

Análisis de la gestión educativa en la Política Pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde la mirada de la gubernamentalidad

Leidy Carolina Gil Salazar

Lady Jazmín Liberato Murcia

Luz Angélica Ruiz Fonseca

Universidad Pedagógica Nacional

2013

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Ministerio de Educación</small>	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB		Versión: 01
Fecha de Aprobación: 10-10-2012		Página 1 de 83
1. Información General		
Tipo de documento	Informe Investigativo	
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central	
Título del documento	Análisis de la Gestión Educativa en la Política Pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde la mirada de la gubernamentalidad.	
Autor(es)	Leidy Carolina Gil Salazar Lady Jazmín Liberato Murcia Luz Angélica Ruíz Fonseca	
Director	José Manuel González Cruz	
Publicación	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2013 83 p.	
Unidad Patrocinante	Universidad Pedagógica Nacional UPN	
Palabras Claves	Gubernamentalidad, política pública, gestión, práctica de gobierno, “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”.	

2. Descripción
<p>La investigación presenta un análisis acerca del sentido de la gestión educativa en la política pública desarrollada por el Gobierno Nacional para la atención de la primera infancia: “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”. En primer lugar, se abordan las nociones de política pública, primera infancia y gestión educativa; de esta manera, los conceptos trabajados se hacen desde una aproximación a tópicos propuestos por Foucault, como gubernamentalidad, los cuales hacen referencia a la relación entre sujeto, poder y gobierno. Desde esta perspectiva, el análisis propuesto implica trabajar el contexto de la descentralización de la administración del Estado y ver</p>

cómo, desde la relación sujeto, poder y Gobierno, el Estado interviene en las funciones de la sociedad civil y actúa de diferentes formas, cambiando o transformando sus prácticas de gobierno, mediante una nueva fórmula que pone en relación gobierno, expertez y subjetividad.

3. Fuentes

Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Librero-editor.

Álzate, M. (2003). *La infancia concepciones y perspectivas*. Colombia: Editorial Papiro.

Casassus, J. (2000). *Problemas de la Gestión Educativa en América Latina. (La tensión entre los paradigmas de tipo A y tipo B)*. Obtenido en agosto de 2013, desde http://ceadug.ugto.mx/iglu/Mod%20III/lecturas/Problemas_gestion_educativa1.pdf

Castro Gómez, S. (2010). *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Kimpres.

Comisión Intersectorial para la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*. Imprenta Nacional.

Cortés Salcedo, R. A., Gadelha Costa, S. D., Grinberg, S. M., Corcini Lopes, M., Langer, E. D., Marín Díaz, D. L., y otros. (2011). *Gubernamentalidad y Educación. Discusiones contemporáneas*. Bogotá: IDEP.

Fujimoto, G. (2009). *El futuro de la educación iberoamericana ¿Es la no escolarización una alternativa?* Madrid: OEI.

Grinberg, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Argentina: Miño y Dávila.

Huergo, J. (2010). *Gestión de procesos*. Obtenido en agosto de 2013, desde <http://www.region11.edu.ar/publico/portal/doc/biblioteca/los%20procesos%20de%20gestion.pdf>

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.

Pozner, P. (2000). *Gestión Educativa Estratégica*. Obtenido en agosto de 2013, desde: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/article13985.html>

Roth Deubel, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. En *Cuadernos de administración*, No 30. Valle: Universidad del Valle, 114-128.

Zuluaga, O. (2002). *Historia de la Educación en Bogotá*. T. II. Colombia: Área de comunicación educativa.

Villamayor, C., y Lamas, H. (1998). *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*. Obtenido desde: http://www.vivalaradio.org/comunicacion-alternativa/PDFs/COM_manualdegestion_mod4.pdf

4. Contenidos

La investigación plantea un análisis del sentido de la gestión educativa en la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia desde la mirada de la gubernamentalidad, planteada por Foucault. Como objetivos se pretende identificar este sentido dentro de la estrategia, identificar la concepción de infancia que emerge a la estrategia y analizar la función de la política pública en la estrategia como una práctica de gubernamentalidad. La gubernamentalidad hace referencia a las sociedades donde el poder es descentralizado y en que sus miembros juegan un rol activo en su propio autogobierno. Debido a este rol activo, los individuos necesitan ser regulados desde adentro. La sociedad está basada en distintas esferas institucionales (familia, escuela, prisión,...), y cada esfera sigue una lógica propia de gobierno que genera un cierto conocimiento sobre los sujetos. El conocimiento producido permite gobernar cómo los individuos se comportaran en ciertos contextos desde el interior del sujeto, desde el sujeto mismo.

Como marco teórico se trabajan las concepciones de infancia, política pública y gestión. Estas concepciones se desarrollan entendiendo que la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, se inscribe en un marco político, social y económico particular que incluye al neoliberalismo, o modelo de apertura económica, y su transformación en la intervención del Estado en las comunidades. Además de la globalización y la hegemonía del mercado sobre el bienestar social y los bienes públicos como la educación, es posible afirmar que en este contexto los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Fondo Interamericano de Desarrollo, determinan la política social, el discurso educativo y las reformas relacionadas con el sector a nivel nacional e internacional.

Los conceptos de infancia y de primera infancia son desarrollados a partir de los estudios desarrollados por: Alejandro Álvarez Gallego (2002), María Victoria Álzate (2003) y Valerie Walkerdine (2000); la conceptualización de Políticas Públicas desde los planteamientos de Alberto Martínez Boom (2004), Wayne Parson (2007), Luis Aguilar (1992) y André Noe Roth (2003) y por último, la conceptualización de Gestión y Gestión Educativa desde los aportes conceptuales de Juan Cassazus (2000), Pilar Pozner (2000)

y Silvia Grinberg (2008)

Para la concepción de primera infancia se reconoce que la mirada sobre el sujeto (niños y niñas, infantes), necesariamente debe valorar y explorar su constitución social presente, pero partiendo de la comprensión histórica de su configuración; por esta razón, se realiza una aproximación a algunos referentes teóricos que permiten ubicar el lugar del concepto de infancia en la sociedad a partir del siglo XX. La categoría de análisis estará sustentada en el siguiente interrogante: ¿Cuáles fueron las prácticas que permitieron la configuración de la concepción de infancia en la realidad colombiana?

Las ideas de infancia han cambiado junto con las transformaciones de la sociedad, factores económicos, políticos, culturales y sociales, entre otros. Históricamente el concepto de infancia no ha sido único, estático y universal, por el contrario, se ha transformado debido a las diferentes condiciones sociales. Por esto, se hace necesario reconocer los imaginarios sociales y señalar inicialmente que la infancia fue una idea invisible, ya que fue validada sólo a partir de la fragilidad de los niños durante los primeros años y, una vez desarrollaban ciertas habilidades que les permitían desenvolverse físicamente por sí mismos, empezaban a concebirse como adultos.

A lo largo de la historia, los conceptos sociales alrededor de la infancia se han configurado a partir de un conjunto de prácticas, estas prácticas son el resultado de las relaciones entre determinadas instituciones, sujetos y saberes, en las que se evidencian las prácticas de caridad, jurídicas, médicas, pedagógicas y sociológicas. Para indagar cómo se crean y sitúan los sujetos en dichas prácticas, resulta fundamental analizar las relaciones de significación que regulan las prácticas, cuáles son los discursos que constituyen a los sujetos y cómo influyen en la inversión emocional que éstos realizan. Al finalizar se plantea el surgimiento de la concepción de Primera Infancia desde un Marco legal Político.

En cuanto a política pública se desarrolla el concepto a partir de la comprensión teórica de la política y lo público, ambas cuestiones relacionadas desde sus orígenes, lo público como el espacio o ámbito en el que se concreta lo político y lo político como aquello que se ocupa de lo público, en relación a lo social.

La política es definida como arte de gobernar y representa la forma superior de asociación humana (Parson, 2007), sin embargo desde el campo económico, las tensiones entre política, lo público y lo privado, encuentran su resolución en la idea del mercado ya que desde esta disciplina se define claramente lo que se entiende por lo público desde la idea de “bien público” como aquel que permea todos los campos de la vida social (Parson, 2007). Entonces lo político se configura como el margen de acción desde lo que la sociedad conciba como público en donde las acciones del Estado

estarán supeditadas al principio rector de lo público (González, 2004). Desde esta perspectiva, el Keinesianismo implanta un nuevo orden social en el que la provisión de los bienes público no deberían estar supeditados a la lógica del mercado.

Bajo esta perspectiva se aclara que actualmente no existe diferencia entre estos dos bienes, el concepto de privatización se ha insertado en lo público debido al proceso de descentralización, el concepto de hegemonía del mercado sobre el bienestar social, inserta un nuevo entendimiento de los bienes públicos y un compromiso sobre los Derechos Humanos en favor del modelo de acumulación de capital (Martínez Boom, 2004).

A partir de este orden político, económico y social se desarrollo la política publica que como señala Pallares (1988) “deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo” que tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios; se entiende entonces que la Política Pública es un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado luego de identificar una necesidad implementa unas medidas reparadoras, construidas a partir de la participación ciudadana.

Se cierra este apartado relacionando la política pública con la teoría de la gubernamentalidad como una tecnología de gobierno que busca dirigir de modo eficaz su capacidad de acción que bajo los objetivos de gobierno son asumidos por la población como suyos, es decir se legitima a partir de de la aceptación de la población mayoritaria. El gobierno ejerce su acción mediante ideas o agendas ideológicas, mediante los deseos, aspiraciones y creencias de las personas (Castro Gómez, 2010) en el que son los propios sujetos quienes se comportan como “empresarios de sí mismos”.

Dentro de la gestión se desarrollan los conceptos de esta misma, la gestión en la educación y cómo está compuesta por conceptos que, desde la economía, han logrado permearla. Se describe una mirada histórica, seguida por las diferentes nociones de gestión educativa y por último se exponen los postulados de Silvia Grinberg (2008), quien desarrolla el concepto de gestión desde la mirada de la gubernamentalidad y el control de poblaciones.

En la década de los años 1980 y 1990 la incidencia directa de los procesos de globalización y apertura e internacionalización de los mercados en América Latina, produce importantes cambios políticos, económicos y administrativos, lo cual genera trasformaciones, tanto a nivel del Estado como de las organizaciones públicas y privadas y en el sector educativo. Gran parte de los cambios se deben a la llama descentralización del Estado o al desprendimiento de este como agencia de regulación de la vida social. En este trabajo, por medio de la noción de gubernamentalidad se

asume en cierta medida un punto de vista opuesto. El gobierno de la población aparece como problema y cuestión de Estado, ya que son los hombres, a partir de sus hábitos y costumbres particulares, quienes entablaban vínculos permanentes con las riquezas y los recursos del territorio (Castro, 2010).

No se trata de imponer leyes o castigos sobre quienes habitan un territorio, sino de desarrollar tácticas y estrategias de gobierno que les permitan conducirse de forma tal que todas sus actividades lleven a que el Estado aumente su riqueza. Así, lejos de verse al gobierno como un ente ausente en la dirección de la conducta de los individuos, recae la preocupación en saber cuáles son las prácticas intelectuales y las técnicas a través de las que se crean dominios de objetos y sujetos de gobierno (Grinberg, 2010). En este contexto, emergen estrategias que suponen grados de autonomía en las entidades de gobierno mediante la responsabilización y el empowerment de los sujetos antes que del Estado como agencia central. Ahora la autonomía, la responsabilidad y la elección se presentan como los ejes del ejercicio de la libertad individual, y el Estado aparece como si ya no interviniera en ninguna de las decisiones en la población.

El management o gestión, nacida de la administración empresarial se ha convertido en el eje de cambio en las instituciones. Todo proceso posible de ser identificado, clasificado y estudiado tiene que ser gerenciado. La excelencia, la calidad total, el logro del cero defecto, los círculos de calidad, la planificación por proyecto, la autonomía, el liderazgo, la innovación, hacen parte de los aspectos que forman la gestión. Ésta constituye más que una simple forma de planificación o administración: involucra un cambio en el modo en que pensamos, actuamos, sentimos; en suma, un cambio en la forma de ser de los individuos y de las organizaciones (Grinberg, p. 108).

La noción de gestión ha permeado el ámbito escolar en todos sus sentidos: Gestión por resultado, el directivo como gestor, el docente como gestor del aprendizaje, la gestión institucional, curricular, de la evaluación, de los sistemas educativos, entre otros. .

Según Grinberg (2008), la gestión recoloca los objetos de la planificación y de la dirección de las conductas de los individuos, genera todo un cuerpo de saberes donde, en las prácticas de desarrollo, los resultados ya no se consideran como el punto de llegada, sino que hacen parte de los procesos, permitiendo ajustar decisiones y re-orientar los anteriores.

ya no es decir a otros qué y cómo hacer, dejar en manos de un tercero el proceso de implementación; por el contrario, la implementación es el período esencial de los procesos de gestión. Por ello se habla de gestores de la educación, ya que ese papel es de todos. La planificación es una de las características especiales de la gestión, ya que para conseguir un resultado es necesario controlar el proceso, precisar y prever los

pasos, las estrategias, para evitar errores. Por eso la lógica del gerenciamiento tiene en cuenta que no es posible evitar los errores, pero sí es posible estar atento a ellos y no permitir que se generalicen, esto es gerenciar un sistema.

5. Metodología

Se plantea como clave metodológica la perspectiva de la gubernamentalidad para analizar las prácticas que configuran la estrategia de atención integral a la primera infancia. Se propone entender la relación que se establece entre sujeto, poder y gobierno a partir de unas formas de regulación. Entendiendo que una racionalidad política es el modo de definir las relaciones entre el Estado y los sujetos en diferentes procesos económicos, sociales, culturales y técnicos, que se materializan en instituciones y estrategias políticas.

6. Conclusiones

Esta investigación pretende hallar el sentido de la gestión educativa en la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, la cual se inscribe dentro de un marco político, social y económico determinado por el neoliberalismo o modelo de apertura económica, éste se caracteriza por la transformación en la intervención del Estado, y la hegemonía del mercado sobre el bienestar social y los bienes públicos como lo es la Educación. Desde este panorama, los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Fondo interamericano de Desarrollo establecen la política social, el discurso educativo y las reformas relacionadas con este sector tanto a nivel Nacional como Internacional.

En este sentido, los países subdesarrollados serán objeto de la implementación de la política que plantean estos organismos, situación que permite mantener las divisiones de poder que se evidencian a nivel internacional, ya que, los países que presentan mayor pobreza van a depender en gran medida de las propuestas de la Banca Multilateral. Relación, que lleva a Colombia a diseñar y ejecutar políticas direccionadas por los intereses económicos de los organismos con la pretensión de alcanzar “el tan anhelado desarrollo” del cual estamos cada vez más lejos, en la medida, en que no se logra realizar un análisis de la situación interna del país y no se le otorga mayor prioridad a las iniciativas institucionales internas, por el contrario se realizan reformas educativas para que éste campo sea funcional al aparato económico, en la medida en que se logre la

eficiencia, la eficacia y la efectividad sin reconocer la esencia del proceso educativo en sí mismo como garante de desarrollo de una sociedad.

Desde los anteriores postulados, la economía liberal crea una nueva forma o doctrina de gobierno, donde las clásicas razones del Estado tienen que transformarse en un saber que tiene por objeto la riqueza de la nación y esta nación cada vez se va transformando en una gran empresa, empresa a la que hay que saber gestionar. El neoliberalismo va a desarrollar sujetos expertos en sí mismos, competitivos, y productivos, lo cual se puede relacionar con la política sobre la vida como la plantea Foucault: Administrar la vida, es decir, ser empresario de sí mismo, de su vida, multiplicando el modelo económico, criterios que inciden directamente en el individuo, en la familia y en las relaciones sociales.

Principios que se evidencia en la política pública estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, población que ha ganado un reconocimiento especial en la última década, pues se considera que al invertir en esta etapa de vida se logra mayor tasa de retorno, lo que nos lleva a pensar que este sujeto es tenido en cuenta a partir del reconocimiento de las garantías económicas que presenta a futuro. Desde este panorama se reconoce que los organismos multilaterales determinan las políticas nacionales y estas a su vez a las políticas distritales.

Desde la iniciativa de la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” es necesario reconocer que las políticas dirigidas a la primera no garantizan un adulto con una “calidad de vida digna”, pues, esto dependerá de las oportunidades que se le brinde durante su proceso de crecimiento; es decir, desde la gestación hasta la vida adulta, pues, sino se garantizan los derechos después de haber culminado la etapa de la primera infancia no se lograr el impacto que se propuso a largo plazo esta estrategia.

De esta manera, el enfoque de la estrategia está centrado en el crecimiento económico, dejando a un lado los bienes públicos necesarios para una vida digna de la infancia, entendiendo que el problema de la pobreza, como campo de acción de esta política, no requiere solamente brindar bienes materiales y asistenciales a través de los servicios que ofrece determinadas instituciones, sino por el contrario se debe aumentar los niveles de oportunidades y acceso activo a los bienes esenciales reconociendo las condiciones socio económicas de la población objeto, en el que la acción del gobierno es fundamental lo cual no se evidencia claramente en la estrategia, ya que, la propuesta de territorialidad es una estrategia de descentralización de las acciones del Estado pero la centralización de los principios, es decir, las entidades territoriales deberán diseñar y ejecutar acciones desde sus condiciones y limitaciones sin salirse de los lineamientos

establecidos a nivel político.

