesidades básicas. Una reflexión sobre la inclusión educativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, Vol. XXXIX, No.3-4, pp. 201-223
- Luque, D. J. y Luque, M. J. (2016). *Discapacidad Intelectual: consideraciones para su intervención psicoeducativa*. España: Wanceulen
- Majerowicz, S. (2019). *La descentralización de la educación en Colombia*. Ponencia presentada en el Seminario de Posgrados, “La descentralización y la provisión de servicios públicos: evidencia del sector educativo en Colombia”. Universidad de Los Andes, Bogotá, D.C.
- Marcdante, K. J. y Kliegman, R. M. (2015). *Nelson Pediatría esencial*. Barcelona: Elsevier
- Martínez, M. J. (2014). *Recursos sociales y comunitarios para personas con discapacidad*. Málaga, España: IC
- Melgar, L. (1987). Por una cultura de la minusvalía. *Revista Información Científica y Tecnológica*, Vol. 9, No.129, p.10

MinEducación. (2014). *Sentido de la Educación Inicial. Documento N°20 Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial en el marco de la atención integral*. Bogotá: Rey Naranjo Editores

_____. (2012). *Una propuesta pedagógica para la educación de la Primera Infancia. Documento base para la construcción del lineamiento pedagógico de educación inicial nacional*. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Documento-base-construccion-lineamiento-pedagogico-educacion-inicial.pdf>

_____. (2008). *Guía para el mejoramiento institucional. De la autoevaluación al Plan de Mejoramiento. Guía No.34*. Bogotá: Cargraphics S.A.

_____. (1998). *Lineamientos Curriculares Preescolar*. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-339975_recurso_11.pdf

_____. (1996). *Indicadores de logros curriculares para Preescolar*. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-89869_archivo_pdf11.pdf

_____. (s.f.). *Educación Inicial*. Recuperada de: <https://www.mineduacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/>

_____. (s.f.a.). *Educación para la Primera Infancia. Antecedentes*. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>

Mir Puig, S. (2010). *Derecho Penal. Parte General*. Barcelona: Reppertor

- Monroy, M. A., Flores, S. y Rojas, E. G. (2012). Síndrome de Lesch-Nyhan, reporte de un caso clínico. *Gaceta Médica Boliviana*. Vol. 35, No.2, pp. 90-92
- Morán, J. (2013). *Envejecimiento y síndrome de Down*. Una guía de salud y bienestar. Nueva York: National Down Syndrome Society
- Moreno, C. (2017). Diagnóstico y clasificación de la distonía. *Acta Neurológica Colombiana*, Vol. 33, Supl. 1, pp. 2-8
- Moya, J. (2014). *La ideología del esfuerzo*. Madrid: Catarata
- Muñoz, C. y Pachón, X. (1991). *La niñez en el siglo XX. Comienzos de siglo*. Santafé de Bogotá: Planeta
- National Center for Advancing Translational Sciences & Genetic and Rare Diseases Information Center. (2019). *Síndrome X frágil*. Recuperado de: https://rarediseases.info.nih.gov/espanol/11879/sindrome-x-fragil#ref_7203
- Observatorio Nacional de Discapacidad. (2020). *Personas con Discapacidad residentes en el país - Personas con Discapacidad Grupo de edad*. Recuperado de: <http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/indicadores/Paginas/Mapa-dinamico.aspx>
- OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. México, D.F.: OCDE
- OMS. (1996). *ICD-10 Guide for Mental Retardation*. Geneve: OMS

Organización de los Estados Iberoamericanos. (2010). *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.

Organización Mundial de la Salud – Banco Mundial. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud

Orozco, M. (s.f.). *Pasado y futuro de la educación de la Primera Infancia*. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-240963_recurso_2.pdf

Orozco, J. y Ruiz, A. (2014). Efectividad de un Programa Educativo para mejorar Conocimientos sobre Alimentación Saludable en los niños y niñas de 5 años de una I.E.I. de Chiclayo. *Revista Salud & Vida Sipanense*, Vol. 1, No.1, pp. 16-29

Padilla, A. (2011). Inclusión educativa de personas con discapacidad. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, Vol. 40, No.4, pp. 670-699

_____. (2010). Discapacidad: contexto, conceptos y modelos. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Vol. 16, pp. 381-414.

