



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **La Educación Inclusiva en Bogotá. D.C.: Un análisis de los referenciales Global - Sectorial en la configuración de la política pública para la atención de las personas con discapacidad en edad escolar del sector oficial entre los años 2000-2018**

**Giselle Alejandra Joya Zamora**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Políticas Públicas

Bogotá, Colombia

2025

# **La Educación Inclusiva en Bogotá. D.C.: Un análisis de los referenciales Global - Sectorial en la configuración de la política pública para la atención de las personas con discapacidad en edad escolar del sector oficial entre los años 2000-2018**

**Giselle Alejandra Joya Zamora**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título  
de:

**Magíster en Políticas Públicas**

Director:

Ph.D. en Desarrollo y Estudios Políticos, Andrés Felipe Mora Cortés

Línea de Investigación:

Política territorial y políticas públicas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Maestría en Políticas Públicas  
Bogotá, Colombia

2025

*(Dedicatoria o lema)*

*A mi amado compañero de vida Andrés, por la paciencia, la comprensión e inspiración en todos los caminos recorridos.*

*A mi padre, William; a mi hermano, William R.; a mi sobrina, Valery; y a mi amiga, Jess, por todo el apoyo e incondicional confianza.*

*«Por un mundo donde seamos socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres.»*

*Rosa Luxemburgo*

## **Agradecimientos**

Agradezco a mi director de tesis, el doctor Andrés Felipe Mora Cortés, por su asesoramiento en este proceso investigativo al compartir su formación y amplia experiencia académica e investigativa en el campo de las políticas públicas y la ciencia política. También por su dedicación, compromiso y paciencia al orientar y corregir los procesos de análisis y escritura.

Agradezco a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales por haberme acogido dentro de su comunidad académica. Un agradecimiento especial a todo el equipo de docentes de la Maestría en Políticas Públicas y a las personas que compartieron su experiencia académica e investigativa, que con sus aportes contribuyeron a culminar esta tesis; entre ellas, a Carlos Álzate, Andrés Velásquez, Javier Sáenz O., Andre-N. Roth, Diana A. Camargo, Hugo Florido, José G. Cuellar y Mónica Cortés.

Agradezco a las y los compañeros de la Maestría, con quienes fue muy valioso aprender, argumentar y debatir; por último, a su competente equipo administrativo.

Agradezco de igual manera a cada uno de los maestros y maestras, educadores especiales, docentes de apoyo pedagógico y profesionales con quienes constantemente resignificamos el quehacer pedagógico en la transformación de las escuelas en escenarios más justos, equitativos y diversos.

Por último, agradezco a las personas con discapacidad y sus familias que, con su experiencia personal brindan aportes invaluable en el proceso de reflexión, de análisis y de transformación en las políticas públicas.

## Resumen

**La Educación Inclusiva en Bogotá. D.C.: Un análisis de los referenciales Global - Sectorial en la configuración de la política pública para la atención de las personas con discapacidad en edad escolar del sector oficial entre los años 2000-2018.**

La presente investigación realizó el análisis de los referenciales global y sectorial en la configuración de la política pública de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá, D.C. para la atención de las personas con discapacidad en edad escolar del sector oficial, en una trayectoria de tiempo comprendida entre el año 2000 y 2018. Metodológicamente, se inscribe en el enfoque integracionista o mixto de análisis de las políticas públicas, el cual destaca el enfoque cognitivo de análisis y la teoría de los referenciales propuestas por Pierre Muller y Bruno Jobert. Como estudio de tipo cualitativo, se inscribe en el paradigma constructivista y de carácter hermenéutico. La configuración del referencial global de la discapacidad y el referencial sectorial de la educación inclusiva permitió identificar, describir y analizar la trayectoria y avance en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad a nivel social. El acceso y la participación en el sector educativo oficial evidenció cambios y ajustes en los marcos cognitivos normativos, dado el incremento significativo en el sistema de matrícula. Así mismo, logró evidenciar tanto en la comunidad de política como en el sistema de decisión, la organización y jerarquía de los sectores mediadores en el posicionamiento de la discapacidad como una categoría social que transforma las prácticas, las políticas y la cultura.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Referenciales, Discapacidad, Educación Inclusiva, Inclusión

## Abstract

### **Inclusive Education in Bogotá. D.C.: An analysis of the Global-Sectoral references in the configuration of public policy for the care of people with disabilities of school age in the official sector between the years 2000-2018**

This research carried out the analysis of the Global-Sectoral references in the configuration of the public policy of Inclusive Education in the city of Bogotá. D.C for the care of people with disabilities of school age in the official sector over a period between 2000 and 2018. Methodologically, it is part of the integrationist or mixed approach to the analysis of public policies, which highlights the cognitive approach. of analysis and the theory of referentials proposed by Pierre Muller and Bruno Jobert. As a qualitative study, it is part of the constructivist and hermeneutical paradigm. The configuration of the global disability reference and the sectoral reference of inclusive education made it possible to identify, describe and analyze the trajectory and progress in guaranteeing the rights of people with disabilities at a social level, access, and participation in the educational sector. Official evidenced changes and adjustments in the normative cognitive frameworks given the significant increase in the enrollment system. Likewise, It managed to demonstrate both in the policy community and the decision system, the organization and hierarchy of the mediating sectors in the positioning of disability as a social category that transformed practices, policies, and culture.

**Keywords:** Public Policies, References, Disability, Inclusive Education, Inclusion

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>V</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>IX</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>X</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Capítulo 1. La política pública, enfoques de análisis y la teoría de los referenciales</b> .....	<b>7</b>
1.1 Antecedentes de estudios de análisis de política pública en discapacidad y educación inclusiva .....	8
1.2 Los enfoques de análisis en las políticas públicas .....	17
1.2.1 Enfoques tradicionales .....	18
1.2.2 Enfoques integracionistas o mixtos.....	18
1.2.3 Enfoques interpretativistas.....	20
1.3 Enfoque cognitivo de análisis de política pública: la teoría de los Referenciales por Pierre Muller y Bruno Jobert.....	21
1.3.1 Niveles de percepción y elementos del referencial .....	22
1.3.2 La relación global sectorial (RGS) .....	27
1.4 Conclusiones acerca de los enfoques de análisis de las políticas y la teoría de los referenciales .....	30
<b>2. Capítulo 2. Configuración del referencial global de la discapacidad</b> .....	<b>33</b>
2.1 Paradigma individualista .....	36
2.2 Paradigma social .....	38
2.3 Paradigma sociocrítico .....	47
2.4 Niveles de percepción del referencial global de discapacidad .....	50
2.5 Configuración del referencial de discapacidad en Colombia, el sistema decisional y la relación global-sectorial (RGS) .....	59
2.6 Conclusiones acerca del referencial de la discapacidad .....	79
<b>3. Capítulo 3. Configuración del referencial de la educación inclusiva y la relación global-sectorial (RGS)</b> .....	<b>87</b>
3.1 Modelo de educación especial en el marco de exclusión.....	88
3.2 Modelo de educación especial en el marco de la segregación .....	90
3.3 Modelo de educación en el marco de integración escolar.....	91
3.4 Modelo de atención en el marco de la educación inclusiva.....	93
3.4.1 Educación inclusiva o inclusión educativa .....	95

3.4.2 Niveles de percepción y elementos del referencial de la educación inclusiva	100
3.4.3 La descentralización como instrumento de política en el marco de la Educación Inclusiva .....	104
3.5 Conclusiones acerca de la configuración del referencial de la educación inclusiva.....	105
<b>4. Capítulo 4. La educación inclusiva en Bogotá, D.C., trayectoria de política pública educativa entre 2000 y 2018 .....</b>	<b>109</b>
4.1 Gobierno nacional y el Cambio para Construir la Paz (1998- 2002) .....	110
4.1.1 Administración Distrital: Por la Bogotá que Queremos (1998 - 2002) .....	112
4.2 Gobierno Nacional de la Seguridad Democrática y la Revolución Educativa (2002 - 2010).....	116
4.2.1 Administración Distrital: La vida es Sagrada en Bogotá para vivir- La pedagogía para la Democracia (2001 - 2004).....	118
4.2.2 Administración Distrital: Bogotá Incluyente y sin Indiferencia (2004 - 2008)	120
4.2.3 Administración Distrital: Bogotá Positiva para Vivir Mejor (2008 – 2012).....	124
4.3 Gobierno Nacional y la Prosperidad para Todos (2010 - 2018) .....	132
4.3.1 Administración Distrital: La Bogotá Humana (2012 - 2016).....	134
4.3.2 Administración Distrital: Bogotá mejor para todos (2016-2020).....	136
4.4 Elementos del referencial global-sectorial en la configuración de la política pública de la educación inclusiva en Bogotá entre 2000 y 2018.....	139
4.4.1 Operadores de transacción y mediadores .....	141
<b>5. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>147</b>
5.1 Conclusiones .....	147
5.2 Recomendaciones.....	159
<b>A. Modelo–Guion de preguntas .....</b>	<b>161</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>163</b>

## Lista de figuras

	Pág.
<b>Figura 1-1.</b> Niveles de percepción del referencial de la política pública .....	23
<b>Figura 1-2:</b> Sectores ubicados en el campo cognitivo. Configuración del referencial y campo cognitivo .....	25
<b>Figura 1-3:</b> Funcionamiento de una política pública .....	26
<b>Figura 1-4:</b> Imagen o representación de la RGS -Relación Global -Sectorial del referencial y posicionamiento de sectores .....	28
<b>Figura 2-1:</b> Paradigmas y modelos en discapacidad .....	36
<b>Figura 2-2:</b> Esquema comparativo de postulados y efectos de transformación social del modelo social de la discapacidad .....	40
<b>Figura 2-3:</b> Imagen comparativa de discapacidad desde la perspectiva decolonial .....	49
<b>Figura 2-4:</b> Configuración de los referenciales global-sectorial de discapacidad y educación inclusiva de 2000 2018. Colombia, Bogotá D.C .....	62
<b>Figura 2-5:</b> Configuración de actores (sectores) en el campo cognitivo – RGS discapacidad y educación inclusiva .....	63
<b>Figura 2-6:</b> Identificación de actores y agenda en la configuración de la política pública de educación inclusiva en el sector educativo oficial en Bogotá D.C .....	66
<b>Figura 2-7:</b> Sistema de decisión- configuración de actores (sectores) en el campo cognitivo – RGS discapacidad y educación inclusiva .....	79
<b>Figura 3-1:</b> Dimensión y situaciones de inclusión/exclusión .....	96
<b>Figura 4-1:</b> Evolución de la matrícula de estudiantes en edad escolar con discapacidad en el sector oficial de educación (nivel distrital) 2000 - 2018.....	127

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 1-1:</b> Dimensiones, Niveles de Percepción, Elementos y Operadores Intelectuales que intervienen en la construcción del referencial.....	29
<b>Tabla 2-1:</b> Configuración del referencial global de la discapacidad niveles de percepción .....	54
<b>Tabla 3-1:</b> Configuración del referencial global de la educación inclusiva niveles de percepción .....	100
<b>Tabla 4-1:</b> Configuración del referencial global- sectorial de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. Niveles de percepción .....	115
<b>Tabla 4-2:</b> Tipo de discapacidad .....	125
<b>Tabla 4-3:</b> Tipo de discapacidad y localidades de Bogotá D.C.....	126
<b>Tabla 4-4:</b> Configuración del referencial global- sectorial de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. niveles de percepción .....	128
<b>Tabla 4-5:</b> Configuración del referencial global- sectorial de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. Niveles de percepción .....	137

# Introducción

El presente trabajo de investigación busca analizar los referenciales global -sectorial en la configuración de la política pública de la educación inclusiva para la atención de las personas con discapacidad en edad escolar del sector oficial para el periodo comprendido entre el 2000-2018.

La discapacidad, como categoría social, es un concepto que transforma constantemente las políticas, las prácticas y la cultura. Para comprender estos procesos, es importante destacar que las personas con discapacidad representan alrededor del 15% de la población mundial, es decir, alrededor de 1.300 millones de personas, y en Colombia, el 3% de la población nacional, que equivale a alrededor de 3.200.000, incluyendo a niñas, niños, jóvenes y adultos. Si bien esta condición puede presentarse por diversas causas, biológicas, ambientales o sociales, no deja de mantener uno de los elementos comunes que, de modo general, caracteriza a esta población: a lo largo de sus etapas de vida, pueden experimentar mayores probabilidades de vulnerabilidad y exclusión en los ámbitos social, laboral, cultural y educativo.

Durante distintas épocas en la historia, las personas con discapacidad experimentaron procesos de exclusión y segregación. Dado el reconocimiento como sujetos políticos y de derechos, se lograron avances importantes que conllevaron a interactuar, acceder y participar en condiciones distintas, promoviendo procesos articulados a dinámicas de integración e inclusión. En el caso del sector educativo, el incremento significativo de la matrícula en la ciudad de Bogotá D.C. ha representado un avance para la población y, en especial, para los niños, niñas y jóvenes, en la garantía de sus derechos, conforme a los cambios ocurridos en la concepción del marco conceptual de la discapacidad como constructo social.

Estas manifestaciones en el campo y análisis de la política pública son producto de la configuración de una comunidad de política y un sistema de decisión, que permite explicar,

desde una lógica vertical, la incidencia y el posicionamiento de la población como sector principal. Además, el interés académico e investigativo en este aspecto surge para responder a la manera de conocer, abordar y analizar este fenómeno social. Como hipótesis dentro del análisis, se establece que el referencial sectorial de la educación inclusiva ha respondido a la configuración jerarquizada del referencial global de la discapacidad que se presentó en Bogotá D.C. Este periodo estuvo marcado por hitos que contribuyeron a comprender nuevas formas de relación frente a la condición.

La política pública explica la acción pública, que es el proceso mediante el cual se construye una representación o una imagen de la realidad. En este caso, la discapacidad como constructo social representa las trayectorias que se han definido en un marco conceptual y de interpretación, el cual responde tanto a paradigmas como a modelos, cada uno de ellos cargados de significado y de sentido. Por ello, en la comprensión y la explicación del fenómeno, se hace necesario conocer la delimitación conceptual y metodológica del análisis de la política pública.

El análisis dentro del proceso permite definir, a nivel conceptual, el campo de saber de las políticas públicas y los enfoques que lo componen, como los tradicionales, los integracionistas o mixtos e interpretativos. Para esta perspectiva teórica, como postulado, se desarrolla la teoría de los referenciales propuesto por Bruno Jobert y Pierre Muller, que forma parte del enfoque integracionista de análisis y responde al enfoque cognitivo que busca comprender las dinámicas y transformaciones sociales como entidades observables. Del mismo modo, se caracteriza la configuración del referencial global de la discapacidad y el referencial de la educación inclusiva y la Relación Global-Sectorial (RGS). Dicha dinámica encuentra relación con sus paradigmas, modelos y la comunidad de política.

En este enfoque, se puntualiza el papel fundamental que desempeñan las ideas o los marcos cognitivos-normativos, tanto en el análisis como en la construcción y reconstrucción de «los referenciales», que son los elementos que componen aquellos procesos operacionales esenciales de la relación global sectorial (RGS) en el campo del marco cognitivo.

El proceso de investigación de la tesis es de tipo cualitativo, se inscribe en el paradigma constructivista y tiene un carácter hermenéutico, y responde a un proceso dinámico, lógico e histórico de interpretación e inferencia que busca dar sentido a las acciones que corresponden a la caracterización del objeto de investigación planteado.

Como parte del desarrollo metodológico y dentro de las variables categóricas que permitieron estructurar el análisis, se establece, el incremento en el sistema de matrícula (SIMAT) de las personas con discapacidad en las instituciones educativas distritales de la ciudad de Bogotá D.C., generó una mayor accesibilidad y participación. Entre las variables que estructuraron la correlación, se considera la configuración de la comunidad de política y el sistema decisional en el referencial sectorial de la educación inclusiva, que, como política pública, se orientó a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad en el sector educativo en edad escolar y el referencial de la discapacidad y su relación global sectorial (RGS) como una categoría social que constantemente se resignifica y transforma las prácticas, las culturas y las políticas tanto a nivel local (distrital) como a nivel nacional.

Dentro de las técnicas de recolección de información, se recurrió a diversas fuentes, tanto primarias como secundarias, destacando el análisis documental de los textos normativos, como la revisión de siete leyes, siete decretos, 2 CONPES y alrededor de nueve planes de desarrollo, entre los cuales se encuentran planes de nivel nacional y distrital. De igual manera, conforme a los referenciales de la discapacidad y la educación inclusiva, se utilizaron textos académicos e investigativos de referencia que permitieron caracterizar el estado de la cuestión y la teoría.

Por último, a partir de la realización de tres entrevistas semiestructuradas, se permitió obtener información más profunda y detallada, se logró en el análisis de contenido un proceso de sistematización y categorización. Las anotaciones y observaciones mantuvieron un carácter interpretativo, a partir de la elaboración de esquemas de comparación y análisis del contexto de matrices acerca de los niveles de percepción del referencial, así como en la identificación y caracterización de actores individuales y sectores esenciales en la configuración del sistema de decisión.

La construcción y diseño de instrumentos de recolección de datos permitieron interpretar y describir los datos a la luz de las categorías de análisis, contrastando y estableciendo relaciones causales. Como técnica de sistematización, se implementó el programa de análisis cualitativo ATLAS TI y otras herramientas gráficas, como Lucidchart, que permitieron representar figuras, imágenes o esquemas en el análisis y configuración de los referenciales.

En el capítulo uno, se define el campo de estudio de las políticas públicas, así como sus enfoques de análisis y el enfoque teórico que determina la perspectiva del presente estudio, el cual corresponde al análisis cognitivo de las políticas públicas y forma parte del enfoque integracionista o mixto. En la teoría de los referenciales postulada de Pierre Muller y Bruno Jobert, se desarrolla a nivel teórico y conceptual la caracterización y comprensión de la política pública en el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción. De igual manera, se analizan los niveles de percepción correspondientes a los valores, las normas, los algoritmos e imágenes.

En el segundo capítulo, se caracteriza la configuración del referencial global de la discapacidad, analizando conceptualmente los paradigmas individual, social y sociocrítico, así como cada uno de sus modelos. De igual manera, se caracteriza el campo cognitivo en relación con la comunidad de política, se brindan elementos contextuales acerca de las particularidades de los sectores, los mediadores y el sistema de decisión organizado.

El tercer capítulo describe la configuración del Referencial de la Educación Inclusiva y la Relación Global-Sectorial (RGS), explicando los modelos que constituyen la educación especial como un campo de saber especializado en la atención a la discapacidad y en relación con dinámicas particulares en el marco de la exclusión, la segregación, la integración y la inclusión. Los elementos de la configuración del referencial evidenciarán cómo y por qué el incremento significativo de las personas con discapacidad en edad escolar en el sector oficial de educación de Bogotá D.C. logró posicionar el referente de la discapacidad como una categoría social que constantemente transforma las prácticas, las culturas y las políticas.

Por último, en el cuarto capítulo, de modo más detallado, se determina la trayectoria de la educación inclusiva en Bogotá, D.C., estableciendo la relación global-sectorial entre los

períodos de Gobierno Nacional, como el «Cambio para construir la paz» (1998-2002), el Gobierno Nacional de la «Seguridad democrática y la revolución educativa» (2002-2010), y el Gobierno Nacional y la «Prosperidad para todos» (2010-2018).

De igual manera, se caracterizan los períodos de gobierno conforme a las administraciones o alcaldías distritales de Bogotá D.C., correspondientes a la administración de «Por la Bogotá que queremos» (1998-2001), «La vida es sagrada en Bogotá para vivir - La pedagogía para la Democracia» (2001-2004), la «Bogotá Incluyente y sin Indiferencia» (2004-2008), la «Bogotá positiva para vivir mejor» (2008-2012), la «Bogotá Humana» (2012-2016) y la «Bogotá mejor para todos» (2016-2020). Dentro del análisis, también se presenta la relación entre los períodos a nivel nacional y distrital en los diferentes momentos para describir los niveles de percepción.

Finalmente, en el quinto capítulo, se presentan las conclusiones y recomendaciones conforme a los contrastes y disonancias en la correlación de los referenciales globales de la discapacidad y el sectorial de la educación inclusiva como política pública educativa.

# 1. Capítulo 1. La política pública, enfoques de análisis y la teoría de los referenciales

El objetivo de este capítulo es definir conceptualmente el campo de estudio de la política pública y su análisis desde los enfoques tradicionales, integracionistas, mixtos e interpretativos, a partir de la perspectiva de la investigación académica del análisis y la teoría de los referenciales. Con base en este enfoque, en los próximos capítulos se analizará la configuración de la política pública de la discapacidad y la educación inclusiva en Bogotá, D.C., como variables categóricas en la atención educativa de las personas con discapacidad en edad escolar del sector educativo oficial. En esta conceptualización inicial, se describe el contexto de estudios previos cuyos análisis se desarrollan en el marco del análisis de las políticas públicas y la política educativa, estableciendo referentes significativos que permiten construir la configuración tanto del problema como de la acción pública.

Como problema público, las categorías que se plantean como objeto de conocimiento se centran en un paradigma y enfoque particular que caracterizan la interpretación cualitativa en la teoría de los referenciales. A partir del enfoque integracionista y de la teoría de los referenciales de Bruno Jobert y Pierre Muller se puntualiza el papel fundamental que desempeñan las ideas o los marcos cognitivos-normativos en el análisis de la política pública y en la construcción-reconstrucción de «los referenciales» como elementos que componen procesos operacionales esenciales de RGS: la relación global sectorial en el marco cognitivo.

Asimismo, se describen los niveles de percepción del referencial, que en este caso corresponderá a los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes. Además, en la definición se puntualizan las dimensiones del referencial como la cognitiva, la normativa e instrumental, y los elementos que lo componen el referencial global (RG), el referencial

sectorial (RS) y, los operadores de transacción (OT), que integran a los mediadores (M), que se destacan por el papel esencial que desempeñan como actores, ejerciendo el liderazgo y posicionamiento estratégico en el sistema decisonal de la política pública.

## **1.1 Antecedentes de estudios de análisis de política pública en discapacidad y educación inclusiva**

Desde el marco internacional del análisis de la política pública de educación inclusiva en la atención a las personas con discapacidad, existen investigaciones que han abordado el concepto de discapacidad como un referente fundamental en el escenario educativo. Sus fines han dado lugar a exaltar el giro conceptual que se da a partir de los modelos que caracterizan dicho constructo social. Por tal razón, conceptos como exclusión, integración, segregación e inclusión son clave y definen la configuración de la educación inclusiva en los marcos legislativos internacionales, nacionales y locales.

Como parte del análisis en política pública, el impacto del grado de inclusión como estudio de política educativa de los centros educativos ha tenido relevancia, a partir de la metodología implementada y basada en el índice de inclusión de Booth (Booth y Ainscow, 2000). Esto evidencia que los apoyos al proceso de autoevaluación y mejora, desde los conocimientos y las opiniones de todos los actores en los procesos educativos «como los profesionales, los niños, las niñas y los jóvenes, los padres, las madres y/o cuidadores, los asesores y otros miembros de las comunidades educativas y del entorno en las prácticas inclusivas» (Pérez, 2011, p. 55) dan a conocer los procesos que requieren mejora con relación a la atención de la diversidad desde la organización, el funcionamiento, las prácticas desarrolladas y la población.

En función de la descripción de perfiles diferenciales en la implementación de los centros educativos según el grado de inclusión (alto, medio o bajo) y las prácticas que desarrollan los centros en las dimensiones evaluadas con relación al rendimiento académico de los estudiantes, se conoce el impacto de la implementación de la política (Sabando, 2016).

La mayoría de los estudios de caso, que se ciñen al análisis de este índice, demuestran la relación existente entre el acceso y la garantía de derechos en la inclusión de las personas con discapacidad en los escenarios educativos y el impacto significativo en las prácticas

pedagógicas (Meléndez, 2018; Brizuela, 2016; Vásquez, 2015). Como resultados importantes a partir de la aplicación del índice de inclusión propuesto por Booth y Ainscow (2000), el aprendizaje, los desempeños y avances en materia de reconocimiento de las capacidades y diferencias en el aula de clase y el contexto escolar son componentes comunes y demuestran un avance significativo en el acceso a los sistemas educativos públicos.

Los análisis del índice de inclusión en materia de política educativa y bajo el enfoque integracionista como los marcos cognitivos-normativos y, el análisis comparativo permite identificar las características y variables de sistemas educativos. Por ejemplo, en el contexto escolar se manifiestan múltiples necesidades que requiere la condición de discapacidad para su atención y proceso de formación, esta premisa en el contexto va más allá de solo garantizar el acceso. Los fines del impacto de las políticas y las necesidades manifiestas pueden establecer parámetros como ejes estratégicos en clave de discapacidad, que mediadas por la institucionalidad en ámbitos como la salud, la educación, el trabajo, el empleo y las mismas organizaciones de las personas con discapacidad, inciden en procesos de reformas educativas que conllevan a transformaciones de las prácticas y la cultura en escenarios mucho más democráticos, donde la equidad prevalece más allá del acceso.

Otros estudios de política educativa en el marco de la discapacidad, en relación con la educación inclusiva, orientan el análisis desde una perspectiva sociocrítica. El lugar de las personas con discapacidad, las familias o cuidadores como sujetos de derechos enuncia y reafirma que la participación y los procesos de formación son un proceso transcendental en las escuelas de carácter regular y público (Mara et al., 2021), pues su presencia representa un logro y avance importante en reconocer que son parte de la sociedad.

Dichas percepciones que los diferentes contextos evidencian a partir de las relaciones demuestran que, constantemente, se nutren y modifican con el tiempo, de acuerdo con las prácticas y las culturas que orientan otras formas posibles de comprender la condición de la discapacidad y el reconocimiento de sus potencialidades. Estos factores logran, en varios casos, determinar cambios esenciales en los sistemas de creencias y valores de la sociedad que desmitifican la concepción de un paradigma individualista que exalta la

maldición como causa de la discapacidad, y la rehabilitación que propone o espera, a partir de una intervención, una mejora en la condición.

Conforme a los estudios de análisis de las políticas públicas desde un marco nacional en el contexto colombiano y en materia de política educativa, se destaca como referente conceptual y en el marco cognitivo- normativo, los aportes significativos de las investigaciones que ha desarrollado Moreno (2007) en la caracterización de la noción del referencial de la discapacidad, este estudio doctoral en torno a la política y sus concepciones, parte del análisis de los textos normativos correspondientes a la política pública referida a la población infantil con discapacidad, producidos entre 1993 y 2005. El análisis normativo se realizó aplicando el modelo y bajo la matriz creada por Turnbull y Stowe (2001) para el análisis de políticas en discapacidad, los cuales contemplan dieciocho conceptos nucleares y se complementan por dos conceptos más, propuestos e integrados por Moreno (2007).

Estos conceptos en el análisis pusieron en evidencia la coexistencia de diversas formas de pensar sobre la discapacidad, además de los distintos modos en que estos se expresan y materializan en la normativa. En este sentido, se puede «comprender cómo las políticas públicas reflejan lo que las personas en general y los diseñadores de políticas en particular piensan acerca de la discapacidad» (Moreno, 2007, p. 57). Dicho ejercicio conceptual permitió contrastar las nociones conceptuales con las necesidades reales de las personas.

Dentro de los contrastes sobre la legislación colombiana en este proceso de análisis, se presentan tres tendencias que representan una influencia significativa de la normatividad internacional. Por ejemplo, Moreno (2007) afirma que conceptos como la antidiscriminación se manifiestan para comprender el tratamiento igualitario de la población con discapacidad. El concepto de integración se manifiesta en oposición a la segregación, donde se ratifica la libertad del confinamiento, y se garantiza el acceso y la participación en la vida social. Asimismo, la relevancia de la prevención y la mitigación en la atención se presenta como un fuerte arraigo a un referente conceptual medicalizante.

Bajo estas manifestaciones o tendencias, resulta importante resaltar que, en los análisis de la normatividad nacional, no siempre la existencia de un tratamiento en términos de igualdad conlleva al mismo acceso a oportunidades. En este sentido, la equidad, como

concepto, tendrá un rol esencial para reconocer las necesidades propias, reales y consecuentes que presenta la condición de discapacidad y sus avances en materia de derechos.

Por esta razón resulta primordial reconocer que la normativa colombiana y los conceptos nucleares que sustentan el ejercicio jurídico, entre ellos el modelo de seguridad social que adopta inicialmente la política en la atención de la población con discapacidad (Moreno, 2007), destacan cómo el Estado busca de modo constante garantizar el ejercicio de todos los derechos en pro de la pluralidad de los ciudadanos.

Para situar el marco cognitivo- normativo en términos de discapacidad, por ejemplo, se cuenta con una extensa legislación y una jurisprudencia, que emerge de la Constitución política de 1991 y a la luz de distintas declaraciones, acuerdos y tratados internacionales ratificados, los cuales determinan los ejes centrales de la política nacional. Ante la vasta normatividad, cabe destacar en la comprensión de la discapacidad como categoría social y referente normativo, si dichos marcos pueden carecer de una articulación que «conlleve a la reglamentación e implementación de política efectiva que den un tratamiento igualitario y equitativo a las personas con discapacidad» (Garavito, 2014, p. 57).

A partir del análisis de los conceptos nucleares del estudio por Quintanilla (2014) y aplicando la misma matriz implementada en Moreno (2007) así como la triangulación de los principios de igualdad, justicia y libertad, articulados en el campo normativo y considerando los derechos de las personas con discapacidad desde el acceso que justifica su pertinencia en la educación inclusiva, se dio a conocer cuáles fueron aquellos conceptos nucleares que subyacen en la normativa que ha sustentado la educación inclusiva. Estos están ratificados en las Leyes 115 de 1994 y 1618 de 2013, y se analiza cómo estos corresponden con lo planteado en la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Desde 1994, el principio de la igualdad se centraba en el concepto de integración, donde el sector educativo establecía la organización y prestación del servicio en aulas especializadas en los establecimientos educativos y clasificaba a los estudiantes según su tipo de discapacidad o limitación. Para 2013, este principio dejó de lado concepciones

como la integración y se enfocó en el derecho a la no discriminación, para así garantizar el acceso y la permanencia educativa con calidad, teniendo en cuenta las diferentes culturas y la oportunidad de garantizar equitativamente el derecho a la educación.

Desde el principio de la libertad, se evidencia que existen falencias, pues se brinda en mínimas proporciones el empoderamiento y la participación de los niños frente a la toma de decisiones en las instituciones educativas, su participación continúa siendo limitada, así mismo la libertad de expresión, la capacidad de elegir entre diferentes opciones educativas y la privacidad en la confidencialidad no proporciona mayores oportunidades de participación (Quintanilla, 2014). Desde el principio de la justicia se evidenció que «existe aún el suministro de servicios individualizados y apoyos extendidos de manera particular, ante esto y dentro de las apuestas contempladas se afirma que vale la pena continuar trabajando en la protección del daño, pues la cuestión no es solo una condición de acceso, sino también de participación» (Quintanilla, 2014, p. 27).

El análisis de los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito educativo desarrollado por Sánchez y Mora (2015) y el diagnóstico cualitativo de la garantía y el goce del derecho a la educación inclusiva en Bogotá, salen a flote a partir del artículo 24 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se enfatiza la importancia de la participación de distintos actores que permiten dinamizar los procesos de deliberación, construcción e incidencia en la toma de decisiones de las políticas que favorezcan de manera más real y contundente las necesidades particulares.

Dos de los estudios investigativos realizados sobre el análisis de las prácticas pedagógicas en el marco de la educación inclusiva y la población con discapacidad, como las auditivas, visuales o físicas, destacan que la participación y la educación inclusiva en la atención a esta población aún no reconocen las particularidades de la discapacidad, las cuales requieren apoyos específicos que puedan garantizar efectivamente sus derechos (Acosta, 2014). Frente a esta afirmación, se destaca que las políticas educativas, en muchos casos, dependen de las voluntades burocráticas, situaciones que ralentizan la orientación e impiden la puesta en marcha de las políticas educativas de manera más eficiente.

De igual manera, en estudios realizados por Cerón (2015) y Mateus (2016) se identifica la incidencia de la apropiación de la política de inclusión en el contexto escolar por parte de los docentes de los primeros ciclos en los procesos pedagógicos de estudiantes con discapacidad cognitiva en las aulas regulares. Desde allí, establecen que una de las problemáticas manifiestas en la apropiación de la política se puntualiza en la falta de divulgación en el escenario educativo, condición que hace aún más difícil comprender los propósitos, los componentes y las estrategias para la articulación en el trabajo pedagógico en las aulas regulares. Además, reconocen el poco tiempo en los espacios de las jornadas académicas en las cuales se dan a conocer dichas sensibilizaciones o formación pedagógica.

De este modo, cabe destacar que el esfuerzo de los docentes y directivas en las instituciones educativas oficiales debe propender a transformar las prácticas educativas en las aulas, buscando incluir a todos los estudiantes sin distinción. Esto permitirá la interacción en el contexto escolar y centrará el conocimiento en las diferentes experiencias para generar aprendizajes significativos e implementar estrategias pedagógicas ajustadas según el caso.

La comprensión de cómo se interioriza la política desde distintos cambios en los modos social, económico y cultural, que atraviesan su sistema de creencias y valores, parte de la influencia de dinámicas de transformación social concernientes a la eliminación de barreras de exclusión, discriminación y estigmatización. Estos obstáculos actúan como tensiones latentes en el contexto cotidiano y representan un problema intrínseco que reproduce una serie de fracturas y conlleva a la homogenización de los individuos.

Frente a las desventajas económicas y sociales de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, dichas prácticas se oponen a la valoración positiva y reconocimiento de la diversidad, impiden generar una transformación continua de procesos sociales. En consecuencia, podría afirmarse que aún no se logra reconocer la diversidad como un elemento dinamizador de los procesos de inclusión; al contrario, «aún sigue inmerso en un proceso de integración del que se desprenden prácticas de segregación y exclusión que no permiten avanzar en una educación de calidad para todos» (Bermeo et al., 2017, p. 66).

Desde la voz de los actores en clave discapacidad, el estudio de Garzón (2016) centra el análisis como una apuesta política, dando prioridad al discurso de los niños y las niñas e introduciendo nuevas lógicas de comprensión sobre el significado unívoco del fenómeno de la discapacidad, además de establecer la incidencia y proyección en las políticas públicas. La configuración del referencial de la discapacidad, desde el modelo tradicional al modelo social, posicionó las narrativas propias del campo de las ciencias sociales en la arena política para comprender de otras formas la condición, es decir, desde una perspectiva más humanista.

En el campo educativo, aunque resulta evidente la brecha existente entre los distintos ciclos de formación y la tendencia de llevar la clínica a la escuela para desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje de niños y niñas con discapacidad, existen diversas formas de representación que pueden ocasionar rupturas desde el empoderamiento frente al conocimiento de la discapacidad y las formas en que resuelven sus necesidades e intereses.

Como aporte investigativo de las políticas públicas, y con ocasión del análisis de la Política Pública de Discapacidad de Bogotá (2007-2017), se realizó el diagnóstico de la ejecución de la PPDD (Política Pública Distrital de Discapacidad) a partir del Decreto 470 de 2007, el cual brinda recomendaciones para su reformulación como política pública por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Este estudio desarrolla el análisis de la implementación visto desde los actores institucionales, las personas con discapacidad y sus cuidadores, explicando los modelos conceptuales para definir la discapacidad desde el modelo individual, médico y social planteado por la CIF, el cual se encuentra estrechamente relacionado con los principios de la libertad humana y la igualdad. Se ratifica que, conceptualmente, la condición de discapacidad se atribuye a las necesidades humanas producidas por el entorno y su participación en el contexto. De la misma forma, el Decreto 470 de 2007 afirma también que la discapacidad se deriva como un concepto complejo y multicausal que debe conocerse a profundidad Roth et al., (2019).