Estamos atravesando por una nueva era, la era del gerenciamiento planteada por Gringberg (2008) la cual tiene como episteme a la gestión y sus formas de actuar. Hoy en día todo se rige mediante la gestión y se miden las acciones por medio de la misma. Es así como en la sociedad actual la gestión es aquella encargada de brindar a los sujetos nuevas formas de pensamiento, flexibilidad, autonomía y la capacidad de decisión. Podemos ver, cómo el gobierno renueva sus prácticas utilizando el concepto de gestión en la población y estableciendo su poder. Con la política pública para primera “Estrategia de Atención a la Primera Infancia”, se hace todo un despliegue de las nuevas prácticas y poder influyendo sobre la primera infancia y las familias. Se crean nuevas necesidades incorporando técnicas para conocer más y mejorar a la sociedad, para clasificarla en grupos cada vez más precisos y llegar a ellos. Esto es lo que le interesa a los regímenes neoliberales, que todos estén sincronizados en un lugar, la gestión de la circulación y el movimiento. Gobernar significa gestionar la enfermedad, la escasez, etc, la cuestión es gobernar, reducir los índices, los riesgos.

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia pretende “Desarrollar un proceso de movilización social que transforme las concepciones sobre la primera infancia”, por esto, estaría destinada a conducir conductas: formar, instruir, disciplinar, enseñar y orientar desde las relaciones de conocimiento, ya que, estas prácticas son las que permiten que se reconfiguren las concepciones de infancia que presenta la sociedad y se produzcan ciertas subjetividades a favor de los ideales planteados desde el marco nacional e internacional.

Elaborado por:	Leidy Carolina Gil Salazar
	Lady Jazmín Liberato Murcia
	Luz Angélica Ruíz Fonseca
Revisado por:	José Manuel González Cruz

Fecha de elaboración del Resumen:	06	12	2013
--	-----------	-----------	-------------

Resumen

Entendiendo que la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, desarrollada por el Gobierno Nacional para la atención de la primera infancia, se inscribe en un marco político, social y económico particular que incluye al neoliberalismo, o modelo de apertura económica, y su transformación en la intervención del Estado en las comunidades, además de la globalización y la hegemonía del mercado sobre el bienestar social y los bienes públicos como la educación, es posible afirmar que en este contexto los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Fondo Interamericano de Desarrollo, determinan la política social, el discurso educativo y las reformas relacionadas con el sector a nivel nacional e internacional.

Considerando este panorama, la presente investigación busca analizar el sentido de la gestión educativa en la política pública para la primera infancia, específicamente la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, partiendo del análisis de la gestión como una dinámica compleja que permite comprender la relación entre el sujeto, el poder y el Gobierno desde la mirada propuesta por Michel Foucault; para hacerlo se tienen en cuenta tres conceptos claves: primera infancia, gestión educativa y política pública, los cuales serán expuestos desde el marco de la gubernamentalidad.

Palabras clave: Gubernamentalidad, política pública, gestión, práctica de gobierno, “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”.

Abstract

This research seeks to analyze the educational management insert in the Public Policy “Estrategia de atención integral para la primera infancia de Cero a Siempre”. The study was carried out using Foucault’s concept of governmentality referred to the set of institutions, reflections, procedures, calculations and tactics articulated in the exercise of power and behavior management since the nineteenth century. It also has into account three basic notions in which the strategy is based: early childhood, management and public policy. Within a framework of governmentality studies, this paper describes and analyzes the discourse in the strategy seen as a public policy focused in the government of population.

Key words: Governmentality, public policy, management, “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”.

Análisis de la gestión educativa en la Política Pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde la mirada de la gubernamentalidad

Introducción

La presente investigación pretende analizar el sentido de la gestión educativa en la política pública desarrollada por el Gobierno Nacional para la atención de la primera infancia: “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”. En primera instancia, interesó abordar las nociones de política pública, primera infancia y gestión educativa; de esta manera, los conceptos se trabajan desde una aproximación a tópicos propuestos por Foucault, como gubernamentalidad y el bio-poder, los cuales hace referencia a la relación entre sujeto, poder y gobierno.

Al respecto, es importante hacer dos consideraciones: por una parte, el término de “gubernamentalidad” ha sido ligado al funcionamiento y ejercicio del poder estatal, sin embargo, ésta se produce también en relaciones y situaciones diversas (en la cotidianidad, las relaciones familiares, el espacio escolar, etc.), y por otra, se reconoce a través de ella que los sujetos no se auto-determinan sino que se producen en unas formas de poder y en un juego de sujeciones.

Por otra parte, el bio-poder es entendido como una regulación de los fenómenos colectivos de la población que se ejerce usualmente -pero no de manera exclusiva- mediante las políticas públicas (Caruso, 2005). Acciones estatales que presuponen discursivamente la consecución del bienestar masivo, para efectos del presente documento se partirá de su análisis frente a la política pública.

El análisis propuesto en la presente investigación implica trabajar el contexto de la descentralización de la administración del Estado y ver cómo, desde la relación sujeto, poder y Gobierno, el Estado interviene en las funciones de la sociedad civil y actúa de diferentes formas, cambiando o transformando sus prácticas de gobierno, mediante una nueva fórmula que pone en relación gobierno, expertez y subjetividad. Asistimos a una producción de estrategias estatales que suponen la autonomía y responsabilidad de los sujetos individuales y no del Estado como “agencia central”. Por lo tanto, los individuos tendrán que hacer uso de su libertad y capacidad de elección; estas nuevas dinámicas del gobierno son llamadas la sociedad del gerenciamiento.

El interés para la realización de esta investigación nace de una pregunta por el papel de la gestión educativa en la política pública para la primera infancia “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, es decir, identificar la concepción de infancia que emerge en la estrategia como una tecnología de significación, y el análisis de la política pública desde la descentralización como práctica de gubernamentalidad y biopoder. Lo anterior, con el fin de exponer el sentido de la gestión educativa en la estrategia, reconociendo cómo la gestión hoy en día permea todas las actividades, y cómo desde los planteamientos de Foucault hace parte del control de conducta de las poblaciones.

Análisis de la gestión educativa en la Política Pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde la mirada de la gubernamentalidad.

Documento de investigación

Presentado por:

Leidy Carolina Gil Salazar

Lady Jazmín Liberato Murcia

Luz Angélica Ruiz Fonseca

Universidad Pedagógica Nacional

Departamento de Posgrados

Especialización en Gerencia Social de la Educación

Bogotá, Diciembre 2013

Tabla de contenido

1. Introducción	14
2. Planteamiento del problema.....	16
3. Marco teórico.....	19
3.1. Concepción de infancia	19
3.1.1. <i>De la infancia invisible a la regulación del sujeto infancia.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. <i>Surgimiento de la concepción de Primera Infancia desde un Marco Político</i>	<i>29</i>
3.2. Política pública.....	30
3.3. La Gestión en la educación: una práctica de la Gubernamentalidad.....	36
3.3.1. <i>Planteamientos básicos de la Gestión.....</i>	<i>37</i>
3.3.1.1. <i>La definición del término Gestión.....</i>	<i>38</i>
3.3.2. <i>Gestión educativa</i>	<i>41</i>
3.3.2.1. <i>Señas de identidad de la Educación Estratégica</i>	<i>44</i>
3.3.3. <i>Gestión y política educativa de fin de Siglo</i>	<i>46</i>
3.3.4. <i>Gubernamentalidad en la era del Gerenciamiento</i>	<i>49</i>
4. Marco metodológico	56
5. Los sentidos de la Gestión Educativa en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”	59
5.2. <i>La Gestión en la Estrategia: el desarrollo integral.....</i>	<i>65</i>
6. CONCLUSIONES	76
7. Bibliografía	81

Análisis de la gestión educativa en la Política Pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde la mirada de la gubernamentalidad.

1. Introducción

Este documento de investigación tiene como objetivo general identificar y comprender el sentido de la Gestión Educativa planteado en la política pública para la primera infancia “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde la mirada de la gubernamentalidad, cuyo objetivo se pretende desarrollara a partir de tres momentos específicos : Identificar la concepción de infancia que emerge en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, analizar el sentido de la gestión educativa que subyace, para la primera infancia, en la política “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” y analizar la función de la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, desde la descentralización del Estado como práctica de gubernamentalidad.

Por esta razón la presente investigación pretende analizar el sentido de la gestión educativa en la política pública desarrollada por el Gobierno Nacional para la atención de la primera infancia: “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”. En primera instancia, interesó abordar las nociones de política pública, primera infancia y gestión educativa; de esta manera, los conceptos se trabajan desde una aproximación a tópicos propuestos por Foucault, como gubernamentalidad y bio-poder, los cuales hacen referencia a la relación entre sujeto, poder y gobierno.

Al respecto, es importante hacer dos consideraciones: por una parte, el término de “gubernamentalidad” ha sido ligado al funcionamiento y ejercicio del poder estatal, sin embargo, ésta se produce también en relaciones y situaciones diversas (en la cotidianidad, las relaciones familiares, el espacio escolar, etc.), y por otra, se

reconoce a través de ella que los sujetos no se auto-determinan sino que se producen en unas formas de poder y en un juego de sujeciones.

Por otra parte, el bio-poder es entendido como una regulación de los fenómenos colectivos de la población que se ejerce usualmente -pero no de manera exclusiva- mediante las políticas públicas (Caruso, 2005). Acciones estatales que presuponen discursivamente la consecución del bienestar masivo, para efectos del presente documento se partirá de su análisis frente a la política pública.

El análisis propuesto en la presente investigación implica trabajar el contexto de la descentralización de la administración del Estado y ver cómo, desde la relación sujeto, poder y Gobierno, el Estado interviene en las funciones de la sociedad civil y actúa de diferentes formas, cambiando o transformando sus prácticas de gobierno, mediante una nueva fórmula que pone en relación gobierno, expertez y subjetividad. Asistimos a una producción de estrategias estatales que suponen la autonomía y responsabilidad de los sujetos individuales y no del Estado como “agencia central”. Por lo tanto, los individuos tendrán que hacer uso de su libertad y capacidad de elección; estas nuevas dinámicas del gobierno son llamadas la sociedad del gerenciamiento.

El interés para la realización de esta investigación nace de una pregunta por el papel de la gestión educativa en la política pública para la primera infancia “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, es decir, identificar la concepción de infancia que emerge en la estrategia como una tecnología de significación, y el análisis de la política pública desde la descentralización como práctica de gubernamentalidad y biopoder. Lo anterior, con el fin de exponer el sentido de la gestión educativa en la estrategia, reconociendo cómo la gestión hoy en día permea todas las actividades, y cómo desde los planteamientos de Foucault hace parte del control de conducta de las poblaciones.

2. Planteamiento del problema

¿Cuál es el sentido de la Gestión Educativa en la Política Pública para la Primera Infancia “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, como gobierno de poblaciones?

La presente investigación surge del interés por comprender la dinámica social que direcciona el proceso de gestión de las políticas públicas en Educación, concebida ésta como un proceso complejo que involucra además a diferentes organizaciones nacionales e internacionales. La idea es abordar la gestión de la política pública para la primera Infancia “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, ya que este plan consolida un interés nacional e internacional, que ha aumentado durante la última década, por el trabajo en políticas para la infancia.

Esta situación se evidencia en los planteamientos del programa de gobierno “Prosperidad para todos” en el que se establece como meta clave: “trabajar por la primera infancia desde la perspectiva de atención integral a la primera infancia (AIFI)”, propuesta permeada por enunciados de organizaciones internacionales, y que responde como estrategia a la visión de crecimiento económico sostenible y al desarrollo social integral, evidente en principios como la búsqueda de: “[...] reducir la pobreza y las disparidades sociales, o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas [...] una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar”. En este sentido, el desarrollo de la primera infancia se ha identificado como una de las líneas de acción prioritaria de inversión social, con mayor tasa de retorno.

Entender que, a nivel normativo, la estrategia es definida como: “un conjunto de acciones planificadas, nacionales y territoriales, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano de las niñas y niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial que, respetando los derechos, articule y promueva el desarrollo de planes, proyectos y acciones a favor de la atención integral para los niños de acuerdo con su edad, contexto y condición” (República, 2013), lleva a la

reflexión sobre los cambios en las nociones relacionadas con la infancia, e incluso el nacimiento “de una nueva infancia” llamada “primera infancia”, etapa que inicia incluso antes de nacer.

Descubrir la primera infancia como referente de la política social, lleva a realizar una primera aproximación histórica, ya que durante las últimas décadas ha surgido especial interés a nivel internacional por el reconocimiento y atención de este grupo; tanto, que hace parte de los objetivos del Milenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde mediados del siglo XX se han construido diferentes marcos legales que caracterizan y establecen derechos de la infancia, movilizándolo a las distintas entidades hacia la realización de diagnósticos y el establecimiento de acciones para asegurar una “mejor calidad de vida” que garantice la protección de los niños y niñas más pequeños.

Este interés por la primera infancia, la ha convertido en objeto de diferentes formas de intervención, lo cual lleva a reflexionar sobre el lugar que ocupa su atención desde la gestión educativa, en la que se reconoce la mirada asistencial, la de promover el desarrollo y el aprendizaje derivada de la universalización de la educación, y la educación preescolar como ciclo obligatorio que busca asegurar un desempeño exitoso en la escuela y la sociedad.

Estas formas de intervención en el sector público empiezan a ser uniformes, diferentes entidades como el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación Distrital, el ICBF y la Secretaría de Integración Social, comienzan a generar acciones más concretas para regular los diferentes espacios que brindan atención a esta población, motivados por distintas causas: asegurar el cumplimiento de normativas y tratados internacionales, tomar decisiones adecuadas que lleven al país al prometido desarrollo o, tal vez, siguiendo las lógicas del mercado sobre la competencia que también permea el servicio de las guarderías y jardines.

Así, la educación inicial desde la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, aparece para regular no sólo la identidad de los niños de cero a seis años, sino para establecerse como necesidad y prioridad en la política social para las

clases menos favorecidas. Desde esta perspectiva, es necesario reformar los discursos y prácticas llevados a cabo en el contexto colombiano para esta educación. Por ello, la presente investigación surge desde el interés por reconocer el papel de la Gestión Educativa en la política pública para la Primera Infancia “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” como gobierno de poblaciones, en la medida en que permea todas las actividades sociales y, desde las ideas de Foucault, permite el control de la conducta de la población.

3. Marco teórico

El marco teórico se presenta a partir de las siguientes aproximaciones conceptuales: la noción de infancia y el surgimiento del concepto de primera infancia, a partir de los estudios desarrollados por: Alejandro Álvarez Gallego (2002), María Victoria Álzate (2003) y Valerie Walkerdine (2000); la conceptualización de Políticas Públicas desde los planteamientos de Alberto Martínez Boom (2004), Wayne Parson (2007), Luis Aguilar (1992) y André Noe Roth (2003) y por último, la conceptualización de Gestión y Gestión Educativa desde los aportes conceptuales de Juan Cassazus (2000), Pilar Pozner (2000) y Silvia Grinberg (2008).

3.1. Concepción de infancia

3.1.1. De la infancia invisible a la regulación del sujeto infancia

Para comenzar es necesario reconocer que la mirada sobre el sujeto (niños y niñas, infantes), necesariamente debe valorar y explorar su constitución social presente, pero partiendo de la comprensión histórica de su configuración; por esta razón, se realizará una aproximación a algunos referentes teóricos que permiten ubicar el lugar del concepto de infancia en la sociedad a partir del siglo XX. La categoría de análisis estará sustentada en el siguiente interrogante: ¿Cuáles fueron las prácticas que permitieron la configuración de la concepción de infancia en la realidad colombiana?

Las ideas de infancia han cambiado junto con las transformaciones de la sociedad, factores económicos, políticos, culturales y sociales, entre otros. Situación que se hace evidente para Álzate (2003), cuando reconoce que:

“Los cambios históricos en la concepción de la infancia tienen que ver con los modos de la organización socioeconómica de las sociedades (Aries, 1987), con las formas o pautas de crianza (De Mause, 1991), con los intereses sociopolíticos (Varela, 1986), con el desarrollo de las teorías pedagógicas (Escolano, 1980), así como con el reconocimiento de los derechos de la

infancia en las sociedades occidentales y con el desarrollo de políticas sociales al respecto (García y Carranza, 1999). Por todo ello la infancia, más que una realidad social objetiva y universal, es ante todo un consenso social (Casas, 1998)” (Alzate, 2003, p. 1).

Históricamente el concepto de infancia no ha sido único, estático y universal, por el contrario, se ha transformado debido a las diferentes condiciones sociales. Así, se hace necesario reconocer los imaginarios sociales y señalar inicialmente que la infancia fue una idea invisible, ya que fue validada sólo a partir de la fragilidad de los niños durante los primeros años y, una vez desarrollaban ciertas habilidades que les permitían desenvolverse físicamente por sí mismos, empezaban a concebirse como adultos, lo cual desplazaba el concepto de infancia por el de adultez, implicando actividades propias de esta etapa de vida relacionadas con el trabajo:

“Son considerados adultos en miniatura, con sus mismas características, virtudes y defectos [...] son seres imperfectos, incompletos, dada su condición de espera, metamorfosis o tránsito hacia el ser adulto. Pasan rápidamente del destete a ser compañeros-as naturales del adulto, a los siete años, momento en el que se considera no requieren ya de los cuidados maternos y son capaces de total autonomía para ganarse su sustento” (DABS, 2003)

Ahora bien, según investigaciones realizadas por Álvarez Gallego (2002), los conceptos sociales alrededor de la infancia durante el período de 1900 a 1950, se configuran a partir de un conjunto de prácticas sociales que la validan como hecho existente, estas prácticas son el resultado de las relaciones entre determinadas instituciones, sujetos y saberes, esta conceptualización se irá mostrando durante el desarrollo del presente documento.