Parra, C. (2004). *Derechos humanos y discapacidad*. Bogotá: Universidad del Rosario

Pérez, L. C. (2008). *La imagen social de las personas con discapacidad*. Madrid: CINCA

Peters, G. (2000). Globalization, Institutions and Governance. En: Peters, G. & Savoie, D. (Eds.). *In Governance in the Twentyfirst Century: revitalizing the public service*. Montreal: McGill, Queen's University Press. 2000.

Peters, G. & Savoie, D. (1995). *Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum, Research paper. No. 16*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics, and the State. Political analysis*. New York: St. Martin's Press.

Polaino, A., Chicana, C., López, F. y Hernández, G. (2016). *Fundamentos de Psicopatología*. Madrid: Biblioteca de Salud Mental

Quintana, Y. E. (2018). Calidad educativa y gestión escolar: una relación dinámica. *Educación y Educadores, Vol. 21, No.2, pp. 259-281*

Rallo, J. (2013). *Ponerse en forma para dummies*. Barcelona: Planeta

Ramírez, M. T. y Téllez, J. P. (2006). *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX*. Recuperado de: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5397/be_379.pdf

Rodrigo, P. y Arenas, D. (2014). La nueva gobernanza política y las colaboraciones intersectoriales para el desarrollo sostenible. *Revista Innovar, Vol. 24, No. 53, pp. 197-210*

Rodríguez, P. (2018). Síndrome de Down, un mundo por descubrir. En: Quintanal, J. (Coord.). *El síndrome de Down en la Familia y la Escuela*. Madrid: Sanz y Torres.

Rojas, S. M. (2018). ¿Se puede hablar de equidad en el sector educativo colombiano? *Revista Científica General José María Córdova*, Vol. 16, No.23, pp. 125-143

Saldarriaga, P.A. (2017). *Definición de la lateralidad, movimientos sacádicos y rendimiento escolar en la lengua castellana. (Tesis de Maestría)*. Universidad Internacional de la Rioja. Máster Universitario en Neuropsicología y Educación. La Rioja, España.

Sánchez, E. (2016). *Igualdad y equidad en la educación*. Recuperado de: <https://www.otraspoliticas.com/educacion/igualdad-y-equidad-en-la-educacion/>

Sánchez, M. (2019). *Síndrome de Down*. Recuperado de: <https://cuidateplus.marca.com/enfermedades/geneticas/sindrome-de-down.html#:~:text=El%20s%C3%ADndrome%20de%20Down%20no,o%20una%20parte%20de%20%C3%A9l.>

Saura, G. (2017). ¿Crisis? ¿Qué crisis? Filantropocapitalismo, neoliberalización y gobernanza en la política educativa global. *Nuestra Bandera*, No.236, pp. 32-43.

Schain, K. (2020). *Síndrome de maullido de gato*. Recuperado de: <https://www.nicklauschildrens.org/sintomas/sindrome-del-maullido-de-gato>

Scheerenberger, R.C. (1984). *Historia del retraso mental*. San Sebastián, España: Servicio Internacional de Información sobre Subnormales.

Secretaría de Educación Departamental del Cesar. (2010). *Plan de Atención Integral a la Primera Infancia "PAI"*. Recuperado de: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-305951_cesar.pdf

Sen, A. (2004). *Discapacidad y justicia*. Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo, convocada por el Banco Mundial. Recuperada de: <http://latinamerica.dpi.org/1SENAMARTYA> - DISCAPACIDADYJUSTICIA_001.doc.

Shapiro, B. K. y O'Neill, M. E. (2020). Developmental delay and intellectual disability. En: *Kliegman, R. M., St. Geme III, J. W., Blum, N. J., Shah, S. S., Tasker, R. C. y Wilson, K. M. Nelson Tratado de Pediatría*. Barcelona: Elsevier

Sulkes, S. B. (2020). *Discapacidad intelectual*. Recuperado de: <https://www.msmanuals.com/es/professional/pediatr%C3%ADa/trastornos-del-aprendizaje-y-del-desarrollo/discapacidad-intelectual>

Thieme, C., Prior, D., Giménez, V. y Tortosa, E. (2011). Desempeño de los centros educativos: ¿un problema de recursos o capacidades organizativas? *Revista de Economía Pública*, No.199, pp. 81-118.

Torres, A. (2020). *La gobernanza en educación*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/opinion/alfonso-torres-hernandez/apuntes-pedagogicos/la-gobernanza-en-educacion>

Torres, R., García, M. y García, J. (2011). Fenotipo variante del síndrome de Lesch-Nyhan. *Medicina Clínica*, Vol. 136, No.2, pp. 63-66.