Este análisis relaciona el marco normativo internacional, nacional y el distrital, vinculados los planes de desarrollo de Bogotá entre el 2008 y el 2015, los informes de gestión del

sistema distrital de discapacidad y el análisis testimonial de implementación de la Política Pública Distrital de Discapacidad (PPDD). Desde el sector educativo, se considera relevante avanzar en la educación inclusiva teniendo en cuenta lo evaluado por la (ONU, 2016), lo cual destaca avanzar en la garantía para disminuir las brechas existentes en la transición, acceso y participación a la educación desde un nivel básico a un nivel superior, de igual manera fortalecer la participación de familias o cuidadores en los procesos de formación en las distintas etapas y, considerar la oportunidad de formarse y/o culminar sus estudios. Como objetivo común se ratifica que es relevante crear consensos con la comunidad para encaminar la política en objetivos más consecuentes con las necesidades de las personas con discapacidad.

Desde Miñana y Moreno (2020) se desarrolla un estudio exhaustivo sobre el estado de la cuestión y un balance analítico como aporte conceptual al trabajo investigativo del campo de las políticas públicas en Colombia en la producción académica, la conceptualización y el posicionamiento del sistema decisional en la arena política, sirviendo como insumo para la formulación de la política pública de educación inclusiva para Bogotá.

El análisis expone la pertinencia de la discapacidad y la inclusión como constructos sociales o variables categóricas que, paralelamente, han avanzado en la comunidad científica y académica. La codificación y recodificación de estos referenciales manifiestan los argumentos que sostienen las ideas, las normativas, las creencias y los valores en el consenso, la controversia y el debate político y público frente al avance o progreso en los derechos y políticas que proclaman la eliminación de cualquier forma de exclusión en la sociedad.

A partir de la descripción de los antecedentes de estudios desarrollados en el campo de las políticas públicas y en el sector educativo, tanto a nivel internacional, regional como local, se puede destacar la convergencia por la cual la educación inclusiva, como acción pública, busca eliminar para las personas con discapacidad las barreras para el aprendizaje, el fracaso escolar, la deserción, la exclusión y la autoexclusión. Estos son factores que hoy persisten como problemáticas sociales o fenómenos en la escuela, que evidencian las contradicciones entre el ideal normativo y las realidades concretas. Estas,

por ser incompatibles, contradicen la retórica del paradigma social en el cual se fundamenta la discapacidad y se busca eliminar cualquier tipo de barreras.

Si consideramos que las personas con discapacidad representan el 15% de la población mundial, según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2023), es decir aproximadamente equivale a 1,300 millones de personas, lo que significa que una de cada seis personas tiene alguna condición particular. Estas personas tienen mayores probabilidades de enfrentar vulnerabilidad y exclusión en ámbitos económicos, sociales, culturales y educativos, entre otros.

En Colombia, las estadísticas muestran que las personas con algún tipo de discapacidad constituyen el 3% de la población total nacional (DANE, 2022). La situación que enfrentan estas personas las lleva a experimentar adversidades que vulneran el ejercicio pleno de sus derechos. Estos desafíos están relacionados con condiciones estructurales sostenidas por un sistema de creencias que reflejan representaciones o percepciones sociales, manifestándose en acciones afirmativas como la discriminación, la estigmatización y el asistencialismo. Estos factores, que afectan áreas como la salud y la educación, determinan el acceso, la atención y la asistencia, desencadenando relaciones que conectan con la pobreza y las desigualdades.

La desigualdad social en América latina, como en Colombia, es un fenómeno estructural y un obstáculo en la erradicación de la pobreza, el desarrollo y la garantía de los derechos de las personas en su conjunto (Abramo, 2019). Por tanto, considerar la disminución de la desigualdad contribuye a favorecer el desarrollo social y el avance en la garantía de derechos, lo que puede plantearse como una oportunidad de crecimiento en el ámbito personal y social.

Teniendo en cuenta lo anterior y la intención de considerar los avances en términos de políticas orientadas a disminuir las condiciones de desigualdad social por las que han atravesado históricamente las personas con discapacidad, resulta importante destacar la pertinencia de conocer el proceso y aportar al campo de saber de las políticas públicas, así como la trayectoria, configuración e incidencia que ha tenido el fenómeno social de la discapacidad y la educación inclusiva en el tiempo como escenario público de debate, controversia y concertación para abordar las necesidades particulares de la población.

A continuación, y considerando los avances y las concepciones alrededor de los referentes de la discapacidad y la educación inclusiva, así como el análisis de la configuración de la política pública a través de distintos contextos históricos, se presenta el desarrollo conceptual de los enfoques de análisis en el campo de saber de las políticas públicas. Así mismo, se expone el marco y enfoque teórico que sustenta y determina el análisis del presente trabajo investigativo, el cual se ajusta en el enfoque integracionista o mixto, destacando el modelo de análisis cognitivo-normativo de la teoría de los referenciales propuesto por Pierre Muller y Bruno Jobert (Muller, 2002).

## **1.2 Los enfoques de análisis en las políticas públicas**

La política pública surgió como un campo particular de análisis e investigación académica a mediados del siglo XX en el contexto norteamericano. Según Roth (2010) el concepto “Public Policy” o «política pública» se entiende como la actividad o el curso de acción puesto en marcha por actores políticos y sociales para dar solución a una problemática social particular. La producción normativa de las instituciones, así como las actividades políticas y administrativas, se «comprende como la política pública, es decir, como un conjunto de uno o varios objetivos necesarios o deseables, y aquellos 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» (Rubio y Rosero, en Roth, 2010, p 188).

La política pública, en este sentido, busca comprender e interpretar el proceso de la acción pública desde diversas modalidades, enfoques y técnicas. Dentro de los enfoques, se destacan los tradicionales, los integracionistas o mixtos y los interpretativistas (Roth, 2010). Cada uno parte de un paradigma del conocimiento que determina sus propias lógicas epistemológicas y ontológicas. Dichas posturas permiten centrar el análisis de las políticas públicas, ya que su objeto de conocimiento otorga pertinencia y legitimidad a un modelo en particular, que se nutre de diferentes perspectivas y cuestiona las maneras en que se construyen los problemas en las representaciones sociales, así como la comprensión de un constructo social o referente conceptual en la acción pública

### **1.2.1 Enfoques tradicionales**

Los enfoques tradicionales del análisis de la política pública están vinculados al paradigma positivista. Este se refiere a un modelo de análisis normativo del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones que considera factores y variables como una serie de reglas y procedimientos que permiten establecer claras relaciones de causalidad. La actividad científica racional, en este caso, determina el camino adecuado para alcanzar el objetivo, que se encuentra orientado a construir reflexiones fundadas en la base del objetivismo o de la racionalidad instrumental para explicar los fenómenos sociales.

Estos enfoques implementan en su método conceptos de elección racional, principios de economía e individualismo metodológico que, articulados con corrientes dominantes, reafirman la validez de los planteamientos a partir del desarrollo de modelos analíticos de predicción, control y universalidad del conocimiento. La postura del investigador analista de política pública es objetiva frente a los hechos, pues la perspectiva racional instrumentalista prioriza la técnica en el análisis, la observación directa, el orden normativo y la inferencia lógica.

La teoría que representa este modelo de análisis está esencialmente relacionada con el conocimiento de las fases en el proceso, como la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Lasswell (1956) desarrolló teórica y metodológicamente la definición de la política pública como un objeto de análisis que contiene fases o ciclos, los cuales, dentro del proceso, corresponden a determinar la definición del problema, la construcción de la agenda pública, la formulación de posibles soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación de la política. Esta corriente es dominante en el análisis de la política pública desde los años setenta y perdura hasta hoy, dada la tradición neopositivista de la investigación que plantea que los análisis son objetivos y de carácter científico y universal (Roth, 2010).

### **1.2.2 Enfoques integracionistas o mixtos**

Los enfoques integracionistas o mixtos en los análisis no se limitan únicamente a considerar las variables objetivas para explicar las políticas públicas, sino que mantienen esquemas generales explicativos que buscan complementarse con otras variables, ya sea a nivel valorativo o subjetivo del marco explicativo. El análisis desde esta perspectiva

evidencia la dominación de la política sobre el conocimiento y es consciente de los límites de la postura derivada del positivismo o del enfoque tradicional; por ello, desarrolla modelos analíticos más complejos que pretenden integrar de una u otra forma, con más o menos énfasis, diferentes factores que inciden en el fenómeno (Roth, 2010).

Las teorías de análisis del proceso de las políticas públicas que surgen de este enfoque reconocen el papel de los intereses, las instituciones y las ideas. De esta manera, se entiende y comprende la acción pública en el tipo de sociedad y las condiciones históricas específicas en donde se producen las políticas (Roth, 2008). Este proceso incluye en sus análisis no solo las dinámicas del ciclo de las políticas, sino también aquellos procesos que se constituyen a partir de los intereses de los actores, las instituciones que regulan el comportamiento del sistema de decisión y las ideas que ofrecen una gran riqueza hermenéutica, útil para interpretar y analizar de manera más profunda las políticas públicas.

En este enfoque y su lógica de análisis, se destaca el enfoque de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalitions) de Sabatier y Jenkins (1993), pues el producto metodológico de los trabajos investigativos se encaminó en la construcción de un marco de análisis para explicar los cambios de la política pública. Las políticas públicas pueden «ser observadas como un sistema de creencias y traducirse en programas y son su eje central» (Rubio y Rosero, en Roth, 2010, p. 188). La comprensión sobre su comportamiento desde el enfoque sugiere como afirma sus autores aspectos fundamentales en el proceso, como la identificación de subsistemas presentes en la política, la información relativa en la construcción de los problemas, la temporalidad amplia en el análisis, los actores en todos los niveles gubernamentales y la perspectiva teórica que orienta el análisis de política pública.

Los enfoques de redes, por su parte, se centran en explicar la realidad como consecuencia de una serie de relaciones causales determinadas por fuerzas externas y la interacción de los individuos, que evidencia el intercambio de información y otros recursos que, a partir de la organización social y la gobernanza, constituyen el objeto de la política pública. Aquí, la idea de red, en primer lugar «ofrece un modelo para aproximarse a la teoría. Segundo como herramienta útil para analizar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre

organizaciones de interés y el Estado. Tercero, como instrumento para el estudio de elaboración de políticas con poder teórico porque la estructura de la red afecta tanto el proceso como el resultado político» (Zornoza en Roth, 2010, p.173).

Como eje en el enfoque integracionista, se destaca la teoría de los referenciales de Bruno Jobert y de Pierre Muller. Este análisis y marco teórico y conceptual de la política pública destaca el papel esencial que cumplen las ideas o los marcos cognitivos-normativos y las relaciones interdependientes que existen entre las instituciones sociales y las políticas, que, como actores, cumplen una función relevante en el sistema decisional y son parte fundamental de la construcción de sentido en la política pública. En este sentido, «se reconoce que las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el lugar donde una sociedad construye su relación con el mundo» (Muller, 2002. p 95). Por esta razón, la introducción de elementos subjetivos en el análisis, así como las creencias y los valores, se consideran factores relativos al contexto. De igual manera, los intereses de los actores plantean un escenario mediado por condiciones constitucionales, sociales, culturales, naturales y económicas que determinan dinámicas o relaciones particulares propias de la esfera pública.

### **1.2.3 Enfoques interpretativistas**

Los enfoques interpretativistas incorporan en los procesos de análisis fundamentos valorativos que constituyen la explicación y comprensión de los fenómenos sociales, destacando la importancia de los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos. Con esta postura epistemológica, se redescubren fundamentos del constructivismo o la teoría crítica, minimizando el efecto tradicional de los factores objetivos e institucionales en el análisis (Roth, 2010, p 47). Desde el relativismo como postura y método de análisis esencial en este enfoque, se logra poner en evidencia el efecto de las estrategias discursivas y las imágenes cognitivas sobre los comportamientos políticos y la toma de decisiones.

Siguiendo esta tendencia investigativa, se destaca en el análisis político el impacto del conocimiento acerca del comportamiento de los actores y los argumentos razonables que permiten legitimar y orientar la construcción de soluciones viables a problemáticas sociales particulares. La política pública pone en evidencia en esta dinámica procesos de

identificación, comparación y descripción de distintos constructos de realidad social, como son las narraciones, las historias de vida, la hermenéutica y la dialéctica (Palier y Surel, 2005).

El teórico Roe (1994), uno de los autores principales de este enfoque, presenta el análisis narrativo de las políticas públicas en varios procesos. Por ejemplo, el enfoque en la identificación de relatos y contra relatos en relación con una controversia política, el desarrollo de comparaciones integradas desde el análisis, y la construcción de meta relatos permiten modificar o replantear las problemáticas que definen las controversias para así considerar sus posibles soluciones. El debate público, desde esta perspectiva, le confiere al analista un carácter activo en la acción pública, lo cual lo acerca a la problemática planteada y le permite incidir directamente en el proceso de decisión.

### **1.3 Enfoque cognitivo de análisis de política pública: la teoría de los Referenciales por Pierre Muller y Bruno Jobert**

La teoría de los referenciales como postulado teórico hace parte del enfoque integracionista o mixto en el análisis de la política pública, destaca el papel esencial que cumplen las ideas o los marcos cognitivos -normativos que busca comprender las transformaciones de la sociedad como un producto de acciones gubernamentales y la configuración de una serie de actores que participan en un sistema de decisión (Muller, 2002). Además, ofrece la posibilidad de conocer la percepción de cada actor o actores a partir de un conjunto de imágenes que, como representaciones u operaciones cognitivas, se orientan en la confrontación y definición de propuestas de acción que buscan dar soluciones a problemas públicos determinados.

Este enfoque francés de análisis fue propuesto por los politólogos Pierre Muller y Bruno Jobert, cuyos trabajos de investigación se encaminaron a desarrollar la teoría de la acción pública como la ciencia del estado en acción y el análisis cognitivo y normativo de las políticas públicas (Muller, 2002). El enfoque se construye a partir del análisis de políticas públicas propias de las sociedades industriales y de la comprensión del origen de estas, las cuales, como campo de acción, derivaron de vertientes filosóficas y sociológicas (Meny y Thoenig, 1992).

El desarrollo teórico y conceptual de este análisis de política pública de la educación inclusiva implementa la configuración metodológica de este postulado, pues considera relevante explicar y conocer todas aquellas representaciones y transformaciones que explican la concepción del problema y la acción pública en su definición y propuestas de acción. A continuación, se presentan los conceptos teóricos del enfoque de la teoría de los referenciales que estructuran el análisis.

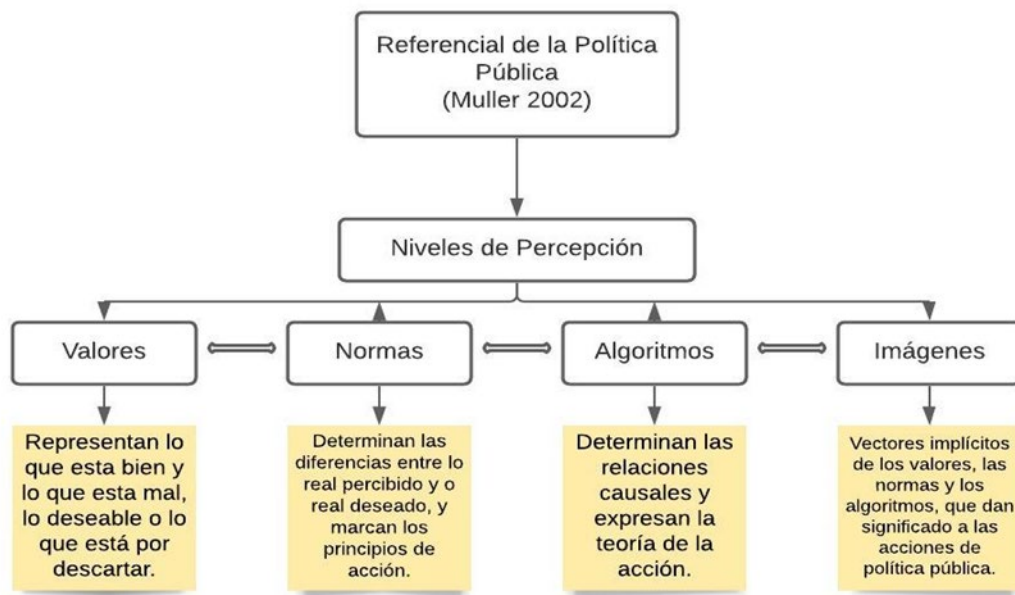
### **1.3.1 Niveles de percepción y elementos del referencial**

Siguiendo a Muller (2002) el concepto de referencial de una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores organizarán su percepción del problema, confrontarán sus soluciones y definirán sus propuestas de acción. Muller define que a este conjunto de imágenes proyectado por los actores se le denomina el «referencial de la política pública».

El conjunto de las imágenes o representaciones cognitivas, es decir, “el referencial” de la política pública, se encuentra constituido por cuatro niveles de percepción del mundo, los cuales, desde el enfoque, reafirman que las políticas públicas son construcciones intelectuales o representaciones de acción pública (Muller, 2002).

Los cuatro niveles de percepción del referencial corresponden a, los valores que son las representaciones más fundamentales y manifiestan lo que está bien o mal; las normas, que encarnan el ideal buscado por el estado, es decir establecen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Los algoritmos, que determinan relaciones de causalidad y expresan la teoría en acción y, las imágenes que como representaciones del mundo de los sectores (actores), dan significado a las acciones de la acción pública (Muller, 2002).

**Figura 1-1.** Niveles de percepción del referencial de la política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de (Muller, 2002).

Los niveles de percepción del referencial dan paso a la configuración de tres dimensiones en el análisis de la política pública: la dimensión cognitiva, que permite identificar en los referenciales elementos de interpretación causal del problema público determinado a dar solución; la dimensión normativa, que define las normas y valores que, relacionados entre sí, orientan la manera en que se tratará el problema, el cual no necesariamente será un problema per se, sino «un constructo social» en relación con los niveles de percepción y el posicionamiento en la controversia social y política. Por último, la dimensión instrumental busca delimitar los principios que orientan las acciones en función de los saberes y los valores.

Teniendo en cuenta los niveles de percepción, así como sus dimensiones, es importante también subrayar que el referencial de una política pública es la representación de un puesto de rol o de un sector en la sociedad. Por tanto, se compone de tres elementos, a saber:

El referencial global es la representación o marco general alrededor del cual se ordenarán y jerarquizarán en el tiempo las diferentes representaciones sectoriales, y define lo que una sociedad hace en relación con el mundo. Sin embargo, se

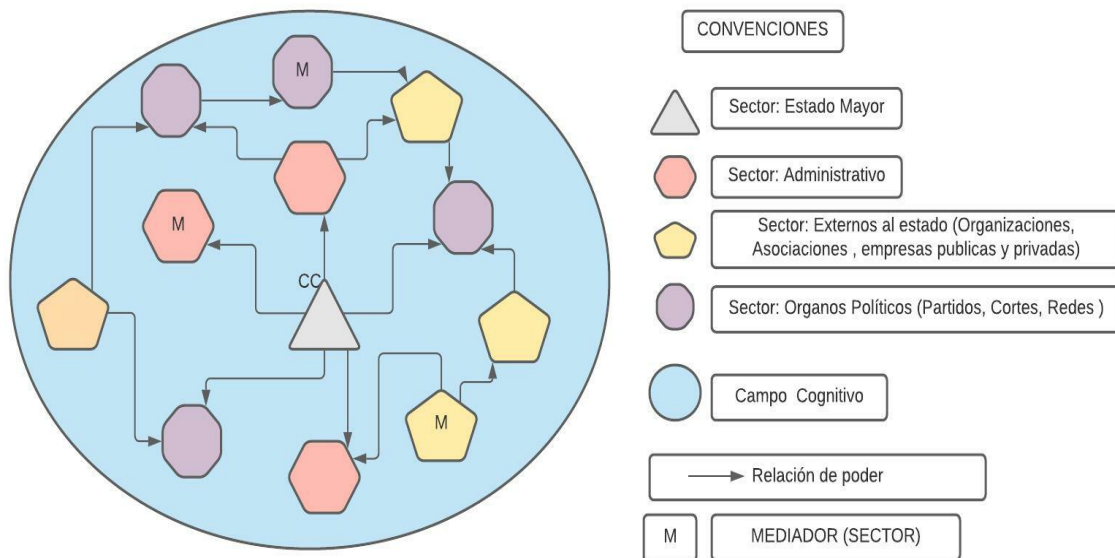
destaca que esta no es una representación perfecta y coherente con el mundo, sino un consenso. Además, está conformado por un conjunto de valores y normas fundamentales que constituyen las creencias básicas de la sociedad. (Muller, 2002, p 47)

El referencial sectorial es la representación, imagen «del sector» o de «la profesión» que delimita las fronteras que distinguen un sector de otro en el sistema decisional. La delimitación de las fronteras con otros sectores puede «evidenciar conflictos permanentes o desajustes en el marco o campo cognitivo; sin embargo, su presencia puede coexistir con varias concepciones del mundo que, como controversias, pueden llegar a ser dominantes y buscar constantemente la inscripción en la agenda política. Como constructo social, representa un nivel de coherencia con la realidad, pero nunca es perfecto» (Muller, 2002, p. 81).

Los operadores de transacción, como operaciones cognitivas, son generados por una serie de actores (los mediadores) que tienen como objetivo principal gestionar la relación global y la relación sectorial de una política pública. Es decir, son quienes representan la articulación de las imágenes entre los sectores, estableciendo un puente en dos espacios de acción y de producción de sentido.

Por tanto, los mediadores se conciben «como actores concretos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión que se constituye en un campo cognitivo o marco intelectual. Dicha posición es construida a partir de negociaciones, conflictos o alianzas entre los actores que, como parte de la decisión o consenso, permite poner en marcha un programa de acción política» (Muller, 2002, p. 85). Asimismo, los mediadores construyen el referencial a partir de la creación de imágenes que determinan la percepción de un problema por parte de los sectores involucrados y armonizan la dimensión cognitiva que, como proceso intelectual, construye una visión de mundo donde se establece la jerarquía entre actores; es decir, donde se acepta el liderazgo de un sector sobre otro en el sistema de decisión.

**Figura 1-2:** Sectores ubicados en el campo cognitivo. Configuración del referencial y campo cognitivo



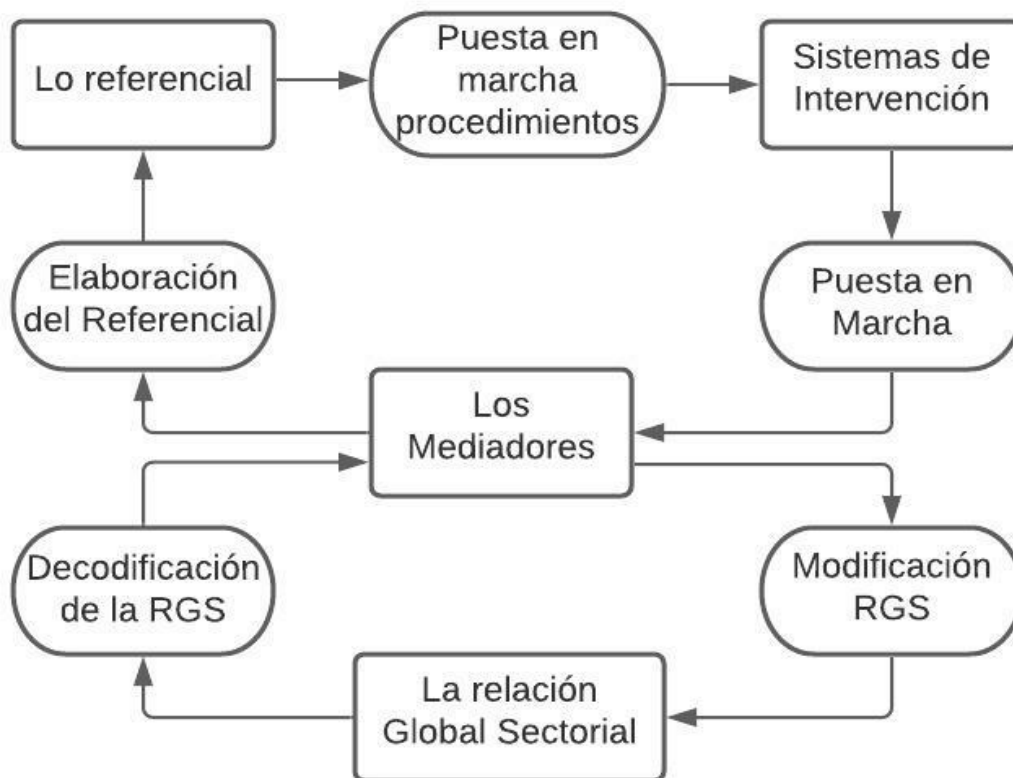
Fuente: Elaboración propia a partir de (Muller, 2002)

La figura 1-2 representa lo que sería una imagen concreta del campo cognitivo y la presencia de una serie de sectores (actores) articulados o relacionados entre sí frente a un problema público determinado.

Los mediadores se encuentran en función del recurso social que dominan y se clasifican en tres tipos: los mediadores como profesionales, que son los representantes de grupos sociales estructurados en una función u oficio, mantienen una posición estratégica en el sistema de decisión, ya que son aquellos que ejercen el liderazgo del sector. Ellos denominan las reglas del juego, los códigos o normas, fijan las fronteras del sector y mantienen el dominio de la relación global-sectorial (RGS). Los mediadores como élites administrativas dominan la coherencia con los sistemas de decisión; aquí, su incidencia intersectorial permite crear un espacio de referencia en el sistema global de decisión, aspecto que les determina el vínculo con la élite dirigente. Por último, los mediadores como políticos combinan la lógica gerencial con la legitimidad política; este aspecto les permite definirse como defensores de las políticas públicas.

Muller afirma que el objeto de la política pública es la gestión de la relación global sectorial (RGS). Es decir, «"hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de los actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial» (Muller, 2002, p. 50), Entonces, la política tendrá transformación en su dinámica.

**Figura 1-3:** Funcionamiento de una política pública



Fuente: Recuperado de (Muller, 2002, p. 51).

Entre los procesos que definen el referencial de la política pública en su función se encuentran la producción de significación, que se fundamenta en la toma de la palabra, y la estructuración de un campo de fuerzas, que es la toma de poder (Muller, 2002). Lo anterior, en el sistema decisional, se expresa en la existencia voluntaria y la presencia de un sector o sectores que, de manera particular, manejan una posición, un rol y una función específica en relación con la sociedad global.

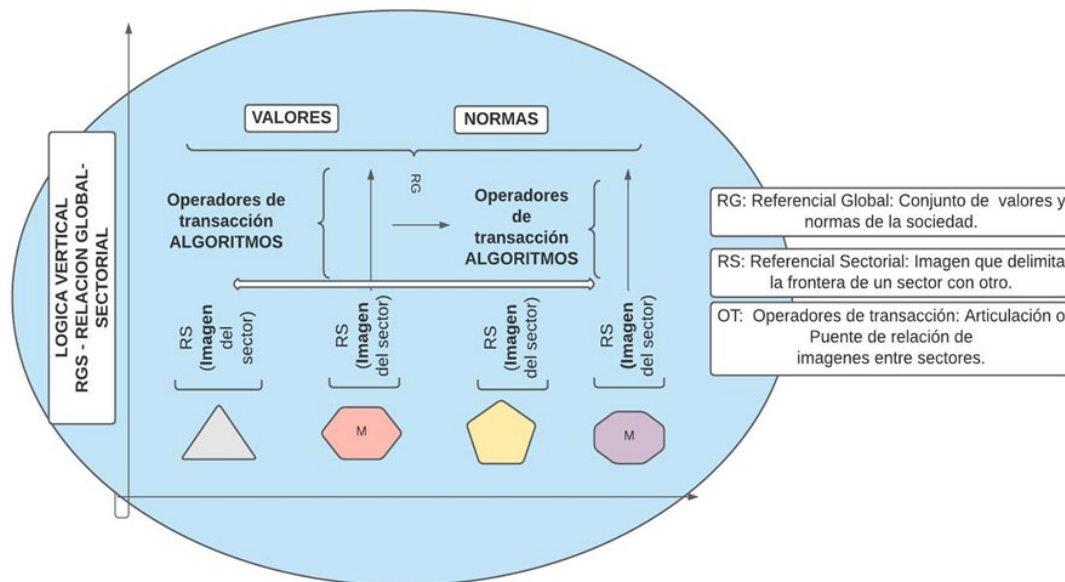
La dinámica de la relación global sectorial que se transforma en función de la imagen que los sectores hacen de esta operación evidencia el paso a la transformación de estas imágenes como objetos de intervención política. El referencial, en este sentido, estará designado por un conjunto de normas o imágenes de referencia que definen los criterios de intervención del estado y los objetivos de la política pública (Muller, 2002). En este proceso, es esencial la identificación de los mediadores (actor, actores o grupo de actores), los cuales ocuparán una posición estratégica en todo el sistema de decisión y ejercerán su rol en función de la operación de construcción o transformación del referencial de una política pública.

### **1.3.2 La relación global sectorial (RGS)**

La acción pública se organiza a partir de dos lógicas de regulación: “la territorialidad y la sectorialidad, las cuales articulan y distinguen formas de dominación, poder, estructuración y mediación” (Muller, 2002, p. 41). Como dialécticas sociales distintas, la territorialidad se explica como una lógica de relación social que caracteriza a las comunidades tradicionales por establecer su identidad en contextos rurales, familiares y dinámicas del territorio. Las relaciones propias de una sociedad primitiva destacan la solidaridad mecánica como un proceso de relación social que mantuvo una lógica de relación horizontal centro-periferia y que persistió hasta la llegada de acontecimientos históricos como la revolución industrial, los intercambios mercantiles, la división del trabajo social y la formación en la especialidad del conocimiento en roles sociales, como las profesiones.

En contraste con la sociedad tradicional y su lógica, la sectorialidad estableció nuevas lógicas de relación gracias a los acontecimientos históricos que dieron tránsito hacia las sociedades modernas, y dieron surgimiento a una dialéctica global-sectorial que transformó la lógica tradicional condicionada por el territorio.

**Figura 1-4:** Imagen o representación de la RGS -Relación Global -Sectorial del referencial y posicionamiento de sectores



Fuente: Adaptado de Muller (2002).

Siguiendo a Muller, la lógica sectorial de una política pública es, entonces:

una lógica vertical o de estructuración de roles, de relaciones sociales jerárquicas, de auto-referencia, y es el resultado que la sociedad concibió como una nueva visión o representación del mundo. Se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en el sector de la sociedad o espacio geográfico, y es un proceso de mediación social en la medida en que el objeto de cada política pública toma a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o entre un sector y la sociedad global. (Muller, 2002, p. 38)

A continuación, y de modo general, se representa en la tabla 1-1 los componentes fundamentales del postulado teórico de la teoría de los referenciales, detallando las dimensiones, los niveles de percepción, los elementos y algunas definiciones de los operadores intelectuales que, en el proceso de análisis de la política pública, intervienen para la comprensión del problema público. Lo anterior permite conocer de manera conceptual las operaciones intelectuales que, durante el análisis, se implementan en el proceso investigativo y que intervendrán durante el análisis y proceso de codificación y recodificación de los referenciales. Lo anterior se define con el objeto de precisar los principales conceptos que se presentaron en la aproximación teórica y conceptual del postulado teórico.

**Tabla 1-1:** Dimensiones, Niveles de Percepción, Elementos y Operadores Intelectuales que intervienen en la construcción del referencial

<b>Enfoque del análisis cognitivo de la política pública teoría de los referenciales por Pierre Muller y Brunuo Jobert (2002)</b>	
Dimensiones	cognitiva, normativa e instrumental
Niveles de percepción	valores, normas, algoritmos e imágenes
Elementos	referencial global referencial sectorial operadores de transacción -mediadores y la RGS (relación global -sectorial)
Operadores intelectuales en la construcción del referencial	
Operación	ejecución de una acción.
Codificación de una acción	conjunto de leyes o normas de un código (conocimiento) de forma ordenada. encontrar un formato original.
Decodificación de lo real	implementación de los operadores intelectuales como puntos de apoyo para actuar.
Recodificación de lo real	definición de modos operacionales susceptibles de definir un programa de acción política. volver a formular de manera reglada el cuerpo de un mensaje o intención de acción.
Código	conjunto ordenado de leyes, normas y reglas acerca de cualquier materia o campo de saber.
Operadores intelectuales	identificación de conceptos como instrumento de conocimiento. entramados proposicionales que pueden asociar cuatro operaciones intelectuales supra-ordinar (categorizar), infra -ordinar (tipificar), iso- ordinar (caracterizar) y excluir- (contraponer o contrastar).
Modos operacionales	llevar a cabo ciertos procesos.
Programa	proyecto o planificación ordenado de las distintas partes o actividades que componen algo que se va a realizar.
Variables	condiciones o características determinadas sobre la que se obtiene información, pueden tomar valores posibles.
Algoritmos	conjunto de instrucciones o reglas definidas ordenadas y finitas que permiten solucionar un problema. procesos para llevar a cabo acciones o preceptos que definen la necesidad y las modalidades de acción.
Transacción	convenio o acuerdo por el cual las partes llegan a un consenso.
Referencia	explicación o relación de un hecho o acontecimiento que se da manera oral o escrita. acción que remite a un contexto social, cultural o político donde se encuentra lo que se busca. referencial relacionado con algún hecho o aspecto particular.

Fuente: Elaboración propia y adaptado de (Muller, 2002)

## **1.4 Conclusiones acerca de los enfoques de análisis de las políticas y la teoría de los referenciales**

Por ello, conocer la actividad científica en torno a la definición y construcción de problemas públicos, así como los enfoques que argumentan la posibilidad de ofrecer soluciones concretas, orienta al investigador —en este caso, al analista de políticas— a considerar, desde su racionalidad, el enfoque más acorde o apropiado para definir y comprender un problema público como un constructo social susceptible de transformación.

Los diferentes enfoques de análisis y la actividad científica manifiestan el reconocimiento de que la argumentación, como proceso intelectual, posee un papel fundamental en la forma en que se implementan métodos y herramientas que crean y sostienen discursos políticos y científicos. En los enfoques tradicionales, el análisis de la política pública se encuentra asociado al paradigma positivista, ya que su modelo de análisis es normativo en relación con el comportamiento de los individuos y de las organizaciones. La racionalidad en este proceso concibe factores y variables como una serie de reglas y procedimientos que permiten establecer relaciones de causalidad claras.

La construcción de reflexiones y representaciones en este sentido se fundamenta en la base del objetivismo o racionalidad instrumental para explicar los fenómenos sociales. Por ello, la postura del investigador es objetiva frente a los hechos; es decir, una perspectiva racional instrumentalista que prioriza la técnica en el análisis, la observación directa, el orden normativo y la inferencia lógica.

De los enfoques interpretativistas, por su parte, se destaca en los procesos de análisis la incorporación de fundamentos valorativos que constituyen la explicación y comprensión de los fenómenos sociales, destacando y evidenciando el efecto de los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos. Con esta postura epistemológica, se redescubren fundamentos del constructivismo o la teoría crítica, minimizando el efecto tradicional de los factores objetivos e institucionales.

Por último, en los enfoques integracionistas o mixtos, se destaca el proceso de análisis que comprende tanto elementos de carácter tradicionalista como constructivista, ya que se establecen variables objetivas junto con otras de tipo más valorativo o subjetivo para

explicar las políticas públicas. Desde esta perspectiva, se evidencia la dominación que la política ejerce sobre el conocimiento, pues es consciente de los límites que la postura derivada del positivismo desarrolla en su actividad científica. Por ello, se puede afirmar que este enfoque desarrolla modelos analíticos más complejos que intentan integrar diferentes factores en la acción pública que inciden en el fenómeno social o problema público determinado.

Dentro de esta actividad científica, se destaca el papel que en el campo de las políticas públicas ejercen los intereses de los actores, las instituciones que regulan el comportamiento del sistema de decisión y las ideas que ofrecen una gran riqueza hermenéutica y útil para interpretar y analizar de manera más profunda el problema público. Dichas dinámicas demuestran la forma en que se entiende y comprende la acción pública en el tipo de sociedad y las condiciones históricas específicas en donde se producen las políticas (Roth, 2008).

Partiendo de este enfoque, se explica el fundamento teórico y conceptual que justifica el presente proceso investigativo de análisis de política pública: la teoría de los referenciales por Muller (2002). Como conceptos fundamentales del marco teórico, Muller destaca la acción pública, la cual se comprende como aquel proceso que contiene marcos de interpretación que ofrecen la posibilidad de construir una representación o una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, así como la posibilidad de comprender, desde los actores, cuál es la percepción del sistema —conjunto de imágenes— en la confrontación de las soluciones y la definición de las propuestas de acción pública.