Durante este período, Bogotá incursionaba en las dinámicas de las sociedades capitalistas, lo que trajo consigo un crecimiento desmesurado, el desarrollo urbano, la inequidad económica y el fenómeno de los niños de la calle. Sin embargo, cabe la realidad de la infancia durante la primera mitad del siglo XX, podía ser básicamente de dos tipos, de acuerdo con la clase social:

“De un lado estaban los hijos o hijas de los cachacos bogotanos, vestidos con trajes planchados, zapatos a la última moda de la quinta Avenida [...] de otro lado estaban los habitantes de las

calles descalzos y harapientos, casi nunca se bañan y no sólo no tienen juguetes, sino que tampoco tienen casas” (Zuluaga, et al., 2002, p 5).

Los “gamines” eran niños abandonados que por diferentes circunstancias se hicieron habitantes de la calle, situación que evidenciaba las particularidades del crecimiento urbano y la modernización de la ciudad; estos niños se ocuparon de los oficios de una ciudad en crecimiento, tales como pregoneros de noticias, lustrabotas, vendedores de periódicos, loterías o caramelos e incluso actuaban como ladronzuelos.

Estas situaciones permitieron el desarrollo de una cultura con mitos y rituales que darían paso al surgimiento de distintos tipos de instituciones, discursos y sujetos dedicados a la infancia. Inicialmente, el fenómeno era contemplado desde una mirada romántica que transformaba su sufrimiento en valentía y su vida precaria en un símbolo pintoresco. Sin embargo, paulatinamente la sociedad fue planteando que este modo de vida presentaba muchos riesgos y fue cambiando su mirada.

Según Álvarez Gallego (2002), los imaginarios sociales alrededor de la infancia giraron en torno a tres supuestos: la pureza, la fragilidad y el porvenir; hacia 1910 la autoridad y moral religiosa de la Iglesia Católica, contribuye en la construcción de la idea de pureza e inocencia de la infancia, esta primera mirada consideraba que: “la infancia era una etapa de la vida en la que se carecía de juicio moral, una etapa neutra en la que no se era ni bueno ni malo” (Zuluaga, et al., 2002, p.8).

Además, se creía que la delincuencia u otros actos anormales que ocurrieran en la infancia, debían ser explicados desde la mirada médica y no a partir de su buena o mala voluntad; se destaca de la infancia: “la idea de la fragilidad, su debilidad y su vulnerabilidad [...] el supuesto de que en esa edad se estaba más expuesto a ser influenciado o a ser afectado por el mundo externo” (Zuluaga, et al., 2002, p.10). Es así, como se toman medidas políticas para evitar que los niños sigan siendo víctimas de los males de la sociedad:

“Los niños problema, vistos como mentalmente débiles, eran, en última instancia, un fenómeno social. De allí el llamado a emprender ingentes esfuerzos de tipo político para proceder a solucionar los males que acompañaban la pobreza, que para la época eran “la ignorancia y la

insalubridad”. Lo que entraba en juego era la sobrevivencia de la cultura y de la raza” (Zuluaga, et al., 2002, p.12).

De esta manera, se empieza a resguardar la infancia de la vida urbana, lanzando campañas informativas que comprometían a la sociedad con su cuidado; es en este momento que la sociedad de la época descubre la necesidad de proteger a la infancia, dadas sus condiciones de vulnerabilidad y de debilidad, que el imaginario de la época había determinado como limitaciones propias de la edad.

Ahora bien, otro de los imaginarios desarrollados alrededor de la infancia fue el de la esperanza de “porvenir”, que parte de la consigna: “el niño de hoy es el hombre del mañana”:

“La infancia sería para la época, aquella etapa del ser humano en la que se definía la personalidad del futuro adulto. De lo que le pasara en dicha etapa dependería lo que iba a ser en la adultez; por lo tanto, se infería que la sociedad podía redimirse hacia adelante si se formaba adecuadamente la generación que mañana habría de conducir sus destinos” (Zuluaga, et al., 2002, p. 18)

La idea configuró el sistema educativo moderno, en la medida en que se partió del papel trascendental de la educación en la familia y la escuela, estas dos instituciones desempeñarían la función formativa de la sociedad, pues: “De la educación que se les diera y en general de la atención que se les prestara, dependía el tipo de personas adultas que resultarían después” (Zuluaga, et al., 2002, p.18). Es así, como la escuela se convierte en un dispositivo que permitirá corregir y prevenir los peligros a los que se veían enfrentados los niños dentro del fenómeno de la urbanización.

Desde esta perspectiva los niños de la calle serán tratados con “mimos”, con caridad, consideración y compasión, a diferencia de los niños que cuentan con un hogar constituido, quienes serán corregidos desde pequeños debido a lo “caprichosos” que podrían llegar a ser:

“[...] esta diferencia juega un papel estratégico, pues desde allí se pensará la pobreza, su naturaleza, sus problemas, su tipología y sus características, como una manera de definir el papel de la educación y en general como una manera de ejercer el gobierno de la población” (Zuluaga, et al., 2002, p.20).

Estos imaginarios se sustentan en una serie de prácticas sociales que le dan materialidad y existencia histórica al concepto de infancia, dichas prácticas son las caritativas, las jurídicas, las médicas, las pedagógicas y las sociológicas, lo que permite a su vez la creación de una serie de estrategias sociales y políticas que logran institucionalizar la infancia y configurar el estado moderno.

Las prácticas sociales enfocadas en la **caridad**, tienen como base una mirada cristiana (1907), en la que se reconoce la infancia como un estadio de la vida que debía ser cuidado por los adultos, protegido por medio de la caridad, la misericordia, la piedad y la filantropía, al tiempo, no era una obligación del Estado sino un asunto de misericordia y compasión, este enfoque permitió el surgimiento de instituciones como: El asilo para niños ciegos y sordomudos de la congregación de las hijas de la sabiduría, Los hermanos hospitalarios de San Juan de Dios y los hospicios.

Incluso las mujeres de la alta sociedad cocían vestidos para regalar en Navidad a los niños pobres, mientras tomaban el té, ellos merecían su compasión debido a la fatalidad y pobreza en la que habían caído sus familiares; además, se consideraba que:

“Para realizar los programas de asistencia y acción social con la infancia, no se necesita preparación intelectual; se requiere, sí, la inteligencia y la cultura suficientes para comprender la magnitud de la obra y valor para ejecutarla, buena voluntad, abnegación, espíritu de sacrificio, y mucho amor al prójimo” (Zuluaga, et al., 2002, p. 22).

Las prácticas **jurídicas** (1920), reconocen que el nacimiento de la infancia urbana tiene que ver con un nuevo modo de ser niño: el menor delincuente, quien se convertirá desde la perspectiva del Derecho, en objeto de atención y control, esta mirada a diferencia de la anterior, encamina acciones policiales cuyo punto de partida es el castigo, por ello, las prácticas Jurídicas practican un “tratamiento educativo”, pensando en la infancia como un estado susceptible de corrección:

“El fallo del juzgado debe ser considerado como un proceso educativo y no como una condena criminal [...] pues esta ley debe interpretarse en la forma más conveniente para el estado físico y moral de los menores” (Zuluaga, et al., 2002, p.25).

Surge así un nuevo sujeto o profesional del Derecho, el Juez de Menores, así como nuevos discursos e instituciones que actuarán sobre la infancia, como las Casas de Reforma y Corrección, a cargo de comunidades religiosas, para lograr la educación moral y el aprendizaje de oficios, sin dejar de lado las condiciones de higiene y salubridad, dinámica que fue reglamentada por el Gobierno Nacional, que brindaba las condiciones para adecuarlas como casas de educación y no como presidios.

Las prácticas **médicas** (1937), importantes durante la época, fueron uno de los puntos de partida en las discusiones sobre las mejores alternativas para resolver el problema de los niños de la calle, así surgen los profesionales y las instituciones que permitirían la atención de dicha población, como: Hospicio de Sibaté, Escuela de Oficios Domésticos, el Asilo de San José, el Hospicio de Bogotá y la Sección de Oriente, esta última creada en condiciones rurales que permitían a niños y niñas desarrollar habilidades y costumbres propias de la vida campesina.

A partir de dichas acciones la infancia fue convirtiéndose progresivamente en objeto de atención del Estado; en 1940 se creó el Instituto Nacional de Puericultura para lograr la especialización y adiestramiento de personas para que trabajaran en higiene materno-infantil y profesionalizar los oficios que hasta el momento se desempeñaban por métodos empíricos desde los principios de la caridad y la asistencia social informal; de esta manera, se pretendía mejorar las prácticas y uniformar los métodos desde la asistencia y dirección técnica del Estado y tomar el control directo de la población Infantil.

Las prácticas **pedagógicas** durante este período estuvieron influenciadas por teorías biológicas y evolucionistas; la inteligencia de los individuos, según las creencias de la época, dependía de dos factores: la herencia y el contexto, por esto la tarea de educar consistía en adaptar el sujeto a las condiciones del medio y prepararlo para actuar frente a los cambios futuros que demandaban las transformaciones de la ciencia y la industria.

Las ciencias que apoyaron la pedagogía en su tarea de conocer a profundidad el niño y encontrar los métodos y procedimientos adecuados para su educación, fueron la antropología, la psicología y la biología, es así como tomó fuerza la antropometría general, que consistía en las observaciones, mediciones y cálculos sistematizados para determinar la evolución física de los escolares.

Las prácticas **sociológicas** (1940), permitieron el manejo de estadísticas y variables que intentaban construir una mirada “objetiva” sobre la situación de la infancia y formular a partir de ellas las soluciones más acertadas, aspecto que indica la transición hacia otra época; al respecto, se puede considerar que los aportes más significativos son:

“Desde este discurso se criticaba la mirada caritativa y la mirada romántica [...] por considerarlas herencia colonial e ineficaces para solucionar el problema. Se propendía así por la intervención sistemática del Estado para que dejara de ser un problema de buena voluntad de la ciudadanía. La infancia se convirtió, entonces, en un asunto de estadísticas y pasó a ser un problema social que había que enfrentar y solucionar a través de programas estatales que lo erradicaran desde sus causas mismas” (Zuluaga, et al., 2002, p. 36).

Esta visión hizo más compleja la mirada sobre la infancia y permitió que los sociólogos infantiles construyeran otro tipo de explicaciones frente a la situación de los niños de la calle, relacionadas con: el hacinamiento en los hogares, la escasez de ingresos económicos, la relación entre el alto costo de vida y bajo jornal, la salida de la mujer a trabajar dejando a sus hijos solos y la escasez de escuelas primarias; el “dar limosna, el chupadito y los mandados, acompañado ello por el cine barato y la libre entrada a los mismos, contribuyen en no poco al fomento de la vagancia y en el abandono infantil” (Zuluaga, et al., 2002, p.40). Además, se hizo una crítica de las instituciones encargadas hasta el momento este problema, reconociendo que:

“El asilo no sólo es un fracaso humano y socialmente hablando, sino que además de perjudicar al niño, es para la sociedad un criadero de parásitos. El niño forma su personalidad, pasiva, taimada, torcida, con el continuo vivir acuartelado, sin derecho a iniciativa ni a ponerse en contacto con la realidad del mundo y de sus problemas. Sobre el menor pesa un estigma,

“asilado”... y se le forma un complejo que raramente logra arrancar en su vida futura (Zuluaga, et al., 2002, p. 41).

Las situaciones mencionadas desde este enfoque permitieron hablar de la responsabilidad social del Estado frente a los desafíos del desarrollo, y reconocer que las causas de las problemáticas de la infancia no eran la descomposición social de la familia, la situación económica de los padres o la paternidad irresponsable; por el contrario, la causa era el abandono social, la falta de vigilancia y la negligencia de las autoridades, convirtiendo así el asunto en un tema del Estado.

A partir de la década de los 50 del siglo XX, la educación pasó de una dirección religiosa a estar bajo la orientación laica. A mediados del siglo, el partido Liberal retomó el poder y planteó un fortalecimiento administrativo y político del Estado (Muñoz y Pachón, 1996). Además, la reforma fiscal aseguró una recolección de impuestos y la disposición de presupuestos para que fuesen aplicados a programas de desarrollo económicos, administrativos y sociales, como los educativos. A pesar de ello, el Estado no era autosuficiente, sus recursos económicos eran limitados y tenía que apoyarse en aportes de la caridad pública, y entidades extranjeras e internacionales apoyaron sus acciones y las de las instituciones caritativas. En cuanto a las concepciones de infancia:

“El niño era un ser con naturaleza propia, que tenía características especiales que merecía fueran reconocidas, y no simplemente un ser que había que transformar rápidamente en adulto. Esto hizo que el trato con el niño cambiara: de un trato autoritario y disciplinario se pasó a un trato abierto, democrático, prudente y dulce, con lo cual se esperaba que el niño encontrara un espacio dónde expresarse” (Álzate, 2003, p. 67).

Los diversos cambios sociodemográficos incidieron en las representaciones de la infancia y en las relaciones que se establecían con ella, vinculadas con la caída de la tasa de natalidad, el interés de reducir el número de hijos, el nuevo rol de la mujer en la sociedad, así como las crisis, rupturas y recomposiciones de la familia (Casas, 1998).

El concepto de infancia continúa transformándose, dando paso a una mirada en la que la ciencia llegó a ser la portadora de sentido, definiéndolo y caracterizándolo; es así como los estudios psicológicos y psicoanalíticos empiezan a introducir nuevas terminologías y maneras de comprender la especificidad infantil, reconociendo que los logros o problemáticas evidenciadas durante esta etapa dependían en gran medida del contexto o ambiente que los circundaba.

Walkerdine (2000), resulta útil para presentar el concepto de infancia en el mundo post moderno; realiza un análisis frente a los relatos de la psicología evolutiva en la producción y configuración reales del “niño” y el “desarrollo”, basándose en los postulados de Foucault sobre la microfísica del poder, quien comprende la psicología como una de las ciencias de lo social implícita en la producción de formas modernas de Gobierno.

“La aparición de las ciencias de lo social en un período histórico concreto de Europa occidental, en el que hacían falta nuevas formas de gobierno para dirigir las poblaciones [...] Trata de mostrar la conveniencia de entender esas ciencias en relación con la necesidad de crear técnicas nuevas de dirección del sujeto, de la mente o, como dice Nikolas Rose (1990), del alma” (Walkerdine, 2000, p. 85).

En este sentido, la psicología evolutiva ha sido considerada por los posmodernos como una de las grandes “meta-narraciones de la ciencia”, sin embargo, en 1980 los post-estructuralistas comenzaron a cuestionar la existencia de objetos tales como “la infancia” y el “desarrollo”, al poner en tela de juicio las “reivindicaciones de la verdad”, es decir, la epistemología sobre la que se construyeron esos objetos. Es desde esta perspectiva que Aries (1973), afirma que la categoría de infancia aparece hasta el principio de la escolarización obligatoria y desde el enfoque de Foucault se plantea que:

“La aparición de la escolarización obligatoria en la regulación y el gobierno de la población. La doble amenaza de la criminalidad y la pobreza (Jones y Williamson, 1979) fue suficiente para proponer la escolarización como un intento de crear una mano de obra complaciente y dócil, una mano de obra a la que habría que inculcarle los hábitos de laboriosidad” (Walkerdine, 2000, p. 86).

Entonces, la psicología evolutiva se basa en la creación de un objeto de estudio “el niño en desarrollo”, con una finalidad particular y en unas circunstancias históricas, sociales y políticas muy concretas; con respecto a los postulados de Foucault, ésta no sólo puede producir la verdad sino que tiene “efectos reales”, es decir, que se produce algo real a partir de una ficción que le da validez desde las prácticas de producción, en donde la escuela podría haberse convertido en el lugar en el que se creará el objeto “niño en desarrollo”.

La liberación de la pedagogía de 1960 y 1970 permite reconocer cómo la regulación se convierte en autorregulación, en la medida en que todo acto de la infancia será susceptible de medición o examen científico; no sólo sus aprendizajes sino las actitudes y sus acciones, van a ser observadas con el fin de determinar el desarrollo normal de acuerdo al plan, de lo contrario, habría que corregir todo desarrollo anormal y patológico que presente: “El “niño”, más libre, en apariencia, que en ningún otro momento de la historia, libre conforme a su naturaleza, está, en realidad, más dirigido y regulado que en cualquier otro momento anterior (Rose, 1985)”.

La especificidad extrema del desarrollo oculta otras narraciones que no son legitimadas por el relato mayor, además, se encarga, a partir de las prácticas psicopedagógicas, de la producción y regulación de los sujetos, en este sentido, existe una relación entre la subjetivación (la creación de sujeto) y la subjetividad (la condición de ser un sujeto).