UNDOC. (2020). *¿Qué es la buena gobernanza?* Recuperado de: <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific. (2005). *Disability. A Global Perspective on Rights to Education and Livelihoods*. Conference Bangkok, Thailand

Vaillant, D. y Rodríguez, E. (2018). Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación. En: Monarca, H. (Ed.). *Calidad de la educación en Iberoamérica: discursos políticas y prácticas*. Madrid: Dykinson

Vélez, L. y Manjarrés, D. (2020). La educación de los sujetos con discapacidad en Colombia: abordajes históricos, teóricos e investigativos en el contexto mundial y latinoamericano. *Revista Colombiana de Educación*, N°78, pp. 253-297

Villar, L. (2016). *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación*. Bogotá, D.C.: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.

Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *RAI Revista Análisis Internacional*, No.2, pp. 219-235

NORMATIVA CONSULTADA

Acuerdo 019. (2013). Por medio del cual se ajusta, modifica y actualiza el Acuerdo 008 del 31 de mayo de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Neiva “Unidos para mejorar para el período 2012-2015. Recuperado de:

<https://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionControl/Acuerdo%2019%20de%202013.pdf>

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. Recuperado de:

<https://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres1.htm>

Constitución Política. (1991). Recuperada de: https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf

Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. (1993). Recuperada de: http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/064dd_OEA-1999%20DISCAPACIDAD.PDF

Decreto 1421. (2017). Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 50340 del 29 de agosto de 2017

Decreto 366. (2009). Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco

de la educación inclusiva. Bogotá: Diario Oficial No.47258 del 9 de febrero de 2009

Decreto 1052. (2006). Por el cual se reglamenta el artículo 20 de la Ley 790 de 2002. Bogotá: Diario Oficial No. 46233 de abril 6 de 2006

Decreto 2082. (1996). Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales. Bogotá: Diario Oficial. No. 42922 del 20 de noviembre de 1996

Decreto 1860. (1994). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. Bogotá: Diario Oficial No.41480 del 3 de agosto de 1994

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Documento CONPES Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia. "Colombia por la Primera Infancia"*. Bogotá: DNP

_____. (1991). *Documento CONPES 2551. Plan de Acción en favor de la Infancia 1991-1994*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2551.pdf>

ICONTEC. (1999). *Norma Técnica Colombiana 4732. Muebles escolares. Pupitre y silla para alumnos con limitaciones físicas. Parálisis Cerebral*. Recuperada de: <https://docplayer.es/74278203-Norma-tecnica-colombiana-4732.html>

_____. (1999a). *Norma Técnica Colombiana 4733. Muebles escolares. Pupitre para alumnos en silla de ruedas*. Recuperada de: <https://docplayer.es/amp/129659640-Norma-tecnica-colombiana-4733.html>

Ley 1618. (2013). Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Bogotá: Diario Oficial No.48717 de 27 de febrero de 2013

Ley 1098. (2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá: Diario Oficial No.46446 de 8 de noviembre de 2006

Ley 715. (2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Bogotá: Diario Oficial No. 44.654 de 21 de diciembre de 2001

Ley 1503. (2011). Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48298 de 30 de diciembre de 2011

Ley 115. (1994). Por la cual se expide la Ley General de Educación. Bogotá: Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994

Los Códigos españoles concordados y anotados, Tomo Cuarto. (1848). Madrid: Imprenta de la Publicidad a cargo de D. M. Rivadeneyra. Recuperado de: <https://books.google.com.co/books?id=D9TXQVzKG0AC&pg=PA517&dq=los+c%C3%B3digos+espa%C3%B1oles+concordados+y+anotados+tomo+>

cuarto&hl=es-
 419&sa=X&ved=0ahUKEwibqrCBzvzpAhVnhOAKHUNHDrQQ6AEIJzAA#v
 =onepage&q=los%20c%C3%B3digos%20espa%C3%B1oles%20concorda
 dos%20y%20anotados%20tomo%20cuarto&f=false

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo*. Recuperado de:
<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.

Resolución 2565. (2003). Por la cual se establecen parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales. Recuperada de:
https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85960_archivo_pdf.pdf

Resolución 2343. (1996). Por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal. Recuperada de:
https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/280/RESOLUCION_2343_DE_JUNIO_5_DE_1996.pdf?sequence=21&isAllowed=y