De igual manera, Muller define el análisis de la política pública como la ciencia del estado en acción, razón que caracteriza una perspectiva que busca comprender dinámicas y transformaciones sociales a manera de entidades observables, que involucran actividades investidas de poder público y de legitimidad gubernamental. Así mismo, se define el referencial de la política pública como la representación de un puesto de rol o de un sector en la sociedad, el cual se descompone en tres elementos esenciales: el referencial global, que es una representación o marco general alrededor del cual se va a ordenar y jerarquizar las diferentes representaciones sectoriales, y se encuentra conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de la sociedad y representan

una serie de normas sociales. El referencial sectorial es la imagen del sector o de la profesión que delimita las fronteras y su configuración. En este referencial, es posible identificar desde una jerarquía global de normas existentes hasta un sector dominante que, por lo general, encuentra coherencia en el referencial global.

Los operadores de transacción, como tercer elemento, son los algoritmos u operaciones intelectuales definidos que permiten generar el empotramiento del referencial sectorial al referencial global. Esto es lo que podría denominarse el acto fundador de una política pública, y quienes los realizan son los mediadores, actores con una función o rol específico dentro de un sistema de decisión.

Los distintos niveles de percepción del referencial son esenciales en el análisis, y su configuración depende de diferenciar y describir los valores, que son las representaciones sociales donde se articula la acción pública; las normas que encarnan el ideal buscado por el Estado; los algoritmos que constituyen la relación de causalidad de la acción estatal; y las imágenes donde se articula y da significado a la acción.

Para terminar, cabe resaltar la importancia del análisis de la política pública desde un enfoque cognitivo-normativo, pues este enfoque permite analizar la acción del Estado en la construcción de las representaciones sociales, la organización de los actores y las dinámicas de relación conforme a dinámicas globales, con efectos o resultados a nivel sectorial. Además, demuestra, desde diferentes modos de mediación, los mecanismos de regulación en el escenario político, como las habilidades técnicas, las habilidades retóricas, argumentativas y propositivas, para definir, interpretar y analizar un problema público.

## **2. Capítulo 2. Configuración del referencial global de la discapacidad**

El presente capítulo presenta la configuración del referencial global de la discapacidad en distintos momentos históricos. Dichos aspectos permiten situar en cada contexto las dinámicas que responden a la manera en la cual se concibió la condición de la discapacidad como un problema público a nivel global y cómo, desde la acción, provocó transformaciones a nivel cognitivo, normativo, valorativo y práctico (Surel, 2008).

El análisis del referencial se desarrolla en un marco cognitivo-normativo que presenta tres grandes paradigmas. Estos definen la manera en la cual la sociedad definió y se relacionó con la discapacidad, es decir, una condición humana particular. Entre los paradigmas se encuentran el individual, el social y el sociocrítico, los cuales definen, desde la conceptualización en la codificación y recodificación del referente, la comprensión y la acción social, que definen una serie de modelos y acciones públicas que diferencian cambios y transformaciones sociales importantes en su trayectoria. Lo anterior es resultado de una serie de aprendizajes y conocimientos que, abordados desde el análisis, manifiestan la pertinencia del campo de saber en la configuración social, histórica y política.

El desarrollo conceptual de los constructos sociales y por ende el referencial de la discapacidad representan las transformaciones esenciales en el desarrollo de las sociedades, manifestando aspectos epistemológicos y ontológicos fundamentales en la construcción del campo de conocimiento que describe al individuo desde la discapacidad.

A partir de la conceptualización de la discapacidad como constructo social, se identifican tres grandes paradigmas a partir de la relación con los niveles de percepción. El paradigma individual, el cual define la condición de la discapacidad como una causa inherente al individuo, es decir, una postura que define las limitaciones como una causa propia y particular. Esta corriente diferencia dos tipos de modelos: el tradicional, cuya postura o

concepción legítima argumentos de nivel moral o religioso, y define la causa de la condición ya sea por castigo divino u otras concepciones relacionadas; y el modelo médico, que, por su parte, asume la condición como una enfermedad y concibe al individuo como un sujeto que puede mejorar o perfeccionar su condición a través de un proceso rehabilitador. Estos modelos determinaron un paradigma individual que persistió por un largo periodo en las sociedades occidentales y sus prácticas sociales; incluso, conllevó a la reproducción de sus lógicas en las sociedades colonizadas, por ejemplo, en el sur global, que incluye a países de África, el Medio Oriente, Asia, América latina y el Caribe (Mara et al, 2021).

El paradigma social explica las barreras o limitaciones existentes que la discapacidad, como condición, encuentra en sus diferentes grados o niveles de participación y en el acceso a las oportunidades en el ejercicio de los derechos en la sociedad. Considera que las causas que originan la condición son, en gran medida, sociales (Victoria, 2013, p. 1099). La discapacidad, en este marco conceptual, destaca los principios generales declarados por los derechos humanos, los cuales se basan en la idea de que esta variable categórica es una construcción social que permite valorar la diversidad y promueve la inclusión en todos los ámbitos sociales.

En este paradigma se definen modelos que explican las diversas concepciones y, además, las relaciones y acciones sociales que recodificaron el referente de la discapacidad y la inclusión. Por ejemplo, entre estos modelos se destaca el modelo de Inglaterra y Estados Unidos, así como otros que también tendrán manifestaciones afines al paradigma, dada la relación con los principios, pero con distintos matices teóricos y filosóficos, como el modelo biopsicosocial, el relacional, el basado en los derechos humanos, el cultural y el de diversidad funcional (Pérez y Chhabra, 2019).

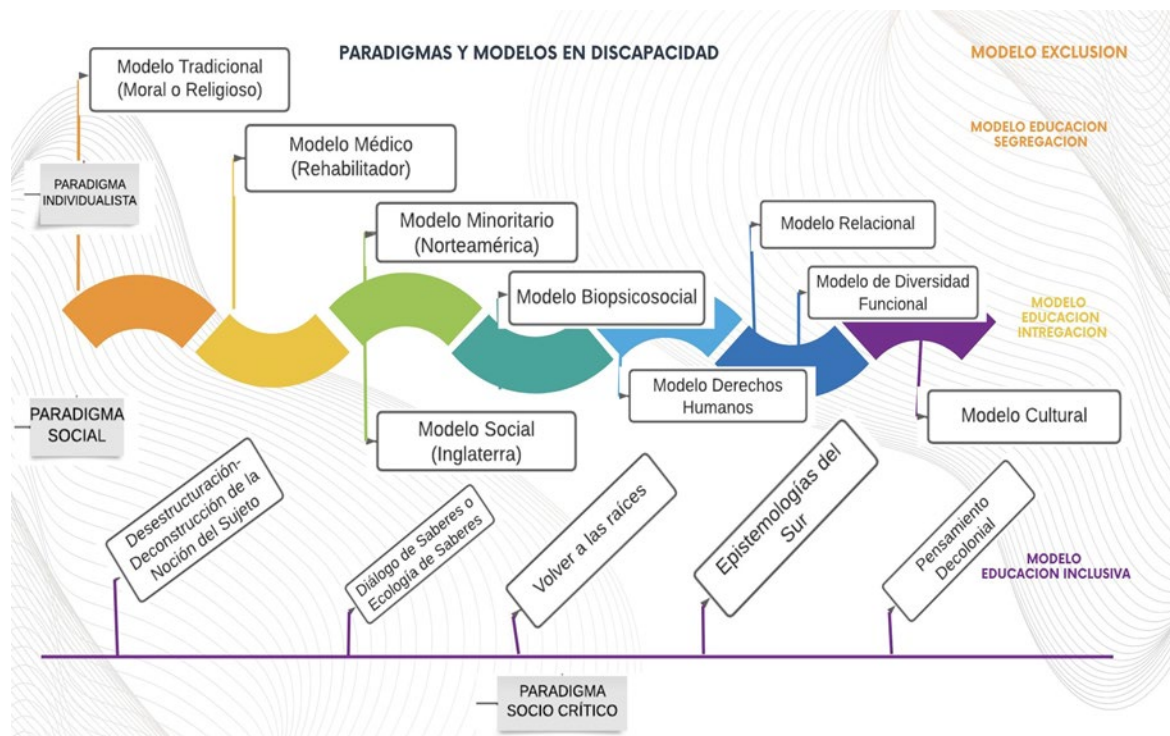
Por último, se presenta como tercer paradigma el sociocrítico, el cual, en su lógica y metodología, define el referente de la discapacidad y la construcción del sujeto a partir de la elaboración de variables categóricas que resaltan la heterogeneidad, la diversidad y pluralidad, así como la crítica y la transformación en la construcción de conocimiento alejado de principios occidentales. Desde las epistemologías del sur en la región de las Américas, se plantea como una apuesta emancipadora que invita a deconstruir y descolonizar el referente de la discapacidad (Yarza, et al., 2019) a partir de la posibilidad

de generar transformaciones que permiten situar y comprender la constitución del sujeto con discapacidad como un ser humano político y con derechos.

El reconocimiento y la trayectoria de la diversidad como categoría social explican la discapacidad como un referente que emerge desde la subjetividad; es decir, desde los propios sentires y experiencias. Recodificar los paradigmas individual y social en sus distintas corrientes es el objeto concreto que busca plantear y cuestionar la hegemonía epistemológica y colonizadora existente desde el norte global, que, en contraste con el sur global, plantea como apuesta emancipadora el desprendimiento de las bases eurocéntricas del poder y las lógicas modernas que comprenden las relaciones sociales y humanas de los sujetos con discapacidad en la sociedad (Mara et al., 2021).

El marco cognitivo de los referenciales desde los distintos paradigmas individual, social y sociocrítico destaca también la configuración del referencial en su relación global-sectorial (RGS) en un sistema decisional o de comunidad política que, a partir de los años y sus avances, esboza un escenario de consensos y disputas tanto en la definición de la postura como en el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Describiendo el sistema decisional y los referenciales, se establecen dentro de los niveles de percepción los alcances políticos que ha ocasionado el posicionamiento de los vectores de significación y los niveles de percepción, situando los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes. De igual manera, se explica la conformación de la comunidad de política, desde la participación de los diferentes sectores presentada en una matriz cognitiva que determina el punto de partida para establecer la configuración y relación del referencial de la discapacidad en la educación y en el marco de la inclusión. A continuación, se describe conceptualmente el referencial de la discapacidad desde sus paradigmas y los diversos modelos que los constituyen, para así establecer la relación global-sectorial.

**Figura 2-1: Paradigmas y modelos en discapacidad**

Fuente: Elaboración propia a partir de Peña et al. (2020); Pérez y Chhabra (2019)

## 2.1 Paradigma individualista

Este paradigma contempla el modelo tradicional y médico en la definición de la discapacidad. Se caracteriza por otorgar la responsabilidad de la condición netamente al sujeto o individuo que la posee, y la manera de reconocer las acciones públicas se orienta hacia resaltar las condiciones físicas, biológicas, de enfermedad y rehabilitación de la persona.

La definición de discapacidad desde el modelo tradicional concibe la condición desde un punto de vista moral o religioso. Este modelo presenta sus orígenes en la época antigua y se caracterizó por determinar la causa de la condición como un defecto y una consecuencia de un castigo divino. Estos atributos se originan en la creencia religiosa eurocéntrica que afirmaba que la causa del defecto en el individuo se debía a los pecados cometidos y es el resultado del sentimiento de vergüenza, que es parte esencial del castigo.

Por consiguiente, en la antigüedad, la discapacidad denotaba para las familias un castigo divino, y su presencia simbolizaba una carga para la sociedad. Por esta razón, la condición desencadenó una serie de prácticas eugenésicas que buscaban la aplicación de leyes biológicas para llevar a cabo los «buenos nacimientos» y así acabar con la maldición. También se ejerció el exterminio sistemático de la población, se llegó incluso a cometer prácticas como infanticidios (Peña et al., 2020).

La presencia del defecto como maldición o deformidad instauró la condición de normalidad como la esencia del ser humano, causando el aislamiento y la exclusión total de las personas al determinar como principal responsable la «anormalidad» presente en el individuo. La discapacidad fue considerada como una condición netamente biológica y psicológicamente inferior. Además, quienes la padecían, podrían considerarse como víctimas defectuosas y frágiles, donde la única causa de su tragedia personal era la discapacidad (Pérez y Chhabra, 2019).

La discapacidad, en este marco cognitivo, presentó la dicotomía desde el plano individual al considerar lo bueno y lo malo, lo sano y lo enfermo, lo normal y lo anormal, lo capaz y lo incapaz, con la tendencia a «compensar», «remediar», «normalizar» o «mejorar» dicha condición. Esta postura dificultó las articulaciones necesarias entre la realidad social y la vida cotidiana, pues la relación con la funcionalidad estuvo constantemente atada al concepto de enfermedad y a argumentos centrados en las limitaciones, deficiencias y restricciones que una persona presenta para ser parte de la sociedad. Fueron seres distintos e inferiores a los demás (Garzón, 2016).

Posteriormente, desde los años 1850 y dado el avance industrial y científico de la sociedad en el siglo XX, y específicamente con el auge de la teoría genética, el avance tecnológico, la medicina y los diagnósticos, se legitimó el modelo médico para resignificar el referente de la discapacidad en la sociedad. Esto generó acciones que, aunque precedieron un tránsito esencial en la sociedad, no dejaron de estar centradas en continuar imponiendo una presunción de inferioridad biológica o fisiológica de las personas con esta condición en la especie humana.

El modelo médico presentó bases de carácter científico donde se define la condición por causas de tipo biológico, aspectos que se consideraron sinónimos de la discapacidad

basados en la deficiencia, la enfermedad y la funcionalidad determinada por los diagnósticos y susceptibles de recibir todo tipo de tratamientos o procesos de rehabilitación. La discapacidad está asociada al impedimento físico, psicológico y cognitivo y es un problema médico que reside en el individuo: un defecto o falla del sistema corporal que es intrínsecamente anormal y patológico (Yarza et al., 2019). Además, continuó atribuyendo al individuo una variación negativa de la norma biológica para caracterizar su presencia en relación con el mundo y reforzó las creencias e ideas de que los problemas y dificultades que sufren las personas con discapacidad están directamente relacionados con su impedimento físico, sensorial o intelectual (Hann, 1985).

En este marco cognitivo, la discapacidad es la condición que impide las capacidades funcionales; por eso, su lugar se representa como una enfermedad, la cual antepone prácticas que, desde las expectativas y la responsabilidad social de los sectores, conllevan a la institucionalización de los sujetos. Estas dinámicas concedieron un rol esencial a prácticas asistencialistas y de rehabilitación ejercidas por profesionales especializados, como médicos y enfermeros, entre otros, desde el ámbito de la salud y la ciencia.

El posicionamiento de la condición de la discapacidad permitió establecer causas y consecuencias directas con relación a fundamentos basados en evidencias científicas y productivas, que ubicaron el debate social y político conforme a los efectos causados por las dos guerras mundiales y otras de menor envergadura. Además, como efecto colateral, logró transformar la percepción de la condición de un castigo divino a concebirla como una condición susceptible de rehabilitación o mejora. La postura planteó en el debate científico un tipo ideal de tránsito que pasaba de lo «anormal» a lo «normal» (Peña et al., 2020; Pérez y Chhabra, 2019). El modelo médico pretendió «curar y rehabilitar» a la persona con discapacidad, convirtiéndola en un «paciente». Además, desde las narrativas y las prácticas, asumió y trató el problema con exclusividad.

## **2.2 Paradigma social**

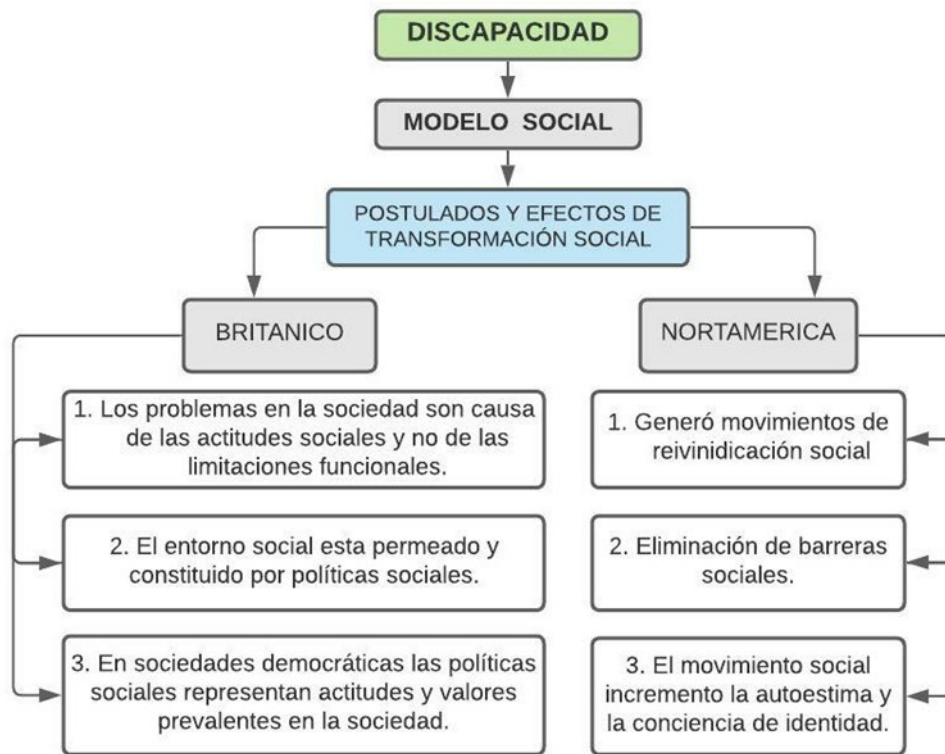
El cambio de paradigma desde una perspectiva individual de la discapacidad a la social trajo consigo una serie de representaciones sociales y políticas que caracterizaron nuevas maneras de comprender la categoría. Según estas formas, hubo elementos comunes que orientaron la acción pública a construir escenarios igualitarios (Stein, 2007). A pesar de

que prevaleció la concepción del paradigma individual durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, dicha transformación permitió diferenciar conceptualmente el 'impedimento' de la 'discapacidad' como una nueva concepción de la norma y representación del ser humano (Pérez y Chhabra, 2019).

El proceso fue poco a poco acentuando la responsabilidad del sistema, contexto o entorno social en la eliminación de argumentos que reprodujeron los discursos de rechazo o discriminación, y en la búsqueda de la «normalidad social». Por ello, se posicionó en el debate científico y político la dificultad que tenía la sociedad para disponer de mecanismos que garantizaran la plena inclusión de las personas, que, como efecto de la acción pública, terminan siendo el resultado de las actitudes sociales y no de las limitaciones funcionales. (Peña et al., 2020).

Desde el paradigma social, se presentan diferentes modelos que surgen a partir de dos vertientes principales: el referente británico que encuentra una relación muy fuerte con el modelo social y el norteamericano, que destaca aspectos importantes del modelo individual en la constitución del sujeto de derecho. Estos principios presentan las acciones y efectos de transformación, que consolidaron otras vertientes como modelos, entre ellos se describen modelo el biopsicosocial, el modelo relacional, el modelo de los derechos humanos, el modelo cultural y, por último, el modelo de la diversidad funcional. A partir de la figura 2.1 se puede observar la relación que distingue cada modelo bajo tres planos relacionados entre sí. En la parte superior se encuentra el paradigma individual y en la parte inferior el paradigma social, allí se ubican los modelos que de manera progresiva en el tiempo destacan las diferencias y concepciones entorno a la discapacidad. El paradigma sociocrítico en un plano amplio y abierto presenta la posturas críticas- decoloniales que transversa cada plano y modelo.

**Figura 2-2:** Esquema comparativo de postulados y efectos de transformación social del modelo social de la discapacidad



Fuente: Elaboración propia a partir de Stein (2007); Shakespeare (2004).

Fue a comienzos de la década de los setenta cuando emerge la movilización social de las personas con discapacidad en contextos como Europa, Estados Unidos y Canadá. En el contexto británico, por ejemplo, el proceso de movilización surgió de la Unión de los Discapacitados Físicos contra la Segregación (Union of Physically Impaired Against Segregation, UPIAS) y provocó la viabilidad del modelo médico con estudiosos como Vic Finkelstein, Colin Barnes y Mike Oliver (Shakespeare, 2004). Estos líderes plantearon que la condición manifestaba la importancia de la autonomía política y la participación democrática en la sociedad. Esta imagen planteó una oposición al modelo médico y tradicional que se concentraba en el impedimento del individuo y fallaba al explicar las consecuencias que este podría ocasionarle (Shakespeare, 2004).

En el contexto norteamericano, el movimiento social se destaca por las campañas ejercidas en favor de los derechos civiles de la población, incluyendo la discapacidad como una de las causas principales de la exclusión social. Los movimientos sociales de las

personas lesionadas a causa de las guerras mundiales, incluyendo la de Vietnam, así como las asociaciones como los Centros de Vida Independiente de Berkeley en California, y las mujeres, los homosexuales y los afrodescendientes, convocaron a la sociedad en general desde todas sus dimensiones para obtener y reclamar el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos en la sociedad.

Las personas con discapacidad y el movimiento social, en cada contexto, extendieron los objetivos de su lucha por la igualdad y la equidad en los derechos sociales, pues la acción se determinó por valores que se basaron en la filosofía de la autodeterminación o el desarrollo personal como factor esencial de transformación. El proceso de reconocimiento fue dando relevancia a las personas con discapacidad, por «ser los sujetos que encarnaban y conocían las necesidades particulares, y quienes, moralmente, debían tomar las iniciativas individuales y colectivas a la hora de decidir, planear y desarrollar un plan de acción» (Pérez y Chhabra, 2019, p. 13).

Además, se consideró que la lucha por los derechos civiles, reclamados por el movimiento social, reivindicaría la dignidad humana y conllevaría prácticas de desmedicalización y desinstitutionalización de la discapacidad. Esto lograría que tanto el dominio profesional como la provisión burocrática de los servicios sociales y su escasez determinaran las condiciones de vida de las personas.

La manifestación de oposición a prácticas de discriminación por parte de los grupos minoritarios fue fortaleciendo el activismo político, gracias al esfuerzo por reivindicar el reconocimiento de la humanidad y la diversidad más allá de las relaciones materiales. Los movimientos sociales en clave de discapacidad y las personas con discapacidad constituyeron en sí un sistema innovador de ayuda mutua y de organización grupal, guiado por principios de independencia, autosuficiencia, transversalidad e identidad, donde la discapacidad deja el plano individual para pasar a la esfera social. Esta nueva concepción configuró todo un movimiento social y político en el contexto (Acosta, 2014).

Para este modelo social, se destacan algunos argumentos que brindaron tres beneficios principales tanto para las personas como para la categoría o el referencial de discapacidad en sí. El primero es que el movimiento social permitió la incidencia efectiva a nivel político y la generación de nuevos movimientos de reivindicación social. El segundo argumento se

manifestó de modo instrumental y fue efectivo al señalar que, para las personas con discapacidad, se deben eliminar las barreras sociales. Por último, el efecto cognitivo causado por la movilización trajo consigo efectos positivos en la sociedad, e incremento en las personas su autoestima y conciencia de identidad (Shakespeare, 2004).

La discapacidad y el activismo surgen de la acción social e individual y la lucha por la equidad e igualdad en la participación, estableciendo como vía la defensa de los derechos humanos y la denuncia del abandono sociopolítico histórico por el cual ha atravesado la población. Esta postura permitió comprender la discapacidad y reajustar la concepción en una relación dicotómica que entienda la relación en función del entorno social y la funcionalidad del cuerpo.

Adicionalmente, la postura pudo, de modo radical, rechazar la prevención, la rehabilitación o la cura del impedimento, al considerar que este no puede ser el problema. Por ello, los argumentos fueron las bases para la definición de la discapacidad desde organismos como la CIF (Clasificación Internacional de la Funcionalidad) (CIF, 1994), que también han sido incorporados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (ONU, 2006).

Como parte del referencial global, también se definió la discapacidad desde un modelo biopsicosocial, el cual ofrece una mirada multidimensional que reafirma la postura que equilibra la importancia de las dimensiones del ser humano en los aspectos de la vida. Este enfoque enmarca su comprensión desde la teoría general de sistemas, asumiendo de manera explícita las distintas causas que explican la salud del sujeto y su interacción en diferentes entornos. La concepción, en este sentido, afirma que la funcionalidad del sujeto con discapacidad depende, de manera íntegra, del estado físico o biológico, psicológico y social, en contraste con lo que el entorno puede ofrecer para disminuir o eliminar los obstáculos para la inclusión (Peña et al., 2020).

La Organización Mundial de la Salud, a partir de la herramienta de la CIF (Clasificación Internacional de Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía), definió en primera instancia el término «deficiencia» como toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica; también como toda restricción o ausencia (debida a

una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad dentro del margen considerado normal para el ser humano.

Además, se describe como un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación (OMS, 1983, p. 54). Posteriormente, desde el Informe Mundial de Discapacidad, transforma la representación, definiéndola como cualquier aspecto negativo de la interacción entre un individuo con un problema de salud y los factores contextuales de ese individuo, ya sean ambientales o personales (OMS, 2011).

Frente a este argumento, se comienza a plantear la necesidad de considerar en el debate público los aspectos negativos o contradicciones que existen entre la interacción de un individuo con una «condición de salud», la «discapacidad» y los «factores contextuales», es decir, todos aquellos factores ambientales y personales que impiden reconocer las falencias del entorno en pro de una adaptación y desempeño adecuados en la sociedad (OMS, 1983, p 56).

El reconocimiento de la condición multidimensional de la persona con discapacidad como referencial influyó directamente en sustituir el término “deficiencia” por “limitación”, el cual se reduce a explicar que la pérdida o anormalidad de una parte del cuerpo o de una función fisiológica o mental no depende únicamente del individuo, sino que también tiene un impacto a nivel social (Romañach y Lobato, 2005).

De esta manera, las limitaciones en la actividad funcional posteriormente se fueron sustituyendo por la comprensión de una condición netamente propia. Dicha expresión se planteó como las dificultades que una persona puede tener en la ejecución de las actividades y pueden clasificarse en distintos grados según supongan una desviación más o menos importante en términos de cantidad o calidad, en la manera o forma, y en la extensión o intensidad en que se esperaría la ejecución de la actividad en una persona sin alteración de la salud (Romañach y Lobato, 2005).

Por otro lado, el término «minusvalía» se sustituyó por «restricción en la participación», el cual define que los problemas que una persona puede experimentar en su interacción en situaciones vitales están determinados al comparar la participación esperada de las personas en su conjunto, en su cultura o en una sociedad determinada.

En la comprensión multidimensional del referencial de la discapacidad y, como parte de las críticas y controversias hacia la nueva terminología, se posiciona la postura frente a la implementación de este nuevo concepto, que cuestiona las connotaciones negativas que trajo consigo, dada la prolongación en el tiempo y la atribución de la condición a la expresión del déficit, la limitación, la restricción o la barrera a condiciones netamente sociales. Lo anterior, aunque proporcionó la posibilidad de acercarse a la comprensión del funcionamiento desde las carencias estructurales que la sociedad reprodujo, mantuvo la tendencia a desplazar la condición del individuo con mayor incidencia en la sociedad y, por lo tanto, la apuesta de transformación conceptual y discursiva no consideró una visión neutra o positiva que permitiera comprender que las dos dimensiones, tanto la individual como la social, fueron fundamentales para una comprensión más íntegra del fenómeno social (Romañach y Lobato, 2005).

En la controversia social y política, se destacó la postura escandinava del modelo social como una oposición al Movimiento de Vida Independiente en el contexto norteamericano. Se ratificó que, aunque se destaca la influencia positiva que ha ejercido dicha imagen en la experiencia, la especialidad en el campo de la discapacidad y las necesidades frente a la atención en servicios sociales por parte de la sociedad deja de reconocer que la condición no es una causa netamente del factor social, sino que sigue vinculando a factores individuales en la interacción (Shakespeare, 2004). Estos aspectos son trascendentales en la comprensión holística del fenómeno social de la condición y en la garantía de los derechos.

Los autores británicos como Dan Goodley y Tom Shakespeare (2004) partieron de tres ideas principales. En primer lugar, que la discapacidad proviene de un desajuste entre la persona y su medio; en segundo lugar, que la discapacidad es situacional o contextual; y, por último, que la discapacidad es relativa (Pérez y Chhabra, 2019). Esta postura reconoció la importancia de la institucionalidad en las prácticas sociales y los servicios impartidos, pues su influencia fortaleció las necesidades particulares que se encuentran en el entorno, evidenciando dinámicas de interacción que actúan de modo interdependiente de la dimensión física o biológica, psíquica y social o medioambiental.

Otras de las variaciones que tuvo el referencial global de la discapacidad desde el paradigma social es el modelo que conmemora la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estableciéndose como un instrumento de los derechos humanos donde la discapacidad se concibe como un concepto en evolución y donde se constituye la diversidad de la existencia humana (ONU, 2006). La condición no puede ser objeto de justificación para negar o restringir los derechos; es un constructo social producido por la interacción del impedimento particular con las barreras sociales, por ello el enfoque de Derechos Humanos en el marco de la Discapacidad busca reivindicar la postura centrada en sujeto en su dignidad y calidad de vida.

El propósito de la convención plantea promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y en igualdad de condiciones del conjunto de los derechos humanos de las personas con discapacidad. La garantía resguarda una serie de ámbitos fundamentales, tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, así como la igualdad y la no discriminación, incorporando la valoración de la discapacidad como parte de la diversidad humana (Cruz et al., 2013). La convención también circunscribe un cambio en el referencial, pasando de una preocupación en materia de bienestar social a una cuestión de derechos humanos que reconoce que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad (ONU, 2006).

Esta concepción centrada en los derechos humanos se distancia un poco del modelo social europeo, que concedió mayor responsabilidad a la sociedad, otorgando así una mayor relevancia a la postura americana. Esta última encontró en la movilización de las personas con discapacidad la exigencia de los derechos humanos y la configuración de un escenario de identificación minoritaria y cultural que comprende a la discapacidad como parte fundamental de la diversidad humana. De igual manera, «optó por concebir políticas de prevención mucho más sensibles a los derechos humanos, buscando garantizar la protección de las personas a partir de la generación de acciones que priorizan la adopción de medidas para el ajuste de leyes y programas en pro de superar barreras y garantizar el ejercicio de los derechos civiles, culturales, económicos y sociales» (Pérez y Chhabra, 2019, p 14).

El modelo social, desde la perspectiva cultural y de diversidad funcional, presenta la definición de discapacidad como un tropo cultural perteneciente a una comunidad histórica, el cual suscita cuestiones sobre la materialización del cuerpo y las formulaciones sociales que se emplean para interpretar las diferencias corporales y cognitivas Sanmiquel (2020). Esta definición se comprende como un agente de construcción cultural y social que cuestiona la «normalidad» en sus dimensiones sociales.

La discapacidad aquí es comprendida como un discurso, como un hecho social o una situación que forma parte de un orden cultural e histórico permeado por relaciones y estructuras de poder supeditadas a discursos hegemónicos y dicotómicos que se relacionan con los órdenes simbólicos y las prácticas institucionales. Afirma Waldschmidt (2017) que tanto la discapacidad como la capacidad se relacionan con los órdenes simbólicos prevalentes y las prácticas institucionales creadas para producir normalidad/desvío. Al asumir el carácter constructivista y discursivo de la discapacidad, se reconoce la contingencia histórica y la relatividad cultural de la inclusión/exclusión, estigmatización/aceptación, así como patrones socioculturales de experiencia e identidad, creación de significado, práctica, poder y resistencia.

Este cambio epistemológico de referente demanda que los estudios en discapacidad no se centren solo en ella, sino también en su relación con la «normalidad» y, así, en la intersección de ambas categorías. La discapacidad, entendida como un tipo de diferencia relacionada con la salud, el funcionamiento, los logros y la belleza, y sus polos opuestos, puede ofrecer un conocimiento esencial acerca del legado y la evolución de la sociedad y cultura contemporáneas Sanmiquel (2020).

La discapacidad, desde una narrativa de diversidad funcional, puede entenderse como una manera de asumir la condición y ejercer en la práctica la exigencia de los derechos humanos. Por ejemplo, la eliminación de la discapacidad como parte de la funcionalidad fue una acción concreta que congregó a la comunidad de hombres y mujeres desde el movimiento de Vida Independiente a finales de los sesenta y comienzos del milenio, para reivindicar los derechos de las personas con discapacidad con la misma conciencia de identidad (Peña et al., 2020).

El concepto de diversidad funcional critica la postura que planteó la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la CIF por atribuir la discapacidad más al entorno que al individuo. De esta manera, podría configurarse una discriminación positiva de las condiciones particulares de los individuos. El posicionamiento del discurso en el marco cognitivo señala que, desde la diversidad funcional, se reconoce la diferencia, y es desde este lugar que se deben implementar las estrategias y los apoyos para satisfacer las necesidades de manera heterogénea, no desde la homogeneidad como intervención.

El concepto de capacidad es desterrado por el concepto de la diferencia y la dignidad, el cual constituye el reconocimiento y la aceptación de distintas formas de desenvolverse en el entorno social. Este aspecto busca exaltar la heterogeneidad de la existencia humana. En este sentido, desde el análisis semántico, la dignidad se articula en dos vertientes: la primera, basada en una idea de dignidad intrínseca, considera de igual valor a todos los seres humanos solo por el simple hecho de serlo (Romañach y Lobato, 2005) y la segunda, en la dignidad extrínseca, como la necesidad de que la sociedad se constituya sobre la igualdad en derechos. Ante estas vertientes, lo importante es señalar que ambas se encuentran interrelacionadas (Morente, 2007).

## **2.3 Paradigma sociocrítico**

El paradigma sociocrítico desde el análisis del presente estudio se consideró como un conjunto de creencias y valores que legitiman el saber sobre la discapacidad desde lugares de enunciación distintos. Si bien el paradigma sociocrítico se constituye bajo una lógica occidental, existen elementos comunes que encuentran relación con el discurso decolonial que, como un estandarte de las epistemologías del sur, declara una postura política y epistemológica desde la crítica, la pluralidad, lo heterogéneo y transformador en la construcción del conocimiento.

A partir del análisis del paradigma en (Mara et al., 2021), se establece que la decolonialidad, como planteamiento emancipador, muestra algunas derivaciones que parecen sustentar o ser la parte constitutiva de la misma. Entre estas se encuentran el diálogo de saberes o la ecología de saberes, que comprende los entramados histórico-sociales de las prácticas sociales; volver a las raíces, que ofrece otra forma de partida para conocer el origen o historia frente al colonialismo; la desestructuración de la noción del

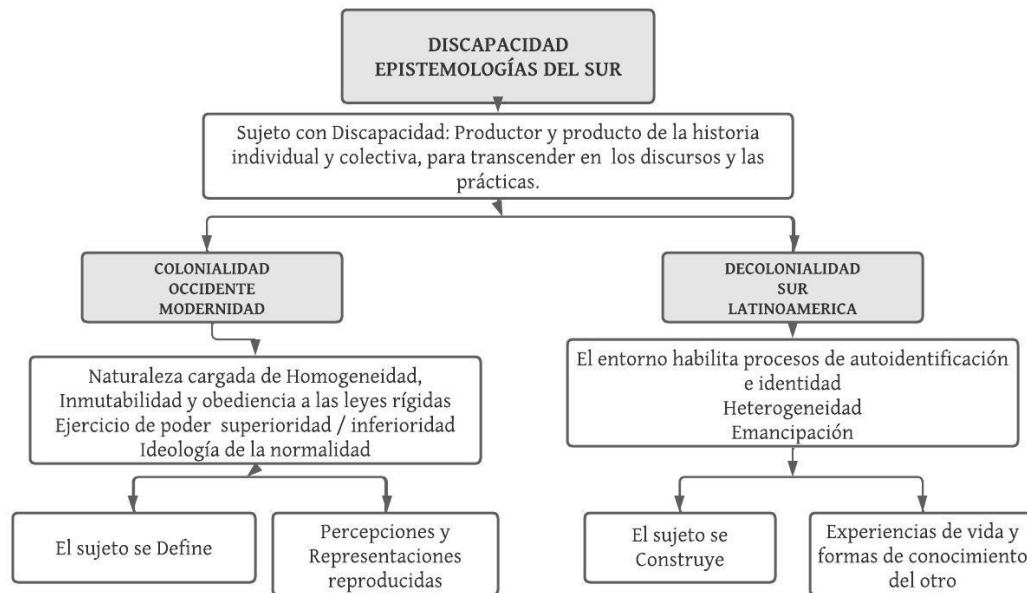
sujeto, la cual busca deconstruirlo en sí; y el pensamiento decolonial, que ejerce una justicia cognitiva para reconocer y subvertir la racionalidad lógica, única y válida en la cual se ha construido la realidad, el conocimiento y el pensamiento.