Desde esta mirada, los sujetos se producen en las prácticas, que al tiempo tienen un carácter discursivo y material; retomando los postulados de Walkerdine (2002), para lograr analizar este hecho es necesario tener en cuenta aquellos aspectos que están fuera del marco de referencia de la explicación evolutiva. Para indagar cómo se crean y sitúan los sujetos en dichas prácticas, resulta fundamental analizar las relaciones de significación que regulan las prácticas, cuáles son los discursos que constituyen a los sujetos y cómo influyen en la inversión emocional que éstos realizan.

“Los sujetos se crean en situaciones múltiples y, con frecuencia, contradictorias, en unas prácticas materiales y discursivas en las que los aparatos de reglamentación se convierten en

aparentes técnicas de autoproducción. Como estas autoproducciones están imbuidas de fantasía, no podemos separar algo así como “las experiencias de la clase trabajadora” (Walkerdine, 2000, p 103).

Se debe reconocer que toda subjetividad se produce en condiciones específicas, proceso en el que construye sus propias pautas de defensa y, en este sentido, sus propias pautas de supervivencia.

3.1.2. Surgimiento de la concepción de Primera Infancia desde un Marco Político

Entre la década de 1970 y 1980 los gobiernos desarrollaron estudios e investigaciones sociales que produjeron cambios en la estructura administrativa de los países, creando de esta manera direcciones de educación inicial e interesándose por la cobertura formal, generando trabajos específicos como el seguimiento de experiencias, el trabajo con la familia y la integración intersectorial, especialmente entre educación y salud (Fujimoto, 2010).

Entre 1989 y 1995, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración de Jomtien (1990) y la Cumbre de las Américas de la OEA (1994), establecieron acuerdos mundiales que otorgaron prioridad a la infancia, la familia y las necesidades de erradicar la pobreza. Por consiguiente, los gobiernos aprobaron leyes y planes nacionales sobre derechos y educación de los niños y la familia. Así mismo, se dieron a conocer investigaciones científicas que dieron importancia a los tres primeros años del niño y su papel preventivo en el desarrollo humano.

Durante el período de 1996 a 1999 cobra mayor relevancia la ampliación de cobertura (0 a 6 años); por esto muchos países se encargaron de construir e implementar políticas sociales que permitieran la atención de la niñez en sus primeros años de vida. Esto generó diferentes modalidades de atención escolarizada y no escolarizada. Como consecuencia, en el año 2000, las leyes nacionales de educación vincularon el nivel de educación inicial preescolar, infantil y parvularia.

Entre 2000 y 2007, los compromisos políticos reconocieron que para mejorar la calidad de vida de la primera infancia es necesario trabajar desde las poblaciones vulnerables y reiteraron la importancia de la inversión pública en el desarrollo infantil temprano, por su rentabilidad a favor de los presupuestos establecidos por el gobierno. Para que esto se pueda llevar a cabo, se considera preciso incluir a la familia desde la etapa de gestación, capacitar agentes educativos, evaluar competencias de los niños, los programas y las políticas. Desde esta perspectiva, en Colombia:

“[...] la primera infancia es una etapa del ciclo vital del ser humano, que comprende desde la gestación y hasta los 5 años. Es la etapa en la cual las niñas y los niños sientan las bases para el desarrollo de sus capacidades, habilidades y potencialidades” (Durán, 2007, p. 299).

Por esto, surge en el 2010 como política pública la: Estrategia Nacional de Atención Integral a la primera infancia “De cero a Siempre”.

3.2. Política pública

Hablar de política pública implica una propiedad particular: “es de todos y de nadie al mismo tiempo”, su misma definición, de difícil comprensión, responde a su carácter interdisciplinario, que obedece a amplios estudios realizados en diversos campos intelectuales en torno a su aplicación y análisis, entre los que se destaca la aproximación que opera desde la interpretación de discursos, sus sentidos, la problemática histórica, conceptual y contextual. Para el presente estudio se hará referencia a la posibilidad de análisis en términos de sus sentidos, a la luz del discurso del gobierno de poblaciones y específicamente la gubernamentalidad¹.

Sin embargo, es importante destacar primero que la política pública se puede referir a lo público y sus problemas (Dewey, 1927). Ésta expone la manera en que se

¹ Parte de la multiplicidad de prácticas dotadas de racionalidades particulares [...] que trata de develar la historia de las practicas gubernamentales, esto es, las prácticas de gobierno, preguntándose por la emergencia histórica de un conjunto de prácticas, racionalidades y tecnologías de gobierno, y luego por el modo en que esa multiplicidad se centraliza en un sólo aparato: el estado moderno (Castro Gomez, 2010).

construyen, definen, problemas o cuestiones y la manera como llega a la agenda de lo político, así mismo puede referirse a quién obtiene qué, cuándo y cómo (Roth Deubel, 2003). Además, como plantea Parson (2007): “las políticas públicas modifican el entorno en que se aplican”, es decir inciden en él, en una relación permanente de intercambio.

“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth Deubel, 2003, p.6).

La política pública es un fenómeno “complejo” que se extiende en el tiempo y se materializa en su formulación, en la agendación y en la evaluación, y que, por supuesto, lleva implícita una acción de cambio en su implementación; por otro lado, es el pacto o el “acuerdo” público-privado que trasciende la mera decisión. Entonces, el análisis de la definición de política pública tiene su punto de partida en lo que se comprende como lo “público” y lo “político”.

Ambas cuestiones están relacionadas desde sus orígenes, lo público como el espacio o ámbito en el que se concreta lo político y lo político como aquello que se ocupa de lo público; lo público como diferente a lo privado se presenta desde el legado romano, que ya usaba esta dicotomía con los términos *res priva* y *res publica*, para definir el campo de interdependencia de ambas áreas, los griegos utilizaron el termino *polis*, planteado por Aristóteles, para representar la forma superior de asociación humana, que resuelve la tensión entre los dos conceptos (Parson, 2007).

Desde el campo económico, las tensiones entre política, lo público y lo privado, encuentran su resolución en la idea del mercado; al respecto, González (2004), afirma que la economía entiende lo público desde la adquisición de un “bien” que tiene su tránsito de la elección individual a la colectiva, ello es el “bien” que permea

todos los campos de la vida social; este sentido es la base para argumentar que el libre funcionamiento de la elección y la libertad individual fomentan los intereses de los individuos como “bien”, y en ello reside el bienestar público (Parson, 2007).

Lo político se configura como el margen de acción desde lo que la sociedad conciba como público, ya que todo bien público implicaría una acción colectiva que no necesariamente restringe las formas de producción y provisión de los bienes públicos; sin embargo, las acciones del Estado estarán supeditadas al principio rector de lo público (González, 2004); en la medida que el Estado se reconocerá como activo, supliendo las demandas a partir de “servicios públicos” que marcarían una clara diferencia entre lo privado y lo público, en cuanto el Estado interviene en las decisiones que afectarán la provisión y regulación de los bienes públicos.

Desde esta perspectiva, la economía plantea el estado de bienestar o keynesianismo, un nuevo orden o equilibrio de intereses que parte de las diferencias entre los bienes del mercado y los bienes públicos, en tanto estos últimos no deberían entrar en la lógica del mercado, ya que las personas que no cuenten con capital económico no podrían acceder a estos servicios, afectándose su dinámica social y los procesos de desarrollo dentro del sistema social, político y económico de un país; actualmente no existe diferencia entre estos dos bienes, el concepto de privatización se ha insertado en lo público debido al proceso de descentralización (Martinez Boom, 2004).

En el modelo de bienestar, la presencia, intervención y regulación del Estado era “total”, en él se buscaba un crecimiento y bienestar interno, por esto existía un respeto por los conceptos propios de los bienes públicos como el de la educación, la salud o la vivienda; el concepto de hegemonía del mercado sobre el bienestar social, incerta un nuevo entendimiento de los bienes públicos y un compromiso sobre los Derechos Humanos en favor del modelo de acumulación de capital (Martinez Boom, 2004).

Este nuevo orden social marca el cambio de la noción de lo público y por ende de las políticas, que ya no se se refieren a un término preciso, es por esto que Parson señala que “una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar (2003, p. 47)”.

Por su parte, la política se entiende como el arte de gobernar y tratar de organizar la acción del Estado por medio de cambios, es pues una acción organizada, propositiva, intencional o planeada, esto supone lo político no sólo como acción del Estado, sino como un hecho en movimiento cuyo origen es la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, una acción con sentido. A propósito, Aguilar (1992), señala que:

“La palabra "política" (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de "política gubernamental", "política empresarial" o "mi propia política", con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos” (p. 43)”.

Es decir, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores (Aguilar Villanueva, 1992); toda organización puede generar una política, una acción de cambio frente a una problemática, suceso o evento.

Por su parte, Parson (2007), señala que el carácter político radica en el momento de la aplicación o implementación de las políticas, es decir, una política ofrece una manera de acción de la burocracia en aras de la solución o conocimiento de una problemática, convirtiéndose en la racionalidad del Estado que busca ser legitimada por la sociedad.

Según Luis Aguilar Villanueva (1992), “la política se entiende como ciencia y arte de gobernar, trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses. Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido, un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores”. La política también es una actividad de comunicación pública, en tanto

lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas y éstas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas.

Ahora bien, lo público hace referencia al principio del libre acceso, la transparencia y apertura, guarda una íntima relación con el pueblo y lo común del pueblo o sociedad; se relaciona con las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales. El concepto de bienestar público se entiende como su complemento, y puede ser comprendido como el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de males privados y públicos, que los miembros de una sociedad producen y consumen.

Como señala Aguilar (1992), la política es resultado de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes; entonces, la política pública es: “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

En este sentido, Pallares (1988), señala que: “las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo”; así, tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, en reglas y acciones cuyo objetivo es resolver y dar respuesta a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como “agregar demandas”, de forma tal que, al final, las soluciones encontradas permitan coexistencia a pesar de las diferencias.

Según Andre Roth, las políticas públicas existen “siempre y cuando las instituciones estatales asuman total y parcialmente la tarea de alcanzar los objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2007). De la misma manera, Vargas (2007), define que la política pública es:

“El conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables [...] no se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales” (Vargas, 2007).

Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas. Es por ello que resulta importante analizar si las políticas públicas han sido realmente un instrumento para la resolución de problemáticas de las comunidades o grupos.

La política pública se asimila al concepto de *policy* que está relacionado con los *outputs*, es decir, la acción pública. No se puede hablar de política pública si la intencionalidad no se concreta en la realidad. Una política pública se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. (CIDER, 1998)

Bajo estos argumentos se podría entender la política pública, a la luz de la teoría del gobierno de poblaciones, como una tecnología de gobierno que busca dirigir de un modo eficaz la capacidad de acción, entendida como la libertad de aquellas personas que deben ser gobernadas; los objetivos de gobierno son asumidos como suyos por los gobernados y son dados desde el exterior, en este sentido:

“La tecnología de gobierno se ubica en una zona de contacto entre dos familias tecnológicas distintas: aquellas que determinan la conducta de los sujetos (sujeción) y aquella que permite a los sujetos dirigir autónomamente su propia conducta (sujetivación)” (Foucault, citado por Castro, 2010).

El planteamiento de dichos objetivos obedece al uso de una racionalidad operativa que deviene de unos intereses por “sujetar” la conducta o “des-sujetarla”, siempre y cuando se cuente con la voluntad de quienes son gobernados, o lo que denominó Foucault (2006, p. 28-29), como “condiciones de aceptabilidad”. Para que una política

pública logre su legitimidad necesita de la aceptación de la población mayoritaria, pero al tiempo ayuda a mantener unos estados de inequidad tenidos como “racionales” (Castro Gómez, 2010), los cuales se conservan ya que el gobierno ejerce su acción mediante ideas o agendas ideológicas, mediante los deseos, aspiraciones y creencias de las personas (Castro Gómez, 2010), e incluso desde la dominación del cuerpo, *molecularidad*², es decir que se cultiva el deseo de vivir mejor o progresar mediante unos juegos de producción y consumo.

El conjunto de técnicas de subjetivación es capaz de crear un modo de vida, una forma de concretar y vivir en el mundo, haciendo de las políticas públicas una forma de acción de la burocracia que a su vez moviliza al Gobierno, en aras de la solución o conocimiento de una problemática, a través de la racionalidad de acciones; es una estrategia o tecnología de gobierno, entendiendo la racionalidad como la elección de medios más eficaces para obtener éxito.

Así, el problema de la conducción de la conducta se pone en el centro de la gubernamentalidad, pues está realizada por instancias exteriores al sujeto o por el sujeto mismo, el poder es visto como un: “juego de acciones sobre acciones” y ya no como un conjunto de relaciones de dominación, sino desde la gestión del “capital humano” mediante la creación de un *milieu* (gobierno a distancia) en el que son los propios sujetos quienes se comportan como “empresarios de sí mismos”.

3.3. La Gestión en la educación: una práctica de la Gubernamentalidad

A lo largo de este apartado se verán los conceptos de gestión, gestión en la educación y cómo está compuesta por conceptos que, desde la economía, han logrado permearla. Empezaremos describiendo una mirada histórica, seguida por las diferentes nociones de gestión educativa y, finalmente, encontraremos a Silvia Grinberg (2008), quien desarrolla el concepto de gestión desde la mirada de la gubernamentalidad y el control de poblaciones.

² “A diferencia de las disciplinas, que se dirigen al aumento de las fuerzas organizadas del cuerpo, el Gobierno se interesa más por los flujos tales como la memoria, el deseo, la atención y la voluntad” (Castro Gomez, 2010).

3.3.1. Planteamientos básicos de la Gestión

Una primera aproximación al término de gestión permite observar que se relaciona con el *management*, palabra anglosajona que traduce dirección, organización y gerencia. La idea de la movilización de las personas en una organización hacia ciertos objetivos determinados, es una de las que han marcado el final de siglo XX y lo seguirá haciendo durante el siglo XXI, por esto, el tema central de la teoría de la gestión es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización.

Sin embargo, la gestión como un conjunto de ideas más estructuradas es reciente, sus precursores se remontan a la mitad del siglo XX, con los aportes de sociólogos, administradores y psicólogos, entre los que se destacan Max Weber, quien estudió la organización del trabajo como un fenómeno burocrático y el estudio de la organización como un proceso racionalizador en el que se ajustan los medios con los fines de la organización.

Un segundo aporte al crecimiento en la conceptualización de la gestión, fue realizado por el administrador Frederick Taylor (citado por Cassasus, 2000), quien desarrolló la idea de la gestión científica, al considerar, por una parte, que la motivación laboral es generada por el interés económico y, por otra, que el proceso del trabajo podría ser racionalizado por los administradores.

Henry Fayol (citado por Cassasus, 2000) planteó tres aspectos fundamentales en el modelo administrativo: la división del trabajo, la aplicación de un proceso administrativo y la formulación de unos criterios técnicos orientados a la función administrativa. Mientras que Elton Mayo centró su interés en las motivaciones no económicas, dando origen a la escuela de relaciones humanas.

Posteriormente, de la mano de Parsons, Bertalanffy y Luhman (citado por Cassasus, 2000), se genera la visión sistémica de la organización, que la considera como un

subsistema cuyo punto central son las metas, pues constituyen las funciones de la organización dentro de la sociedad. Todos ellos cuestionaron las motivaciones de las personas en su lugar de trabajo y los mecanismos que podrían impulsar una mejora en su comportamiento. Así, sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX, se puede hablar propiamente de la gestión como campo disciplinario estructurado, en el que se puede distinguir algunas corrientes, que se retomaran más adelante.

3.3.1.1. La definición del término Gestión

Existen diferentes concepciones acerca de la gestión según sea el objeto del cual se ocupa y los procesos involucrados. Por una parte, la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de recursos, los objetivos; por otra parte, existen otras definiciones cuyo énfasis está centrado en la interacción entre personas. Para el presente análisis, la gestión se planteará y enfocará a la educación, a pesar de ser un concepto que proviene de la economía.

La gestión como tal, nace del desarrollo o evolución natural de la administración como disciplina social que está sujeta a los cambios del mundo, del ser humano, y del entorno económico, político, social, cultural y tecnológico. Desde la perspectiva de una visión focalizada en la movilización de recursos, la gestión es “una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente y los objetivos superiores de la organización” (Cassasus, 2000).

Ahora bien, desde una visión centrada en la supervivencia de una organización, la gestión es concebida como: “La generación y manutención de recursos y procesos de una organización para que ocurra lo que se ha decidido que ocurra”; mientras que si se considera desde la perspectiva de la interacción de los miembros de la misma, en la que las personas actúan en función de la representación que tienen del contexto en

el cual operan, es: “la capacidad de articular representaciones mentales de los miembros de una organización” (Cassasus, 2000).

El concepto de gestión se ha construido a lo largo de diferentes períodos y está enmarcado en el desarrollo de la administración, incorporando diversos enfoques en los que resulta fundamental la participación de los sujetos para alcanzar los objetivos de una organización. Cabe aclarar que en América Latina, los modelos de desarrollo económico y social han influido en la concepción y modos de actuación de la gestión.

La gestión tiene que ver con la gobernabilidad y ésta con los nuevos balances e integraciones necesarias entre lo técnico y lo político en educación: sólo mediante este reposicionamiento estratégico de las prácticas de dirección de las organizaciones educativas puede hablarse de gestión. También tiene que ver con los problemas frente a la resolución de conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y lo rutinario, en cada función específica, y la necesidad de generar y ampliar los desempeños para la calidad educativa.

Gestionar no es exclusivamente administrar (o “gerenciar”), u organizar, ni mucho menos conducir (en sus sentidos autocrático, carismático, paternalista, etc.) Huergo, (2010). Tampoco es algo que siga la lógica de las “recetas”, tantas veces relacionada con el marketing estratégico o la producción de imagen corporativa.

“Por eso, gestionar es más que conducir. La acción de gestionar atraviesa a toda la institución en sus relaciones inmediatas, en la coordinación interna, en las maneras de establecer o de frustrar lazos de trabajo, comunidades de trabajo, en la selección de determinados medios, en el conjunto de opciones que se adoptan a la hora de interactuar con otras instituciones. No es sólo conducción o dirección, aunque las implique. Es coordinación de procesos de trabajo en el marco de una organización, donde se dan roles y tareas diferenciadas que, en principio, pueden ser articuladas generando niveles de gestión, detallando aquellos procesos que son susceptibles de ser evaluados, controlados, ejecutados a su vez los instrumentos propuestos para este fin [...] pensar y realizar la gestión es un desafío de cada momento, [ya que las condiciones son cambiantes] [...] las coordenadas de las realidades en las que nos movemos y, al mismo tiempo,

nosotros (como instituciones o como personas) somos partícipes de esas transformaciones de los escenarios sociales dentro de los cuales actuamos”. (Cassasus, 2000)

De esta forma aparece lo que Huergo (2010) denomina el “desafío de gestionar”, en cuanto a que implica una actuación creativa capaz de gestar procesos colectivos y adoptar una actitud histórica y analítica: es decir, el pasado nunca puede repetirse (sino sólo como farsa, decía Marx) y el futuro como imagen nunca debe llevarnos a negar las condiciones del presente; *Gestionar* se trata de producir procesos colectivos a partir de las situaciones y las condiciones vividas, que tienen un sentido histórico.

En este sentido, Claudia Villamayor y Ernesto Lamas afirman que “gestionar es una acción integral, un proceso de trabajo y organización en el que se coordinan diferentes miradas, perspectivas y esfuerzos, para avanzar eficazmente hacia objetivos asumidos institucionalmente y que desea fueran adoptados de manera participativa y democrática. Gestionar implica una articulación de procesos y resultados, también corresponsabilidad y cogestión en la toma de decisiones”. (Citados por Casasus, 2000)

Gestionar también implica la forma en que un grupo de personas establece objetivos comunes, organiza, articula y proyecta las fuerzas, los recursos humanos, técnicos y económicos. Esto quiere decir que el proceso de gestión no debe apuntar a la negación o aplanamiento de diferencias, o al acallamiento de conflictos; sino que necesariamente debe articularlos, construyendo procesos colectivos, donde lo “colectivo” no es lo homogéneo, sino una plataforma y un horizonte común, una trama de diferencias articuladas en una concreción social.

Lo ello significa el reconocimiento y la producción de una cultura colectiva, organizacional o institucional. Sin embargo, la gestión involucra también una concepción y una práctica respecto del poder, de la administración y la circulación de

éstos y de las formas de construir consensos y hegemonías, dentro de una determinada organización o institución.

Por otra parte, Arie de Geus (1988), concibe la gestión como: “un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilos, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno”. Su definición destaca el aprendizaje como proceso y como resultado de la acción de las personas en una organización. A partir del aprendizaje, las organizaciones, incluyendo las educativas, reflexionan para mejorar diversas características y responder a las exigencias de su entorno interno y externo. Así, la gestión y la educación tienen puntos de encuentro y se ayudan para enriquecer sus teorías, modelos y prácticas; es en este contexto en el que se configura la gestión educativa como objeto de estudio y de reflexión.

3.3.2. Gestión educativa

La gestión educativa es una disciplina teórico-práctica reciente, desarrollada en Estados Unidos y el Reino Unido durante los años 1970, para los 1980 hace su aparición en América Latina. Está influenciada y mediada por el discurso de las políticas educativas y por su aplicación en los diferentes ámbitos locales, nacionales y regionales; es en este contexto que su quehacer toma sentido, desde la dimensión política que direcciona su labor.

En la década de 1970, la gestión se veía a partir de dos procesos desintegrados: la planificación y la administración. La primera se encargaba de fijar objetivos, diseñar planes, y de la pedagogía; en la segunda, los administradores se encargaban de ejecutar las acciones planteadas por los primeros, que serían los docentes. Estos dos procesos estuvieron separados, pero actualmente ambos procesos, planificación y administración, se articulan en la gestión dejando de lado la dicotomía en los sistemas educativos. Al respecto, Pozner (2000), menciona los diferentes términos usados para hablar de gestión:

“[...] piloteo de organizaciones, innovación, exploración y explotación de lo posible, mejora continua, profesionalización de las acciones educativas, identificación de fortalezas y dificultades, pensamiento útil para la acción, reflexión para la decisión, liderazgo pedagógico, visión de futuro, comunicación y aprendizaje, estrategias, punto de apalancamiento, y construcción de redes; Todos estos elementos tienen que ver al hablar de una gestión educativa” (p.10).

Entre 1980 y 1990 comienza el proceso de globalización y con éste la apertura de los mercados, causando cambios políticos, económicos, sociales, administrativos y diversas transformaciones en el Estado, organizaciones públicas, privadas y en el sector educativo. A pesar de las diversas opiniones sobre la gestión educativa, resulta conveniente retomar los postulados de Pilar Pozner (2000), pues trascienden la mirada empresarial, para enfocarse en el cambio desde lo educativo, dando importancia a la pedagogía en los procesos de gestión; al respecto, Pozner (2000) afirma:

“La gestión educativa sólo puede ser entendida como nueva forma de comprender y conducir la organización escolar, en la medida en que se reconozca como uno de sus fundamentos el cálculo estratégico situacional; y, más aún, sólo en la medida en que éste preceda, presida y acompañe esa acción educativa de tal modo que, en la labor cotidiana de la enseñanza, llegue a ser un proceso práctico generador de decisiones y comunicaciones específicas” (p.10).

En este sentido, el rol del docente y del directivo docente no solamente debe ser el de ejecutor, sino que desde su conocimiento y acción, ética y eficacia, debe apropiarse de las políticas y de la administración de los procesos que tienden al mejoramiento continuo de las prácticas educativas; al tiempo, su compromiso gira alrededor de la exploración y explotación de todas las posibilidades y de la innovación permanente de las prácticas educativas como proceso sistemático.

Entonces, el docente y el directivo docente tienen también un papel en los problemas y la resolución de conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y lo rutinario, en cada función específica, y deben atender la necesidad

de generar y ampliar los desempeños para la calidad educativa. Además, deben abandonar aproximaciones simples para asumir la complejidad, revisar las conceptualizaciones sobre las organizaciones educativas como entidades cerradas, para pensarlas e imaginarlas como ciclos abiertos de acción que desplieguen procesos encadenados, de acción y finalidad, en relación con su entorno, y siempre con restricciones a considerar.

Gestión Educativa también se refiere a la consideración de la incertidumbre causada por los cambios de los contextos de intervención, la atención frente al problema de considerar a los docentes y funcionarios como meros ejecutores, cuando en realidad son actores que toman decisiones permanentemente; de esta forma, está relacionada con incertidumbre, tensiones, ambigüedades y conflictos inevitables.

Por lo tanto, gestionar no se trata sólo de efectuar un plan o de planificar actividades sobre el papel, sino de articular los procesos teóricos y prácticos para recuperar el sentido y la razón de ser de la gobernabilidad, del mejoramiento continuo de la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación para todos, de todos los niveles del sistema educativo: los equipos docentes y las instituciones educativas, las aulas, los procesos de enseñanza y aprendizaje, y los gestores educativos. La gestión educativa se entrelaza con la idea del fortalecimiento, la integración y la retroalimentación del sistema:

“[...] supone la interdependencia de: a) Una multidisciplinariedad de saberes pedagógicos, gerenciales y sociales; b) Prácticas de aula, de dirección, de inspección, de evaluación y de gobierno; c) Juicios de valor integrados en las decisiones técnicas; d) Principios útiles para la acción; múltiples actores, en múltiples espacios de acción; f) Temporalidades diversas, personales, grupales y sociales superpuestas y/o articuladas” (Pozner, 2010, p.10).

3.3.2.1. Señas de identidad de la Educación Estratégica

Centralidad de lo pedagógico

La diferencia entre administración y gestión está relacionada con la comprensión y el tratamiento de las unidades y las problemáticas educativas, por esto, los modelos de administración escolar resultan insuficientes para trabajar sobre estos problemas en el contexto de sociedades cada vez más complejas, diferenciadas y exigentes de calidad y pertinencia educativa. En donde se evidencia que las formas rutinarias, formales y rígidas con que se han tratado las situaciones educativas, han generado diferentes opciones de trabajo en gestión que comparten una idea: la comprensión de las escuelas como unidad de organización clave de los sistemas educativos (Pozner, 2000).

Componentes de la Gestión Educativa

Pozner (2000), sostiene que la gestión educativa puede integrarse en tres claves: reflexión, decisión y liderazgo. La gestión educativa implica y fomenta la integración de diversos saberes, prácticas y competencias y, en este caso, implica tres componentes inseparables y fundamentales: pensamiento sistémico y estratégico, liderazgo pedagógico y aprendizaje organizacional.

Pensamiento sistémico estratégico

El principio fundamental para el pensamiento estratégico es entender qué es lo esencial y luego proponer las posibles dinámicas para alcanzar los objetivos. Dentro de este sistema son necesarias las siguientes preguntas: ¿de dónde venimos?; ¿quiénes somos?; y ¿hacia dónde vamos? Se hace imprescindible la articulación de cinco etapas de cambio para afrontar el desafío de la mejora de la calidad educativa: el diagnóstico, las alternativas identificables, los objetivos, las acciones o proyectos a

desarrollar y la evaluación. Sin del vínculo entre estas cinco etapas, lo proyectado carecería de contenido estratégico.

Liderazgo pedagógico

Para que ocurran transformaciones educativas es preciso desarrollar prácticas de liderazgo para concretar, acompañar, comunicar, motivar y educar. Como gestores:

“[...] el liderazgo es un conjunto de prácticas intencionadamente pedagógicas e innovadoras. Diversidad de prácticas que buscan facilitar, orientar, y regular procesos complejos de negociación, delegación y formación de los docentes, directivos y demás personas que se desempeñan en la educación” (Pozner, 2000, p. 16).

El desafío de la gestión es mostrar la diferencia de calidad de cambio, y de esta manera motivar a los demás para que vean el camino de la transformación como probable.

Aprendizaje organizacional

La organización debe aproximarse a una idea de ciclo de aprendizaje, lo que significa, procesos mediante los cuales los miembros adquieren, desarrollan y comparten nuevas competencias, y nuevos esquemas de observación y autoobservación. El aprendizaje se llevara a cabo siempre y cuando se abra un espacio de acción en el que se pueda diseñar e intervenir para transformar y mejorar prácticas y resultados. El aprendizaje organizacional presume el resultado de un pensamiento estratégico para el desarrollo de nuevas competencias profesionales e interpersonales.

El desempeño de los gestores educativos

De acuerdo con Pozner (2000) se espera que los gestores educativos como responsables del ámbito escolar y organizacional sean capaces de asegurar las

siguientes funciones: Analizar-Sintetizar; anticipar-proyectar; Concertar-Asociar; Decidir-Desarrollar; Comunicar-Coordinar; Liderar-Animar; y Evaluar-Reenfocar. El gestor desarrolla funciones de evaluación en etapas intermedias y finales de los diferentes proyectos. El pensamiento estratégico busca conocer y detectar los avances reales, las demoras producidas, y los cambios dados. De esta manera se retroalimenta el sistema generando procesos de innovación y transformación en el sistema educativo.

3.3.3. Gestión y política educativa de fin de Siglo

Debido a las reformas del Estado a finales del siglo XX, que involucraron por ejemplo la descentralización, se han presentado cambios en las políticas educativas que ha incidido en la forma de realizar gestión (Casassus, 2000). En los 80, la mayoría de los sistemas eran centralizados, y al inicio de la década de los 90 la transición hacia la democratización política generó un nuevo escenario social, y una demanda de democratización de la educación que a su vez afectó las políticas educativas.

La forma de percibir el cambio tiene su origen en el discurso económico y da lugar a las políticas de descentralización, que han incluido el manejo de las escuelas, la contratación de docentes, el desarrollo de proyectos educativos a nivel de establecimientos, la posibilidad de manejo financiero por parte de las escuelas y las adaptaciones curriculares a nivel local. Por lo tanto, se puede decir que la gestión educativa inicia con los procesos de descentralización, en la cual la gestión genera otros subniveles de gestión.

En América latina se presentaron problemas en la gestión educativa a partir de los 90 debido a las distintas reformas educativas centradas en la gestión, que se convirtió en el centro del problema. Las políticas de reestructuración del sistema, mediante la descentralización y la centralización, cambiaron las formas de funcionamiento del sistema educativo y se presentaron dificultades en su ejecución, provocando una

situación de desequilibrio entre la política y la práctica. Ello generó tensiones entre la dirección del sistema, la burocracia, y los representantes de la escuela.

Para Cassasus (2000), uno de los problemas más importantes es la ausencia de una concepción de educación en la gestión educativa. Aunque se supone que las dimensiones de educación y gestión están presentes, la dimensión educativa no tiene su lugar, las escuelas y su quehacer aparecen sólo como un soporte para contener los conceptos de la gestión. Es por esto que los procesos se formalizan en una serie de funciones como: la planificación, gestión financiera, gestión de recursos humanos y el vínculo con los usuarios; dichas funciones han sido aplicadas a la gestión educativa.

El siguiente problema recae sobre la influencia económica y la re-conceptualización de la educación a partir de este parámetro; en la última década, muchos de los conceptos de la educación están determinados por la economía, como eficacia, eficiencia, evaluación, productividad, competitividad, incentivos y la gestión misma. La orientación de valor de las políticas públicas ha estado dominada por los conceptos económicos.

En este punto cabe anotar la facilidad con la que se han impuesto las categorías y el lenguaje económico en la educación y la poca resistencia hacia este hecho. Esta re-conceptualización ha consolidado una nueva ideología de la educación, cuya base son los conceptos de la economía. Estos nuevos conceptos y términos poco tenían que ver con los de pedagogía, filosofía, psicología o sociología, manejados con mayor propiedad por los profesores.

Debido a esto se presenta un malentendido entre planificadores y directivos docentes encargados de ejecutar las políticas, y quienes se encuentran confundidos con la nueva terminología. Una de estas consecuencias desde el punto de vista conceptual, ha sido el establecimiento de un sistema con mundos paralelos y superpuestos entre

la política y la práctica. Lo cual quiere decir que las políticas se han caracterizado por una práctica de cumplimiento formal pero no real.

La gestión educativa además debe enfrentar inconvenientes relacionados con la divergencia de los objetivos de la gestión desde la perspectiva de la escala, es decir la unidad organizativa de la gestión que, para el caso educativo, presenta dos niveles macro y micro; gestión y escuela. Los objetivos de los dos niveles presentan diferencias.

Los sistemas de educación en América Latina tienen rasgos de descentralización y de centralización, hecho que dificulta la gestión, ya que un sistema contiene objetivos diferentes. Las orientaciones del nivel macro varían de las del micro, el primero debe responder a demandas como la productividad (competitividad internacional), contabilidad social (evaluación), y equidad (integración social); el nivel micro es diferente, es de la comunidad, sus objetivos son los aprendizajes de los alumnos y no a dar respuesta a la globalización. El nivel macro se encarga de la economía, el micro de la pedagogía. El primero requiere de una gestión administrativa vinculada a la economía y la política, el segundo demanda una gestión relacionada con la pedagogía (Casassus, 2000).

A lo anterior se suma el hecho de que la gestión enfrenta el problema de plantearse con un desfase entre la formación en gestión y las demandas de la política educativa. La educación de la pedagogía no ha dado cabida para el desarrollo de competencias de gestión, y las prácticas de gestión educativa sólo han dado paso a las actividades de administración de mantenimiento de los procesos en las escuelas. Por ello, la capacitación en gestión tiene una gran demanda en la actualidad. Sin embargo, las capacitaciones están dirigidas a los directores de las escuelas, descuidando a docentes que están realizando gestión sin contar con una formación adecuada.

Una última tensión se desarrolla entre lo que Cassasus entiende como gestión “autoritaria” y gestión “democrática”. La primera, asociada a resultados, la segunda con la gestión de recursos humanos. Estas dos formas de gestión reflejan diversas escuelas de pensamiento; el primero, tiende prestar atención a los resultados a corto plazo, mediciones reiterativas, y las acciones necesarias para obtenerlos lo antes posible; el segundo, se relaciona con los recursos humanos, haciendo énfasis en el liderazgo, el desarrollo de las capacidades de las personas miembros, y los aspectos relacionados con el clima organizacional, así, todas las dimensiones se desarrollarán a largo plazo, pues se piensa en individuos antes que en resultados.