En la aproximación al referencial global de la discapacidad y desde este paradigma, se comprende que, como un constructo social, se encuentra en deconstrucción epistemológica, ya que plantea razones argumentadas desde el sur global para cuestionar a un “norte global” que justifica la influencia, incidencia, dinámicas y efectos en el contexto histórico y social de tradición tanto europea como americana. A partir de las dinámicas clasificatorias que determinaron la funcionalidad del individuo desde posturas como el paradigma individual y social en la concepción de la discapacidad como un problema social y público, se acabó por homogenizar la diversidad de la existencia humana en la creación de diferencias irreconciliables que establecieron las relaciones sociales y humanas.

La modernidad colonial determinó un reduccionismo de la condición humana en el sujeto con discapacidad; por ello, desde el sur global, la aproximación a una perspectiva decolonial cuestiona las categorías occidentales-modernas y las recodifica desde una propuesta discursiva contrahegemónica. Este propósito puntualiza la deconstrucción de las maneras en que se ha legitimado el mecanismo colonizador del pensamiento, las prácticas, las normas y las políticas, condición que ha ubicado a sujetos distintos en un espacio de no humanidad, o al menos en un espacio donde esa humanidad puede ser cuestionada, puesta bajo sospecha o relativizada (Mara et al., 2021).

En consecuencia, la deconstrucción del referencial se aborda desde el análisis de categorías como la normalidad, la ideología, la dignidad y la igualdad, para entender las lógicas por las cuales la ideología de la normalidad determinó al sujeto con discapacidad, ya que el capitalismo moderno optó por la diferenciación de los cuerpos en factores como “lo normal y lo anormal”(Mara et al., 2021).

**Figura 2-3:** Imagen comparativa de discapacidad desde la perspectiva decolonial



Fuente: Adaptado de Mara et al. (2021).

La conceptualización de la discapacidad bajo esta perspectiva influye, de igual modo, en resignificar y deconstruir las concepciones de la modernidad colonial, a partir de las dinámicas en la reproducción de las desigualdades y en la alteridad que se construye sobre las relaciones de poder, las cuales determinan una jerarquía opresora de unos sobre otros.

Por otro lado, la decolonialidad del ser humano supera la visión antropocentrista tanto de la funcionalidad como de la anormalidad, ya que determina las jerarquías y opresiones en las que se encuentra, permitiendo otras formas o maneras de concebir las interacciones desde las subjetividades y escenarios distintos de enunciación, y no propiamente desde lo objetivado o institucionalizado (Mara et al., 2021). La acción política como vía válida y la condición que genera el reconocimiento del sujeto -otro dentro de la existencia propia- es el aspecto que exalta el carácter humano del ser y no la reproducción de un nivel de subhumanidad o no humanidad de la discapacidad.

Las comprensiones más profundas del referencial de la discapacidad, buscan hacer interpretaciones de tipo político y económico que cuestionen el modelo neoliberal. Este modelo entiende y asume la condición de discapacidad como un fenómeno que requiere ser corregido, concebido y determinado de acuerdo con su capacidad de producción (Mara

et al., 2021). Es decir, la comprensión de las lógicas modernas e imperantes del sistema capitalista que refuerza los modelos hegemónicos y normativos.

## **2.4 Niveles de percepción del referencial global de discapacidad**

Con relación a los valores, se puede evidenciar que el referencial de la discapacidad ha tenido una transformación significativa a lo largo del tiempo, en especial desde la década de los setenta, cuando las narrativas y los discursos acerca de la condición, inicialmente en el contexto británico y norteamericano, marcan un giro esencial en el paradigma. El tránsito del paradigma individual al social dejó atrás concepciones que delimitaron la discapacidad como un castigo divino, un fallo moral, e incluso la anormalidad que representó la inferioridad biológica y psicológica, la enfermedad y la ineficiencia, entre otras, para considerar, desde una perspectiva social, la discapacidad como parte de la diversidad humana y un constructo social que manifiesta las barreras tanto arquitectónicas como actitudinales que limitan la participación de una persona.

Como parte de este proceso y en relación con las dinámicas de transformación social, desde el paradigma sociocrítico, emerge la concepción desde las epistemologías del sur o sur Global, para plantear la postura emancipadora de la decolonialidad que busca reconocer y subvertir las racionalidades lógicas, únicas válidas por las cuales se han constituido nuestras sociedades, realidades, conocimientos y pensamientos.

Es de destacar en esta configuración la presencia de las personas con discapacidad procedentes de las guerras mundiales y otras que, por su organización y configuración como movimiento social en Europa y Estados Unidos, lograron posicionarse en el escenario político y social en pro de la exigencia y garantía de derechos humanos fundamentales y los esenciales para solventar las necesidades particulares.

De modo global, se logra desde la década de los setenta la creación de la CIF, que es la Clasificación Internacional de Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía (2005). También se adopta, desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (UN, 2007), el modelo social de la discapacidad, donde se define la condición como toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen considerado normal para el ser humano. Además, se considera cualquier aspecto negativo

de la interacción entre un individuo (con un problema de salud) y los factores contextuales de ese individuo (factores ambientales y personales) (OMS, 2011).

Desde la perspectiva sectorial del referencial de la discapacidad en Colombia, se evidencia la implementación de normativas que se han articulado con las dinámicas globales y han permitido que exista un avance importante en políticas públicas en discapacidad. Sin embargo, se evidencia que aún existe una brecha importante en su implementación. La condición de discapacidad y su presencia en la sociedad aún promueve paralelamente escenarios con prácticas sociales que reproducen la discriminación, la segregación y el rechazo. Dichos actos, tanto individuales como colectivos y a la vez racionales, generan la necesidad y el objetivo común de la comunidad política de poder transformar las realidades, lo que sigue siendo un reto fundamental para cambiar la concepción del referencial desde un modelo médico o rehabilitador a un modelo social.

En el caso de Bogotá, podría afirmarse que localmente existe una robusta normativa e implementación de recursos materiales e inmateriales que han permitido posicionar la discapacidad y su atención, como una acción pública prioritaria. Sin embargo, estos alcances desde la percepción de las personas con discapacidad aún no «logran transformar o dar el paso hacia una comprensión de un modelo social en la práctica; seguimos afincados en un enfoque biomédico o médico-rehabilitador. Todavía las personas con discapacidad son asumidas como personas con carencias, con limitaciones, y aún se continúa colocando en la persona en sí misma esa limitación» (Participante 1, Hombre, 21 de febrero, 2024).

Bajo esta perspectiva, se reafirma que la percepción en el nivel valorativo continúa reforzando la visión desde una postura meramente reflexiva que no trasciende hacia la práctica; es decir, que como sujetos o colectivos aún no se logra minimizar o eliminar dichas barreras en la sociedad.

El paradigma individual y su modelo médico-rehabilitador aún mantienen en las prácticas la esencia de legitimar ciertas acciones que propenden o buscan mejorar la condición de las personas, pues se mantiene la hegemonía de la medicina en la atención, que sigue influyendo en escenarios como, por ejemplo, el educativo. La discapacidad se considera todavía una enfermedad y se piensa que se puede mejorar orientando las prácticas en procesos de terapéuticos y prácticas relacionadas con la rehabilitación. Desde una

perspectiva familiar (Participante 2, Mujer, 22 de febrero, 2024) el capacitismo es una percepción que se presenta en la misma voz de las personas con discapacidad, y esto genera y refuerza barreras más complejas de entender y derribar.

Una de las grandes apuestas para encaminar las prácticas hacia una sociedad más incluyente está orientada a reconocer la diversidad, un concepto que define y reconoce los principios desde una mirada holística o de ecología de saberes, que representa los atributos inherentes a la diversidad, es decir, la condición humana en la que se reconozca la igualdad y la justicia (Participante 1, Hombre, 21 de febrero, 2024).

Otra de las críticas a la implementación de las políticas en el marco de la discapacidad tiene que ver con «lo difícil que es ser parte de la sociedad, pues el rechazo y la discriminación difícilmente cambian la percepción valorativa sobre cómo comprender la condición. Aún persiste la ideología de que la persona con discapacidad es un mendigo o que la persona con discapacidad es alguien que no trabaja. La realidad, tristemente, es que esa no es la realidad; es que no existen o no se dan oportunidades para vivir dignamente» (Participante 3, Hombre, 6 de marzo, 2024).

Con respecto a las normas en la configuración del referencial, se pudo establecer, conforme a lo real percibido, la existencia de prácticas que perduraron en el modelo tradicional desde la antigüedad hasta mediados del siglo diecinueve, como el ocultamiento, el aislamiento social, la exclusión institucional en hospitales, así como también el ostracismo, la patologización, la subestimación y las prácticas del modelo médico que atendían la discapacidad desde la deficiencia, la enfermedad y la rehabilitación, entre otras. Frente a lo real deseado del paradigma, se orientó y consideró como parte de la solución al fenómeno social la implementación de prácticas eugenésicas, también relacionadas con genocidios o infanticidios, y la implementación de políticas de normalización e institucionalización en el marco de la exclusión social. Esta realidad se mantuvo vigente hasta el modelo médico que quiso determinar la condición desde la anormalidad y lo patológico.

Como parte del giro discursivo hacia el modelo social, se estableció la importancia del contexto en el reconocimiento de las barreras sociales, pues estas determinan el impedimento o limitaciones, siendo un obstáculo físico y actitudinal que influye de manera negativa en la interacción. Se destaca que este modelo reconoce la discapacidad como una condición determinada por aspectos de índole particular, así como por demandas y

barreras sociales. Las contradicciones presentan la normalización, la homogenización y la patologización como obstáculos concretos por eliminar.

En la práctica se plantean normativamente acciones desde la construcción de identidad, la autodeterminación personal y comunitaria, y la protección, garantía y disfrute pleno de los derechos humanos. El respeto a la diversidad y la dignidad cuestiona referentes desde lo biológico y lo cultural para definir la atención y el apoyo particular a las necesidades. El paradigma social en la resignificación del referente de la discapacidad avanzó significativamente hacia un discurso y narrativa que logró cuestionar las prácticas tradicionales en las sociedades de vanguardia y más avanzadas. De igual manera, desde una postura decolonial, se ha encontrado otra forma de construir el significado del referente o sujeto con discapacidad que exalta el reconocimiento de la pluralidad y heterogeneidad, así como la deconstrucción del sujeto de la discapacidad como un sujeto que resignifica la humanidad, la normalidad y la funcionalidad en la sociedad.

Desde el ámbito normativo y en relación con Colombia se exalta que la Constitución del 1991 fue precedente fundamental en la declaración como un estado social de derecho y desde allí la máxima de que «todo ciudadano es libre» (Participante 1, Hombre, 21 de febrero, 2024), pues determino el derecho al acceso a los bienes de la cultura, donde la ciudadanía se encamina a transformar las miradas para materializar los derechos. Por ello se concibe como hito que provocó una transformación fundamental en los derechos de las personas con discapacidad la ley estatutaria 1618 la cual aparece como el marco de referencia de garantía del derecho a las personas con discapacidad a todos los bienes del país, al sector salud, al sector recreativo, al sector cultural, al educativo laboral y social. Además de implementar un enfoque diferencial e integral.

Los algoritmos expresan la relación causal y la teoría en acción. Por lo tanto, en la configuración del nivel de percepción, se instauró desde la antigüedad hasta el giro del modelo social la presencia o manifestación de la anormalidad en el individuo como defecto, aspecto que causa la prescindencia conforme a la negación de la diversidad humana y la búsqueda de la normalidad. Ya en la postura social, se consideró que, ante la presencia de la discapacidad, en vez de recurrir al aislamiento, otras instituciones y sectores de la sociedad debían responder a las necesidades a nivel laboral, educativo, familiar, de salud y social. El reconocimiento de la subjetividad se instaura y se reconstruye desde el diálogo

de saberes y las apuestas críticas de transformación, contrahegemónicas y de emancipación.

Las imágenes como vectores implícitos que dan significado a la acción han transformado su representación y contenido durante la trayectoria manifiesta en cada uno de los paradigmas, con diferentes normativas y prácticas que han demostrado la relevancia de reconocer la diversidad como una postura que supera el ostracismo.

Como sector principal y movimiento social, la Unión de los Discapacitados Físicos contra la Segregación (UPIAS), cansados de las prácticas excluyentes y segregacionistas a causa del ostracismo, paternalismos, patologización, sentimientos de impotencia y contradicciones políticas y económicas, logra posicionar y valorar la discapacidad desde lo social como punto de partida para comprender los entramados históricos y sociales de la condición.

De la misma manera, el Movimiento social de Vida Independiente logró constituirse como un grupo minoritario que evidencia la vulneración de sus derechos humanos, el acceso igualitario y la protección. Esta reivindicación conllevó a luchar por los derechos en condiciones de igualdad y equidad, promoviendo prácticas de desmedicalización y desinstitucionalización que reproducen las desigualdades que el entorno social genera y que, por ende, deben eliminarse. A continuación, se presenta en la tabla 2-1 los niveles de percepción del referencial global de la discapacidad con relación a sus diferentes paradigmas y modelos.

**Tabla 2-1:** Configuración del referencial global de la discapacidad niveles de percepción

PARADIGMA	MODELO	CON TEXTO - HISTÓRICO	VALORES (Lo que está bien o deseable o está mal o es indeseable)	NORMAS (Instrumentos Sociales, Lo real percibido vs real deseado)	ALGORITMOS (Expresan la relación causal y teoría en acción)	IMÁGENES (Vectores Implícitos que dan significado a la acción)
INDIVIDUALISTA	TRADICIONAL (Moral o Religioso)	Época Antigüedad/ Edad Media	Defectos físicos o psicológicos por causa del pecado Fallo moral Sentimiento de vergüenza Inferioridad biológica y psicológica. <i>«La discapacidad considera al ser humano biológica y</i>	Real percibido: Ocultamiento o aislamiento social Exclusión Real deseado: prácticas eugenésicas	Políticas eugenésicas, genocidios, infanticidios La eliminación determino la solución.	Causa ostracismo social y autodesprecio

			<i>psicológicamente inferior»</i>			
	Médico (Rehabilitador)	1850's en adelante	Deficiencia Enfermedad Funcionalidad basada en diagnósticos <i>«La discapacidad está asociada al impedimento físico, psicológico y cognitivo y es un problema médico que reside en el individuo: un defecto o falla del sistema corporal que es intrínsecamente anormal y patológico.»</i>	Real percibido: Institucionalización y profesionalización Ciencia Medica Real deseado: beneficios en la salud y apoyo sociales. Preocupación por el deterioro	Políticas de normalización e institucionalización.	Paternalismo, patologización, subestimación Discapacidad como una tragedia personal
Social	Social (Inglaterra)	Siglo XX Década 70	Percepción de la discapacidad como parte de la diversidad humana Movilización social Reivindicación de derechos laborales y en contra de la institucionalización UPIAS (Unión de los Discapacitados Físicos contra la Segregación).  <i>«La discapacidad es un constructo social que manifiesta la arquitectura, las actitudes y las barreras creadas por la sociedad».</i>	Real percibido: distinguir el impedimento de la discapacidad Rechaza la normalización Real deseado: el entorno social genera las barreras por ende hay que eliminarlas Orgullo y conciencia de identidad Hito: Declaración Universal de los Derechos Humanos ONU Derechos de las Personas con Discapacidad 1975	Políticas y movilización e incidencia en la lucha por los derechos e igualdad en la participación. Reivindicación de derechos, políticas antidiscriminatorias. Barreras sociales más que individuales.	Percepción de que las Discapacidad solo es causa de la sociedad Sentimientos de impotencia por contradicciones. políticas y económicas Negación de la relación individuo /sociedad
	Minoritario (Norteamérica)	Siglo XX Década 60 y 70	Movimiento social (Soldados Guerra Vietnam, otras personas con discapacidad) Movimiento de Vida Independiente de	Real percibido: Autodeterminación Iniciativa personal y comunitaria Real deseado: El entorno social genera las	Políticas de desmedicalización y desinstitucionalización, antidiscriminatorias. Lucha por los derechos e igualdad en la participación.	Sentimientos de impotencia por contradicciones y económicas Negación de la relación

		<p>Berkley (California)</p> <p>Esfuerzo de los grupos minoritarios</p> <p><i>«Las personas con discapacidad constituyen un grupo minoritario a quienes se les han negado los derechos civiles, acceso igualitario y protección.»</i></p>	<p>barreras por ende hay que eliminarlas</p> <p>Orgullo y conciencia de identidad</p> <p>Hito: Convención sobre los Derechos del Niño- ONU.</p> <p>Libertad, Justicia Y Paz e Igualdad 1989</p>		<p>individuo /sociedad</p>
Bio Psico Social	<p>Finales de la década 80</p>	<p>La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la creación de CIF</p> <p>Clasificación internacional de deficiencia, discapacidad y minusvalía (2005)</p> <p>Modelo adoptado por Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (UN, 2007)</p> <p><i>«La discapacidad' era definida como toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia), de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen considerado normal para el ser humano y como cualquier aspecto negativo de la interacción entre un individuo (con un problema de salud) y los factores contextuales de ese individuo (factores ambientales y personales)» (OMS, 2011).</i></p>	<p>Real percibido: Equilibrio entre aspectos individuales y demandas y barreras sociales.</p> <p>Real deseado: Teoría de sistemas para comprender la discapacidad</p>	<p>Intento de conciliar el modelo individual y social.</p> <p>Políticas de atención.</p> <p>Atención integral al sujeto.</p>	<p>En la clasificación se usa terminología con significado negativos frente a la condición o de forma peyorativa.</p>

Relacional (Escandinavo)	Finales de la década 80	Exaltan positivamente el apoyo de los servicios sociales Flexible Interacción entre el individuo y el medio. <i>«La discapacidad es contextual y relativa con respecto al medio y situacional con respecto al contexto en el que la persona con discapacidad realiza su actividad»</i>	Real percibido: equilibrio entre cualidades individuales y demandas y barreras sociales. Real deseado: estudios académicos y teóricos entre interacción entre cuerpo, mente y entorno	Condiciones de estados de bienestar más favorables que otros contextos. Políticas de atención integral o en diferentes ámbitos.	Valoración de la particularidad de las discapacidades, el sujeto individual es esencial.	
	Derechos Humanos	2006	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Los Derechos Humanos es el reconocimiento de la dignidad y diversidad humana. <i>«Las personas con discapacidad están sujetas a derechos y que la discapacidad no puede ser utilizada como justificación de la negación o restricción de los derechos humanos» (ONU, 2006)</i>	Real percibido: discapacidad como derecho humano Real deseado: protege y garantiza el disfrute pleno de los DDHH. Respeto a la dignidad. Respeto y apoyo a la diversidad.	Acceso Políticas de identidad (similar al modelo -minoritario) y de prevención / protección, accesibilidad y participación. Garantía de derechos	Se valora la discapacidad como problema a resolver con políticas de acceso y participación. Búsqueda de la calidad y dignidad de vida.
		Cultural	2005	Ámbito de las humanidades desde análisis de discurso, narrativas y literario Subjetividades individuales y colectivas. Ordenes simbólicos y prácticas normalizantes. Lenguaje y capital cultural	Real percibido: identidad social minoritaria Discapacidad como efecto de exclusión social y discriminación Real deseado: Cuestionar la normalidad Lo biológico y cultural interactúa. Términos que categorizan	Ordenes simbólicos y prácticas institucionales Relatividad cultural de la discapacidad e inclusión. Experiencia y significado, en cuanto práctica, poder y resistencia.

			dicotomías en patrones sociales de experiencia, identidad, significado, palabra, poder y resistencia. <i>«La discapacidad como “un tropo cultural perteneciente a una comunidad histórica, el cual suscita cuestiones sobre la materialización del cuerpo y las formulaciones sociales que se emplean para interpretar diferencias corporales y cognitivas» (Garald-Thomson, 2002, en Sanmiquel, (2020)</i>	homogéneamente.		
	Diversidad Funcional	2005	Movilización social (asociaciones europeas de personas con discapacidad) Foro de Vida Independiente Basado en el modelo minoritario Garantiza la dignidad humana <i>«La discapacidad, en el modelo social hace referencia a las capacidades de las personas, para avanzar hacia el binario ‘diversidad funcional’».</i>	Real percibido: Presión para asistencia tecnológica, programas y beneficios sociales.  Real deseado: Atención y apoyos a particularidades	Se hace relación a la funcionalidad del cuerpo. Reconocimiento de las diferencias e implementación de apoyos y estrategias	Práctica y exigencia de los derechos humanos. La diferencia y la dignidad en el reconocimiento o aceptación.
Crítico -social	Epistemologías del Sur	Inicios del Siglo XXI	Decolonialidad como planteamiento emancipador El diálogo de saberes o la ecología de saberes. Volver a las raíces, comprende otra	Real percibido: pluralidad, heterogeneidades entendidas bajo dinámicas de homogeneidad y singularidad. Real deseado: descolonización de las culturas,	Prácticas discursivas contrahegemónicas. Construcción del sujeto son discapacidad.	Comprende los entramados histórico-sociales de las prácticas sociales otra forma de partida para deconstruir el colonialismo.

		<p>forma de partida para conocer el origen o historia frente al colonialismo. La desestructuración de la noción del sujeto.</p> <p><i>«El pensamiento decolonial que ejerce una justicia cognitiva para reconocer y subvertir al racionalidad lógica, única y válida en la cual se ha construido la realidad, el conocimiento y el pensamiento».</i></p>	<p>las prácticas y las normas. Reconstrucción del sujeto, sin categorías de anormalidad o subnormalidad, sub-humanidad, entre otras.</p>	<p>Cuestiona el modelo neoliberal y el capitalismo.</p>
--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de los niveles de percepción del referencial global de la discapacidad. Paradigmas y Modelos

## 2.5 Configuración del referencial de discapacidad en Colombia, el sistema decisional y la relación global-sectorial (RGS)

La política pública de discapacidad, así como la de educación inclusiva, ha sido construida a partir de negociaciones, disputas, conflictos o alianzas que han permitido poner en marcha un programa de acción política que constituye la configuración de un sistema decisional y la presencia de una serie de actores que ocupan una posición estratégica y un rol en la sociedad.

La configuración del referencial de la discapacidad representa un avance significativo en el marco cognitivo-normativo a nivel global, nacional y sectorial. Como parte esencial de los avances, en la figura 2-4 se presentan los hitos que han orientado las políticas públicas a nivel global y sectorial en el referente de discapacidad. Como parte del marco internacional, se destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en 1975, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 1989, la Declaración de la Educación para Todos en Jontiem, Tailandia, en 1990, la Declaración de Salamanca sobre la Inclusión en la Educación en 1994, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra las Personas con Discapacidad en 1999 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en 2006.

Desde el marco normativo nacional, se destaca la garantía de los derechos humanos de las personas con discapacidad, desde la Constitución Política de Colombia en 1991, así como la creación del Sistema Nacional de Discapacidad en la Ley 1145 del año 2007, la cual desarrolla la formulación e implementación de la política en el orden nacional, regional y local. La adopción del pleno ejercicio de derechos también se establece en la Ley 1618 del año 2013, donde se plantean medidas de inclusión frente a acciones afirmativas y ajustes razonables, así como las normas jurídicas, los programas curriculares y la accesibilidad al sistema formal e informal, privado y público.

Los CONPES 80 de 2004 y 166 de 2013 orientan la Política Pública de Discapacidad, que garantiza la implementación y el goce pleno, en condiciones de equidad, de todos los derechos humanos y las libertades primordiales de las personas con discapacidad (CONPES, 2013). De la misma manera, la normativa implementa la Ley 115 de 1994, que expresa las normas, niveles y grados educativos a nivel formal e informal, así como en establecimientos privados y públicos; la Ley 1346 del año 2009, que aprueba la convención de los derechos de las personas con discapacidad en cuanto a los principios, dimensiones y deberes con enfoque de derechos; y la Ley 1804 del año 2016 en la atención integral de la primera infancia de Cero a Siempre. El decreto 470 del año 2007, como política pública de discapacidad para el distrito 2007-2020, plantea los principios, dimensiones y deberes con enfoque de derechos que corresponden a la población.

Como parte de la garantía de este nutrido marco normativo, a nivel sectorial y desde el ámbito educativo, se ratifica en la configuración de la política educativa a nivel distrital la Ley 1098 del año 2006 y el Decreto 4807 del año 2006, que expresan el derecho a la educación gratuita de niños, niñas y adolescentes con algún tipo de discapacidad. Como apuesta más amplia, se presentan en el Plan Decenal 2006-2016 las políticas y estrategias para la mejora de la equidad y la calidad de la educación.

Asimismo, en el marco normativo desde 1992 y posteriormente con el Decreto 2082 del año 1996, se comienza a reconocer la diversidad en las personas con algún tipo de discapacidad. De igual manera, se reconoce y atiende a las personas con talentos o

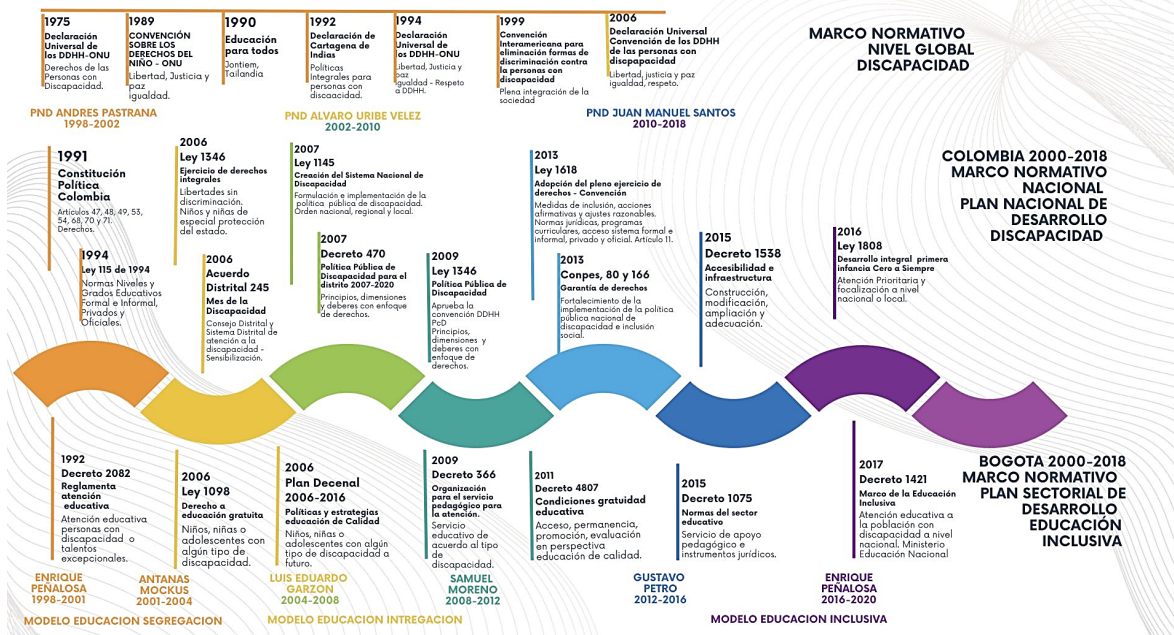
---

capacidades excepcionales en el ámbito educativo. El Decreto 366 del año 2009 definió el servicio educativo de acuerdo con el tipo de discapacidad y la organización para la prestación del servicio pedagógico.

El decreto 1075 del año 2015 estableció las normas del sector educativo frente al servicio de apoyo pedagógico e instrumentos jurídicos que fortalecen las modalidades de atención. El decreto 1421 del año 2017, traza la última orientación y atención en el marco de la educación inclusiva a la población con discapacidad, contiene los ámbitos de aplicación, los principios, y los recursos humanos, financieros y técnicos con carácter de pertinencia y calidad para garantizar un proceso de atención y seguimiento al sector educativo oficial, conforme a las políticas globales adoptadas de manera sectorial.

A partir de la figura 2-4, como imagen cognitiva, se evidencia un contraste y avance importante en las disposiciones que han orientado las políticas distritales en correlación con las comunidades de política a nivel global, ubicando los sectores que permiten reflejar, como parte de sus principios comunes, elementos que han transformado paulatinamente los niveles de percepción del sistema social. Sin embargo, cabe destacar que el avance a nivel normativo también ha evidenciado tensiones en el contraste con las realidades concretas, engranadas a una sociedad que presenta y reproduce desigualdades que persisten en reproducir las brechas de la pobreza, la violencia y la exclusión.

**Figura 2-4:** Configuración de los referenciales global-sectorial de discapacidad y educación inclusiva de 2000-2018. Colombia, Bogotá D.C

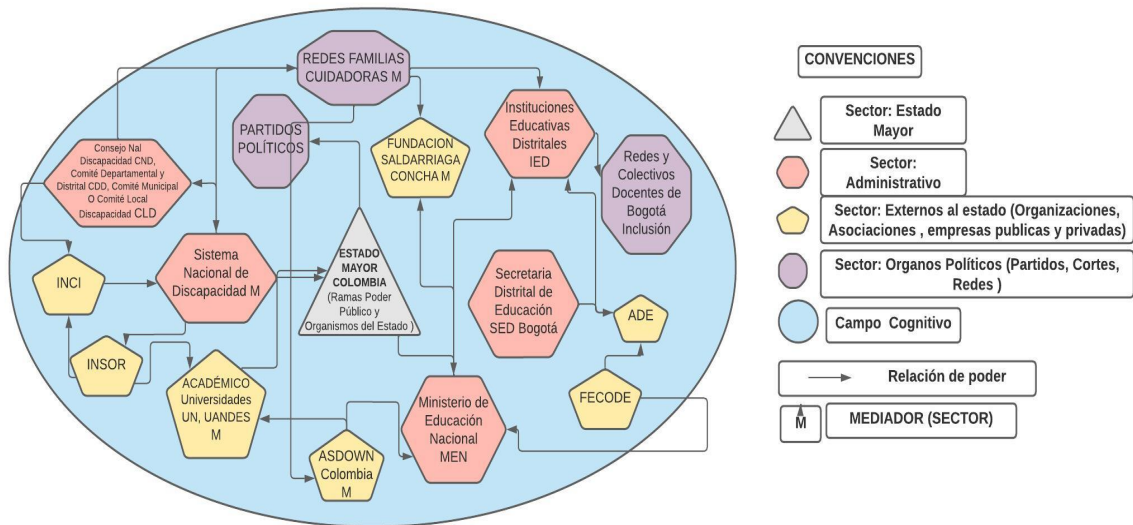


Fuente: Elaboración propia

Para el sistema decisional y dado el marco cognitivo-normativo y la identificación de los sectores/actores del referencial, y teniendo en cuenta los niveles de percepción, así como sus dimensiones, cabe destacar una vez más la definición del referencial de una política pública según Muller (2002) para comprender cómo se presentan los sectores que han constituido la comunidad de políticas en el campo de la discapacidad y su relación con la educación inclusiva. La configuración presenta el análisis de los referenciales como variables categóricas y la triangulación del análisis de entrevistas de los representantes de algunos sectores/actores. Este proceso logró establecer un posicionamiento en el marco cognitivo de los sectores e identificar algunos mediadores.

Recapitulando la definición que el referencial de la política pública es la representación de un rol o de un sector en la sociedad. En la figura 2-5, puede observarse la configuración de los sectores posicionados en el sistema decisional en relación con el referente global de la discapacidad y el sectorial en el marco de la educación inclusiva, adaptando la imagen o representación de la (RGS) figura 1-4 de la referencia y el posicionamiento de sectores planteado en el primer capítulo.

**Figura 2-5:** Configuración de actores (sectores) en el campo cognitivo – RGS discapacidad y educación inclusiva



Fuente: Elaboración propia

El referencial global como constructo social de la discapacidad es el marco general en el cual se han ordenado y jerarquizado, a lo largo del tiempo, las diferentes representaciones sectoriales. Esta configuración del referencial define lo que la sociedad ha determinado con relación a la diversidad en la condición humana. Dichas representaciones, desde la teoría, no son perfectas ni coherentes con la realidad concreta, pero desde el análisis sí establecen un consenso, conformado por un conjunto de valores y normas fundamentales que constituyen las creencias básicas de la sociedad.

El referencial sectorial en clave de la discapacidad y la educación inclusiva como política educativa está constituido por varias representaciones o imágenes «del sector» o de «la profesión» que, delimitadas, determinan en el sistema decisional las fronteras entre un sector y otros. Dichas fronteras con otros sectores pueden evidenciar conflictos permanentes o desajustes en el marco o campo cognitivo; sin embargo, su presencia puede coexistir con varias concepciones del mundo que, como controversias, pueden llegar a ser dominantes y buscar constantemente la inscripción en la agenda política (Muller, 2002). Como constructo social, al igual que el referencial global, representa un nivel de coherencia con la realidad, pero nunca es perfecto.

Los operadores de transacción, como operaciones cognitivas, son generados por una serie de actores (los mediadores) que tienen como objetivo principal gestionar la relación global y la relación sectorial de una política pública. Es decir, son quienes representan la articulación de las imágenes entre los sectores, estableciendo un puente entre dos espacios de acción y producción de sentido. La normativa desde el marco internacional donde se adoptó y ratificó los derechos de las personas con discapacidad permitieron establecer acciones concretas desde cada uno de los sectores. El ámbito académico constituye un sector fundamental pues dio lugar al reconocimiento de las personas con discapacidad en la sociedad, identificando sus necesidades y dinámicas segregadoras.

Los mediadores se encuentran en función del recurso social, dominando el campo cognitivo. Además, se conciben como actores concretos, ocupando una posición estratégica en el sistema de decisión que se constituye en un campo cognitivo o marco intelectual. Dicha posición se construye a partir de negociaciones, conflictos o alianzas entre los actores que, como parte de la decisión o consenso, permiten poner en marcha un programa de acción política (Muller, 2002). Asimismo, los mediadores construyen el referencial a partir de la creación de imágenes que determinan la percepción de un problema por parte de los sectores involucrados y armonizan la dimensión cognitiva, que, como proceso intelectual, construye una visión del mundo donde se establece la jerarquía entre actores. Es decir, donde se acepta el liderazgo de un sector sobre otro en el sistema de decisión.

En este análisis del marco cognitivo-normativo y la triangulación con las entrevistas realizadas a algunos representantes de los sectores del ámbito educativo, administrativo y comunitario, en este caso la familia, se identifican los desajustes en la relación global y sectorial de la política pública, Esta representación articula las imágenes entre los sectores, estableciendo un puente entre dos espacios de acción y producción de sentido. Por tanto, ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión.

La familia sector fundamental en el cuidado, apoyo y formación, y el sector de las personas con discapacidad, encuentran relaciones con los referentes sectoriales que, como componentes comunes, permiten establecer ciertos principios como comunidad de política que en la práctica se relacionan, con principios como la corresponsabilidad, la interseccionalidad, la representatividad, la transversalización, la interdisciplinariedad, la

sensibilidad y la transformación se orientan a la implementación de las políticas públicas del sector.