A manera de conclusión, la gestión educativa se encuentra en un momento de auge en medio de debates y discusiones acerca de su implementación (Cassasus, 2000). Se presentan básicamente dos modelos de gestión, uno con una visión técnico-linear-racionalista (énfasis en los recursos), y otro con una visión emotivo-no linear-holística (énfasis en el recurso humano). En las escuelas parece predominar la gestión de estilo técnico-linear, sin embargo, las prácticas innovadoras y sus resultados, llevan a inclinarse por el enfoque emotivo no linear, ya que para el caso de la educación, es funcional. Esto destaca la necesidad de desarrollar la dimensión pedagógica en la gestión educativa, lo cual implica repensarla para que la gestión no se limite a la administración de recursos, sino que tenga en cuenta el liderazgo pedagógico.

3.3.4. Gubernamentalidad en la era del Gerenciamiento

Mucho se ha debatido acerca del ajuste estructural y la reforma del Estado, de la caída del estado de bienestar, la descentralización en América Latina y cómo el Estado ha dejado de regular la vida social. Es así como Grinberg (2008), sostiene que a través de la noción de Gubernamentalidad se asume, en cierta medida, un punto de vista opuesto; la autora, entiende que, lejos de haberse producido una des-

gubernamentalización de lo social, ésta más bien se ha transformado pero que ello no debería confundirse como la falta de gobierno.

El gobierno de la población aparece como problema y cuestión de Estado, ya que son los hombres, a partir de sus hábitos y costumbres particulares, quienes entablaban vínculos permanentes con las riquezas y los recursos del territorio (Castro, 2010). No se trata de imponer leyes o castigos sobre quienes habitan un territorio, sino de desarrollar tácticas y estrategias de gobierno que les permitan conducirse de forma tal que todas sus actividades lleven a que el Estado aumente su riqueza.

Lo anterior se llevará a cabo a través de la intervención del gobierno para alcanzar los objetivos del Estado. Para Grinberg (2008), sociedades como estas se relacionan con el orden basado en cómo gobernar y asignar lugares en la población. Los siglos XIX y XX se caracterizaron por encontrar y dar un lugar a cada individuo al interior de la sociedad y en sus instituciones para lograr los objetivos del Estado.

Sin embargo, en los últimos años se ha presentado un proceso contrario, en el cual las instituciones de encierro se abren, lo que significa la necesidad de indagar sobre las lógicas de gobierno de la población en nuestros tiempos. Así, lejos de verse al gobierno como un ente ausente en la dirección de la conducta de los individuos, recae la preocupación en saber cuáles son las prácticas intelectuales y las técnicas a través de las que se crean dominios de objetos y sujetos de gobierno (Grinberg, 2010).

En este contexto, emergen estrategias que suponen grados de autonomía en las entidades de gobierno mediante la responsabilización y el *empowerment* de los sujetos antes que del Estado como agencia central. Ahora la autonomía, la responsabilidad y la elección se presentan como los ejes del ejercicio de la libertad individual, y el Estado aparece como si ya no interviniera en ninguna de las decisiones en la población.

El gobierno en la era del gerenciamiento presenta las mismas características, pero ejerce y produce a partir de otras coordenadas en las que, según Rose (citado por Grinberg, 2010), se identifican tres nuevos ejes: 1) Una nueva relación entre expertez y política; 2) Una nueva pluralización de las tecnologías “sociales”; 3) Una nueva especificación de los sujetos del gobierno. Estos ejes serán analizados atendiendo a las formas en que se articulan en y para la educación.

La gestión como espíteme

El *management* o gestión, nacida de la administración empresarial se ha convertido en el eje de cambio en las instituciones. Todo proceso posible de ser identificado, clasificado y estudiado tiene que ser gerenciado. La excelencia, la calidad total, el logro del cero defecto, los círculos de calidad, la planificación por proyecto, la autonomía, el liderazgo, la innovación, hacen parte de los aspectos que forman la gestión. Ésta constituye más que una simple forma de planificación o administración: involucra un cambio en el modo en que pensamos, actuamos, sentimos; en suma, un cambio en la forma de ser de los individuos y de las organizaciones (Grinberg, p. 108).

La gestión aparece como una forma de hacer frente a la nueva realidad donde la libertad y la autonomía hacen parte de la sociedad de la información y del conocimiento. Aparece flexible y abierta y permite que cada uno sea responsable y capaz de la toma de decisiones por medio de las organizaciones. Es vista como una solución frente a esa sociedad rígida, estable, jerárquica, que oprimía a los sujetos y les impedía escoger, crecer y hacer parte, ya que origina las condiciones para el cambio y la ampliación de la capacidad de decisión y acción de las personas. Cada individuo será entonces llamado a construir su propio destino. Grinberg (2010), afirma: “toda esta nueva gramática del gobierno, enseña al *managment* como una forma diferente de pensar y actuar en un mundo incierto” (p. 110).

Saber y calculabilidad: la certidumbre de lo incierto

Grinberg (2008), afirma que uno de los ejes de la modernidad está vinculado con la producción de saberes que se construirán como un apoyo esencial para el cálculo. El eje del saber se configurará en torno de orientaciones y preocupaciones, frente a un mundo que debe ser creado y construido para alcanzar el progreso, donde la realidad, el mundo material, se deriva de la verdad que ya no alcanza para dar cuenta de lo que realidad es. Mediante este proceso ocurre la ruptura entre el conocimiento y el sentido como finalidad de la acción.

En la antigüedad el conocimiento se relacionaba de la verdad, pero ahora parte de su diferenciación de conceptos como creencias, valores o tradiciones, para ser conocimiento debe abandonar la intuición. Para conocer será necesario desprenderse de los valores, esto lleva al surgimiento de un movimiento, el de racionalización de la vida, es decir la constitución de un patrón de medida llamado dinero. La posibilidad del cálculo se abre, ya que existe una medida capaz de establecer el valor de todas las cosas y opera a través de la decodificación de la abstracción.

El dinero se convertirá en la medida universal, una entidad cada vez más abstracta, y sin embargo tangible y real para los sujetos. En este sentido, la lógica del capitalismo supone momentos necesarios de inestabilidad, la acumulación flexible se construye sobre esta misma lógica de flexibilidad e inestabilidad, donde se ha aceptado que no hay nada más inestable que la misma acumulación, esto, como respuesta a una realidad que se asume como incierta. En palabras de Grinberg:

“Se trata de un proceso que en su lógica necesita mutar, crear nuevas realidades que amplíen el círculo de la producción y de la ganancia, pero también del cálculo y la previsión. Ampliar el círculo del consumo, no sólo creando nuevas necesidades e incorporando más esferas al ámbito de la mercancía, sino también conocer más y mejor a los consumidores, clasificarlos en grupos cada vez más precisos, llegar a ellos, consustanciarse, ser con ellos una misma cosa.

Marketing, publicidad y *management* como los nuevos campos del saber de la dirección de la conducta” (Grinberg, 2008, p.115).

Pedagogía, saberes y gerenciamiento

La noción de gestión ha permeado el ámbito escolar en todos sus sentidos: Gestión por resultado, el directivo como gestor, el docente como gestor del aprendizaje, la gestión institucional, curricular, de la evaluación, de los sistemas educativos, entre otros. Todos ellos resultan ser parte de una gestión que buena o mala debe desarrollarse. La gestión hoy en día es básicamente la responsable de todos los procesos que se llevan a cabo dentro de una institución, tanto en el aula como por fuera de ella.

Anteriormente dicho papel era cumplido por la administración, en la actualidad es la gestión; la diferencia es que la administración solía entenderse como la disposición de los medios para conseguir un fin, mientras la gestión va un paso más allá, incorporando los medios como objeto de planificación-previsión, es decir, trabaja sobre el proceso. Entendidas como prácticas contrarias, la administración es considerada como tradicional, estereotipada, rígida y cerrada, mientras la gestión es estratégica, abierta y flexible, requiere de la participación de todos los actores en una institución, es en sí misma democrática.

La gestión en la educación se forma como una práctica que involucra la mejora del aprendizaje (calidad) como una experiencia creativa, lo logrará y, si no, el gestor estará encargado de crear condiciones o estrategias para que esto suceda. La gestión garantizará el logro de los fines de la educación, produciendo un cambio epistémico en donde se crean nuevos objetos y sujetos de saber.

Según Grinberg (2008), la gestión recoloca los objetos de la planificación y de la dirección de las conductas de los individuos, genera todo un cuerpo de saberes

donde, en las prácticas de desarrollo, los resultados ya no se consideran como el punto de llegada, sino que hacen parte de los procesos, permitiendo ajustar decisiones y re-orientar los anteriores.

Gestionar ya no es decir a otros qué y cómo hacer, dejar en manos de un tercero el proceso de implementación; por el contrario, la implementación es el período esencial de los procesos de gestión. Por ello se habla de gestores de la educación, ya que ese papel es de todos. La planificación es una de las características especiales de la gestión, ya que para conseguir un resultado es necesario controlar el proceso, precisar y prever los pasos, las estrategias, para evitar errores. Por eso la lógica del gerenciamiento tiene en cuenta que no es posible evitar los errores, pero sí es posible estar atento a ellos y no permitir que se generalicen, esto es gerenciar un sistema.

Sistemas de información, monitoreo y autoevaluación

Para Gringberg (2008), uno de los ejes del circuito de planeación se encuentra vinculado al concepto de monitoreo, que tiene que ver con la recolección de información en la ejecución de proyectos; estos sistemas de información ayudarán a la toma de decisiones. Los nuevos ejes de saber se entenderán no sólo como una nueva información, sino como la creación de dominios de saber en dónde se crean y perfilan nuevos objetos. En este sentido, la gestión se enfoca en la población y en los procesos de acción, en la posibilidad de contar con un conocimiento que actúe y prevenga no el error, sino los defectos que éste puede provocar si no es controlado.

En la actualidad se asiste al proceso de constitución de un nuevo conjunto de saberes ligados con el análisis de los procesos llamados sistemas de monitoreo Grinberg (2008). Un monitor es quien debe actuar para procurar que la actividad se lleve a cabo y garantizar el logro de las metas, no debe sancionar o vigilar, como se hacía antes, por el contrario, debe ser una guía que oriente, revise y promueva a los actores institucionales para que hagan de sus prácticas objetos de reflexión.

El monitoreo funciona sobre una base consensuada de criterios, en donde es deseable que toda la comunidad actúe y se auto-monitoree; también es una nueva característica de la gestión, es un ejercicio permanente sobre la base de los procesos continuos; así:

“La evaluación, el examen ya no es aquel tercero que nos califica y castiga; en la lógica del monitoreo, la evaluación se vuelve autoevaluación; sin embargo como lo decía Foucault, no deja de ser una práctica de calificación y castigo, sino que ahora cada uno de ellos debe anteponerse el prefijo *auto*”.

4. Marco metodológico

Esta investigación, de corte cualitativo, descansa en un ejercicio de recolección y revisión de contenido bibliográfico, especialmente de fuentes primarias. La bibliografía representa un compendio de lo dispuesto en relación a la implementación de la política pública nacional de infancia, de la que se aborda en especial la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”.

Para iniciar el análisis de la estrategia fue necesario hacer una conceptualización alrededor de las tres ideas medulares Infancia, política y gestión, retomando planteamientos contruidos por diferentes autores que son la puerta de entrada a la comprensión de dicha estrategia: la noción de infancia y el surgimiento del concepto de primera infancia, a partir de los estudios desarrollados por: Alejandro Álvarez Gallego (2002), María Victoria Álzate (2003), la conceptualización de Políticas Públicas a partir de los planteamientos de Alberto Martínez Boom (2004), Wayne Parson (2007), Luis Aguilar (1992) y André Noe Roth (2003) y por último, la conceptualización de Gestión y Gestión Educativa desde los aportes conceptuales de Juan Cassazus (2000) y Pilar Pozner (2000).

Posteriormente se retoman planteamientos autores que son reconocidos por su postura crítica e investigaciones desarrollados a partir de las interpretaciones discursivas de la obra de Foucault como: Castro Gómez, *Historia de la gubernamentalidad: razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo*; Silvia Grinberg, *Educación y poder en el siglo XXI: Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento*, y Valerie Walkerdine, con *La infancia en el mundo postmoderno: la psicología de desarrollo y la presentación de los futuros ciudadanos*, autores que fueron la clave metodológica para aproximarse de manera crítica a los tres temas centrales del presente estudio: la primera infancia, la política pública y la gestión educativa.

Luego, el análisis se orienta en tres sentidos: 1) La gestión gubernamental para la generación de políticas públicas educativas: La primera Infancia como campo de

intervención. 2) La gestión en la estrategia: El desarrollo integral 3) La concepción de infancia que emerge en la estrategia Atención Integral a la Primera Infancia.

Posteriormente, se presenta las conclusiones de la Gestión Educativa en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” reconociendo que ésta surge en un momento histórico económico de apertura económica; Neoliberalismo lo cual va a determinar muchos de sus enunciados.

Ahora bien, se plantea como clave metodológica la perspectiva de la gubernamentalidad para analizar las practicas que configuran la estrategia de atención integral para la primera infancia, entendiendo la estrategia como una forma en que opera el gobierno,-una racionalidad política- en la que se ve inmersos unos fines propios respecto a quienes va dirigida esta acción (para que y porque se gobierna), que en este caso sería la primera infancia y dilucidando una practicas concretas sobre cómo llevarla a cabo a partir de acciones, es decir gestionar.

Entonces se propone entender la relación que se establece entre sujeto, poder y gobierno, a partir de unas formas de regulación, comprendiendo que una racionalidad política es el modo de definir las relaciones entre el Estado y los sujetos en particular, de diferentes procesos económicos, sociales, culturales y técnicos, que se materializan en instituciones y estrategias, y que tienen su propia especificidad política. Por esto, es la gestión educativa como un modo de reproducción de la cultura, de regulación de la vida social.

Además se trata de identificar en la construcción de las políticas públicas aquellas redes, alianzas y puntos de apoyo, para ver cómo se forman, se conectan, se multiplican y transforman, desde las relaciones de poder que no están situadas en un solo actor sino que sirve como una red para la auto-regulación.

Se incorpora el análisis de las racionalidades y las tecnologías, para pensar las formas de gobierno y los procesos de subjetivación. Es decir, los procesos que determinan lo que debe ser el sujeto, “cuáles deben ser sus condiciones, qué estatus debe tener, qué posición debe ocupar en lo real o en lo imaginario para llegar a

convertirse en un sujeto legítimo de tal o cual tipo de conocimiento “cualquier entendimiento dado” (Foucault, 1999, p. 364).

Cabe resaltar aquí que el concepto de gobierno –definido como la conducción de la conducta–, permite que sea usada para pensar las distintas formas de gobierno: la de los niños, la de las almas, la del propio Estado, etc., pues la gubernamentalidad lo que define es el campo estratégico de las prácticas de gobierno.

Además, para efectos de vislumbrar el “sentido de la gestión”, como se planteó en los objetivos, se entenderá como gobierno, la manera de “administrar” el poder desde la acción del Estado; dicho poder tiene unos lugares de acción, el bio-poder, que implanta la regulación de la población desde la preocupación y problematización de fenómenos colectivos como el bienestar, la salud, la seguridad, la alimentación y la pobreza, y la gubernamentalidad, que se ocupa del entramado de relaciones que se establecen entre los sujetos y el Estado.

5. Los sentidos de la Gestión Educativa en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”

A continuación se presentan los resultados del análisis de la estrategia para la atención integral a la primera infancia desde la metodología de la gubernamentalidad; se partirá de un recorrido histórico sobre los acontecimientos normativos y legales que dieron origen a la aparición de la atención especializada de los niños y niñas más pequeños a nivel mundial configurándose la gestión gubernamental para la generación de políticas públicas educativas: la primera infancia como campo de intervención en el orden nacional, posteriormente se presentará la Gestión en la Estrategia y sus fundamentos desde el desarrollo integral, por último la concepción de infancia que emerge en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” como finalización del capítulo de análisis.

5.1. La gestión gubernamental para la generación de políticas públicas educativas: la primera infancia como campo de intervención

Partir de la premisa de que las políticas reflejan las maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él, lleva a reflexionar sobre sus contenidos y cómo ellas se aplican a espacios, lugares y sujetos de manera particular; en este sentido, referirse a la política pública desde la Estrategia de Cero a Siempre, necesariamente lleva a cuestionar sobre la intervención internacional y su influencia en el nivel nacional.

El arte del gobierno moderno se ha convertido, en efecto, en el de gobernar desde la distancia, por ejemplo con las políticas asociadas al neoliberalismo (que incluyen la teoría del *New Public Management* y la reforma de las instituciones públicas); una fuerza de poder, presente en la política educativa, que genera sujeciones complejas hacia la competitividad y se ejerce de una manera heterogénea y menos represiva, a partir de campos de intervención de formulación y acción (mediante observación, campañas, políticas de higiene y políticas públicas en general, que son el medio clásico del ejercicio del bio-poder), con el fin de regular las interferencias en las formas de vida de los habitantes (Foucault, 2000).

En este sentido, se plantea como campo de acción o de intervención de la estrategia integral “la pobreza” ya que esta es vista como un peligro que es necesario gobernar: ella “constituye para las niñas y los niños una situación de riesgo y de vulneración de derechos en sí misma” en la definición de este campo intervienen, las agencias internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2005) son las que influyen la definición de la política.

A partir del reconocimiento de la llegada del neoliberalismo como una fuerza de poder, desde la implementación de políticas de corte educativo y la importancia capital del desarrollo propuesto desde los tratados internacionales, que generan sujeciones complejas hacia la competitividad y búsqueda del ideal del “desarrollo humano”; se realizará el rastreo documental que soporta la entrada en vigencia, a nivel político, de la primera infancia y la intervención del Estado sobre ésta con la influencia capital de agencias internacionales como Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otras.

Inicialmente es necesario rescatar el papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, en la que se abre el camino para la promoción de programas sociales que garanticen los derechos con igualdad de oportunidades para todos y todas, observando que las políticas, algunas veces, crean nuevos conjuntos de relaciones entre individuos, grupos o naciones.

De igual forma, la Convención sobre los Derechos Humanos, Observación General #7 (2005), ve necesario estudiar las repercusiones más amplias de la Convención de los Derechos del Niño, en los niños más pequeños, debido a la poca información sobre la infancia, la mortalidad infantil, el registro de los nacimientos y la atención en salud. Mediante este llamado, el comité desea impulsar el reconocimiento de que los niños más pequeños son también cubiertos por todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de

estos derechos, es por ello que el documento está enfocado exclusivamente a todo lo relacionado con la primera infancia.

En la Convención de los Derechos del Niño de 1989 se estableció como antesala para la Declaración Mundial sobre Educación para todos de Jomtien, Tailandia, en 1990, definiendo el rumbo de los sistemas educativos internacionales, que: “El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que debe conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga”.

En la IX Conferencia Iberoamericana de Educación, La Habana Cuba, 1999, ministras y ministros de los países de Iberoamérica, manifiestan en el Numeral 7: “Reforzaremos la educación inicial para favorecer un mejor desempeño de los niños de grados posteriores y como factor de compensación de desigualdad”; un aspecto clave de esta conferencia es la manera en que la declaración incide en la construcción de nuevas categorías del individuo y de subjetividad con el reconocimiento de la educación inicial.

Durante el Simposio mundial de educación parvularia o inicial, Santiago de Chile, 2000, se adopta una declaración en la que se firman los compromisos de:

“Impulsar la expansión de la educación inicial, el mejoramiento de la calidad proporcionando igualdad de oportunidades, abogar por la formulación de políticas públicas en el ámbito de la educación inicial [...] promoción de la salud [...] promover la cooperación del sector privado y financiero en la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad [...] promover la educación familiar y la participación de la comunidad como una vía para fortalecer el cuidado y la educación” (Revista Iberoamericana de Educación inicial, 2000).

En el Foro mundial sobre educación, Dakar, Senegal, 2000, se plantea como estrategia para la protección y educación integral, que:

“Todo niño debe ser criado en un ambiente seguro y atento para que pueda ser sano, despierto, seguro y capaz de aprender [...] la buena calidad en atención y educación de la primera infancia [...] tenía consecuencias positivas en la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el potencial de aprendizaje”.

En este apartado cabe resaltar el problema del biopoder para regular las condiciones de existencia de una población o un cuerpo social, interviniendo justamente en sus fenómenos masivos como la seguridad, salud o riqueza, incorporando la idea de población a partir de una preocupación: el control de estos fenómenos desde el *campo de la intervención*.

En la X Conferencia Iberoamericana de Educación, Ciudad de Panamá, Panamá, 2001, se va fortalece una nueva concepción de educación inicial:

“Los niños y niñas requieren de una educación integral de calidad, nutrición y salud que aseguren su supervivencia, crecimiento y el pleno desarrollo de sus potencialidades, la educación es una etapa en sí misma, en la cual se sientan las bases para la formación de la personalidad, el aprendizaje, el desarrollo afectivo, la capacidad de diálogo y tolerancia en las relaciones interpersonales, así como el entendimiento entre pueblos y culturas [así, la educación inicial es] uno de los factores estratégicos para garantizar la equidad, disminuir los efectos de la pobreza y promover la justicia en pos de la consolidación de la democracia, la convivencia social, así como en el apoyo del desarrollo económico”.

De esta forma, la educación inicial es una etapa fundamental para el desarrollo de la personalidad, que implica también el concepto de calidad en la atención y que apunta así a la importancia de fortalecer la especialización y especificidad del nivel inicial.

En síntesis como se ilustra ampliamente, todos estos congresos despliegan una maquinaria internacional que supone la adopción de medidas que reconozcan la atención y educación de los niños y niñas desde la primera infancia; como vemos, la educación juega un papel preponderante para lograr el tan anhelado desarrollo y es

justamente el interés por la atención a los niños, incluso desde antes de nacer, el que lleva al gobierno a poner en marcha nuevas estrategias apoyadas cada vez más en "técnicas del yo"; esto es, en tecnologías y métodos que implantan las normas y las prácticas por medio de las cuales los individuos se gobernarán y administrarán a sí mismos (Rose y Miller, 1992).

A nivel nacional, con la entrada en vigencia de la Ley de Infancia y Adolescencia, 2006, se destaca, en el Artículo 29, para la educación inicial, el:

“Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional, y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero a los seis años de edad. Desde la primera infancia, los niños y niñas son sujetos titulares de derechos reconocidos en el tratados internacionales, en la constitución política”.

Desde inicio del siglo XX hasta finales de 1930, la atención fue de corte asistencial, en 1939, con el Decreto 2101, del Ministerio de Educación Público, se define por primera vez la educación infantil: “entiéndase por enseñanza infantil, aquella que recibe el niño entre los 5 y 7 años, cuyo objetivo principal es crearle hábitos necesarios para la vida, justamente con el desarrollo armónico de la personalidad” (Cerde, H. 1996, p.12).

Hacia 1960, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con la finalidad de procurar la atención al “menor” y el bienestar y estabilidad de la familia, atendiendo, inicialmente, niños y niñas a partir de los seis años de edad, desarrollando así diferentes modalidades de atención en la que la educación es una condición de vida formulada desde el Estado como política pública, que se propone regular los sujetos.

En 1984, el Ministerio de Educación Inicial crea el plan de estudios para los niveles y áreas que, luego de ajustes, se convierte en el currículo de preescolar para los niños y niñas de 4 a 6 años. En la actualidad, las modalidades de atención del ICBF ya

permean la educación inicial, es decir, las madres comunitarias trabajan con niños desde los tres meses de edad y hay programas para madres gestantes y lactantes.

Es de entender que dicho tránsito se dio con el ánimo de proteger a las madres trabajadoras y a sus familias, ayudando al cuidado de los niños mientras ellas trabajaban cumpliendo así con una demanda de la sociedad moderna, la producción.

En 1984, el Ministerio de Educación Inicial crea el plan de estudios para los niveles y áreas que, luego de ajustes, se convierte en el currículo de preescolar para los niños y niñas de 4 a 6 años. En la actualidad, las modalidades de atención del ICBF ya permean la educación inicial, es decir, las madres comunitarias trabajan con niños desde los tres meses de edad y hay programas para madres gestantes y lactantes.

La educación inicial tuvo su tránsito hacia la búsqueda del control y la administración del gobierno, institucionalizando de esta manera a los niños y niñas desde edades cortas. Con la necesidad de imponer “un saber experto” pues desde allí vienen la mayoría de las reformas, ello las justifica, buscando prácticas de intervención y regulación de los procesos educativos.

También el Ministerio de Educación Nacional desde el año 1984 ha venido desarrollando todo un esquema de regulación, a partir del primer año de educación formal, el grado cero, en donde se rescatan las habilidades básicas cotidianas como principio formador. Nótese que esta fue la premisa de la conferencia de Jomtiem buscar que “la educación básica...(tenga como base) la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”(1990).

La implementación de la norma se puede definir como una manera de gestión sobre la población, la cual se plantea como escenario esperanzador para la primera infancia, en tanto que supone unas lógicas de abordaje poblacional y unas técnicas que ponen de manifiesto la necesidad intervenir en un modo, un tiempo y un lugar, manifestándose de esta manera la racionalidad del estado

Para finalizar, es necesario recordar que a partir de las transformaciones, no sólo del concepto de infancia, sino de sus modalidades de atención, fruto de la fase más reciente de la globalización, la acción estatal y las políticas públicas surgen en el nuevo contexto del orden social del neoliberalismo (Tiramonti, 2004), dicho orden plantea la formulación de la política pública para lograr el “desarrollo”, implantando esperanzas de competencia; esto bajo la lógica del mercado dominante, que permea la atención de la población cada vez desde más temprana edad.

El Estado ejerce el bio-poder, la regulación de las funciones del sujeto de a través de las políticas educativas que problematizan y regulan la educación, en tanto que es una condición de vida de la población (Foucault, 2000). Así, se problematiza, se opera, se interviene en la salud, en la psique, en el cuerpo, en la afectividad siendo entonces una política de la atención y del cuidado del sujeto.

Por último cabe resaltar que las política, en particular las política educativas en Colombia han sido impulsadas por los organismos internacionales, a través de estrategias que re implantan tendencias, modelos mundiales. La Estrategia de Atención Integral pretende dirigir y organizar la población de acuerdo a unos nuevos requisitos económicos y sociales.

5.2. La Gestión en la Estrategia: el desarrollo integral

La presente investigación gira alrededor del sentido de la gestión educativa en la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, y toma como base el concepto de gubernamentalidad (conducción de las acciones y sujeciones). El punto es abordar, por una parte, cómo se establece una nueva propuesta de gestión desde la intersectorialidad, ya que la estrategia busca transformar la manera sectorizada en que se han suministrado los servicios de atención para la primera infancia; y por otra parte, analizar la importancia de la estrategia de atención integral,

con el fin de lograr que se haga efectivo el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños entre cero y cinco años de edad.

Es importante destacar que la gestión en la estrategia exploró alternativas pertinentes de asociación público-privada, que pudieran ponerse en marcha para aumentar la cobertura y la calidad de la atención en la primera infancia, y formuló un conjunto de propuestas y recomendaciones de adecuación institucional, regulatoria, normativa y financiera, con el fin de avanzar hacia la cobertura universal de atención en población vulnerable en primera infancia.

Así, la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan de Desarrollo, estableció metas e inversiones específicas para primera infancia que, apoyadas en desarrollos legales y técnicos complementarios, han apostado a que la atención integral a la primera infancia sea una acción permanente y sostenible del Estado; en cuanto a la movilización, dispuso de mecanismos presenciales y virtuales de participación ciudadana para la retroalimentación de los instrumentos, y propuestas técnicas desarrolladas a la fecha, que hoy permiten presentar al país una estrategia cuyos antecedentes, marco institucional, bases conceptuales, técnicas y de gestión, están fundamentados en la postura de construir sobre lo construido

Una de las herramientas que se entregan en esta publicación es la Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia (RIA), la cual, sin lugar a dudas, pondrá a toda la nación en sintonía para garantizar que cada niña y cada niño se desarrolle integralmente; en materia de monitoreo, la Estrategia ha dado pasos importantes en tres campos: en el marco del Sistema Único de Información de la Niñez, que brinda información sobre la realización de sus derechos, ha introducido indicadores referentes a primera infancia; además, ha avanzado en la armonización de sistemas y procedimientos para el registro y seguimiento de atenciones que las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, ofrecen a las niñas y los niños, y, finalmente, está estructurando un sistema de seguimiento niño a niño, como uno de los ejes fundamentales para la implementación.

El documento está estructurado en tres grandes partes: en la primera, denominada “Contexto que da origen a la estrategia de atención integral a la primera infancia en Colombia”, se expone de manera somera la situación de la primera infancia, sus avances y sus desafíos, y se presenta una síntesis de los principales acontecimientos que marcaron las transformaciones en la manera de comprender a las niñas y niños, hasta llegar a las posturas que guían actualmente el camino. Esta primera parte termina señalando los principales elementos que la Estrategia retoma para seguir avanzando, así como de los retos que asume para alcanzar efectivamente la garantía de los derechos de quienes inician la vida.

En la segunda parte del documento, como su nombre lo indica, se exponen las “Bases técnicas de la estrategia de atención integral a la primera infancia”, organizadas en dos campos: los fundamentos conceptuales, a propósito de la primera infancia, y aquellos de una atención integral. Finalmente, la tercera parte está dedicada a presentar los elementos centrales de una gestión a favor del desarrollo integral de niñas y niños menores de seis años, la relación de la Estrategia con las diversas instancias del Estado, las líneas de acción y quizás uno de los desarrollos más promisorios de la Estrategia: la Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia, el instrumento por excelencia para organizar la gestión en los territorios.

Desde esta perspectiva, la propuesta de gestión en la estrategia es entendida como hecho integral expresado a través de tres elementos: concepción de niña, niño y sus derechos, atención y gestión. Por lo tanto, la gestión está pensada de manera intersectorial, de tal forma que los sectores estatales, de nivel nacional y local, (educación, salud, cultura, bienestar, planeación, etc.), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulen para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, a las niñas y los niños en primera infancia, a partir

de lo que ellas y ellos requieren. Es en la gestión en donde la estrategia cobra vida, siendo parte fundamental de su implementación.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la estrategia, la intersectorialidad se constituye como uno de los principales atributos de la gestión integral. Esto nos lleva a analizar cómo, desde la intersectorialidad, se busca intervenir en la conducción de las acciones de los sujetos de acuerdo a unos intereses y cómo, por medio de esta herramienta, se pretenden crear nuevas formas de pensamiento. Gestionar es gobernar, genera relaciones de poder y afecta una sociedad, creando unas formas de producción, de esta forma tiende a funcionar como una nueva forma de discurso de poder.

De la mano de lo intersectorial, se presenta la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RIA) como una herramienta que orienta a los territorios para revisar y ordenar sus actuaciones y fijar derroteros claros. Sirve de referente para guiar a las autoridades territoriales y a los demás actores responsables de la implementación de la estrategia, respecto al conjunto de atenciones, en procura de garantizar el pleno desarrollo de cada niño y niña.

La RIA permite ordenar la gestión de manera consecuente con la situación y características de las niñas y niños de cada territorio. Funciona como regulador, interviene, evalúa y mejora –como la calidad del servicio-, para que la población se identifique y acepte la estrategia y además ésta sea funcional a largo plazo, creando así un problema de poder y estructuras de dominación.

La estrategia busca trabajar con los gobiernos locales en el establecimiento de las condiciones financieras e institucionales que hagan posible sostener, en el largo plazo, las acciones requeridas para garantizar los derechos de las niñas y niños durante sus primeros años. Es decir, que los planes de desarrollo en los departamentos y municipios asuman y expliciten los lineamientos básicos en relación con la atención.

Habiendo planteado esto, se hace evidente un acompañamiento, por parte de los agentes de la comisión intersectorial, para guiar a los diferentes gobiernos territoriales hacia el cumplimiento y seguimiento de unos lineamientos básicos, y de la ruta de atención integral. Sin embargo, se hace ver a los territorios que poseen autonomía y “libertad” de gestionar los procesos, cuando realmente es el Estado el que desaparece, no por el hecho de haberse producido una descentralización, sino porque se sigue haciendo cargo de las funciones sociales por medio de otra práctica: la gestión.

El énfasis de la estrategia es lograr una atención verdaderamente integral que incluya desarrollo físico, cognitivo y socio emocional, saneamiento y derechos. Está concebida para lograr una cobertura de servicios de mayor calidad. El hecho de que se preocupe por ofrecer calidad en sus servicios, demuestra cómo este dispositivo se encarga, por medio del comité intersectorial, de hacer seguimientos para evaluar la calidad.

Estos procesos de evaluación y valoración implican que se están generando productos conformes o no conformes. En el caso de los no conformes existe todo un procedimiento y seguimiento para los servicios que no ofrecen calidad. Por ello la importancia de crear un comité que debe actuar para resguardar y procurar que los servicios se lleven a cabo y garantizar con ello las metas. La estrategia expone las siguientes funciones del comité: “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes actores involucrados” (Art. 2).

Así mismo, al realizar un monitoreo, se obtiene cierto control respecto de aquello que sucede. Como lo plantea Grinberg (2008), el control es un proceso o conjunto de actividades por el que se garantiza la máxima eficacia de los resultados, con el fin de obtener los objetivos fijados. El desafío de la estrategia se traduce en un conjunto de acciones concretas, por ejemplo, desde la proposición de 21 servicios diferentes dentro del paquete de atención, dependiendo de los rangos de edad, y categorías de

edad que pueden ser de apenas tres meses de intervalo. Esto hace de la estrategia algo complejo, difícil de monitorear y sobre todo difícil de coordinar entre sectores.

5.3. La concepción de infancia que emerge en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”

La “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” concibe a la infancia como *sujeto de derecho, sujetos únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos e integrales*, reconociendo al Estado, la familia y la sociedad como garantes de sus derechos. Desde allí establece como desafío, la coherencia con dichos planteamientos a lo largo y ancho del territorio, comprometiendo a Colombia con este “proceso ambicioso” que convoca a todos los actores involucrados en el desarrollo de las niñas y los niños.

Esta iniciativa parte del reconocimiento de las apuestas realizadas en el país a favor de una política pública para la primera infancia y de la participación de los diversos sectores de la sociedad para lograr debatir ideas, contrastar posturas y experiencias que permitan llegar a acuerdos; también aparece como fundamentada en los desarrollos científicos y en los estudios de las estrategias adelantadas a nivel nacional e internacional que marcan la pauta para que el país actúe a favor de la primera infancia desde el desarrollo integral.