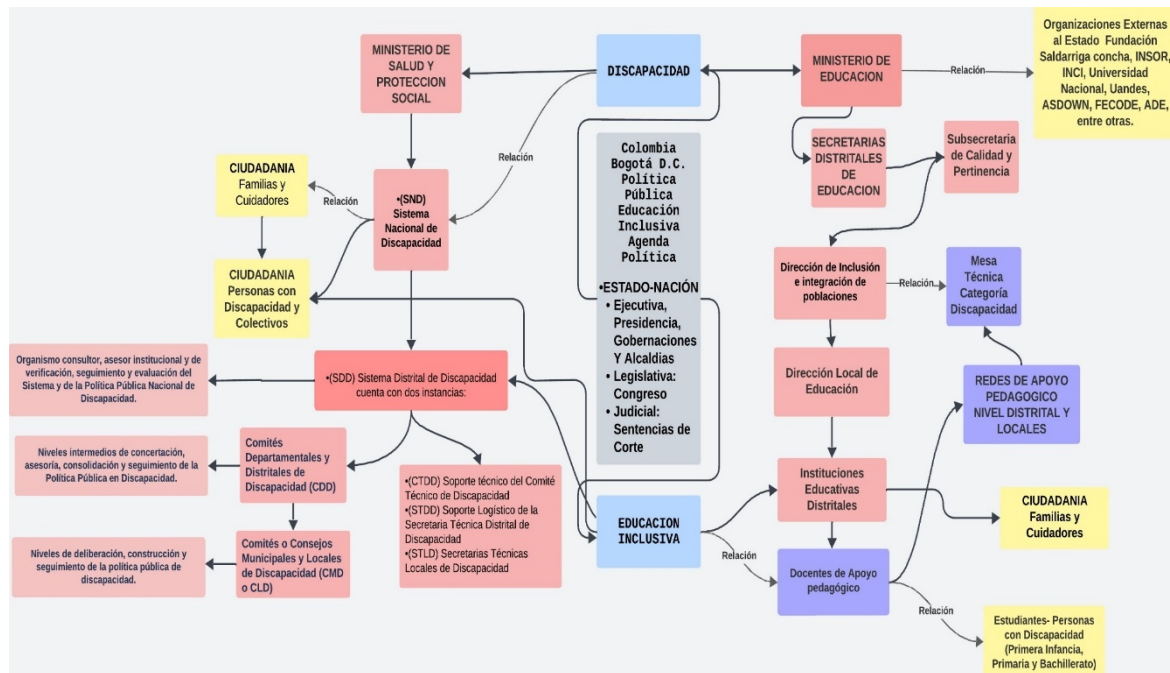
Es importante destacar en clave de discapacidad que es en el sector público es donde se pueden agenciar procesos de transformación, no solamente de las prácticas educativas, sino también de las culturas que se instalan en las escuelas, acerca del reconocimiento y de la diversidad humana. La diversidad humana es el primer lugar donde se tiene que aplicar el concepto a nivel social; es el desarrollo humano, porque se es parte de la naturaleza.

La diversidad, comprendida desde una perspectiva ecológica y disciplinar, acoge aspectos físicos, biológicos y químicos. La diversidad son los atributos específicos —particulares que los individuos de un grupo expresan o exhiben, y que promueven la posibilidad de ser parte de o integrantes de un mismo grupo, manteniendo condiciones de igualdad. Bajo esa condición general es que, precisamente, las personas son diversas, no diferentes. Si la sociedad no se observa hacia adentro como especie humana y como comunidad, se continuará hablando de la diversidad y su conservación, pero seguirán reproduciéndose barreras para aceptar y reconocer la diversidad de los seres humanos.

En la siguiente figura 2-6 se exponen los actores en el sistema decisonal de los referenciales de la discapacidad y la educación inclusiva en la construcción de la política pública y su agenda. Los diferentes sectores están posicionados de manera global y sectorial conforme al proceso de descentralización que orienta las políticas.

La discapacidad como un referente global, establece relación con los referentes sectoriales identificando mediadores como actores. En el sector del estado mayor se ubica a Colombia con sus organismos y las distintas ramas del poder público, representado por el color gris. El sector administrativo representa las instituciones, como ministerios, secretarías y consejos, representado por el color rosado. El sector externo al estado incluye organizaciones de personas con discapacidad, sus familias, cuidadores, empresas privadas y públicas, y el sector académico, donde se encuentran mediadores, profesionales del campo del saber y expertos, representados con el color morado. Los referenciales de la discapacidad y educación inclusiva son variables categóricas, representadas con color azul.

**Figura 2-6:** Identificación de actores y agenda en la configuración de la política pública de educación inclusiva en el sector educativo oficial en Bogotá D.C



Fuente: Elaboración propia

Los mediadores, como profesionales, son representantes de grupos sociales estructurados en una función u oficio. Mantienen una posición estratégica en el sistema de decisión, ya que son aquellos quienes ejercen el liderazgo del sector, denominan las reglas del juego, los códigos o normas, fijan las fronteras del sector y mantienen el dominio de la relación global-sectorial (RGS) con relación a los referentes de la discapacidad y la política educativa de la educación inclusiva. Como parte de esta categoría de mediadores, que también son sectores externos al Estado, se encuentran organizaciones, asociaciones, empresas públicas y privadas. En el sistema decisional, se destacan los siguientes:

La Fundación Saldarriaga Concha (FSC) es un sector mediador importante en el sistema decisional. Es una entidad sin ánimo de lucro, fundada en el año 1973, cuya misión ha estado orientada a transformar la sociedad colombiana en una sociedad inclusiva, con énfasis en las personas mayores y en personas con discapacidad. Dentro de las acciones más importantes de la entidad, ha estado la incidencia en la construcción de políticas públicas, donde se construye y se aporta a la conceptualización, los lineamientos y acciones a través del conocimiento aplicado propio y de otros. De esta manera, ha buscado

constantemente fortalecer las capacidades de los individuos y las comunidades, así como el posicionamiento de la inclusión en la agenda nacional, además de explorar y relacionar al país de manera global con el sector social (FSC, 2023).

La FSC define la inclusión como el legado que promueve los derechos con el fin de lograr la incorporación social a través de la rehabilitación integral (FSC & Laboratorio de Economía de la Educación- LEE de la Pontificia Universidad Javeriana, 2023), pues desde sus orígenes y trayectoria se ha enfocado en la educación, la atención médica y la capacitación para el trabajo. Así mismo, su presencia a lo largo del tiempo se ha configurado conforme al debate internacional que hablaba de inclusión social y del reconocimiento de la diversidad, las barreras de participación y la integración. Estos factores fueron esenciales en la construcción de políticas públicas.

La Fundación Saldarriaga Concha «ha tenido una incidencia fuerte en el sistema decisonal porque es una organización que ha contribuido a visibilizar los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo en cómo permear estructuras para garantizar el derecho a la educación» (Participante 1, Hombre, entrevista 21 de febrero, 2024). Este liderazgo se encuentra articulado con la comunidad para así articular de manera contundente las necesidades reales de la población en pro de la garantía de los derechos. Este último aspecto se considera un asunto estratégico mediante la construcción y entrega de conocimiento técnico, así como la financiación y desarrollo de estudios e investigaciones, y la participación en escenarios de discusión.

Para el periodo entre 2006 y 2014, hizo parte del Consejo Nacional de Planeación, una presencia que permitió aportar una mirada diferencial a los planes nacionales de desarrollo, asumiendo la transformación de los paradigmas en la conceptualización orientada al referente global de la discapacidad, desde un modelo social que busca lograr la inclusión social y mejorar la vida de las personas con discapacidad, envejecimiento y vejez (FSC, 2023). Por tanto, los aportes esenciales de la FSC en la política pública de Cero a Siempre, la Ley 1618 para el goce efectivo de derechos, la reglamentación de la convención de los derechos de las personas con discapacidad y el Decreto 1421 de 2017 orientan la atención educativa para las personas con discapacidad en el marco de la educación inclusiva.

ASDOWN Colombia es una organización de familias y, como entidad sin ánimo de lucro, fue creada en el año 2005 con el objetivo de brindar información a las personas con discapacidad intelectual, sin excepción, y a sus familias sobre las posibilidades, recursos y herramientas que tienen a su disposición para una vida plena y autónoma en sociedad (ASDOWN Colombia, 2023). Como sector mediador en el sistema decisonal, la entidad busca garantizar los derechos y coadyuvar a la inclusión plena en la sociedad. El acompañamiento en la formación de las familias frente a los miedos, dudas e incertidumbres se aborda con el fin de transformar las realidades y promover una conciencia social más incluyente. Además, en relación con la discapacidad, la entidad se define por los principios de transformación, inclusión, orientación, derechos y familia.

La acción política, según la misión de ASDOWN Colombia (2023), es el camino para mejorar las condiciones de la población con discapacidad. Como aliados estratégicos, la entidad actúa de la mano con familias, profesionales, maestros, organizaciones gubernamentales y ONG. Entre estos aliados, encontramos a la organización Inclusión Internacional de base familiar, que cuenta con más de 200 organizaciones en 115 países; el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social – PAIIS de la Universidad de los Andes; y la Red Regional por la Educación en América Latina - RREI Latinoamérica, fundada en el año 2015 por organizaciones de y para personas con discapacidad, familia y derechos humanos en países como Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. La red regional destaca que la entidad busca de manera armónica promover tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el marco de la educación inclusiva, la entidad investiga y coordina procesos para mejorar las prácticas en los sistemas de enseñanza, a partir de principios de equidad, accesibilidad y diversidad. En el contexto político, a través de la participación en diversas instancias gubernamentales y políticas, se incide en la construcción de normativas que respondan a las necesidades más concretas de las personas con discapacidad y sus familias, desde la agenda pública y un marco normativo incluyente (ASDOWN Colombia, 2023).

La Universidad Nacional de Colombia, como sector académico, destaca el escenario que ha sido fundamental en el rol de asesoramiento, construcción, implementación y evaluación de la política pública del grupo académico que lidera la Maestría en

Discapacidad e Inclusión Social desde la Facultad de Medicina. Sus inicios se remontan al año 2003, tiempo en el cual la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad presenta una gran influencia e impacto en la agenda nacional.

La trayectoria y la construcción colectiva del modelo conceptual sobre la discapacidad desde el contexto colombiano han estado acompañadas por los procesos investigativos de maestras como Marisol Moreno Angarita, Lida Pérez, Clemencia Cuervo y Alicia Trujillo. La trayectoria de la maestría, desde su objetivo curricular, presenta cuatro periodos de trabajo fundamentales que han ido de la mano con la conceptualización del campo de saber de la discapacidad y los paradigmas que constituyen cada argumento. Cada uno, desde su perspectiva, plantea un giro argumentativo importante a la hora de establecer consensos y controversias en la formulación de las políticas públicas, en la agenda nacional y en las comunidades de política.

Como destaca el programa de la maestría, y en cuanto a su trayectoria, existe un primer periodo desde el 2003 hasta el 2007, el cual se encauzó en el intercambio de conocimientos en torno a la discapacidad, es decir, los diferentes modelos que explican la condición. Un segundo periodo, contemplado desde el 2008 hasta el 2012, estuvo marcado por la generación de un marco normativo-cognitivo de la discapacidad, basado en el modelo social y sus corrientes, donde todas aquellas investigaciones y aportes contribuyeron al contexto para, poco a poco, cambiar las percepciones e ir promoviendo una perspectiva crítica de la condición, por ejemplo, desde estudios culturales y decoloniales.

La adopción del lema «Nada sobre nosotros, sin nosotros» orientó la expansión y la movilidad intelectual e investigativa en encuentros académicos de gran pertinencia, como los coloquios sobre discapacidad a nivel nacional y la incidencia en el sistema decisional para la transformación social y la garantía del tránsito efectivo de un modelo médico al social, con un mayor sentido social.

Como tercer período importante en torno a la producción académica y el campo de saber de la discapacidad y la inclusión, comienza un período comprendido entre el año 2003 y el 2017, donde se destacan investigaciones que fomentaron el desarrollo y la promoción de perspectivas críticas y amplias, encaminadas a favorecer el trabajo en el campo del saber

de la especialidad del conocimiento y su articulación en red. Esta última cualidad metodológica ha buscado reivindicar, desde distintos lugares de enunciación, la justicia social y los saberes comunes en torno al referente de la discapacidad y la política educativa.

Cabe destacar que el aporte investigativo ha enriquecido el horizonte de análisis, desde y para el contexto colombiano y en el marco cognitivo-normativo-educativo, en trabajos como el de Moreno (2007), sobre «los Lineamientos para la atención educativa de las personas en situación de discapacidad, elaborado para el Ministerio de Educación Nacional, así como en trabajos investigativos de la maestría en el marco de las políticas nacionales en discapacidad» (p 43).

La elaboración de la política pública de discapacidad fue uno de los hitos sin precedentes, ya que su adopción a escala global permitió incluir en la agenda sociopolítica del país el trabajo de distintos sectores sociales con organismos estatales responsables para diseñar la política, elaborar una metodología de trabajo, un plan de metas, indicadores y resultados (Moreno, 2007, p 30), así como la presencia de los Comités de enlace sectorial y el comité consultivo nacional de discapacidad.

La Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia ha realizado una evaluación desde el campo del conocimiento y la importancia de la política pública en el ámbito distrital y el referencial de la discapacidad, según Roth (2015), como algoritmo se manifiesta como una idea para transformar una realidad o resolver un problema.

Como referente investigativo los procesos de análisis de política en discapacidad han realizado un balance de la implementación del Decreto 470 de 2007 en el Análisis de la Política Pública de Discapacidad de Bogotá, D.C. (2007-2017) y las recomendaciones para su reformulación por parte de la Alcaldía Mayor de la ciudad de Bogotá, a través del Convenio Interadministrativo 1954 de 2017 entre la Universidad Nacional de Colombia y la Secretaría de Educación de Bogotá (Roth et al. 2019). El objetivo buscó:

«desarrollar acciones que contribuyan a la formulación de una política de educación inclusiva; el diagnóstico de la implementación del Decreto 470 de 2007

y la formación de docentes de apoyo pedagógico y familias para la atención educativa de estudiantes con discapacidad y el acompañamiento de aulas de apoyo especializado acorde con el plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos”, articulando esfuerzos técnicos, administrativos y financieros. (Universidad Nacional de Colombia y Secretaría de Educación de Bogotá, 2017, p. 5)»

A partir del estudio previo y conforme a los demás trabajos investigativos de parte de la comunidad académica en política, se construye el Lineamiento de Política de Educación Inclusiva, donde se presentan las orientaciones técnicas para la implementación de políticas, programas y proyectos educativos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018).

En la planeación y diseño convergen la Alcaldía Mayor, desde la Secretaría de Educación de Bogotá; la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia con José Gómez; la Dirección de Inclusión e Integración a Poblaciones, a cargo de Diana Martínez y su equipo técnico; estudiantes; profesionales de apoyo; e instituciones educativas distritales. Desde la Universidad Nacional y su equipo, como el director del convenio, André Roth; el docente líder coordinador, Carlos Miñana Blasco; y la profesora titular de la Facultad de Medicina, Marisol Moreno Angarita (Miñana y Moreno, 2020), consolidaron el estado de la cuestión y un balance analítico de insumo y apoyo para la formulación de la política pública. Asimismo, los asistentes, coordinadores y organizaciones no gubernamentales, entre las cuales se encuentra la Fundación Saldarriaga Concha, ASDOWN Colombia, investigadores, docentes universitarios e instituciones, entre otras.

Los mediadores como políticos en el sistema decisional son aquellos que combinan la lógica gerencial con la legitimidad política. En este aspecto, se les permite definirse como defensores de las políticas públicas. Por tanto, en dicho sector se encuentran los órganos políticos que pueden incluir partidos, cortes y redes. Dentro del marco cognitivo, desde el campo de saber sobre la discapacidad y en el sector educativo, se identifican:

El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes se fundó en el año 2007 como un grupo de interés, denominado clínica de interés de la facultad de derecho. Su objetivo fue articularse al momento histórico global en el que se culminaba la negociación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De esta manera, se destacó la importancia, desde la

academia, de la creación de un espacio que buscara trabajar en el reconocimiento de los derechos humanos de la población (PAIIS UANDES, 2023).

Desde entonces, el programa destaca su objetivo (PAIIS UANDES, 2023). PAIIS se ha encargado de trabajar en función de la puesta en marcha de los postulados de la Convención en la normatividad colombiana en primer lugar, pero también buscando hacerla realidad en la cotidianidad de la sociedad en general. Además, de reivindicar los derechos con otras formas de diversidad, como el género y la orientación sexual.

La veeduría y la garantía de los derechos han sido uno de los objetivos esenciales que, con la asesoría jurídica a familias, personas con discapacidad y organizaciones, ministerios o entidades nacionales, ha logrado la implementación de la normatividad, el asesoramiento ante las Naciones Unidas, las capacitaciones y el trabajo en temas de coyuntura en el ámbito de la discapacidad. A partir de la exigencia de los derechos desde la vía jurídica, se han logrado sentencias de corte que ratifican los derechos y permiten avanzar en la eliminación de barreras que la sociedad presenta y que vulneran el marco del acceso, la participación y la permanencia.

Los mediadores, como élites administrativas, dominan la coherencia con los sistemas de decisión. Aquí, su incidencia intersectorial permite crear un espacio de referencia en el sistema global de decisión, aspecto que determina el vínculo con la élite dirigente. A continuación, se presentan los sectores principales:

El Instituto Nacional para Ciegos (INCI) fue creado el 15 de julio de 1955. Es una entidad que presenta un carácter técnico-asesor a entidades a nivel nacional, territorial y local, y se encuentra adscrita al Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia (MEN) desde el año 2004, y se estableció institucionalmente como una entidad de carácter público y de orden nacional.

La entidad trabaja en pro de la garantía de los derechos de las personas con discapacidad visual y baja visión. Desde su creación, el INCI ha trabajado para garantizar los derechos de los colombianos en términos de inclusión social, educativa, económica, política y cultural. Por ende, es una entidad articuladora entre el gobierno, el Estado mayor y la población con discapacidad visual (INCI, 2023). Como sector mediador en el sistema

decisional, reafirma el reconocimiento de la dignidad en contextos de igualdad y no discriminación de la población. Por ello, de manera interinstitucional, orienta acciones conjuntas con los ministerios, entidades públicas y privadas, y universidades.

En Colombia tanto el Instituto Nacional para Sordos (INSOR) y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), han sido instancias que se crearon en los años 50 y que contribuyeron a visibilizar y orientar las políticas hacia la población, organizando un trabajo técnico para su atención. «La población sorda cuenta con la Federación Nacional de Sordos (FENASCOL), que ha insistido en la formación y atención con calidad de los intérpretes de la lengua de señas en el país. De igual manera, las personas sordas ciegas han logrado, por ejemplo, tener acceso a la tecnología y de manera gratuita a herramientas comunicativas que les permitan interactuar socialmente» (Participante 2, Mujer, 22 de febrero, 2024).

El Instituto Nacional para Sordos (INSOR) fue creado en 1972; sin embargo, su constitución se remonta al año 1925 como Instituto de Sordomudos y Ciegos, razón social que se modificó en 1938 como Federación de Ciegos y Sordomudos, con la función principal de contribuir a la creación y desarrollo de escuelas en programas de prevención, creación de salas cuna y formación laboral. Esta misión presentó dificultades de carácter técnico y administrativo, teniendo en cuenta las diferencias particulares en la orientación tanto de la discapacidad visual como de la auditiva. Por ello, el INSOR, constituido para la población con discapacidad auditiva, busca promover desde el sector educativo el desarrollo y la implementación de la política pública para su inclusión social.

Dentro del rol específico, el INSOR cumple un papel de asesor al gobierno nacional, departamental y municipal en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo integral de la persona con discapacidad auditiva. Asimismo, lidera a nivel nacional procesos de investigación sobre las problemáticas de esta condición, en torno a la información, divulgación, estadística y orientación de modo intersectorial (INSOR 2023).

Desde el ámbito social, el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades territoriales y, a nivel distrital, la Secretaría de Integración Social con la Dirección para la Inclusión y las Familias, acentúan la presencia y pertenencia técnica que estas entidades disponen, pues están encargadas de liderar y formular las políticas sociales para la integración de las personas, familias y comunidades, con especial atención a aquellas que se encuentran

en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Además, ejecutan acciones que permiten la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado (Secretaría de Integración Social, 2023).

La transformación de las condiciones sociales contribuye a la misión institucional de identificar las barreras que afectan la exclusión y el goce pleno de derechos, así como el acceso real a oportunidades que favorecen la calidad y dignidad de vida. El enfoque diferencial constituye la esencia de la acción pública en la protección de los derechos humanos y la especial protección de la niñez.

El Sistema Nacional de Discapacidad (SND) es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en la Ley 1145 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007). Estas normas, como afirma el funcionamiento, buscan impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad. Esta acción se desarrolla en conjunto con las demás entidades, las organizaciones de personas con discapacidad y la sociedad civil en pro de la garantía de los derechos humanos (Moreno, 2010).

La estructura del SND es el primer nivel, seguido por el segundo nivel, que es el Consejo Nacional de Discapacidad (CND), un organismo consultor, asesor institucional y de verificación. Además, realiza el seguimiento y la evaluación del Sistema y de la Política Pública Nacional de Discapacidad. Los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad (CDD) actúan como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la política. Por otro lado, los Comités Municipales y Locales de Discapacidad (CMD o CLD) funcionan como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad. Estas orientaciones de funcionamiento se rigen por la resolución 3317 de 2012 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012).

Como actor en el sistema decisonal desde el año 2019, el decreto 1784 establece, como parte de la Consejería Presidencial, la participación de las personas con discapacidad en el departamento administrativo de la Presidencia de la República.

Desde el ámbito educativo el Ministerio de Educación Nacional es:

La entidad del orden nacional de la rama ejecutiva, que tiene como objetivo liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, con el fin de asegurar la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en la atención integral en las trayectorias. (Presidencia de la República, 2023)

De modo descentralizado y por medio de las entidades territoriales, actúan las secretarías de educación y, a nivel distrital en la ciudad de Bogotá, la Secretaría de Educación (SED) y, desde la Dirección de Integración e Inclusión a Poblaciones (DIIP), las Direcciones Locales de Educación (DILE) e Instituciones Educativas Distritales (IED), en la implementación y orientación de los logros frente al avance y la atención a la discapacidad. Los lineamientos de la política de educación inclusiva representan los avances en la comunidad de políticas, fruto de los consensos, acuerdos y progresos en la atención y garantía de todos los derechos de las personas con discapacidad.

Como parte esencial de la conformación de actores y sectores mediadores en el sistema de decisión en el marco de la educación inclusiva y la atención a la discapacidad, se encuentra también la presencia de las Redes y Colectivos de Docentes de Bogotá, sector que acoge el fomento y apoyo de docentes y directivos del distrito, conforme a los convenios interadministrativos entre la Secretaría de Educación, por medio de la Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas, y el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP (Gallo et al., 2018). Como espacio de construcción de conocimiento y saberes, las redes se han convertido a través del tiempo, con más de 30 años, en un referente importante a nivel nacional, considerando sus roles como líderes fundamentales en la transformación educativa y agentes necesarios para la construcción de la política pública en la educación.

En este sentido, se destaca el devenir histórico de las redes como una forma alternativa de reacción a la racionalidad de la competencia social y el individualismo, lo cual «se encuentra fundamentado en una amplia variedad de estudios e investigaciones sin regulación por parte de la institucionalidad. Este resultado y reconocimiento optan por incluirse en los planes y proyectos del sector educativo» (Gallo et al., 2018, p. 21), que establece un marco de referencia fundamental a partir de algunos momentos históricos o hitos que marcaron la historia y los logros de las redes en el país y Bogotá.

Las redes presentan su origen a partir de dos hechos históricos esenciales. El primero destaca al Movimiento Pedagógico Nacional (MPN), impulsado por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) en los años ochenta. Posteriormente, surge la Expedición Pedagógica Nacional (EPN), que puede concebirse como la extensión o el brazo del movimiento a partir de la década de los años noventa; un magisterio movilizado por las injusticias sociales y necesidades de la época, que orientó su praxis desde una postura crítica, donde la maestra o maestro se concibe como un intelectual en la categoría de Gramsci y Giroux. Además, la influencia de apuestas de educación popular promovidas por Paulo Freire y la investigación-acción participativa de Orlando Fals Borda, dichas concepciones animaron al magisterio colombiano a modificar la acción política del sindicalismo agrupado por FECODE (Gallo et al., 2018, p. 22).

Dentro de las redes de docentes y colectivos docentes, es de destacar el surgimiento de las redes de docentes de apoyo pedagógico, quienes han constituido, a través del tiempo, apuestas pedagógicas en relación con la práctica pedagógica en el marco de la inclusión y la equidad en la educación. Dichas redes tienen su origen en el ejercicio docente que, en su trayectoria, ha creado escenarios de diálogo, consensos, propuestas y apuestas pedagógicas con miras a contribuir a la garantía de los derechos de los estudiantes con discapacidad y capacidades o talentos excepcionales.

La presencia en el sector educativo del equipo de docentes de apoyo pedagógico y profesionales especializados para la atención a la discapacidad forma parte de las necesidades y apoyos que, en este caso y en edad escolar, requieren los estudiantes para garantizar el acceso, la permanencia y la promoción (Torres et al., 2023). Conforme al avance significativo en materia de políticas educativas, normativas y la incidencia de los modelos que configuran el discurso de la discapacidad, se debe destacar la incidencia de cada uno de los sectores mediadores en la implementación de la política pública nacional y local de discapacidad, que ha transformado prácticas y realidades desde un referente global-sectorial.

La red de docentes general que acoge las redes de docentes de atención a la discapacidad es la Red Distrital de Referentes de Docente de Apoyo Pedagógico (RDRD), que busca

velar por el goce y garantía de los derechos a la educación de estudiantes con discapacidad.

En esta red convergen las Redes de Saberes, como por ejemplo Tiflored, que acoge el colectivo de docentes de apoyo en favor del fortalecimiento de procesos de atención a la discapacidad visual; Manos en Red, que acoge el colectivo de docentes de apoyo orientado a fortalecer la atención a la población sorda desde una oferta bilingüe y bicultural; y la Red de Talentos - CYOTE, que acoge el colectivo de docentes de apoyo que busca fortalecer las habilidades y capacidades de estudiantes con estas cualidades. También converge la Mesa Técnica de Discapacidad y las Redes Locales de la ciudad de Bogotá, donde su propósito busca generar acciones conjuntas para mejorar la calidad y los procesos educativos de estudiantes con discapacidad y talentos en su conjunto (Torres et al., 2023).

Los procesos de inclusión en el marco de la educación, desde las redes de docentes de apoyo pedagógico, tienen como objetivo común eliminar las diversas barreras de toda índole, de rechazo o discriminación, promoviendo la garantía de los derechos de las personas con discapacidad en términos de acceso, permanencia y participación. Esto contribuye a garantizar la educación en condiciones de equidad, respeto a la diversidad y reconocimiento de habilidades.

Desde el sector educativo y a partir de las organizaciones sindicales, como la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), se plantea una postura crítica frente a los avances en términos normativos de la legislación colombiana en materia de garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Desde la Revista Educación y Cultura, en su número 131, y hablando sobre la educación inclusiva, se indica que, a pesar de los avances y con una mirada al contexto colombiano, «aún persisten profundas desigualdades, vacíos y barreras sociales, económicas, pedagógicas y culturales que legitiman y naturalizan una política basada en la administración y el control de las instituciones. Además, las estadísticas y las exigencias de responsabilidades, sin ampliar el presupuesto, orientan el camino hacia el cumplimiento ante la gran responsabilidad que implica lograr transformaciones trascendentales en la sociedad» (FECODE, 2019, p. 4).

El argumento que conviene abordar desde la contradicción y una postura crítica es identificar si existe coherencia con los avances en los marcos cognitivos y normativos que se ratifican por la deuda hacia las poblaciones o minorías históricamente excluidas, y los procesos en los cuales el país ha estado al tanto o a la vanguardia, frente a la voluntad política y presupuestal que el Estado y sus instituciones determinan en función de la implementación de políticas públicas en garantía de los derechos de las personas con discapacidad y la realidad concreta que requiere su atención desde las necesidades y apoyos.

Como avance en la atención educativa, la postura reconoce el Decreto 1421 de 2017, donde expone las bondades que traerá consigo su implementación en garantía de derechos, pero refleja y deja la inquietud de considerar cuáles serán las condiciones en las que se den los procesos, considerando situaciones del sistema educativo colombiano en donde residen problemáticas sociales profundas como la pobreza, la violencia, el desplazamiento y condiciones como las poblaciones afro, indígenas, con discapacidad, LGTBIQ, mujeres, entre otras. Además, se mencionan las condiciones de los docentes de apoyo pedagógico, quienes no tienen nombramiento en propiedad, ni los equipos interdisciplinarios que prestan atención al servicio educativo (FECODE, 2019).

Como parte de las acciones a consensuar con los gobiernos nacionales y conforme a la trayectoria del tiempo, FECODE plantea que uno de los puntos «más álgidos será la financiación del sector público de la educación y la generación de condiciones en pro de la educación inclusiva, así como el compromiso real del Estado por la fortaleza de la educación para todos, por la equidad del servicio y la generación de espacios democráticos para el ejercicio real de derechos» (FECODE, 2019, p. 5).

Las políticas públicas educativas desde este sector se plantean como elementos fundamentales del desarrollo y progreso de cualquier sociedad. Sin embargo, es pertinente y necesario plantear la crítica desde la adopción del modelo neoliberal, con actos de gobiernos como los de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe que lo fortalecieron, pero que tuvo su origen en el gobierno de César Gaviria y continuó sin tregua hasta el gobierno de Iván Duque (FECODE, 2022). La influencia de las políticas, junto con la influencia de actores como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que buscan garantizar el acceso a la educación para todos, ha determinado la

política en Colombia, desconociendo las realidades de una sociedad emergente que busca incansablemente la equidad, la paz y la justicia social.

A continuación, en la figura 2-7, se presentan los sectores y actores mediadores del sistema de decisión de la configuración de referente de la discapacidad. Esta ubicación expone el origen, la presencia y la trayectoria en el tiempo que contiene períodos de gobierno a nivel nacional y distrital

**Figura 2-7:** Sistema de decisión- configuración de actores (sectores) en el campo cognitivo – RGS discapacidad y educación inclusiva



Fuente: Elaboración propia

## 2.6 Conclusiones acerca del referencial de la discapacidad

A partir de la codificación del referencial desde los niveles de percepción y los postulados en cada paradigma y sus modelos, se destacan las transformaciones y la relevancia del constructivismo en la construcción de los problemas públicos como objeto de conocimiento, ya que se resalta el papel esencial que cumplen las ideas, los intereses y las instituciones.

En retrospectiva y partiendo del marco cognitivo del paradigma individual, cabe resaltar que la definición identifica dos modelos: el tradicional y el médico. Estos presentaron un referente común al mantener una definición que validaba la condición determinada al castigo o maldición. La otra definición presentó una relación con el sentido de impedimento, dadas las capacidades funcionales percibidas casi siempre como una enfermedad. La superstición relacionada con el castigo divino se mantuvo por años. Por ello, la institucionalización como respuesta a la presencia provocó en la población con discapacidad el aislamiento u ostracismo social.

En el escenario más injusto, parte del contexto político y bélico, como las guerras mundiales, se dio la eugenesia y el exterminio poblacional como respuesta. Otras prácticas asistencialistas, como parte de la lógica de un modelo médico concebido en la práctica de la experimentación y sanación, promovieron la atención y control de los sujetos en la reclusión de hospitales psiquiátricos y otros lugares, como cárceles, para abordar y tratar de buscar respuestas médicas y científicas a las condiciones que daban cuenta de una condición de discapacidad.

Esta postura dificultó los avances necesarios entre la realidad social y la vida cotidiana, pues la relación de la funcionalidad estaba constantemente atada al concepto de enfermedad y a argumentos centrados en las «limitaciones», deficiencias centradas en lo bueno y lo malo, lo sano y lo enfermo, lo normal y lo anormal, lo capaz y lo incapaz, con la tendencia a «compensar», «remediar», «normalizar» o «mejorar».

El modelo médico continuó atribuyendo al individuo una variación negativa de la norma biológica para caracterizar su presencia en relación con el mundo y reforzó las creencias e ideas de que los problemas y dificultades que sufren o padecen las personas con discapacidad están directamente relacionados con su impedimento físico, sensorial o intelectual (Hann, 1985). Además, naturalizó las restricciones de una persona para participar socialmente, convirtiéndola en un ser «distinto» e inferior (Garzón, 2016) a los demás.

Por otro lado, el paradigma social atribuye y reconoce que la causa de la condición de discapacidad no es una situación meramente del individuo, sino que tiene un factor relevante que involucra a la sociedad en su conjunto. Es decir, asume como parte de la construcción conceptual del paradigma en su campo cognitivo normativo que las barreras

manifiestas en el entorno o contexto social pueden maximizar la condición de discapacidad o las limitaciones del individuo en la participación y acceso a lugares y escenarios en la sociedad.

En este paradigma se destacan varios modelos que forman parte de este referente y explican dichas relaciones y acciones sociales. Por ello, se reconoce en primera instancia el modelo social que progresó se desarrolla en Inglaterra y el modelo minoritario desarrollado en Estados Unidos. Los demás tendrán factores o elementos cognitivos comunes, pero con variaciones o manifestaciones de distintas matices teóricas y filosóficas.

Entre estos modelos se destacan el modelo biopsicosocial, el relacional, el basado en los derechos humanos, el cultural y el basado en la diversidad funcional. Este paradigma, como cada uno de sus modelos, ocasionó transformaciones importantes en la cultura y las políticas, gracias a la influencia y el posicionamiento de la población con discapacidad como movimiento social en el mundo. Pues dichos hechos históricos y acciones promovieron nuevas organizaciones, políticas, programas, medidas y disposiciones normativas de modo global que incidieron sectorialmente en las políticas adoptadas y en la toma de decisiones frente a las soluciones que requerían sus necesidades en cada país y, en efecto, en la sociedad colombiana.

Cabe destacar que el modelo basado en derechos humanos presentó una corriente importante que demarcó, en sus principios, una resignificación de la postura, estableciendo los derechos como elementos esenciales en los procesos de dignificación en cada uno de los ámbitos.

El paradigma sociocrítico manifestó y promovió la consolidación de un campo cognitivo que posicionó el referente de la discapacidad como constructo y categoría social que reconoce la condición desde la representación del sujeto con un atributo adicional que se resignifica y reconstruye. Este es un sujeto político, pues desde este lugar tiene la capacidad de asumir una postura crítica al mismo concepto de discapacidad construido y constituido en el norte global y occidental.

Desde una perspectiva decolonial y las epistemologías del sur, es el lugar desde donde se encuentra un sujeto político con discapacidad y se definen y describen los modelos que dan sentido a las nuevas concepciones. Dichos modelos corresponden al diálogo de saberes o la ecología de saberes que comprende los entramados histórico-sociales de las prácticas sociales, volviendo a las raíces que comprenden otra forma de partida para conocer el origen o historia frente al colonialismo. La desestructuración de la noción del sujeto busca deconstruirlo en sí mismo, y el pensamiento decolonial ejerce una justicia cognitiva para reconocer y subvertir la racionalidad lógica, única y válida en la cual se ha construido la realidad, el conocimiento y el pensamiento.

Las epistemologías del sur, como parte del paradigma sociocrítico, han planteado una postura que ha influido en la resignificación y deconstrucción de las concepciones de la modernidad colonial, partiendo de dinámicas adversas que reproducen las desigualdades y que se construyen sobre las relaciones de poder que determinan una jerarquía opresora de unos sobre otros.

Dentro de este sistema decisional, la configuración del referencial de la discapacidad representa un avance significativo en el marco cognitivo-normativo a nivel global, nacional y sectorial. Los hitos que han orientado las políticas públicas a nivel global-sectorial en el referente de discapacidad, como parte del marco internacional, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las personas con Discapacidad en 1975, la Convención sobre los Derechos Humanos del Niño de las Naciones Unidas en 1989, la Declaración de la Educación para Todos en Jontiem, Tailandia en 1990, la Declaración de Salamanca sobre la inclusión en la educación en 1994, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en 1999, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en 2006. A nivel nacional, hay un marco normativo muy nutrido que va desde las leyes, decretos y CONPES de Políticas Públicas, los cuales orientan una serie de disposiciones en la garantía de derechos de las personas con discapacidad.

También se destaca la presencia de varios actores que como sectores se han constituido como una comunidad de política e incidido en la toma de decisiones con respecto a la política pública de discapacidad y la política educativa de educación inclusiva.

Dentro de estos, se identificaron actores que, como mediadores profesionales, representan grupos sociales estructurados en una función u oficio que ejercen el liderazgo del sector, denominan las reglas del juego, los códigos o normas. Por ejemplo, la Fundación Saldarriaga Concha (FSC), creada en 1973, ASDOWN Colombia, una organización de familias y entidad sin ánimo de lucro creada en 2005, y la Universidad Nacional de Colombia, como sector académico, destaca la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social desde la facultad de Medicina. Sus inicios se remontan al 2003, tiempo en el cual la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad presenta gran influencia e impacto en la agenda nacional. Además, destaca la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ya que ha aportado desde el campo del saber la importancia de lo que constituye la política pública y su campo de estudio.

Los mediadores, como políticos en el sistema decisional, son aquellos que combinan la lógica gerencial con la legitimidad política. El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes se fundó en 2007 como un grupo centro de interés al que se denominó clínica de interés de la facultad de Derecho. Su objetivo fue articularse al momento histórico global por el cual se culminaba la negociación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los mediadores, como élites administrativas que dominan la coherencia con los sistemas de decisión, se caracterizan por el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), que fue creado el 15 de julio de 1955. Esta entidad presenta un carácter técnico asesor a entidades a nivel nacional, territorial y local, y se encuentra adscrita al Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia (MEN). Desde el 2004, se establece institucionalmente como una entidad de carácter público y de orden nacional.

Desde el ámbito social, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en la Ley 1145 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007).

Como parte esencial, también se destaca la conformación de actores/sectores mediadores en el sistema de decisión en el marco de la educación inclusiva y la atención a la

discapacidad. La presencia de las Redes y Colectivos de Docentes de la ciudad de Bogotá, por parte de la Secretaría de Educación del Distrito, acoge el fomento y apoyo de docentes y directivos del distrito, conforme a los convenios interadministrativos entre la Secretaría de Educación, a través de la Dirección de Formación de Docentes e Innovaciones Pedagógicas, y el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

Entre las Redes se encuentran la Red Distrital de Referentes de Docentes de Apoyo Pedagógico (RDRD) y Redes Locales, que velan por el goce y garantía de los derechos a la educación de estudiantes con discapacidad. Las Redes de Saberes, como por ejemplo Tiflored, acogen el colectivo de docentes de apoyo en favor del fortalecimiento de procesos de atención a la discapacidad visual. La Red de Manos en Red acoge el colectivo de docentes de apoyo orientado a fortalecer la atención a la población sorda desde una oferta bilingüe y bicultural. Por último, la Red de Talentos (CYOTE) apoya a estudiantes que presentan capacidades y/o talentos excepcionales en las comunidades educativas.

Desde el sector educativo y a partir de las organizaciones sindicales, como la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), se ha fortalecido el escenario de construcción y deliberación alrededor de las políticas que, desde un punto de vista crítico y emancipador, buscan reivindicar y promover la defensa de la educación pública estatal. Este objetivo común en las organizaciones sindicales ha buscado garantizar los derechos del sector educativo e influir en la transformación de medidas que afectan las condiciones laborales del magisterio. Su rol asume una postura crítica frente a las políticas promovidas en el marco del neoliberalismo, destacando siempre los efectos adversos y problemáticas de los territorios y comunidades educativas para responder a los nuevos desafíos del siglo XXI y sus retos de atención a la diversidad e interculturalidad en la escuela.

Dentro de los aspectos por destacar sobre la configuración y la relación global sectorial (RGS) del referencial de la discapacidad en Colombia, se evidencia la implementación de normativas que se han articulado con las dinámicas globales y han permitido que exista un avance importante en políticas públicas en discapacidad. Sin embargo, se identificó que aún existe una brecha importante en su implementación. La condición de discapacidad y su presencia en la sociedad aún promueve escenarios con prácticas sociales que reproducen la discriminación, la segregación y el rechazo. Estas acciones, siguen siendo

un reto fundamental para cambiar la concepción del referencial desde un modelo médico o rehabilitador a un modelo social.

En el caso de Bogotá, desde lo local se puede deducir que, a pesar de tener una robusta normativa e implementación de programas o políticas, con recursos materiales e inmateriales, no se logran satisfacer las necesidades más relevantes que la población requiere. Aún no se ha logrado transformar o dar el paso hacia una comprensión más humana y social de la condición. El modelo social en la práctica se distorsiona, ya que seguimos afincados en un enfoque biomédico o médico-rehabilitador. Todavía se asume a las personas con discapacidad como seres con carencias y limitaciones, y aún se continúa estigmatizando su condición.

El paradigma individual y su modelo médico-rehabilitador aún mantienen en las prácticas y la percepción la legitimación de ciertas acciones que buscan mejorar la condición de las personas, pues se mantiene la hegemonía de la medicina en los procesos de atención. Este factor continúa influyendo en escenarios como, por ejemplo, el educativo. El capacitismo es una percepción que se presenta en la misma voz de las personas con discapacidad, y esto genera y refuerza barreras más complejas de entender y derribar. Es difícil ser parte de la sociedad, pues el rechazo y la discriminación difícilmente cambian esta percepción valorativa. La normativa refuerza las posibilidades de cambios en las prácticas y la cultura, una tarea constante y a largo plazo.



### **3. Capítulo 3. Configuración del referencial de la educación inclusiva y la relación global-sectorial (RGS)**

Comprender la trayectoria de la política pública de la educación inclusiva contextualizada con la discapacidad desde los distintos paradigmas, hace que la configuración se sitúe como acción pública en el sector educativo conforme a las dinámicas de inclusión que, buscan desde un marco global-local encontrar la relación de aquellos instrumentos o mecanismos que han permitido interpretar las realidades de la condición en el ámbito histórico, cultural y social.

En el capítulo anterior se abordó la aproximación conceptual de las representaciones entorno al referente de la discapacidad en tres grandes paradigmas con modelos específicos, de la misma manera en este análisis se desarrolla la caracterización de los modelos educativos que con relación a la discapacidad, configuraron una serie de procesos de atención que plantean la educación especial como un campo de saber particular en la sociedad y la comunidad de política que permite conocer cómo se configura como un problema social y la acción pública en torno a los derechos y sus garantías.

El campo educativo, así como el avance del conocimiento y los hechos históricos que fueron transformando cada época, demuestran la relación intrínseca que existe entre las formas de percibir y comprender cada fenómeno social que como objeto de conocimiento busca transformar también las prácticas, las culturas y las políticas. A partir de estos marcos cognitivos-normativos, se exaltan los modelos que revelan la permanencia y progreso en el tiempo de dichas trayectorias, en primera instancia se desarrolla el modelo de educación desde un referente de exclusión, luego de segregación, posteriormente de integración y, por último, de inclusión. Cada modelo en los referenciales establecerá los matices en las trayectorias desde los niveles de percepción.

En la misma medida se presenta la dicotomía entre el referente de la exclusión y la inclusión, que expone la RGS como un mecanismo esencial para comprender los algoritmos que han construido y, orientado la acción pública en la atención a las personas con discapacidad a través del tiempo desde el reconocimiento como condición humana diversa. La relación permite conocer ciertas prácticas, concepciones y creencias que han perdurado en el tiempo dejando ver tensiones que, aunque han disminuido las barreras sociales pueden continuar reproduciendo la desigualdad e inequidad.

Interpretar y analizar la configuración de la política educativa de la educación inclusiva encarna condiciones y voluntades de acción pública en la innovación y, cambios o transformaciones fundamentales, como la resignificación de la discapacidad como concepto desde un modelo social. Por último, el análisis de igual modo se contrasta con los efectos que ha generado en los países en desarrollo la implementación del modelo neoliberal, aspecto que sitúa una perspectiva crítica en las soluciones del fenómeno social.

### **3.1 Modelo de educación especial en el marco de exclusión**

La historia de la educación especial alude necesariamente a la acción educativa impartida hacia las personas con discapacidad, y desde la exclusión manifiesta epistemológicamente la concepción al modelo individual para comprender que la condición refiere a la representación del sujeto como aquel inadaptado, minusválido, maldito, entre otros defectos, que requiere de una atención particular que busca de varias formas normalizar sus funciones.

La antigüedad o edad antigua reveló a la educación especial desde varios marcos interpretativos en el devenir histórico, en un primer lugar y como parte de la visión demonológica, maléfica o mítica que perduró mucho tiempo en las culturas ancestrales, presentó como alternativa las terapias de conjuro, magias, encantamiento, o hechicería como una solución viable a los problemas individuales para resolver las condiciones particulares (Vergara, 2002). Las terapias realizadas desde la medicina demostraban la relación existente con la religión y la magia. Por lo general, los rituales que eran como una especie de terapia psíquica promovían en el sujeto que se convenciera de sus males y asumiera la culpa a causa de esta, posteriormente se orientaba al individuo a establecer

una relación entre dioses y demonios para sanarse o mejorarse así mismo, en muchos casos se practicaban sacrificios humanos.

En otro momento de la misma época, afirma (Vergara, 2002) se expone que los defectos físicos o psíquicos generaban abandono, burla y, hasta la muerte. Sin embargo, es en el contexto espartano en el siglo diez que el estado orienta un tipo de educación a la población, pero con principios militares, este escenario provocó el uso de la dureza, la disciplina y la fuerza, entre otras, como características esenciales para medir las capacidades humanas. Sin duda esta práctica terminó por fortalecer prácticas como la eugenesia y el infanticidio, ya que la desaprobación social por no tener las capacidades suficientes para desarrollarse en la normalidad se legitimó y perduro por mucho tiempo.

Para el contexto o época del renacimiento hacia el periodo de la ilustración, se redescubre al sujeto como principio de la educación, y se centrará en la perfección de las cosas, incluso de la condición individual, por tanto, se abre la posibilidad de asistir a las colectividades con minusvalías físicas, sociales y culturales. El interés por la enseñanza de los sordomudos en distintos países como Inglaterra, Países Bajos y Francia abrieron paso a políticas y sociales emergentes de la época, incluyendo posteriormente a España hacia los años de 1740.

La modernidad concibió la discapacidad y los problemas sociales y culturales que la constituyen, con factores asociados como la pobreza y el abandono, promoviendo medidas asistenciales, y legislativas en el marco de un modelo médico. El referente teórico más importante de la época y educación social se le atribuye a Luis Vives (1526) en su libro «el tratado del socorro de los pobres» (*De subventione pauperum*) el cual «abre el campo para educación social con la implementación de medidas asistenciales y culturales como cofradías, casa de doctrinos, hospitales, orfanatos, entre otros» (Vergara, 2002, p. 11).

Estas disposiciones generaron un replanteamiento de valores fundamentales en la sociedad, como las creencias que desde las reformas católica y protestante mantuvieron el interés por continuar con la labor social impartida desde la asistencia y enseñanza por la fe a los más necesitados, así poco a poco se fueron estableciendo las bases teóricas en la pedagogía que como campo de conocimiento, hará el reconocimiento al individuo como

el centro de saber para comprender las necesidades más sustanciales, realidades y posibilidades de cada sujeto.

### **3.2 Modelo de educación especial en el marco de la segregación**

La concepción de la deficiencia mental tendrá una resignificación, cuando el naturalismo en el paradigma positivista se posiciona a nivel pedagógico y filosófico, pues la idea de la educación natural, la intuición y la acción de comprender la condición bajo esta óptica propenderá por conseguir la normalidad. Los «tratamientos médico-pedagógicos fueron prácticas comunes que conllevaron a la experimentación para tratar las deficiencias. Sin embargo, el giro que promovió la forma de entender al individuo desde la experimentación natural, limitó las concepciones míticas, mágicas y asistenciales del tradicionalismo» (Scheerenberger, 1984, p. 84).

La implementación en las prácticas educativas se dio bajo un método de enseñanza convencional y desde un sistema formal e informal especializando las prácticas, además estas determinaron la condición como una enfermedad y, proyectaron que con el tiempo tendría mejoría a partir de asistencia terapéutica y médica (Sánchez y Mora, 2015). El sistema de enseñanza también generó la implementación de otro paralelo, es decir una educación diferenciada de la educación en general, al considerarse importante en su quehacer y, al especializarse en los procesos y prácticas impartidas muy específicas, dichos procesos configuraron su propia organización curricular y normas.

De esta manera la especialidad logra posicionarse en el debate académico, pedagógico y científico, promoviendo un escenario compuesto por expertos que dan cuenta de los avances en la atención a la discapacidad desde la educación especial. También provocó la creación de centros educativos especializados en la atención a ciertos tipos de condiciones, entre estas se encuentran en el contexto europeo, por ejemplo, a la escuela Halle en Alemania (1863), Stolzner y Kern (1866) en Hanover, la Asociación Británica de Estudios de Niños en Inglaterra (1876) y en Francia hacia (1900) se creó la Sociedad Libre para el Estudio Psicológico del niño. Por el lado americano en Estados Unidos, se creó la Asociación Americana de Deficiencia Mental en 1876 (Scheerenberger, 1984).

La discapacidad mantuvo una condición que perduró bajo una mirada propia, acentuando y responsabilizando al individuo de sus necesidades, por tanto, las narrativas harían parte de ciertas acciones políticas y sociales heredadas de un modelo médico o rehabilitador. Dados los efectos de las prácticas y políticas impartidas de este modelo de educación, se legitima socialmente el carácter especial para atender las personas con discapacidad donde solo algunos ámbitos tendrán participación. Afirma (Vergara, 2002) los sujetos segregados y anormales constituyen un subsector social, educativo y cultural frente a los sujetos normales.

El tránsito de un modelo segregado a inclusivo en los procesos educativos demostró otras posibilidades de comprender la diversidad, la discapacidad e inclusión sin ningún tipo de distinción. Por ejemplo, «las modalidades de atención de aulas de apoyo pedagógico o especializadas hacia las aulas transitorias» (Participante 2, Mujer, 22 de febrero, 2024). En Bogotá, esta modalidad surgió en un principio para atender a la diversidad en los colegios, pero hoy en día es una tarea pendiente, pues busca transformar su esencia hacia una educación inclusiva que garantice las necesidades en el aula regular más complejas. Este proceso político-pedagógico busca identificar, disminuir y eliminar todas las barreras de la enseñanza y el aprendizaje a partir de acciones que busquen socializar, comunicar, participar, amar, vincularse, reír, jugar, recrearse y ser feliz, entre otras.

### **3.3 Modelo de educación en el marco de integración escolar**

La integración bajo este modelo educativo desde comienzos del siglo XX permitió hacer partícipe a la persona en un contexto o escenario regular de aprendizaje, por ello la denominación como sujeto determinó la concepción de las necesidades educativas especiales para su reconocimiento y atención. La participación en el ámbito educativo para este modelo continuó centrándose en la especialidad, y fundamentó las bases para definir la educación especial como un campo de saber que marcaría hitos en áreas como la pedagogía, la psicología y la psicología experimental. Modelos pedagógicos destacados como Montessori, Decroly, entre otros, conlleva a expertos desde la psicología también a comprender la inteligencia humana a través de estudios psicométricos que buscaron medir

la inteligencia. Entre ellos cabe destacar los estudios de Binet, Simón y Wechsler (Scheerenberger, 1984).

La psicometría y la psicología cognitiva clasificaron las habilidades y capacidades de los sujetos estableciendo dos diferencias significativas en la condición humana y dentro del sistema educativo, esta clasificación refiere a la categoría de la «normalidad» que en la práctica realiza el proceso educativo a grupos normales en tanto su aprendizaje. Y, la «anormalidad» que corresponderá a aquellos sujetos que presentan desventajas o alteraciones en sus capacidades y deberán estar en instituciones aparte de los sistemas generales de educación.

La participación en el modelo de integración se dio de manera parcial en el sistema, ya que la atención a los sujetos se realizó de manera diferencial. Es importante destacar que este modelo de integración en la educación especial marcó un giro importante en la concepción de la discapacidad, pues orientó el interés institucional desde varios ámbitos por comprenderla, por ejemplo, los médicos, los juristas y los educadores en torno al fortalecimiento del campo del saber y las especialidades. De la misma manera, reconoció en las necesidades propias de la discapacidad un sistema educativo y curricular experto y diferenciado que respondiera a las particularidades, mejorando las condiciones de vida de los sujetos. Estas dinámicas influyeron en los sistemas educativos del siglo veinte fortaleciendo la concepción de la normalidad en la sociedad.

En contraste, otras formas de representaciones sociales del modelo educativo en la discapacidad y su atención terminaron promoviendo culturas y políticas de segregación, aislamiento y discriminación. Posturas propias del evolucionismo científico sesgaron o limitaron la perspectiva frente a la atención y tratamiento de la «anormalidad» al concebir desde el genetismo la condición, por ello prácticas discriminatorias, eugenésicas, de esterilización, y aislamiento se instauran en la sociedad.

En consecuencia, podría afirmarse que este modelo generó un cambio social importante en el sistema educativo, logró a finales del siglo XX superar la dicotomía entre la normalidad y anormalidad que fundamentó la educación especial, para resignificar la categoría no desde el reconocimiento de las diferencias dada la condición, sino el reconocimiento de las potencialidades y capacidades que el sujeto presenta. Las

representaciones o imágenes se reconstruyen desde el fortalecimiento de la dignidad humana y los derechos que serán el motor de las políticas sociales.

### **3.4 Modelo de atención en el marco de la educación inclusiva**

Este modelo adopta la categoría social de la inclusión y, abarca las diferentes situaciones que conllevan a la exclusión de las personas con discapacidad a nivel social, educativo y cultural. Desde el marco educativo, el modelo trasciende la concepción de integración, ya que parte de considerar no solo al individuo y la sociedad como actores esenciales en el proceso, sino que amplía su perspectiva para conocer las distintas maneras en las cuales se vulnera o limita la participación en los contextos educativos, ya sean de carácter formal y no formal.

Como parte de las transformaciones y avances que el modelo social ha generado en las representaciones o imágenes de la discapacidad y, la educación especial como los noventa puede destacar que el efecto de las políticas sociales y educativas globales adoptadas desde organizaciones como ONU, CIF y la UNESCO a partir de la década de los noventa promueven la participación de la población en escenarios educativos regulares restringiendo la modalidad de atención especial tanto en las instituciones como en los saberes. El objetivo de la medida emerge por el interés de superar los distintos tipos de exclusión que afectan el desarrollo y las condiciones de calidad y dignidad de vida.

La inclusión se imparte en la política social en un marco global, a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) la garantía del derecho a la educación de las personas con discapacidad en aulas regulares, aludiendo que deberán transformarse en aulas accesibles por medio de los ajustes razonables necesarios según las necesidades particulares. Valora la diversidad como un elemento enriquecedor dentro de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Las escuelas en este marco normativo-cognitivo propenden por asumir y estar preparadas para acoger y educar a todas las personas con o sin discapacidad, sin excepción alguna

(Arnaiz, 2003), para así también responder a metas de acceso, participación y apuestas sociales que permitan dirigir las prácticas sociales hacia la igualdad de oportunidades.

Le educación inclusiva no distingue en la organización escolar y las prácticas educativas de la atención diferenciada dentro de mismo contexto o espacio determinado, al contrario, ofrece desde los principios de una educación universal reconocer y exaltar las capacidades y habilidades individuales, «parte de la enseñanza de aprendizajes básicos para la enseñanza general, acepta a cada sujeto desde su diferencia sin distinción por motivos económicos, religiosos, de raza, políticos entre otros, busca en la prácticas, las culturas y las políticas eliminar las barreras existentes en el acceso y la participación» (Armstrong et al., 2009 p. 37).

Este modelo educativo beneficia el acceso a las escuelas regulares, desde la educación para todos. Los objetivos de desarrollo del milenio se han orientado a los sistemas educativos de la mayoría de los países del mundo para considerar estas disposiciones normativas y jurídicas en pro de la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, y continuar en la eliminación de prácticas excluyentes o de discriminación que se heredaron de los paradigmas tradicionales. Hoy en la práctica se debe eliminar brechas que continúan reproduciendo la exclusión, los análisis de políticas son una «forma de evaluar el proceso desde el ejercicio de las políticas públicas y los planes progresivos de educación inclusiva en todos los niveles, pues se evidencia que las instituciones siguen fracasando en su empeño por hacer que la educación para la diversidad, es decir, la educación inclusiva, sea una realidad» (Participante 1, Hombre, 21 de febrero, 2024).

La educación inclusiva, por ende, es un proceso de educación para la diversidad, donde la sensibilidad y la emocionalidad se encuentran articuladas al liderazgo, que busca «transformar las realidades concretas, no solamente desde la obligación constitucional, sino desde la corresponsabilidad que busca reconocer, desde un modelo social, que la discapacidad es una condición que parte de las barreras que impone el contexto social» (Participante 3, Hombre, 6 de marzo, 2024). La ruta de acceso, permanencia y promoción en las instituciones debe estar adherida a procesos de cambio que transiten hacia la transformación de su misión, su visión, sus principios, sus objetivos y todo horizonte institucional.

Si bien, el modelo ha traído consigo avances importantes a nivel educativo, social y cultural, es de resaltar que también el referente de la inclusión ha generado ciertas críticas desde la definición como su implementación. En primer lugar, la crítica parte por considerar el principio de diferenciación, que desde el discurso cuestiona la posibilidad de que exista un enfoque verdaderamente transformador del cambio educacional a nivel de la escuela y desde el sistema en Miñana y Moreno (2020), se señala que el discurso inclusivo al enfocarse en la diferencia continúa marcando o etiquetando determinados grupos como diferentes, reforzando así la idea problemática de la comparación entre lo normal y lo anormal. El principio de diferenciación en la práctica educativa se ocupa de prestar educación diferencial y las prácticas pueden conllevar a una ideología de la normalización.

Otras de las críticas de la configuración del referente de la educación inclusiva parte de considerar la relación con el modelo neoliberal, el cual orienta las políticas desde el Banco Mundial en términos de costo-beneficio, factor que puede asociarse a las políticas que garantizan el acceso universal de la población a los sistemas educativos, pero sin considerar la totalidad de recursos a nivel estructural, humano, social y económico que puede implicar la atención a la discapacidad desde un modelo educativo inclusivo. Esta crítica también contiene la descentralización como instrumento de política.

### **3.4.1 Educación inclusiva o inclusión educativa**

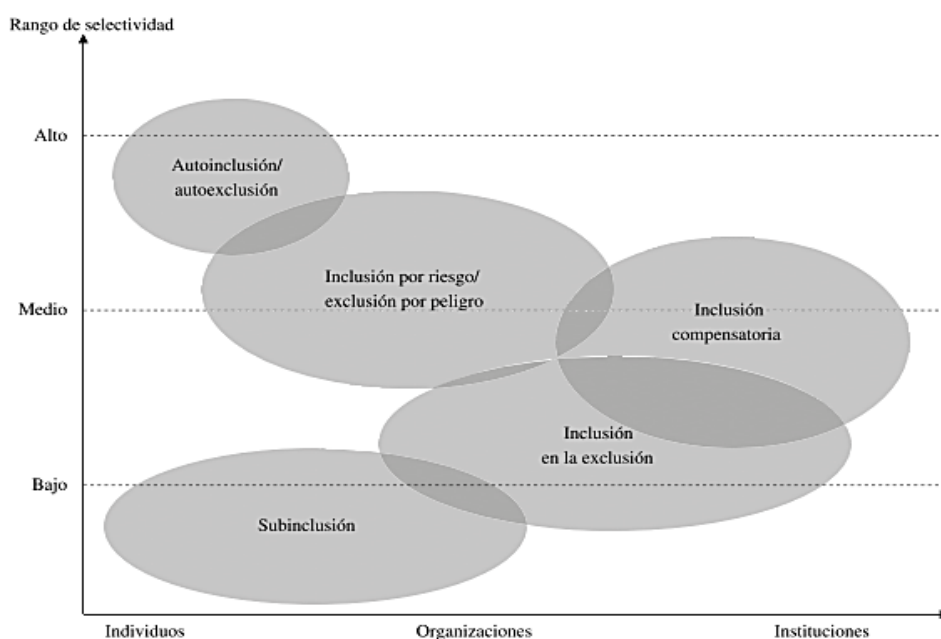
Para comenzar, se destaca que la tradición de las relaciones exclusión / inclusión surge desde la sociología para finales del siglo XX, específicamente para la década de los 90 y particularmente en el contexto europeo, cobrando una relevancia significativa para los estudios de las políticas públicas y su análisis, en especial para indicar a ciertos grupos sociales que merecieron una «especial» atención.

Desde el referencial de la discapacidad se expone el uso extendido de la distinción entre inclusión y exclusión en el diseño de políticas, esto permite introducir un criterio estratégico-político fácilmente entendible y transversalmente aplicable, al entender por qué las personas están dentro o fuera de criterios específicos de consideración social, estos límites materializan las diferencias (Mascareño y Carvajal, 2015).

Abordando la configuración de los referenciales de la inclusión en relación con la exclusión vale la pena destacar desde la tradición sociológica, tal como lo planteo Georg Simmel, Émile Durkheim, y Talcott Parsons en su contexto, la importancia de caracterizar una tradición funcionalista a la hora de comprender el carácter paradójico de estos conceptos. Desde dicha perspectiva George Simmel advirtió que el carácter paradójico de esta relación a partir de sus estudios realizados acerca del «extranjero» podría manifestar la condición del sujeto con características propias. Lo anterior, explica de manera concreta por qué el estar excluido o incluido tiene un carácter relativo a la hora de entender la posición social que adquiere un sujeto al presentar ciertas características, es decir depende del constructo social y la variación que adquiera conforme a los cambios que generan estar en un lugar particular.

En este sentido, conocer las dinámicas de la inclusión y exclusión con relación al referencial de la discapacidad pueden parecer formas interpenetradas (Mascareño y Carvajal, 2015), a continuación, el modelo representado expone las dimensiones desde los individuos, las organizaciones e instituciones para relacionar las dinámicas de inclusión/exclusión, que pueden determinar procesos individuales en el grado de participación en un contexto o escenario determinado. Este modelo permitirá en el análisis proyectar ciertas dinámicas que caracterizan la política pública educativa.

**Figura 3-1:** Dimensión y situaciones de inclusión/exclusión



Fuente: Mascareño y Carvajal (2015).

La dicotomía conceptual y la diferencia en los dos referentes gira en torno a cómo la educación inclusiva se preocupa por identificar las barreras para el aprendizaje desde un enfoque diferencial, el reconocimiento de la diversidad y la participación integral en el sistema. La inclusión educativa refleja una visión más cerrada que sugiere la adaptación de los estudiantes al sistema y no al revés.

La educación inclusiva a partir de su marco cognitivo normativo plantea una estrategia para luchar contra de la exclusión social y, supone la identificación y eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación, centrando sus acciones en la transformación de las comunidades escolares en pro de una cultura equitativa, igualitaria e interactiva, modificando factores del contexto educativo que restringen desarrollo del aprendizaje.

En este sentido, la educación inclusiva reconoce y, atiende las necesidades particulares de cada estudiante y aprende de estas diferencias para transformar las prácticas (Both y Ainscow, 2000). Este modelo centrado en la equidad reconoce la diversidad en el marco de un enfoque diferencial, fortaleciendo la postura que tanto Ainscow, uno de los académicos con mayor relevancia en su conceptualización, junto con Tony Booth, plantean en su propuesta de aulas en movimiento para dar respuesta a la diversidad presente en ellas (Mellado et al., 2016).

Por consiguiente, la educación inclusiva sitúa al sujeto con discapacidad en el centro y supera la idea de que este requiere de simples beneficios o ayudas sociales, reconociéndolo como sujeto de derechos (Correa y Rúa, 2018). De igual manera, parte de la concepción de que la educación es entendida desde una perspectiva holística y orienta en sus prácticas y, proyectos educativos el progreso y fortalecimiento constante de las instituciones y comunidades educativas (Pérez, 2011), para así contribuir a atenuar o reducir los procesos de exclusión social, que como factor resulta en desventaja y durante mucho tiempo han segregado al amplio colectivo de sujetos en condición de discapacidad.

La inclusión educativa por su parte, pese a plantear objetivos y estrategias similares, en el marco cognitivo que lo fundamenta, se orienta por «incluir» a partir del principio de acceso universal a grupos particulares al sistema educativo, y en conseguir un sistema de

educación fundamentado en la igualdad, la participación y la no discriminación en el marco de una sociedad verdaderamente democrática (Vásquez, 2015).

Esta perspectiva tiene en cuenta un efecto homogeneizador al centrarse en el acceso como elemento central de la mitigación de la exclusión (Vite, 2007), instando por asegurar la igualdad como un medio para que los sujetos o estudiantes con discapacidad disfruten de los mismos derechos que los demás (Molina, 2006). La postura se convierte en un foco de controversia desde una perspectiva global en política pública educativa, pues la evaluación de las políticas en este aspecto depende y se orienta en favor de las estadísticas de accesibilidad.

En virtud de ello, cabe resaltar que la inclusión educativa como proceso responde a demandas globales que implican la universalización de la educación, aspectos que en sociedades en desarrollo pueden generar desventajas importantes, dadas la implementación de políticas frágiles que no corresponden a las necesidades más reales que la sociedad requiera. Las acciones públicas que puedan involucrar la participación y transformación de las comunidades como sectores esenciales en los sistemas de decisión implican, el reconocimiento real de que las colectividades no sean discriminadas debido a sus diferencias.

Adicionalmente la inclusión educativa, representa un discurso liderado por el Banco Mundial que centra su acción en la eficiencia y eficacia, para brindar en la implementación y ampliación un acceso universal, estas orientaciones se sustentan en una narrativa que proclama la equidad en la educación e insta a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y, el Banco Mundial a «desarrollar sistemas de evaluación comparativa que permitan identificar desajustes del sistema, en función de cobertura de grupos poblacionales vulnerables como las minorías lingüísticas, las personas con discapacidad, niños y niñas» (World Bank Group, 2011, p. 45). Las políticas impartidas centran sus esfuerzos en desarrollar estrategias efectivas para la igualdad y la inclusión, por ello promueve la inclusión en la escuela regular, con la mejora de la eficacia y eficiencia.

El efecto de la implementación de políticas educativas neoliberales suele tener como resultado procesos que forman parte de cambios sociales y no de transformaciones

sociales. Así, «los hechos en el sentido de cambio son elementos sustanciales en el potencial inclusivo de los sistemas de educación» (Armstrong et al., 2009, p. 112). Considerar la superación de las relaciones de exclusión y desigualdad vigentes dentro de un marco inclusivo y, en términos de cambio social, «será comprendido como los procesos de ajuste que se dan al interior de un conjunto de relaciones sociales que permanecen inalteradas; por ende, este concepto se vincula con variaciones que se dan en el marco de límites sistémicos tolerables y que, por lo tanto, no aspiran a superar las relaciones de exclusión» (Mora, 2019, p. 22).

La apuesta para generar no solo un cambio social, sino una transformación social desde las políticas plantea la posibilidad de construir una teoría de transformación social que, a partir del análisis de la trayectoria de la política, permita comprender cómo y por qué se reproducen relaciones desiguales y excluyentes y cómo deben ser superadas (Mora, 2019).

De igual manera, comprender desde su implementación que no es suficiente que el sistema educativo, desde la educación inclusiva tal y como se comprende, interpreta e implementa, provea de los recursos y apoyos suficientes para cubrir las necesidades de determinados grupos, como las personas con discapacidad, sino que reconozca que el mismo sistema educativo crea o reproduce desigualdades que, en muchas ocasiones, operan a través de la normalización de formas de aprender o maneras de volver «problemas» «innatos» de los individuos a través de discursos como el de las «necesidades», creando nuevas identidades de exclusión (Armstrong, en Miñana y Moreno, 2020 p 30).

### 3.4.2 Niveles de percepción y elementos del referencial de la educación inclusiva

**Tabla 3-1:** Configuración del referencial global de la educación inclusiva niveles de percepción

Paradigmas discapacidad	Modelos	Contexto histórico	Valores (lo que está bien o deseable o está mal o es indeseable)	Normas (instrumentos sociales, lo real percibido vs real deseado)	Algoritmos (expresan la relación causal y teoría en acción)	Imágenes (vectores implícitos que dan significado a la acción)	modelos educativos
Individualista	Tradicional	Época antigüedad/ edad media tradicional (moral o religioso) ostracismo social - prácticas	Exclusión de las diferencias, todo aquel que es considerado diferente a la norma será socialmente excluido y librado a su suerte. abandono, burla y muerte.	Real percibido: ocultamiento o aislamiento social exclusión, abandono y muerte.  real deseado: prácticas eugenésicas terapias ancestrales, magia normalización	Percepción maléfica o mítica prácticas de sanación y aceptación de la condición, culpa individual.  idea de la perfección de la humanidad doctrina de la normalización	Creencias superstición ámbito militar: para corregir los defectos entrenamiento militar.  magos o místicos curaban las maldiciones. institución de la iglesia, promovía la condición como pecado. cofradías, casa de doctrinos, hospitales.	exclusión educación especial
	Médico (rehabilitador)	1600 en adelante médico (rehabilitador) paternalismo, patologización	Se legitima la asistencia médica y atención medico pedagógica (discapacidad como enfermedad) asistencia y enseñanza por la fe. se legitimó la exclusión de las personas con defectos y clasifica entre normales y anormales.	Real percibido: institucionalización y profesionalización abandono y pobreza ciencia médica real deseado: beneficios en la salud y apoyo sociales. preocupación por el deterioro preocupación por institucionalizar la población.	Asistencia y enseñanza para la disminución del abandono y la pobreza. asistencia individual, incremento del interés por la especialidad en el campo de saber. psicología cognitiva, psicometría. tratamientos médicos pedagógicos.	Institucionalización ciencia medica hospitales orfanatos sector médico: interés por asistencia e investigación, especialidad del saber y comunidad científica. sector educativo: enseñanza a sordos, sordomudos, educación especial a colectividades con minusvalías.	segregación educación especial
	Social (inglaterra)	siglo xx década 70's social (inglaterra) discapacidad solo es causa	Segregación, aquellos que no cumplen con la norma general, formarán parte de un subgrupo o colectivo, alejado	Real percibido: mantiene el interés por la normalización. incrementa el interés en el campo de saber	Atención diferencial en los sistemas de enseñanza, creación de instituciones especializadas que atiendan la	Upias (unión de los discapacitados físicos contra la segregación). declaración de los derechos humanos 1948	integración educación especial

	de la sociedad	marginado por ser considerado diferente. necesidades educativas especiales (personas con discapacidad) educación especial segregada instituciones educativas	de la educación especial. rechaza la normalización real deseado: el entorno social genera las barreras por ende hay que eliminarlas orgullo y conciencia de identidad	discapacidad, entre ellas	los sectores médicos, de educadores y juristas, realizan el primer encuentro sobre pedagogía terapéutica o curativa. (1922)
Minoritario	siglo xx década 60 y 70 minoritario (norteamericana) lucha por los derechos e igualdad en la participación	integración: aquellos que puedan "normalizarse", es decir, aquellas personas que puedan adecuarse al medio social estándar, en base a su esfuerzo de adaptación y Rehabilitación,	Real percibido: autodeterminación iniciativa personal y comunitaria real deseado: el entorno social genera las barreras por ende hay que eliminarlas orgullo y conciencia de identidad	Se implementa la ley de la rehabilitación en 1973, garantía de los derechos humanos ley de educación para todos los niños con discapacidades 1975, educación en el sistema público y gratuito.	Centros de vida independiente sector educativo, ingreso a las instituciones educativas públicas. se crea en 1975 el idea, asociación de discapacidades de aprendizaje
Bio psico social	Finales de la década 80 bio psico social teoría de sistemas para comprender la discapacidad	podrán formar parte. necesidades educativas especiales (personas con discapacidad) educación especial segregada instituciones educativas especiales	Real percibido: equilibrio entre aspectos individuales y demandas y barreras sociales. real deseado: teoría de sistemas para comprender la discapacidad atención integral desde distintas disciplinas	Reconocimiento de las potencialidades y capacidades del sujeto. ampliar la atención integral desde diferentes instancias. la atención una responsabilidad social.	1982 onu (programa de acción mundial para las personas con discapacidad) 1994 conferencia mundial (gobierno español, unesco)
Relacional (escandinavo)	Finales de la década 80 relacional (escandinavo) el apoyo de los servicios sociales es positivo - flexible		Real percibido: equilibrio entre cualidades individuales y demandas y barreras sociales. real deseado: estudios académicos y teóricos entre interacción entre cuerpo, mente y entorno	Reconocimiento de las potencialidades y capacidades del sujeto. ampliar la atención integral desde diferentes instancias. reincorporar la postura individual para el reconocimiento de	Principios de diferenciación fortalecimiento de la dignidad y los derechos humanos.