Desde una mirada histórica la estrategia reconoce que “la preocupación por la primera infancia es reciente”, por esto, actualmente, se hace necesario justificar, a partir de las numerosas investigaciones sobre el desarrollo del ser humano, que entre la gestación y los seis años de vida se desarrollan la mayoría de las conexiones cerebrales, las habilidades básicas del lenguaje, la motricidad, el pensamiento simbólico y las bases de las interacciones sociales, proceso que permite que las capacidades, habilidades y potencialidades de cada persona se vayan haciendo más complejas a lo largo de su crecimiento. Estos hallazgos investigativos invitan al Estado y la sociedad a encaminar esfuerzos para garantizar que la infancia tenga las

condiciones necesarias para el desarrollo óptimo y que vivan a plenitud desde el momento de la concepción.

“Desde la década de los sesenta el país viene haciendo *transformaciones importantes en sus concepciones de niñez* y la atención que debería prestársele, las cuales hicieron posible que en 1990 Colombia formalizara la adhesión a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Otros de los hitos más importantes son la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, por el Congreso de la República de Colombia (Ley 12 de 1991), su incorporación en el marco de la Constitución Política de 1991 (artículo 44) y la promulgación de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Que la atención integral a la primera infancia sea una responsabilidad ejercida de forma permanente y sostenible por el Estado es el reto, ante todo por razones éticas y políticas”.

Ahora bien, desde las indagaciones científicas y económicas, se acogen las evidencias que, respecto al desarrollo humano, aseguran que “una buena calidad de vida durante la niñez se refleja en la vida adulta”, considerando así que la inversión en salud, educación y cohesión social para la primera infancia, la convertirían en la más efectiva para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. Es así como, a partir de cuestiones éticas y estratégicas, el país reconoce que la “inversión en primera infancia es la más rentable” que puede hacer una sociedad, debido a que tiene el mayor período de retorno y repercute en un menor gasto social a largo plazo.

En 2010, los ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, contrataron un estudio que entregó al país un diagnóstico de la situación de la atención a la primera infancia, e indagó por experiencias relevantes de atención integral a nivel internacional, así mismo, planteó las alternativas de asociación entre entidades públicas y privadas que permitieran aumentar la cobertura y la calidad de la atención, y presentó un conjunto de propuestas de adecuación institucional, regulatoria, normativa y financiera, con el fin de cubrir la cobertura nacional de atención a la primera infancia en condición vulnerable.

A partir de las sugerencias que brindó el estudio, el gobierno se comprometió con el diseño de una estrategia que involucrara la acción de los sectores de gobierno,

planeación, salud, educación, cultura y bienestar, por esto, a partir de la Ley 1450 de 2011, se expidió el Plan de Desarrollo que establece metas e inversiones específicas para la atención de la primera infancia y que ésta se convierta en una acción permanente y sostenible del Estado.

En 2011, el Plan de Desarrollo crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Decreto 4875 del 2011), integrada por la Presidencia de la República, los ministerios de Salud y Protección Social, Educación Nacional, Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Su función consiste en coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, por esto, la comisión cuenta con comités técnicos conformados por quienes tienen a su cargo la dirección de programas para la infancia en cada una de las instituciones que la integran.

Uno de los objetivos de la Comisión está relacionado con “desarrollar un proceso de movilización social que enriquezca las concepciones sobre la primera infancia”, y las interacciones que se establecen con las niñas y niños en los diversos entornos, contando con referentes que reconozcan su integralidad y dignidad humana. Por esto, su primera tarea fue el diseño de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, proceso que convocó a expertos en el tema para elaborar los lineamientos técnicos; además, impulsó exploraciones en la comunidad para reconocer los rasgos diferenciales en esta población, lo cual permitió diseñar y presentar la estrategia con orientaciones muy precisas para organizar las actuaciones en los territorios a favor de la primera infancia:

“Como el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años. Lo anterior, a través de un trabajo unificado e intersectorial que, desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral, que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición”.

A partir de esta estrategia, la comisión intersectorial invita a la población colombiana a encarar un compromiso con la atención integral de la primera infancia, para asegurar que los niños y niñas puedan desarrollarse, establecer su vida tal como la desean e incidir en sus contextos, al contribuir en el desarrollo de sus comunidades desde el momento en que nacen; esto requiere poner a su servicio saberes, experiencias, recursos de carácter técnico, administrativo y financiero.

“La pobreza constituye para las niñas y los niños una situación de riesgo y de vulneración de derechos en sí misma. El Estado mundial de la infancia afirmó en 2005 que los niños y las niñas que viven en la pobreza, sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad. Además de las carencias materiales, la pobreza se asocia con limitaciones o precariedad en el acceso a los servicios básicos, inseguridad alimentaria y nutricional, exposición y vulnerabilidad frente a riesgos sociales, discriminación y exclusión social, entre otras situaciones que afectan las condiciones físicas, psicológicas y sociales de las niñas y los niños, más allá de los ingresos familiares”. (Unicef, citado por Alarcón, et al., 2005).

Por esto, la Estrategia presenta formalmente una “concepción de infancia desde el enfoque de derechos; las niñas y los niños son ciudadanos sujetos de derechos, son seres sociales, culturales y singulares, e inmensamente diversos, capaces de construir su propia subjetividad”. Además, considera que ejercen la ciudadanía, por ello requieren ser considerados como interlocutores válidos, con capacidad de expresar y con formas particulares de relacionarse con las personas y los entornos que los rodean. Concepción que se encuentra fundamentada a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño.

5.3.1. La gestión educativa en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” direccionada hacia la transformación de la concepción del sujeto-primera infancia y su regulación

Analizando los planteamientos a la luz de la Gubernamentalidad, es preciso reconocer que los discursos neoliberales van a determinar las acciones encaminadas por el Estado colombiano, situación que se ve reflejada en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, convirtiéndose estos discursos en los regímenes de saber que funcionarán como núcleos orientadores en la vida de los sujetos, ya que indican cómo conducirse de acuerdo al conjunto de significados que presenta.

Por esto, es necesario reconocer que los discursos del poder van a permear las acciones de la Estrategia, entendidas éstas últimas como la gestión que estará orientada alrededor de los niños, la familia, los maestros y la sociedad, con el fin de construir nuevas tecnologías de significación; Foucault las vería como tecnologías de sistemas de signos que permiten utilizar signos, sentidos, símbolos o significaciones que producirán los sentidos sobre las prácticas, estableciendo de esta manera los mecanismos de gubernamentalidad mediante las relaciones de saber y poder.

En este sentido, desde la ‘gubernamentalidad’ (Foucault, 1991) se podría analizar la gestión en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” desde las técnicas de sí, es decir, “los procedimientos que, sin duda, existen en toda civilización, propuestos o prescritos a los individuos para fijar su identidad, mantenerla o transformarla en función de determinados fines, y eso gracias a relaciones de dominio o de conocimiento”, es por esto que la gestión de la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, desde la perspectiva de Foucault, estaría destinada a conducir conductas: formar, instruir, disciplinar, enseñar y orientar desde las relaciones de conocimiento.

Es decir, la comisión intersectorial, a partir de la normatividad internacional y nacional, así como de las investigaciones realizadas por expertos en el área de primera infancia, han construido y establecido discursos que se han convertido en verdad y

que determinan las prácticas dirigidas hacia la primera infancia, estas prácticas son las que permiten que se reconfiguren las concepciones que presenta la sociedad en relación a la primera infancia, a favor de los ideales planteados desde el marco nacional e internacional.

La idea es un poco determinista, sin embargo, el diálogo que el sujeto establece entre los planteamientos de la estrategia, como marco de referencia, y sus concepciones e imaginarios, que pueden ser contrarios al saber predominante planteado por la estrategia, permite que se interroge al saber y al sujeto que se constituye a través del mismo, y sus correspondientes prácticas, a partir de las cuales los sujetos han sido sometidos, reflexión sin la que no sería posible superar el saber ni resistir el poder, para dar paso a nuevas propuestas de transformación que se rigen por nuevos saberes y se consolidan en prácticas de innovación que le van a dar la bienvenida a nuevas concepciones de infancia.

6. CONCLUSIONES

Esta investigación pretende hallar el sentido de la gestión educativa en la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, la cual se inscribe dentro de un marco político, social y económico determinado por el neoliberalismo o modelo de apertura económica, éste se caracteriza por la transformación en la intervención del Estado, y la hegemonía del mercado sobre el bienestar social y los bienes públicos como lo es la Educación. Desde este panorama, los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Fondo interamericano de Desarrollo establecen la política social, el discurso educativo y las reformas relacionadas con este sector tanto a nivel Nacional como Internacional.

En este sentido, los países subdesarrollados serán objeto de la implementación de la política que plantean estos organismos, situación que permite mantener las divisiones de poder que se evidencian a nivel internacional, ya que, los países que presentan mayor pobreza van a depender en gran medida de las propuestas de la Banca Multilateral. Relación, que lleva a Colombia a diseñar y ejecutar políticas direccionadas por los intereses económicos de los organismos con la pretensión de alcanzar “el tan anhelado desarrollo” del cual estamos cada vez más lejos, en la medida, en que no se logra realizar un análisis de la situación interna del país y no se le otorga mayor prioridad a las iniciativas institucionales internas, por el contrario se realizan reformas educativas para que éste campo sea funcional al aparato económico, en la medida en que se logre la eficiencia, la eficacia y la efectividad sin reconocer la esencia del proceso educativo en sí mismo como garante de desarrollo de una sociedad.

Desde los anteriores postulados, la economía liberal crea una nueva forma o doctrina de gobierno, donde las clásicas razones del Estado tienen que transformarse en un saber que tiene por objeto la riqueza de la nación y esta nación cada vez se va transformando en una gran empresa, empresa a la que hay que saber gestionar. El neoliberalismo va a desarrollar sujetos expertos en sí mismos, competitivos, y

productivos, lo cual se puede relacionar con la política sobre la vida como la plantea Foucault: Administrar la vida, es decir, ser empresario de sí mismo, de su vida, multiplicando el modelo económico, criterios que inciden directamente en el individuo, en la familia y en las relaciones sociales.

Postulados que se evidencia en la política pública estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, población que ha ganado un reconocimiento especial en la última década, pues se considera que al invertir en esta etapa de vida se logra mayor tasa de retorno, lo que nos lleva a pensar que este sujeto es tenido en cuenta a partir del reconocimiento de las garantías económicas que presenta a futuro. Desde este panorama se reconoce que los organismos multilaterales determinan las políticas nacionales y estas a su vez a las políticas distritales.

Desde la iniciativa de la política pública “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia” es necesario reconocer que las políticas dirigidas a la primera no garantizan un adulto con una “calidad de vida digna”, pues, esto dependerá de las oportunidades que se le brinde durante su proceso de crecimiento; es decir, desde la gestación hasta la vida adulta, pues, sino se garantizan los derechos después de haber culminado la etapa de la primera infancia no se lograr el impacto que se propuso a largo plazo esta estrategia.

De esta manera, el enfoque de la estrategia está centrado en el crecimiento económico, dejando a un lado los bienes públicos necesarios para una vida digna de la infancia, entendiendo que el problema de la pobreza, como campo de acción de esta política, no requiere solamente brindar bienes materiales y asistenciales a través de los servicios que ofrece determinadas instituciones, sino por el contrario se debe aumentar los niveles de oportunidades y acceso activo a los bienes esenciales reconociendo las condiciones socio económicas de la población objeto, en el que la acción del gobierno es fundamental lo cual no se evidencia claramente en la estrategia, ya que, la propuesta de territorialidad es una estrategia de

descentralización de las acciones del Estado pero la centralización de los principios, es decir, las entidades territoriales deberán diseñar y ejecutar acciones desde sus condiciones y limitaciones sin salirse de los lineamientos establecidos a nivel político.

Estamos atravesando por una nueva era, la era del gerenciamiento planteada por Gringberg (2008) la cual tiene como episteme a la gestión y sus formas de actuar. Hoy en día todo se rige mediante la gestión y se miden las acciones por medio de la misma. Es así como en la sociedad actual la gestión es aquella encargada de brindar a los sujetos nuevas formas de pensamiento, flexibilidad, autonomía y la capacidad de decisión. Podemos ver, cómo el gobierno renueva sus prácticas utilizando el concepto de gestión en la población y estableciendo su poder. Con la política pública para primera “Estrategia de Atención a la Primera Infancia”, se hace todo un despliegue de las nuevas prácticas y poder influyendo sobre la primera infancia y las familias. Se crean nuevas necesidades incorporando técnicas para conocer más y mejorar a la sociedad, para clasificarla en grupos cada vez más precisos y llegar a ellos. Esto es lo que le interesa a los regímenes neoliberales, que todos estén sincronizados en un lugar, la gestión de la circulación y el movimiento. Gobernar significa gestionar la enfermedad, la escasez, etc, la cuestión es gobernar, reducir los índices, los riesgos.

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia pretende “Desarrollar un proceso de movilización social que transforme las concepciones sobre la primera infancia”, por esto, estaría destinada a conducir conductas: formar, instruir, disciplinar, enseñar y orientar desde las relaciones de conocimiento, ya que, estas prácticas son las que permiten que se reconfiguren las concepciones de infancia que presenta la sociedad y se produzcan ciertas subjetividades a favor de los ideales planteados desde el marco nacional e internacional.

Como se mencionó anteriormente, la Banca Multilateral va a determinar las acciones encaminadas por el Estado Colombiano, situación que se ve reflejada en la “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia”, es por esto que consideramos

desde los aportes de Foucault que estos discursos se convertirán en los regímenes de saber que funcionarán como núcleos orientadores en la vida de los sujetos, en tanto, se crean instituciones que van a establecer unas prácticas que indican cómo conducirse de acuerdo al conjunto de significados que presentan dichos organismos o políticas públicas.

Desde esta perspectiva, la gestión educativa trasciende las instituciones de carácter educativo y se instaura en la dinámica social, en la medida en que desde la política pública se establecen unos objetivos que determinan los marcos de acción que buscan que la sociedad logre incorporar los principios y actúen de acuerdo a ellos, en este sentido la gestión educativa planteada por la política pública “Atención Integral a la Primera Infancia” está dirigida a transformar las concepciones de Infancia y las prácticas sociales alrededor de ésta con el fin de establecer unas condiciones sociales óptimas para acercarnos cada vez más al anhelado desarrollo del país, actualmente definido por el neoliberalismo o modelo de apertura económica.

Para concluir, consideramos que las políticas públicas son estrategias particulares de los gobiernos para alcanzar determinados fines, además, involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social por esto las políticas públicas son consideradas un factor importante en la constitución y transformación de lo social, de ahí la importancia del análisis de política pública, en tanto, permite dejar a un lado la total dependencia al poder político al generar procesos reflexivos que permiten develar los sentidos que hay detrás de sus postulados y analizar las relaciones que se establecen entre los tres sistemas tanto en los fundamentos como en la implementación de dichas políticas. En este sentido, la gestión debe ser vista desde una perspectiva dinámica en continua relación con el sistema político y social.

Es necesario plantear el siguiente interrogante para enriquecer posteriormente este ejercicio investigativo ¿Qué países han diseñado sus políticas públicas para la primera infancia desde el bienestar de esta etapa de vida y desde la realidad nacional?, con el objetivo de establecer un paralelo entre la política pública para la

primera infancia de nuestro país en relación a la experiencia que presenta el país identificado.

7. Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Mexico: Librero-editor.

Álzate, M. (2003). *La infancia concepciones y perspectivas*. Colombia: Editorial Papiro.

Casassus, J. (2000). *Problemas de la Gestión Educativa en América Latina. (La tensión entre los paradigmas de tipo A y tipo B)*. Obtenido en agosto de 2013, desde http://ceadug.ugto.mx/iglu/Mod%20III/lecturas/Problemas_gestion_educativa1.pdf

Castro Gomez, S. (2010). *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Kimpres.

Comisión Intersectorial para la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*. Imprenta Nacional.

Cortés Salcedo, R. A., Gadelha Costa, S. D., Grinberg, S. M., Corcini Lopes, M., Langer, E. D., Marín Díaz, D. L., y otros. (2011). *Gubernamentalidad y Educación. Discusiones contemporáneas*. Bogotá: IDEP.

Fujimoto, G. (2009). *El futuro de la educación iberoamericana ¿Es la no escolarización una alternativa?* Madrid: OEI.

Grinberg, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Argentina: Miño y Dávila.

Huergo, J. (2010). *Gestion de procesos*. Obtenido en agosto de 2013, desde <http://www.region11.edu.ar/publico/portal/doc/biblioteca/los%20procesos%20de%20gestion.pdf>

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: Flacso.

Pozner, P. (2000). *Gestión Educativa Estratégica*. Obtenido en agosto de 2013, desde: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/article13985.html>

Roth Deubel, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. En *Cuadernos de administración*, No 30. Valle: Universidad del Valle, 114-128.

Zuluaga, O. (2002). *Historia de la Educación en Bogotá*. T. II. Colombia: Área de comunicación educativa.

Villamayor, C., y Lamas, H. (1998). *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*.
Obtenido desde: http://www.vivalaradio.org/comunicacion-alternativa/PDFs/COM_manualdegestion_mod4.pdf