Derechos humanos	1990 en adelante	Inclusión: el respeto a las características personales y a la diversidad humana convierte a las diferencias individuales en un valor intrínseco, trasladando el desafío de lograr una justa convivencia a toda la sociedad y a quienes hacen parte de ella. para lograrlo por medio de apoyos personales, profesionales y tecnológicos. instituciones educación especial instituciones educativas de carácter público privado. aulas especializadas «nada sobre nosotros, sin nosotros»	Real percibido: discapacidad como derecho humano real deseado: protege y garantiza el disfrute pleno de los ddhh. respeto a la dignidad. respeto y apoyo a la diversidad.	la discapacidad como eje central. Participación en escenarios educativos regulares respeto de la dignidad humana e igualdad. representatividad y participación democrática ene escenario deliberativos.	ONU (convención sobre los derechos de las personas con discapacidad) y protocolo facultativo. cif unesco banco mundial movimientos sociales en la lucha y garantía de derechos laborales, educativos y atención social.	inclusión educación inclusiva /inclusión educativa	
	Cultural	1990 en adelante	Instituciones educativas de carácter público educación inclusiva inclusión educativa aulas regulares estudiantes con discapacidad	Real percibido: identidad social minoritaria discapacidad como efecto de exclusión social y discriminación real deseado: cuestionar la normalidad lo biológico y cultural interactúa. términos que categorizan homogéneament e.	Promoción del ejercicio de derechos y garantías, desde el reconocimiento de habilidades y oportunidades del entorno. enfoque ene la diversidad cultural, que no comprende solo la discapacidad sino pertenencia étnica,		Comunidades de aprendizaje donde la participación fortalece y construye las narrativas. comunidad sorda bicultural, se concibe la discapacidad auditiva como una cualidad al manejar y tener su propia lengua.
	Diversida	1990 en adelante	Institución educativas de carácter público funcional	Real percibido: presión para asistencia tecnológica,	Importancia del reconocimiento en la funcionalidad de los sujetos		Transformación de la concepción y lenguaje de las prácticas

		garantiza la dignidad humana y la diversidad	educación inclusiva inclusión educativa aulas regulares estudiantes con discapacidad	programas y beneficios sociales. trayectorias educativas diversas real deseado: atención y apoyos a particularidades, atención educativa a partir de modelo pedagógicos individualizados.		pedagógicas y sociales.
Critico -social	Epistemologías del sur	inicios del siglo xxi	decolonialidad como planteamiento emancipador el diálogo de saberes o la ecología de saberes. volver a las raíces, comprende otra forma de partida para conocer el origen o historia frente al colonialismo. la desestructuración de la noción del sujeto.  <i>«el pensamiento decolonial que ejerce una justicia cognitiva para reconocer y subvertir al racionalidad lógica, única y válida en la cual se ha construido la realidad, el conocimiento y el pensamiento.»</i>	real percibido: pluralidad, heterogeneidades entendidas bajo dinámicas de homogeneidad y singularidad. real deseado: descolonización de las culturas, las prácticas y las normas. reconstrucción del sujeto, sin categorías de anormalidad o subnormalidad, sub-humanidad, entre otras.	practicas discursivas contrahegemónicas. construcción del sujeto son discapacidad. entramados histórico-comprende los en las prácticas sociales otra forma de partida para deconstruir el colonialismo. cuestiona el modelo neoliberal y el capitalismo.	sujetos con discapacidades y movimientos sociales en la reconstrucción como sujetos derechos. prácticas decoloniales a través de la escuelas populares y comunitarias.

Fuente: Elaboración propia de niveles de percepción referencial global de la discapacidad y educación inclusiva

### **3.4.3 La descentralización como instrumento de política en el marco de la Educación Inclusiva**

Para comprender la trascendencia de la política y su trayectoria en el marco contextual, así como en la acción gubernamental, es válido precisar la descentralización educativa en la implementación de la acción pública. Esta ha sido producto del modelo neoliberal, predecesor del modelo keynesiano, que presencié la modificación de un “paradigma” que condujo no solo a la “descentralización” de los sitios del poder en los contextos de decisión, sino que fue la expresión más explícita de un cambio en la naturaleza y estabilidad de los intercambios sociales dentro del subsistema de política. Fue, por tanto, el paso hacia un paradigma que determinó las relaciones sociales de los sujetos con fines monetaristas. (Puello, 2007).

Las reformas que han acaecido en el marco de los estados de bienestar, que establecen sistemas institucionales diversos e internamente muy complejos, han alcanzado su máxima expansión desde la Europa democrática de la postguerra hasta la modernidad contemporánea. Esto ha constituido los estados y las sociedades, cuyo éxito político y social se ve reflejado en los grandes consensos interpartidistas y las elevadas cotas de apoyo social, que se han legitimado, desde su pertinencia, como «instituciones» necesarias para cualquier democracia que pretenda obtener un sello de calidad (Chulia, 2013).

De este modo, se ubica la crítica de la política pública hacia el sector educativo y en el marco del modelo neoliberal, dada la pretensión de mejorar la calidad en la educación y justificar desde una práctica que adoptada por parte del Banco Mundial y a partir, de un enfoque de inclusión educativa, se priorice la eficiencia como principio, esperando que la descentralización mejore la calidad de las decisiones de política educativa, instrumentalizando las soluciones específicas a los problemas a partir de modelos universales.

El modelo neoliberal expone la redistribución de la responsabilidad financiera en términos de costo-beneficio, buscando que en ciertas coyunturas los procesos de descentralización se encaminen a aliviar la carga fiscal del Estado central. Además, promueve la democratización que transfiere las decisiones de política educativa a las unidades locales y regionales (Vásquez, 2015). En consecuencia, y como parte de la crítica en la que se

fundamenta la comprensión de la educación inclusiva en contraste con la inclusión educativa, se propone entender su concepción desde el reconocimiento a la diversidad en la configuración del sujeto con discapacidad. Su objetivo se orienta hacia la transformación del sistema educativo, que, contradictoriamente, en este contexto se despliega en el marco del modelo neoliberal.

De igual manera y como parte de las prácticas al interior del sistema económico capitalista y en el marco de un modelo neoliberal, es importante resaltar las dinámicas de mercantilización por las cuales, incluso el cuerpo desde la condición de discapacidad ha sido objeto de estigmatización y producción de discursos y narrativas que caracterizan y renuevan constantemente la pertinencia en la especialidad del conocimiento. Un ejemplo de ello son las profesiones que viven de lo anormal y proliferan, así como también las clasificaciones que multiplican las patologías que, a su vez, devienen en nuevos objetos de estudio de la ciencia y nuevos objetos de venta para el capitalismo (Pinzón, 2012).

En el contexto colombiano, dinámicas gubernamentales configuradas por el estado, y a partir de la década de los 80 y 90, han impulsado la descentralización y el financiamiento a la demanda en la implementación de políticas educativas. Con la Constitución Política de 1991, proclamada como un estado social de derecho, se incorpora una nueva institucionalidad y se promueve descentrar la gestión educativa.

De acuerdo con lo planteado, el modelo de descentralización educativa empleado en Colombia responde a una reforma de tipo principal y dos agentes, donde se encuentra el Ministerio de Educación Nacional, de nivel central, que actúa como principal agente, y las secretarías regionales de educación y entidades territoriales como agentes locales. (Vásquez, 2015).

### **3.5 Conclusiones acerca de la configuración del referencial de la educación inclusiva**

La configuración del referencial de la educación inclusiva a nivel global permitió establecer un marco cognitivo que demuestra la pertinencia del campo y desarrollo de la educación especial como un eje fundamental de la acción pública, de igual manera las

representaciones sociales en cada contexto, permitieron determinar los saberes específicos y especializados que contribuyeron a crear comunidades e instituciones no solo en el tratamiento y abordaje de las diferentes discapacidades, sino también de los diversos modelos de atención educativa que promovieron su asistencia.

La educación especial atestiguó una transformación significativa, ya que demostró avances importantes en su acción. A pesar de las concepciones tradicionales que determinaban la condición humana entre la normalidad y la anormalidad, se pudo posicionar un modelo social y crítico desde la acción educativa y pedagógica en la formación de la diversidad y el reconocimiento de las diferencias y capacidades individuales.

Gracias a los procesos de organización y movilización de las personas con discapacidad, así como de las familias y cuidadores, se reconoce y adopta la normativa definida en los consensos y acuerdos internacionales, tanto en el territorio nacional como en Bogotá D.C. Se logran avances trascendentales en el sector educativo, entre los cuales se encuentra el tránsito hacia la garantía de los derechos en el sector oficial de la educación, aspecto que reivindica el carácter público de la educación y responde a la conferencia de educación para todos y otras declaraciones sin ningún tipo de discriminación.

La movilización social de las personas con discapacidad en el país ha sido fundamental porque, a partir de ella, se han visibilizado las problemáticas, se han exigido los derechos, se ha destacado el liderazgo, y la representatividad e incidencia en las instancias de participación que garantizan la voz y el voto de las personas con discapacidad en su conjunto frente a las necesidades particulares que las aquejan. De igual forma, la participación y representación de las personas con discapacidad en el consejo nacional y, así, en los consejos departamentales, distritales y a nivel local ha logrado visibilizar las condiciones de la población en ámbitos social, laboral y educativo. Sin embargo, se destaca que solo tener la condición no representa, en muchas formas, la voz de las personas y sus diversas condiciones. Las prácticas burocráticas han afectado los procesos de transformaciones sociales de arriba hacia abajo, pues, en ocasiones, las decisiones de quienes forman parte de los círculos decisionales se encuentran mediadas por intereses a nivel personal o de otra índole, como el tema político.

La educación especial, en el marco de la exclusión y la segregación, promovió y fortaleció la educación privada, siendo este uno de los principales factores de discriminación contra la población, pues el acceso resultaba mínimo. Por un lado, dada las altas tarifas que el sistema privado ofrecía, que implicaban optar por un proceso educativo especializado, y por otro lado, las altas condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión que las personas con discapacidad y sus familias presentaban.

En ese tiempo, presentar una condición de discapacidad determinaba dinámicas de exclusión sistemáticas que impedían el ejercicio real de los derechos. Quienes podían ingresar al sistema educativo eran únicamente aquellos que presentaban condiciones económicas favorables. Bajo esta dinámica, la educación especial ofrecida en el sector privado tuvo un carácter elitista y privilegiado al favorecer a los más ricos.

La educación pública, al garantizar el acceso y la participación, eliminó los privilegios que unos pocos podían experimentar. La nueva comprensión de la discapacidad en el modelo social eliminó cualquier forma o práctica que mantenía segregada a la población en las instituciones. Esta transformación se dio a partir del ajuste que provocó el cambio de paradigma y que orientó políticas desde el ámbito global al local.

El acceso, el logro y la participación que conciben y promueven las nuevas políticas desde el modelo social favorecieron la educación inclusiva, limitando en la vida escolar las causas de exclusión, fracaso escolar, marginación o exclusión. Las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas, de los avances en este ámbito se dieron gracias al desarrollo, la investigación y la participación de todos los actores en el tema de la inclusión y la educación pública; factores que fortalecen el campo de la discapacidad en torno a su comprensión, ajustes, creación e implementación de políticas relacionadas con la inclusión.

Las personas con discapacidad, su presencia y su existencia en la sociedad, exigen que se brinden oportunidades para el desarrollo y su formación ciudadana. Es un aprendizaje de aceptar desde la solidaridad, la fraternidad y el reconocimiento en la sociedad. Es La aceptación de la diversidad en la garantía del derecho a través de procesos de educación inclusiva.

Las condiciones de desigualdad social son otro factor que reproduce la discriminación y la exclusión. En la discapacidad, la percepción social de la condición se manifiesta en la estigmatización, los estereotipos y la prevalencia de las dificultades más que de las capacidades. A pesar de definirse el concepto desde un modelo social, todavía predomina el modelo médico-rehabilitador para abordar la discapacidad en el escenario educativo.

La implementación a nivel regional y en el contexto colombiano del modelo neoliberal y el proceso de descentralización del Estado demuestra la injerencia y disposiciones globales de las políticas educativas en el campo de la educación especial. Esto no solo se observa en el cumplimiento de metas mundiales conforme a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, sino que también refleja los desaciertos y aciertos de la herencia occidental del conocimiento, el pensamiento y las lógicas científicas, es decir, las determinaciones epistemológicas y ontológicas que validan la posibilidad o construcción del conocimiento.

## **4. Capítulo 4. La educación inclusiva en Bogotá, D.C., trayectoria de política pública educativa entre 2000 y 2018**

El capítulo presenta el análisis de los referenciales de la discapacidad y la educación inclusiva en una trayectoria que comprende casi dos décadas, desde 2000 hasta 2018. El marco normativo cognitivo global-sectorial se presenta a partir de la relación de los planes de desarrollo en cada uno de los períodos de gobierno y las administraciones distritales. El desarrollo conceptual evidencia los elementos del sistema de decisión que promovieron acciones públicas que destacaron los objetivos centrales en la implementación de las políticas y, desde los diferentes sectores, estos han posicionado el marco cognitivo-normativo sobre las agendas políticas y permitieron reconocer y avanzar en los procesos transformativos acerca de la atención en todos los ámbitos de la discapacidad y la educación.

Desde el ámbito educativo, se ha reconocido un esfuerzo importante en avanzar en las políticas que ratifican los consensos y normativas a nivel internacional. Dichas medidas, de modo global, han permeado y promovido sectorialmente en los planes nacionales de desarrollo, entre los cuales se encuentran los períodos de gobierno de los expresidentes Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. De igual manera, en la relación global-sectorial (RGS), se establecen los elementos de los referenciales con cada período de administración distrital de las alcaldías de la ciudad de Bogotá y sus planes sectoriales de educación, en su orden, de las alcaldías de Enrique Peñalosa, Antanas Mockus, Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno, Gustavo Petro y Enrique Peñalosa en su segundo período.

Cabe destacar en este proceso que las dinámicas particulares en cada uno de los períodos de gobierno, tanto a nivel nacional como distrital, presentan una coherencia en términos

normativos en ratificar la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, existen diferencias notables en los planes de desarrollo y de educación, pues conciben y fundamentan un sistema de creencias y valores diferentes.

Esta configuración da lugar a la consolidación y construcción de políticas públicas encaminadas a atender y favorecer a la población con discapacidad en edad escolar. Demuestra las transformaciones que han ocurrido en la comprensión de la discapacidad desde el paradigma social, ya que, como un constructo y fenómeno social, promueve y supera las representaciones o imágenes fundamentadas en una perspectiva tradicional.

Cada representación o imagen de la realidad sobre la cual se ha intervenido, en este caso, el fenómeno social de la discapacidad evidencia la organización frente a la percepción como problema público. Las soluciones y debates han orientado y definido propuestas de acción que contiene cada plan de desarrollo sustentado a nivel internacional, nacional y sectorial.

#### **4.1 Gobierno nacional y el Cambio para Construir la Paz (1998- 2002)**

El plan de desarrollo, de manera transversal, también proyectó la política y la profundización de la descentralización estatal para brindar autonomía y ejecución pública en cada entidad territorial. Este consenso entre el gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil se encaminó para favorecer procesos de reconocimiento en los sectores sociales a la heterogeneidad, la flexibilización, la gradualidad, el desarrollo armónico de las regiones, la participación de la sociedad civil y la autonomía (Departamento Nacional de Planeación, 1998). Esta dinámica en las políticas y su implementación, que otorga el Estado central a las dinámicas particulares de carácter regional o local, debe planificar, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la solución a problemas públicos determinados.

Los fundamentos desde la normativa nacional en este marco cognitivo subyacen en la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se destaca el artículo 13, que ratifica que el Estado «promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados». De igual manera, «el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica,

física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan».

En el artículo 47 se detalla que «el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran», y en el artículo 68 se expone que «la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado».

En el ámbito educativo, y con la Ley 115 de 1994 ya en marcha para este periodo de gobierno, se destaca la materialización del tránsito del modelo individual al social conforme al referente global de la discapacidad. En el marco normativo se ratifica que «la educación para personas con limitaciones y con capacidades excepcionales plantea que la educación de estos grupos es un servicio público de obligación para el Estado».

El decreto 1860 de 1994 reglamenta los aspectos pedagógicos y organizativos, así como el proyecto educativo institucional (PEI). El Decreto 2082 de 1996 establece los parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales. El Plan Decenal de Educación 2006-2016 tenía como objetivo definir las políticas y estrategias para lograr una educación de calidad hacia el futuro, incluida la población con discapacidad.

Con relación al marco cognitivo-normativo del referencial global de la discapacidad, se optó por movilizar a la sociedad en general para que, sin ningún tipo de exclusión, pudiera ingresar a la escuela hasta el noveno grado. El incremento de la cobertura en educación y la afiliación obligatoria al sistema de salud promovieron la mejora de condiciones en su atención desde la adecuada y eficiente prestación de servicios.

Así mismo, se constató que la política concentró sus esfuerzos a nivel nacional por mejorar el desarrollo humano, incrementando la matrícula en preescolar, media y básica, así como la universalización, la eficiencia, la equidad y la calidad, que priorizó con el mejoramiento en la precisión de los lineamientos y estándares curriculares. Esto también incluyó los recursos humanos, como el cuerpo docente y administrativo, para su cualificación, siendo

un criterio constante de evaluación institucional en la innovación, investigación y especialización de saberes.

Conforme a esta medida y como algoritmo esencial en la adopción y disposiciones de medidas de atención a la población con discapacidad, se puso en marcha la modernización del Estado que termina por ratificar el modelo neoliberal como modelo económico, para considerar las políticas de atención universal a poblaciones especiales, y donde el estudiante se posiciona como el sujeto central en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Desde este eje, también se planteó como una norma fundamental la oferta de oportunidades educativas a las poblaciones con discapacidad y talentos excepcionales, así como a jóvenes extra-edad, desde alternativas de atención con calidad y equidad (Departamento Nacional de Planeación, 1998). Priorizar la cobertura y la permanencia fueron elementos para garantizar el desarrollo humano y la promoción escolar, gracias a la articulación de entidades que ofrecieran pedagógicamente las herramientas útiles a la vida cotidiana de los estudiantes. El convenio con instituciones fue esencial para el desarrollo de acciones pedagógicas y terapéuticas que permitieron incrementar el proceso de integración de personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, sensitivas o emocionales.

Como principio general y a partir del marco normativo internacional, se destaca en la acción pública la orientación de las políticas, las culturas y las prácticas educativas, ya que el objetivo esencial de la educación es la garantía del derecho humano básico y el de la sociedad para lograr que sea más justa. De este modo, se comprende que la educación inclusiva es una expresión e instrumento de la preocupación por la igualdad, la equidad y por la garantía del derecho a la educación, pues apunta principalmente a superar los altos niveles de exclusión y de discriminación propios de los sistemas educativos y las sociedades.

#### **4.1.1 Administración Distrital: Por la Bogotá que Queremos (1998 - 2002)**

El plan distrital de desarrollo de Enrique Peñalosa de 1998 a 2002 se proyectó para la reconstrucción de la ciudad, ya que sus problemáticas más urgentes fueron la infraestructura, la movilidad y la pobreza. Entre estas se destaca el fortalecimiento de

valores esenciales para la interacción social en igualdad de condiciones, una gestión que se promueve desde la eficiencia y eficacia descentralizada de la Secretaría de Educación.

Como parte de una acción importante con relación a este proceso, el plan distrital destacó la gestión pública encaminada a restablecer la confianza en las instancias de administración mediante estrategias que se orientaron hacia el fortalecimiento y la modernización de la gestión pública, del sistema financiero del distrito, la participación ciudadana, la modernización del consejo y de los organismos de control. De igual manera, se buscó la administración con la eficiencia de las localidades y el manejo de los recursos asignados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998).

En el contexto educativo, y desde las representaciones en el sector como sectores y mediadores como élites administrativas, el acceso universal y la cobertura asumen de modo sectorial las orientaciones dispuestas no solo en el plan nacional de desarrollo que integró el gobierno de Ernesto Samper y Andrés Pastrana en sus períodos de gobierno como herederos del modelo neoliberal, sino también en el plan decenal de educación frente a la necesidad de disminuir la pobreza (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998). La pobreza fue un referente que permitió analizar de cerca la desintegración social provocada por la violencia, el analfabetismo y el atraso urbanístico en la ciudad. Este aspecto fue un factor fundamental que conllevó a una modernización integral del distrito.

La educación pública para el contexto distrital también identificó necesidades profundas por solucionar. Por ello, se comienza a promover la mejora de la educación en términos de calidad. Entre las problemáticas se encuentra, por ejemplo, que los factores que limitan o impiden la participación de grupos poblacionales con discapacidad van desde la capacidad de la infraestructura, la rigidez curricular, la formación del profesorado, las altas tasas de absentismo escolar, la pobreza, el distanciamiento de la cultura de origen, los «niños de la calle», las enfermedades, hasta las diferencias con el idioma de enseñanza, entre muchos otros, (Both y Ainscow, 2000). La gestión educativa se dirigió hacia cambios paulatinos frente a estas necesidades; en un principio, se enfatiza el propósito de los cambios de estructura que permitieran el acceso universal a toda la población.

La gestión educativa se reestructura con el fin de mejorar la eficiencia, la cobertura y la calidad del servicio de modo general. Por ello, entre todas las disposiciones del Decreto 538 del año 1998, se crea la subdirección de apoyo a la comunidad educativa y se expone el interés por fomentar la educación para la rehabilitación y la reinserción de personas y de grupos sociales como las personas discapacitadas, con carencias y necesidades de formación, para promover el fortalecimiento del desarrollo de sus competencias.

Para el comienzo del milenio, en este periodo de gobierno distrital, se venía implementando en la atención y la educación especial prácticas ligadas al modelo individual. Dicho modelo se aplicaba en la mayoría de los casos por instituciones educativas de carácter privado, que brindaban los apoyos particulares y necesarios para la atención educativa diferencial a la población. Esta práctica revalidó en el contexto social un modelo educativo que responde al paradigma individualista propio del modelo tradicional y médico en la comprensión y atención a la discapacidad. Sin embargo, planteadas las metas de cobertura, el tránsito al modelo social comienza a gestarse desde la cobertura con carácter universal, la cual tuvo un incremento significativo en garantía de contextos de la población menos favorecida. Un ejemplo concreto es la construcción de colegios en zonas vulnerables y subsidios a la demanda en zonas marginales (Acosta, 2006).

La infraestructura fue uno de los factores esenciales que contribuyó al mejoramiento de la calidad de la educación, pues el entorno físico y la accesibilidad, las dotaciones pedagógicas y los apoyos a estudiantes permitieron garantizar mejores ambientes de aprendizaje. Asimismo, la formación y ampliación de plazas con la especialidad del campo de saber y la cualificación docente tuvieron un valor importante en la garantía de este aspecto. Los docentes formados y especializados en el campo de la educación especial comienzan a tomar fuerza en el sector público y como actores fundamentales en el sistema de decisión o en la comunidad de política. En la tabla 4-1 se presenta la RGS del primer periodo de la trayectoria de los referenciales de la discapacidad y el marco de la educación inclusiva.

**Tabla 4-1:** Configuración del referencial global- sectorial de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. Niveles de percepción

Plan Nacional de Desarrollo 1998 al 2002: Andrés Pastrana Plan Sectorial de Educación 1998 al 2001: Enrique Peñalosa							
Paradigmas discapacidad	Plan nacional de desarrollo	Plan sectorial de educación	Valores (lo que está bien o deseable o está mal o es indeseable)	Normas (instrumentos Sociales, lo real percibido vs real deseado)	Algoritmos (expresan la relación causal y teoría en acción)	Imágenes (vectores implícitos que dan significado a la acción)	Modelos educativos
Individual (tradicional -médico)	Cambio para construir la paz PND Andrés Pastrana 1998 al 2000	Enrique Peñalosa 1998 al 2001	Lo aceptado Pobreza, asistencialismo, violencia estructural. Instituciones terapéuticas Rechazo a pertenecer al sistema educativo oficial. Discapacidad asociada a la enfermedad, limitación carencia Lo no aceptado Violencia, exclusión, marginalidad contexto social. Integración modelo segregador. Permanencia y reproducción del discurso tradicional o medico en las percepciones de la discapacidad en la escuela regular.	Real percibido Pobreza, exclusión. Problema de infraestructura, movilidad y pobreza. Real deseado Política de descentralización Reconocimiento de la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, participación Universalización de la educación, cobertura eficiencia equidad y calidad. Necesidades de desarrollo y mejor calidad de vida. Valores para convivencia con pactos de convivencia. Especializar la educación básica y media en competencias básicas Normatividad previa: Constitución del 1991 art 13 Ley 115, decreto 1869 de 1994 derechos fundamentales de acceso, reconocimiento y participación en le sector educativo. Decreto 2082 del 1996, atención educativa general a la discapacidad.	Incremento de la cobertura en educación Disminución de pobreza, desempleo y analfabetismo. Modernización del sistema distrital – secretaria de educación. Caracterización educativa en nivel institucional pei, currículo y competencias.	Interacción social en igualdad de condiciones. Eficiencia y eficacia descentralizada en igualdad de condiciones. Rehabilitación, reinserción, caracterización	Segregación

				<p>Calidad Real percibido</p> <p>Mecanismo básico de dotación informático y tecnológico.</p> <p>Real deseado</p> <p>Políticas</p> <p>Fortalecimiento de las instituciones educativas.</p> <p>Contextos complementarios a la jornada escolares</p>	<p>Mejorar los ambientes de aprendizajes y condiciones equitativas de los entornos.</p> <p>Mayor acceso al conocimiento universal.</p>	<p>Centros educativos distritales – Biblored – nuevos espacios para educación en zonas estratégicas de la ciudad (tunal, tintal y ciudad bolívar)</p> <p>Articulación con el sector privado e instituciones de educación especial, inci, fundaciones.</p>	
				<p>Cobertura Real percibido</p> <p>Marginalidad, exclusión de población en edad escolar de estratos 1 y 2</p> <p>Real deseado</p> <p>Subsidios a la demanda</p> <p>Nuevos establecimientos educativos.</p> <p>Atención diferenciada según necesidades y logros institucionales.</p>	<p>Incremento de la cobertura</p> <p>Educación especial, mayor incremento a subsidios.</p>	<p>Fortalecimiento de aulas especiales. Las existentes en algunas instituciones como gustavo restrepo ied, republica de bolivia ied, villemar el carmen ied.</p>	

Fuente: Elaboración propia sobre niveles de percepción periodo Andrés Pastrana y Bogotá Enrique Peñalosa

## 4.2 Gobierno Nacional de la Seguridad Democrática y la Revolución Educativa (2002 - 2010)

El plan nacional de desarrollo de Álvaro Uribe Vélez se generó en dos períodos de gobierno que comprendieron los años 2002-2006 y, consecuentemente, del año 2006 al 2010. Su primer plan de gobierno se denominó «Hacia un estado comunitario» y el segundo, «Estado comunitario: desarrollo para todos». A partir del análisis de los planes de gobierno, se constató que hubo nuevas normas y valores en la sociedad civil que orientaron las políticas públicas, encaminadas a fortalecer la acción estatal. Durante este período, se promovió la doctrina e implementación de la seguridad democrática, que, como eje, justificó el uso legítimo de la violencia en el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad del estado (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Los principios de seguridad y protección se instituyeron en la acción pública de manera transversal en la proyección del Estado, donde la seguridad democrática planteó la

estrategia del control del territorio y la defensa de la soberanía nacional. Aquí, el factor comunitario se planteó como un objetivo para el «fortalecimiento de la convivencia y los valores como la solidaridad, la transparencia, la justicia, la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural» (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Desde el eje «construir equidad social», se orienta el aumento de la eficiencia en el gasto social para la obtención de mejores resultados, una mejora contemplada para invertir en la consolidación del sistema de protección social para los grupos más vulnerables (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

La «Revolución educativa» promovió en el sector educativo nacional la política para la ampliación de cobertura en todos los niveles de educación, especialmente en preescolar, básica, media y superior, considerando a la población más vulnerable, la cual incluye a las personas con discapacidades y a los desplazados. Así mismo, continuó con la acción de mejora de la calidad en la cualificación de las comunidades, a partir de experiencias, capacitación e implementación de infraestructura para el acceso al conocimiento, y la eficiencia con el seguimiento en términos de transparencia y productividad.

Se estableció como parte de los algoritmos en la configuración del referencial global a nivel sectorial el enfoque en la atención de la situación de discapacidad en el plan nacional como política pública para garantizar los programas y estrategias intersectoriales. De igual manera, en el sistema de valores y normas, «se promueve el respeto y reconocimiento de las diferencias, la autonomía y participación en la vida cotidiana desde el compromiso y solidaridad con la familia, la comunidad y el estado» (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 25).

De igual manera, y a partir de la Convención de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), se promueve, protege y garantiza el disfrute pleno y por igual de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Se plantean principios como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, y la igualdad y no discriminación. En el contexto colombiano, se aprueba la convención por el Congreso de la República en la Ley 1346 de 2009 y declarada constitucional por la Corte en la Sentencia C-293 de 2010.

Esta convención resignifica el término de la discapacidad, trascendiendo la preocupación en materia de bienestar social a una cuestión de derechos humanos. Esto reconoce que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad, es decir, atribuye que la condición de discapacidad depende de las barreras sociales, físicas, actitudinales, políticas, económicas y culturales del contexto que permite la garantía e inclusión plena en la sociedad.

Desde la atención educativa a la infancia, se plantea el reconocimiento de los niños con discapacidad, debido a que deberán disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, les permitan llegar a bastarse a sí mismos y faciliten la participación del niño en la comunidad. Asimismo, se reconoce el derecho de promover la garantía en los niños y las niñas con discapacidad y optar por implementar el más alto nivel posible de prestación de servicios de salud, tratamiento de las enfermedades y rehabilitación (ONU, 2006).

#### **4.2.1 Administración Distrital: La vida es Sagrada en Bogotá para vivir- La pedagogía para la Democracia (2001 - 2004)**

El periodo de la «Revolución Educativa» como plan de desarrollo nacional que inicia a partir del año 2002 amplía el acceso universal de la población con discapacidad al sector público oficial de la educación. Desde Bogotá D.C., y como parte del gobierno distrital en la alcaldía de Antanas Mockus, «Bogotá para vivir», que inicia a partir del año 2001 y se extiende hasta 2004, se consolida un acelerado cambio en la modalidad de atención educativa que se impartía desde centros o instituciones educativas especiales y brindaba la formación de manera diferenciada a la población con discapacidad.

El cambio, bajo el marco de la integración, provocó la presencia de esta comunidad en las instituciones educativas distritales, brindando atención individual en aulas exclusivas y teniendo en cuenta todos los tipos de condiciones. Esta modalidad, y en adelante, se amplió en varios colegios de la ciudad, logrando un acceso importante y una especialidad en los tipos de discapacidad, factores que permitieron organizar un sistema de apoyos que incluía recursos técnicos y humanos orientados a la atención particular.

De igual manera, como objetivo fundamental y referente, el plan promovió el fomento de la cultura ciudadana para fortalecer la cultura democrática a partir de la interiorización y el cumplimiento de las normas como acuerdos básicos esenciales en la vida cotidiana de la

ciudadanía. Factores como la productividad y la justicia social instituyeron los valores para encaminar la construcción de una sociedad mucho más equitativa, por ello, el interés de ampliar el acceso de las poblaciones más vulnerables a ámbitos de salud, nutrición, hábitat y educación.

La educación en este sentido fue el pilar más importante en la consolidación de la perspectiva global conforme a las concepciones tradicionales de hacer política. La transformación en el sistema de ideas a partir del saber y el poder en el sistema de gobierno que ejerció la alcaldía y la vocación educativa permitió instaurar en las prácticas normativas, políticas y culturales, desde la pedagogización del Estado, la creación de una nueva cultura ciudadana (Sáenz, 2006). La proyección y alcance de esta perspectiva en el contexto y la formación ciudadana, incluso fuera del sistema educativo, provocó el aprendizaje del ejercicio de la democracia.

Este marco cognitivo normativo, y desde una perspectiva local, manifestó una relación oportuna con las disposiciones nacionales y fue poco a poco cumpliendo con las metas de cobertura, calidad, eficiencia y permanencia. Además, complementó la formación de la ciudadanía que dispuso la civilidad al cumplimiento de la sociedad en su conjunto, las instituciones, las organizaciones sociales y las personas como sujetos políticos.

Valores como el respeto, la tolerancia, el sentido de pertenencia, el reconocimiento de los derechos y los deberes conllevaron inicialmente a la aceptación de lo que se denominó la cultura del mínimo común, necesaria para la coexistencia y el resultado de la sana convivencia en cualquier contexto (Saézn, 2006). Asimismo, los programas de acción pública fomentaron el cumplimiento de las normas en la cultura cívica, democrática, política y simbólica, bajo el precepto y la comprensión de que la vida de cada persona es sagrada.

Otro de los hechos importantes a destacar a partir de esta lógica de gobierno ciudadano, fue el aumento en el servicio y cobertura de la educación básica en la educación preescolar y primaria, así mismo y con un aumento significativo el bachillerato, el cual fortaleció el ingreso de grupos especiales al distrito educativo, en este caso se destaca a los alumnos definidos como estudiantes con capacidades especiales, con deficiencias especiales, estudiantes extraedad, y desplazados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

Desde 2002 el Ministerio de Educación Nacional (MEN) puntualizó lo que en la Constitución política de Colombia del 1991, se ratifica, y fueron las bases dispuestas para una nueva visión de la gestión del sector educativo, descentralizada, con autonomía para las regiones y para las instituciones y en la que el gobierno nacional dejó de ser ejecutor y asumió con firmeza la función de orientar la educación, de ponerla de acuerdo con las necesidades del país, y de organizar su financiación estableciendo los mecanismos para garantizar a la sociedad una educación de calidad que incluya a todos..

El incremento de programas y políticas se da a partir de lo definido por la Ley 115 de 1994, pero en lo dispuesto el plan educativo distrital se robusteció, dada la planeación participativa y colectiva que marca un índice significativo en la escolaridad y la disminución del alfabetismo, en la capital en este periodo particular, por ejemplo, se presentan los índices más altos de acceso universal a una educación básica de mayor pertinencia y calidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

#### **4.2.2 Administración Distrital: Bogotá Incluyente y sin Indiferencia (2004 - 2008)**

Fortaleciendo su objetivo en el periodo siguiente, Luis Eduardo Garzón, alcalde de la ciudad, y en su plan de gobierno «Bogotá Sin Indiferencia», en un periodo comprendido entre los años 2004 y 2008, se propuso construir una cultura en favor de la infancia que garantizara el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales y, en especial, los de orden educativo mediante el proyecto de inclusión social y protección a la niñez y la juventud en la escuela. Esta acción implicó reconocer el desarrollo de programas de formación y la actualización en derechos y trato digno a los niños y las niñas, dirigidos a los maestros, las familias y las comunidades educativas. Bajo un modelo de integración en el sistema educativo, optó por promover la participación plena en la vida escolar de aquellos grupos poblacionales con condiciones específicas de aprendizaje, en este caso, quienes presentaban diversas discapacidades y necesidades educativas especiales (Acosta, 2006).

La cultura escolar, manifiesta en las imágenes de este marco cognitivo, fortaleció las acciones positivas, creando, a partir de criterios pedagógicos y líneas de políticas, factores importantes sobre la inclusión educativa. En Bogotá D.C., por cada localidad, se

instauraron veedurías por parte de las secretarías locales de educación en la vigilancia, la protección e intervención en favor del derecho a la educación de la niñez y la juventud.

El control sobre las acciones de fortalecimiento hizo de la gestión administrativa un reconocimiento a la diversidad y la cobertura de la población, la cual se orientó hacia el acceso, la permanencia y la culminación del ciclo escolar para cumplir con el objetivo de integración social en condiciones de equidad. Para este plan sectorial de educación, se evidenció la voluntad y acción pública en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, dando un paso fundamental como parte del modelo social adoptado en el sistema educativo, contando con propuestas y estrategias pedagógicas basadas en el reconocimiento y respeto a la diferencia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

La atención a la discapacidad en el sistema escolar adoptó el nombre de necesidades educativas especiales. Esta categoría estableció inicialmente la modalidad de atención desde las aulas integradoras, o también denominadas aulas de atención exclusivas. Estas aulas se crearon dentro de algunos centros educativos del distrito capital para atender las necesidades particulares que demandaba la población, inicialmente con siete aulas que atendían distintos tipos de discapacidad, como la visual, auditiva, física y el autismo.

La modalidad de atención para las necesidades educativas especiales en el sector oficial ajustó de manera significativa el referencial, dado el esfuerzo por superar las prácticas institucionales de atención desde la asistencia y la rehabilitación. Si bien la atención ya se venía implementando desde el sector educativo en el sector privado y, desde 1996, con el decreto 2082 que dispuso la oferta en el sector oficial, conforme al cumplimiento de la ley 115 y 1953, y el Decreto 1860 de 1994, la oferta estuvo centralizada en algunas instituciones para dar cumplimiento a la atención educativa.

La atención desde el marco cognitivo normativo se estableció como un plan gradual para la creación de aulas de apoyo exclusivas o de apoyo especializado que tendrían un conjunto de servicios, estrategias y recursos que permitirían ofrecer una atención integral para diferentes condiciones, con un equipo de docentes, personal interdisciplinar, familias y miembros de las comunidades educativas. Como parte de los sectores que han sido mediadores en el marco cognitivo, se destacan los organismos o instituciones oficiales y

privadas, que han ejercido un carácter académico y científico en la configuración del referencial, gracias a la cualificación y especialización en torno a experiencias significativas, investigaciones académicas y científicas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

Desde el eje de cobertura se impuso como algoritmo la disminución de las barreras de acceso al sistema de educación, ampliando la oferta, sobre todo a las poblaciones más vulnerables. En este aspecto, se mantiene la necesidad de continuar en el fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la asistencia integral, como la movilidad, la matrícula y útiles escolares. Estos objetivos siguen encaminados a reducir la pobreza y disminuir las desigualdades. La cifra de estudiantes con discapacidad en las aulas de las instituciones educativas distritales de la Secretaría de Educación, arrojados para la fecha correspondiente al 2003, demostró el acceso de 3,700 estudiantes con discapacidad caracterizados a nivel distrital.

En el ámbito de la calidad, se encaminó a fortalecer desde las prácticas pedagógicas la adquisición de las competencias básicas, y se encontraron en el contexto escolar, familiar y comunitario de la ciudad las herramientas que permitan desarrollar las capacidades propias de la etapa de pensamiento (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). La enseñanza de la «escuela ciudad escuela» proyecta las metas en la transformación pedagógica desde la cualificación del cuerpo docente y los nuevos sistemas de evaluación.

La enseñanza como proceso transversal reconoció la construcción de una cultura que permitiera garantizar los derechos fundamentales y, en especial, los de protección especial constitucional, así como la consolidación de la acción en la integración a la vida escolar de la población con necesidades educativas especiales. Esto involucró el objetivo de avanzar en la universalización de la educación básica y el aseguramiento de la inclusión en el sistema educativo, evitando la deserción a partir de la ampliación de la oferta y logrando la gratuidad hasta 2008 en básica primaria, con mayor beneficio para los estratos 1 y 2, de igual manera en el transporte escolar.

Desde el marco normativo distrital y a partir del proceso de descentralización y apoyo de las acciones del nivel nacional, las entidades territoriales concentraron en sus planes de desarrollo territorial diferentes actividades para dar cumplimiento a los objetivos de dicha política. A partir de 2004 y hasta 2007, surgieron decretos y acuerdos representativos en

torno a la discapacidad; pero es en este último año, junto con la participación de actores diversos, donde se consolidó el documento de la Política Pública Distrital de Discapacidad 2007-2020, promulgada mediante el Decreto 470 del 12 de octubre de 2007. Esta política, a través de una serie de acciones distribuidas en cuatro dimensiones, presentó los propósitos de inclusión social y la garantía de una vida digna y de calidad para las personas con discapacidad (Roth et al., 2019).

Adoptada la política se establecen los puntos de partida, el enfoque, las dimensiones y el propósito con relación a los alcances que tendrá la política fundamentada sobre un enfoque de derechos humanos, y la implementación estableció las metas y el plan de acción distrital que se asume para su desarrollo, desde la ejecución se complementó a la actividad anterior, la tarea de formular los planes de acción local y las metas en las veinte localidades que componen el distrito capital. Esta acción imparte la participación de la comunidad y de cada administración de turno, como algoritmo frente a la definición de las metas a lograr en relación con la política y bajo la responsabilidad del Consejo Distrital de Discapacidad la coordinación de las metas seleccionadas (Roth et al., 2019).

La política pública distrital de discapacidad, en su estructura, plantea dos propósitos fundamentales. El primero hace referencia a la inclusión social, donde se promueve, reconoce y garantiza los derechos, y se extiende a las familias su garantía como ciudadanos. Esta acción pública va encaminada a reconocer que la «inclusión social implica acceder, disponer, aportar y transformar las condiciones que determinan la desigualdad. Del mismo modo, reconoce y hace uso de los recursos conceptuales, técnicos y metodológicos que contribuyen a reconstruir los lazos sociales y culturales para disfrutar de la vida y de la ciudad» (Decreto 470, 2007).

La política pública distrital de discapacidad en su estructura plantea dos propósitos fundamentales, el primero hace referencia a la inclusión social donde se promueve, reconoce y garantiza los derechos y se extiende a las familias su garantía como ciudadanos, esta acción pública va encaminada en reconocer que «la inclusión social implica acceder, disponer, aportar y transformar las condiciones que determinan la desigualdad, del mismo modo reconocer y hacer uso de los recursos conceptuales,

técnicos y metodológicos que contribuyen a reconstruir los lazos sociales y culturales para disfrutar de la vida y de la ciudad» (Decreto 470, 2007).

### **4.2.3 Administración Distrital: Bogotá Positiva para Vivir Mejor (2008 – 2012)**

El plan de desarrollo de la Bogotá positiva de la alcaldía de Samuel Moreno, comprendido entre los años 2008 y 2012, planteó como objetivos estructurantes de su política de gobierno: la ciudad global, la descentralización, la ciudad de los derechos, la participación, las finanzas sostenibles, la gestión pública efectiva y transparente, y el derecho a la ciudad. Dichos objetivos trazaron, en el factor social, la idea de relacionar de manera directa la dignidad humana con la garantía de los derechos humanos y sociales.

Los derechos humanos fueron los principios para sus garantías de manera individual y colectiva, y el referente que se reafirmó con la UNESCO en 2007 en la contribución a un crecimiento económico sostenido, el cual busca reducir las desigualdades sociales, favorecer la superación de la pobreza y promover la inclusión y cohesión social (Sabando, 2016).

El sector educativo también se orientó y promovió la educación de calidad y la pertinencia en aras de mejorar las condiciones de acceso, permanencia e infraestructura. La igualdad de oportunidades y los derechos de inclusión de la población en condición de discapacidad, además, configuraron el referencial hacia el modelo de educación inclusiva que abrirá la modalidad de acceso al aula regular.

El Decreto 366 de 2009 reglamentó la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva. El Decreto 4807 de 2011, asimismo, estableció las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones estatales. Este nuevo decreto plantea en su estructura una ruta que incluye el acceso desde la primera infancia hasta la educación superior, así como las condiciones para la permanencia, la promoción de grados y la evaluación de los aprendizajes bajo la perspectiva de la educación de calidad para todas las personas.

Con la concepción de la educación como un carácter multidimensional e indivisible, se asume el enfoque de derechos y la ciudadanía social como un derecho fundamental integral (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011) aspecto que fue valorado para el goce efectivo y el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad.

El periodo inició con una cobertura de 187,321 estudiantes matriculados en 2005; esta población se incrementó significativamente durante la década, dadas las metas planteadas como acceso universal. Para el final del periodo, que transcurre al final de la década, se logró consolidar la gratuidad al 100% de la población escolar registrada en el sector oficial. La gratuidad de la educación se extendió a la educación inicial, primaria, básica y media.

En el gráfico se observa el incremento en la cobertura a partir del año 2000, con un total de 654 personas con discapacidad en edad escolar de 3 a 18 años, hasta llegar a los 18,211 para el año 2018. Para este último año, se presenta la cantidad por tipo de discapacidad y por nivel educativo; la matrícula se concentra en básica primaria (49.8%) y en básica secundaria (34.8%); en media vocacional se agrupa el 8.3%, y en preescolar (7.1%).

**Tabla 4-2:** Tipo de discapacidad

Tipo de discapacidad	Nivel educativo				
	Preescolar	Prmaria	Secundaria	Media	Total
Psicosocial	23	290	198	46	557
Visual	42	226	205	92	565
Otra	65	278	156	42	541
Sistémica	50	198	157	59	464
Sordoceguera	1	9	10	2	22
Voz y habla	41	128	40	19	228
Total	1.300	9.071	6.330	1.510	18.211

Fuente: Boletín estadístico SIMAT. Tipo de discapacidad y nivel educativo en Bogotá D.C. Fecha Corte 31 de agosto de 2018. Oficina de Asesora de Planeación – Grupo Gestión de la Información.

Todas las localidades atienden estudiantes en condición de discapacidad a continuación se presenta la matrícula del sector oficial por localidad y tipo de discapacidad. La localidad que más concentra el mayor número de estudiantes es Kennedy con un (13.3%), seguido por Rafel Uribe (12.2%), Suba (10.8%), Ciudad Bolívar con (10.6%), Bosa con el (9.8%) y,

Engativá con el (8.6%). La condición con el menor registro casos es la sordoceguera con 22 estudiantes.

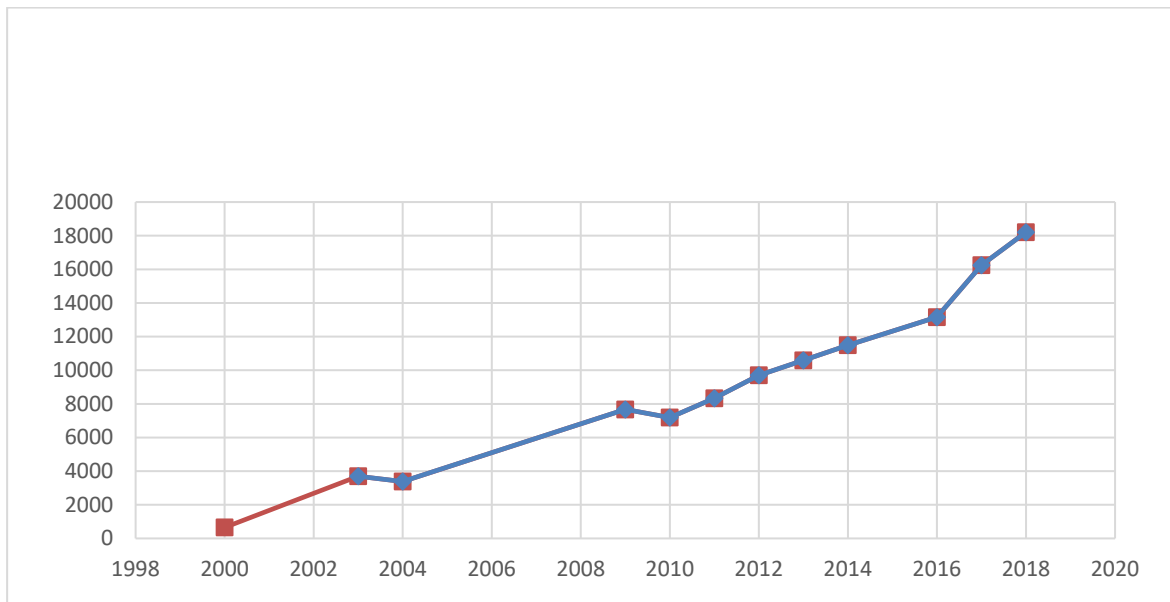
**Tabla 4-3:** Tipo de discapacidad y localidades de Bogotá D.C

Discapacidad												
Localidad	Autismo	Auditiva	Cognitiva	Física	Múltiple	Psicosocial	Visual	Otra	Sistémica	Sordoceguer	Voz y habla	Total
Usaquén	22	15	370	49	33	15	24	27	9	1	3	568
Chapinero	1	0	32	2	0	0	0	2	1	0	0	38
Santafé	2	4	79	11	38	12	6	10	8	0	1	171
San Cristóbal	21	25	537	70	57	23	50	34	17	0	11	845
Usme	35	81	1004	85	73	34	44	47	13	2	12	1430
Tunjuelito	19	71	355	62	46	30	49	17	33	0	16	698
Bosa	75	95	1069	172	184	29	59	60	24	1	17	1784
Kennedy	96	122	1403	156	271	110	97	56	65	2	46	2424
Fontibón	25	20	398	49	36	23	35	14	10	1	5	616
Engativá	67	32	1051	81	142	29	54	52	34	2	22	1566
Suba	85	99	1293	100	125	60	44	74	54	0	28	1962
Barrios unidos	14	52	374	14	28	12	7	11	3	4	3	522
Teusaquillo	2	60	12	7	4	10	1	1	2	1	2	102
Los mártires	10 2	4	253	17	23	7	4	18	6	0	3	437
Antonio Nariño	9	9	39	12	4	7	2	2	15	0	5	104
Puente Aranda	22	22	349	42	76	60	11	16	57	0	11	671
La candelaria	0	0	78	6	5	4	2	1	3	0	5	104
Rafael Uribe Uribe	59	143	1347	85	399	45	24	33	60	5	17	2217
Ciudad Bolívar	38	83	1380	89	110	44	51	64	50	3	20	1932
Sumapaz	0	3	9	1	0	3	1	2	0	0	1	20
Total	69 8	940	11.43 2	1.110	1.654	557	565	541	464	22	228	18.211

Fuente: Boletín estadístico SIMAT por tipo de discapacidad y localidades de Bogotá D.C.

Fecha corte 31 de agosto de 2018. Oficina de Asesora de Planeación – Grupo Gestión de la Información.

**Figura 4-1:** Evolución de la matrícula de estudiantes en edad escolar con discapacidad en el sector oficial de educación (nivel distrital) 2000 - 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos 2000-2018. Oficina Asesora de planeación.

Cabe destacar que la cobertura en el sector oficial durante las dos primeras décadas del milenio ha evidenciado un incremento directamente proporcional conforme a la adopción de políticas globales, nacionales y planes sectoriales de educación. La cobertura y acceso universal se ha planteado como un objetivo común en aras de erradicar la pobreza, en especial para los grupos más vulnerables y, en promedio se ha incrementado 1000 estudiantes por cada año en las instituciones regulares oficiales.

Los valores que constituyeron la acción pública, fue la construcción de una ciudad justa, incluyente y equitativa. En este sentido la paz, la reconciliación y la convivencia se orientaron en el fortalecimiento de la democracia y, con la consolidación de varios principios en clave de garantía a las personas con discapacidad, entre estos se identificaron la integralidad, la cual buscó solucionar las problemáticas por medio de la participación de todos los actores de modo interinstitucional, intersectorial y multidimensional, la equidad que busca el acceso y la igualdad de oportunidades desde el reconocimiento a la diferencias con perspectiva de derechos, la diversidad potenciando las capacidades y atendiendo las necesidades por medio de las acciones afirmativas y la

eliminación de barreras (López, 2011). Estos principios entre otros lograron configurar el referencial de la discapacidad en un modelo educativo inclusivo.

En el marco cognitivo normativo conforme al eje ciudad de ciudad de derechos, se centró en promover la igualdad y oportunidades y los derechos para la inclusión de la población a partir de la creación de asistencia digna en los servicios sociales. En el sector se implementó la atención desde la alimentación escolar, atención y reconocimiento en el fortalecimiento de espacios e instancias de participación, incremento de gratuidad de educación con SISBEN y estratos 1 y 2.

A continuación, se presenta los niveles de percepción de referencial correspondientes al periodo presidencial junto con las tras alcaldías del distrito capital.

**Tabla 4-4:** Configuración del referencial global- sectorial de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. niveles de percepción

Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2010: Álvaro Uribe Vélez Plan Sectorial de Educación Antanas Mockus 2001-2004, Luis A. Garzón 2004-2008 y Samuel Moreno 2008-2012							
paradigmas discapacidad	plan nacional de desarrollo	plan sectorial de educación	valores (lo que está bien o deseable o está mal o es indeseable)	normas (instrumentos sociales, lo real percibido vs real deseado)	algoritmos (expresan la relación causal y teoría en acción)	imágenes (vectores implícitos que dan significado a la acción)	modelos
social	La revolución educativa PND Álvaro Uribe 1998 al 2002 al 2010	Antanas Mockus 2001-2004	lo aceptado: vulnerabilidad, violencia, desplazamiento y exclusión intolerancia, irrespeto. transformación del sistema de ideas a partir del saber y el poder. lo no aceptado: recrudecimiento de la violencia irrespeto, segregación, marginalidad pobreza y marginalidad de la niñez en edad escolar preescolar y primaria.	real percibido: prácticas segregación. atención especializada. real deseado: políticas de seguridad democrática seguridad y protección, control del territorio y defensa de soberanía nacional. fomento de la cultura ciudadana. plan distrital de discapacidad 2001 - 2005: adecuada prestación de servicio a la discapacidad y talentos excepcionales. resolución 2565 de 2003: organización del servicio, oferta, docentes, establecimiento de educación exclusiva. Conpes social 80 de 2004- política pública	construcción de equidad social. aumento de la eficiencia en el gasto social. protección social a los más vulnerables. ampliación de cobertura e infraestructura. pedagogización del estado, una nueva cultura ciudadana. prácticas y ejercicio de la democracia.	garantía de programas para atención a discapacidad. estrategias intersectoriales, centro educativos privados y públicos. contexto social clave como parte de las problemáticas sociales, humanas y de la vida cotidiana. reconocimiento de derechos y deberes. equipo decente y de apoyo disciplinar.	segregación-

		lo aceptado lo no aceptado	nacional de discapacidad.			
			Calidad real percibido mejoramiento en la atención real deseado política de excelencia y claridad educativa. cultura cívica democrática, política y simbólica a la comprensión de que “la vida es sagrada”.	Incremento de tiempos para el proceso de aprendizaje, otros sectores alternativos como la ciudad, las bibliotecas, los parques y escenarios de arte y cultura.  valoración y definición de los estándares curriculares básicos de competencias.  incremento de construcción de colegios oficial (17) e inversión a colegios concesión (22).	Centros educativos con atención educativa especial. Oferta y demanda de población con necesidades educativas. Integración a la oferta educativa oficial.  Disminuir la segregación en la atención con instituciones de educación especial.	integración
			Real percibido Cobertura espacial, adultos y extra-edad fuera del sistema escolar Real deseado Políticas de acceso universal a la educación básica.	Creación de programas y estrategias para la atención de la educación especial. Desarrollo de modelo de integración educativa a la discapacidad.	Especialidad en la formación para el trabajo. Atención y formación por tipo de discapacidad visual, auditiva, autismo, cognitiva.	
	Luis A. Garzón 2004-2008	Lo aceptado educación en modelo de segregación con tránsito a la integración. reconocimiento y respeto a la diferencia  lo no aceptado	Real percibido proceso descentralización de la sed real deseado derechos fundamentales goce efectivo inclusión social y protección de la niñez plan decenal de educación 2006-2016.	Incremento de aulas especializadas. o de atención exclusivas.  disminución de la deserción estudiantil por condiciones de pobreza.	Organizamos o instituciones oficiales y privadas en la asesoría para la atención a las necesidades educativas especiales.	educación inclusiva

			<p>pobreza, trabajo infantil modelo de asistencia y rehabilitación lo aceptado</p>	<p>Calidad real percibido procesos de enseñanza básicos en docente y estudiantes. cualificaciones docentes para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje. real deseado programas de igualdad para las oportunidades, el acceso. desarrollo de capacidades</p>	<p>Incremento de la calidad educativa conforme a la atención integral, mecanismo de creación y transformación del currículo, estándares básicos de competencias. participación e interacción de la escuela y la ciudad, ambientes de aprendizaje. comunidad educativa participe en los procesos de enseñanza aprendizaje.</p>	<p>Aprovechamiento y reconocimiento de la diversidad. promover mecanismo de formación y acceso a la educación y trabajo. promoción de las capacidades y el talento.</p>
				<p>Cobertura real percibido acceso al sistema oficial de educación de las poblaciones más vulnerables de los estratos 1 y 2. real deseado cobertura total gratuidad en todos los niveles de enseñanza. intersectorialidad en las políticas de inclusión.</p>	<p>Universalización de la educación básica. Disminución de los riesgos de exclusión. mecanismos Para la atención a la diversidad de estilos y ritmos de aprendizaje e intereses motivaciones y expectativas. líneas base para adaptaciones curriculares- currículo flexible.</p>	<p>Aulas de apoyo especializado, modelo de integración en el sistema de educación oficial. Tránsito y fortalecimiento del modelo social, superación del asistencial y médico. colegio oficiales Carlos Arturo Torres, Clemencia Holguín, Gustavo Restrepo, Las Américas y La Republica de Bolivia. fundación para el niño diferente. atención exclusiva para estudiantes con necesidades educativas especiales pertinencia.</p>

		Samuel Moreno 2008-2012	Lo aceptado asistencialismo, pobreza, exclusión de los más pobres lo no aceptado: cobertura por completar violencia estructural y pobreza extrema poblaciones vulnerables.	Real percibido atención en modalidad de aulas exclusivas – segregación – integración sector oficial. real deseado políticas dignidad humana garantía de derechos humanos y sociales individuales y colectivos. discapacidad y educación inclusiva decreto 366 de 2009 política pública de discapacidad	Incremento de la calidad y pertinencia. acceso, permanencia y estructura. incremento de cobertura, ampliación atención a la discapacidad a aulas regulares. modelo integración transita a modelo educación inclusiva.	Enfoque de derechos y ciudadanía. acciones afirmativas, eliminación de barreras asistencia digna a los servicios sociales. asistencia profesional equipo interdisciplinar. fortalecimiento instancias de participación. atención y reconocimiento como sujetos de derechos.
				Calidad real percibido procesos índice de evaluación por competencias real deseado políticas de atención con enfoque diferencial.	Goce efectivo de derechos y participación. acceso y proceso de enseñanza universales.	Procesos de inclusión social y capacitación. cualificación. acciones focalizadas a grupos vulnerables
			Cobertura real percibido real deseado acción pública incluyente inserción en la vida social y productiva	Justicia y equidad en a participación. reconocimiento de la integralidad y diversidades. programas de atención integral desde ampliación cupos en todos los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y media	Incremento mayor al año 2010 total gratuidad.	

Fuente: Elaboración propia sobre niveles de percepción. Periodo Álvaro Uribe Vélez, Bogotá Antanas Mockus 2001-2004, Luis A. Garzón 2004-2008 y Samuel Moreno 2008-2012

### **4.3 Gobierno Nacional y la Prosperidad para Todos (2010 - 2018)**

El periodo de gobierno de Juan Manuel Santos se implementó en dos periodos contemplados desde el año 2010 hasta el 2018. Este proceso político planteó también los retos que las administraciones anteriores se habían trazado, conforme a solucionar las problemáticas más urgentes de la sociedad colombiana. Entre estos, se propuso la consolidación de la seguridad, la disminución del desempleo, la eliminación de la pobreza y los retos frente al cambio climático.

En el marco de la prosperidad democrática, la política nacional se constituye con un enfoque global en la economía mundial, el progreso social y el bienestar (Santos, 2011). e da pertinencia a la equidad, el pluralismo y la transparencia en la gobernabilidad. Dichos factores presentes en las esferas sociales se encaminan a la igualdad de oportunidades, el crecimiento y la competitividad, además de la consolidación de la paz, que, como hecho histórico y político en el país, promueve la cohesión social en gran parte de la ciudadanía.

Los cinco ejes del plan de desarrollo trazaron la visión de la prosperidad democrática, la convergencia y desarrollo regional, el crecimiento sostenible y la competitividad, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social y la consolidación de la paz. A partir del eje de igualdad de oportunidades, se pudo evidenciar la perspectiva y formulación de políticas diferenciadas para la inclusión social, donde se coordinó, como parte de los vectores de significación en los algoritmos, la reformulación de la política de discapacidad CONPES y el plan de accesibilidad de modo integral.

En el aspecto educativo, se centró en el acceso, la atención y la formación pertinente y de calidad. El cumplimiento de estrategias de igualdad de oportunidades y el incremento de cobertura y accesibilidad priorizan el desarrollo de estos grupos y su pertinencia en diferentes escenarios sociales. Los cambios en la cultura son parte de la transformación de sus realidades inmediatas, bajo los principios del respeto y, sobre todo, el reconocimiento del derecho a la diferencia (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Las estrategias de inclusión social planteadas para la población con discapacidad se articulan con las orientaciones que se han dispuesto para el proyecto de vida, enfatizando

que es un proceso que inicia con el ámbito académico y en las etapas para su desarrollo individual y profesional. Las apuestas y la participación del sector privado, sectores oficiales, organizaciones y la sociedad civil presentaron en la década de 2010 avances importantes en el reconocimiento, la universalidad y la transformación de paradigmas y modelos tradicionales para su atención.

Como referente normativo está el CONPES 166 del año 2013, el cual definió los lineamientos, estrategias y recomendaciones que, con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, permitieron avanzar en la construcción e implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), que se basa en el goce pleno, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad.

La pertinencia de la política es producto de los avances significativos que se han dado en torno a la discapacidad. El CONPES es fruto de los debates, los resultados e impactos que ha presentado el reconocimiento dentro de la agenda pública nacional y territorial. Esto queda manifiesto en avances de operatividad, generación de conocimiento, naturaleza normativa, institucional, participativa, financiera y de gestión pública y privada, entre otros. Continuar identificando barreras y fortaleciendo las acciones afirmativas permite ampliar la comprensión y reconocimiento para la plena garantía de derechos, de los deberes y de las corresponsabilidades que la sociedad presenta con las personas con discapacidad.

Como objetivos específicos, las acciones se plantearon en la generación y promoción de procesos de gestión pública, para que se diseñen e implementen planes y programas orientados a las personas con discapacidad a nivel nacional y territorial, garantizando el acceso efectivo a la justicia, al pleno reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica. La promoción de la organización, articulación, movilización e incidencia política de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores en los diferentes ámbitos, incluye la participación en el direccionamiento de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país.

La generación y fortalecimiento del desarrollo humano de las personas con discapacidad podría traducirse en el aumento de sus capacidades, las de sus familias y cuidadores, y la

equiparación de oportunidades para el desarrollo y la participación en todos sus ámbitos. Y, por último, la generación de un cambio en la conciencia de las familias, la sociedad y el Estado, frente al reconocimiento de las personas con discapacidad como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente, retomando los principios del respeto por la diferencia y la accesibilidad universal, en busca de una sociedad incluyente y construida para todos y todas (CONPES, 2013).

Desde el ámbito educativo, se evidencia, en correspondencia con la participación de la población con discapacidad en edad escolar, que las dificultades de acceso, sobre todo para quienes son más vulnerables por sus condiciones de pobreza, siguen siendo un elemento excluyente. Este aspecto evidencia la «necesidad de ampliar y articular las acciones de política pública para garantizar este derecho a las personas, con el fin de aumentar la igualdad de oportunidades y la calidad de vida de esta población» (CONPES, 2013).

#### **4.3.1 Administración Distrital: La Bogotá Humana (2012 - 2016)**

El plan de desarrollo distrital del periodo de Gustavo Petro 2012-2016 se fundamentó con el objetivo de intervenir en tres ejes: la segregación social, el cambio climático y la defensa de lo público. La superación de la segregación social desde el nivel social, económico, espacial y cultural se enfocó principalmente en la niñez. Esta proyección determinó un sistema de valores orientados a promover una cultura de bienestar, paz y un sentido común que parte del reconocimiento de las necesidades de los grupos poblacionales para dar solución a las necesidades permanentes.

El goce efectivo de los derechos, así como su defensa y protección, se ejercen a partir del reconocimiento del ser humano como el centro de la política pública, ya que propició el desarrollo de las capacidades y libertades de la ciudadanía, a partir del escenario común denominado pacto sobre lo fundamental. El ser humano, como centro de las preocupaciones del desarrollo, buscó reducir la segregación y la discriminación a través de programas de atención acordes a las necesidades.

Las representaciones o imágenes cognitivas del plan de acción consolidaron la eliminación de las barreras materiales e inmateriales que afectan el alcance de los logros para el

proyecto de vida de cada ser humano. Por ello, los objetivos en el marco de lo real deseado presentaron la reducción de la desigualdad y la discriminación social, económica y cultural, resaltando los principios de igualdad, equidad y diversidad; la ampliación de las capacidades que permiten a la ciudadanía la apropiación de saberes; el incremento de la capacidad financiera y económica de los más pobres; la generación de trabajo digno; el reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos; la construcción de un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad; y el fortalecimiento del tejido productivo de la economía popular (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Desde el enfoque diferencial dispuesto como un vector de significación, el referencial de la discapacidad fortalece su concepción desde el modelo social y adquiere un valor normativo significativo, pues los lineamientos y la formulación de la política de discapacidad y de la educación inclusiva emergen de la concertación y debate sobre el reconocimiento de la diversidad y las diferencias desde todos los sectores.

La educación, en su acción pedagógica, se encauzó en el seguimiento del desarrollo y estructuración que privilegian las oportunidades para desarrollar, según las condiciones particulares, las capacidades que permitan, desde la equidad e igualdad, brindar la atención. La construcción de saberes, la educación incluyente, diversa y de calidad optó, desde el marco normativo, por mejorar la calidad de la educación, garantizando el acceso y la permanencia. La cobertura total y el enfoque diferencial son las bases que constituyen el carácter oficial de la educación.

Las capacidades y oportunidades incluyentes priorizaron, como imágenes, el concepto de capacidades diversas, el cual se refiere al avance y constante evolución del concepto de discapacidad, donde la atención se brinda de manera integral, desde el enfoque diferencial y proporcionando los apoyos razonables necesarios para asegurar la igualdad de condiciones.

### **4.3.2 Administración Distrital: Bogotá mejor para todos (2016-2020)**

El plan distrital de la alcaldía de Enrique Peñalosa 2016-2020 se centró en el desarrollo de la ciudad, buscando el bienestar a través del encuentro de la felicidad en comunidad, mediante una reorientación hacia una autoestima ciudadana. Los objetivos están articulados al plan de acción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para lograr la disminución de la pobreza, la lucha contra las desigualdades y la injusticia.

El plan de acción presentó tres pilares de acción enfocados en favorecer la felicidad para todos, la democracia urbana y la construcción de comunidad y cultura ciudadana. De igual manera, propuso cuatro ejes transversales relacionados con el nuevo ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética, el gobierno legítimo, el fortalecimiento local y la eficiencia.

En este contexto gubernamental, se pudieron constatar parte de los avances del distrito y su acción pública a lo largo de casi dos décadas. Por ejemplo, el interés común por erradicar la pobreza se plantea como una estrategia en la promoción y ampliación de la cobertura, así como en el acceso y la participación de la niñez y sus familias de niveles de estratos 1 y 2 al sistema educativo y al de salud. «La ciudad como agente activo y facilitadora de aprendizaje se considera como una vía en beneficio de los seres humanos, en especial para los grupos poblacionales más vulnerables, como las personas con discapacidad, los adultos mayores, las mujeres y los niños» (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 49).

El respeto a la diversidad y las diferencias se ha constituido como una imagen que permite comprender las dinámicas que dan origen a la desigualdad y la exclusión de los grupos poblacionales. Por ello, en los procesos de enseñanza-aprendizaje se consideran mecanismos de transformación que consolidan la interiorización y el ejercicio ciudadano de los derechos en torno a los saberes ciudadanos, la convivencia y la construcción de una sociedad democrática y en paz (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

El sistema de valores que constituye las prácticas ciudadanas fundamenta el enfoque diferencial y de derechos que hoy significan el referencial de la discapacidad y la atención desde la educación inclusiva. Desde el respeto y la tolerancia, se ha construido la cultura

de la paz. El acceso, la cobertura y la calidad han permitido, mediante cada programa, fortalecer los mecanismos de participación, logrando con ello la comprensión de la acción pública en el reconocimiento y la garantía de derechos.

Los saberes acerca de la funcionalidad del ser humano se han transformado, dados los imaginarios adversos que mantenían narrativas tradicionales, las cuales promovían la discriminación, la desprotección y el maltrato. Como factor fundamental, el referencial de discapacidad adopta los preceptos de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en la acción pública del distrito, entendiendo la discapacidad como el resultado de una relación dinámica entre las personas y los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, donde se encuentran limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria (ONU, 2006).

**Tabla 4-5:** Configuración del referencial global- sectorial de la educación inclusiva en la ciudad de Bogotá D.C. Niveles de percepción

Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2008: Juan Manuel Santos Plan Sectorial de Educación Gustavo Petro 2012- 2016, Enrique Peñalosa 2016-2018							
Paradigmas discapacidad	Plan nacional de desarrollo	Plan sectorial de	Valores (lo que está bien o deseable o está mal o es indeseable)	Normas (instrumentos Sociales, lo real percibido vs real deseado)	Algoritmos (expresan la relación causal y teoría en acción)	Imágenes (vectores implícitos que dan significado a la acción)	Modelos
Social	Prosperidad para todos PND Juan Manuel Santos 1998 al 2010 al 2018	Gustavo Petro 2012- 2016	Lo aceptado: Inclusión Cultura de bienestar Paz Sentido común Convivencia Ciudadanía Lo no aceptado Segregación social Exclusión de los grupos	Real percibido Goce de derechos Protección Real deseado Defensa y garantía de derechos integrales Desarrollo de capacidades Pacto sobre lo fundamental	Ser humano centro de la política pública y el desarrollo. Reducción de la discriminación y la segregación. Reducción de la desigualdad	Eliminación de barreras materiales e inmateriales Defensa de lo público	Educación integración

		<p>más vulnerables. Pobreza Discriminación desigualdades estructurales. Hambre.</p>	<p>Calidad Real percibido Real deseado Educación inclusiva: ley 1618 de 2013 Lineamientos de política Discapacidad: Conpes social 166 - ajuste y complemento al Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 Destacara los principios de igualdad, equidad y diversidad</p>	<p>Incremento de las capacidades de apropiación de saberes. Igualdad y equidad permanencia y atención con apoyos diferenciados.</p>	<p>Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad. Reconocimiento de capacidades diversas y potencialidades.</p>	<p>Educación inclusiva</p>
			<p>Cobertura Real percibido Acceso sin barreras físicas, actitudinales, económicas, culturales, Real deseado</p>	<p>Accesos equitativos a la ciudad e institucional. Enfoque diferencial</p>	<p>Sectores atención niñez de primera infancia, primaria, secundaria media. Ámbito laboral y educación para el trabajo.</p>	
	<p>Enrique Peñalosa 2016-2018</p>	<p>Lo aceptado Avances en materia de derechos. Respeto, dignidad y de igualdad de oportunidades. Lo no aceptado Poca felicidad y autoestima ciudadana.</p>	<p>Real percibido Real deseado Búsqueda de la felicidad para la autoestima ciudadana Democracia urbana y construcción de comunidad Cultura ciudadana</p>	<p>Disminución de la pobreza, lucha contra las desigualdades e injusticia.</p>	<p>Enfoque diferencial para la atención a población vulnerable y minorías</p>	<p>Educación inclusiva</p>

				<p>Calidad Real percibido Real deseado Democracia urbana, construcción de comunidad Decreto 1421 de 2017 Plan decenal de educación 2016-2026</p>	<p>Incremento de bienestar como reflejo de confianza ciudadana.  Estrategias sectoriales de inclusión.</p>	<p>Respeto de las diferencias y la diversidad.  Participación en escenarios de toma de decisión</p>
				<p>Cobertura Cobertura, acceso participación de la niñez.</p>	<p>Desplazamiento o acorde a las necesidades en la ciudad (Salud, recreación, deporte y cultura)</p>	<p>Los mecanismos de participación en la acción pública como garantía de derechos.</p>

Elaboración propia sobre niveles de percepción Periodo Juan Manuel Santos, Bogotá Petro 2012-2016 y Peñalosa 2016-2020

#### 4.4 Elementos del referencial global-sectorial en la configuración de la política pública de la educación inclusiva en Bogotá entre 2000 y 2018

El contexto colombiano ha materializado avances importantes para la población con discapacidad en materia de políticas públicas. Desde el sector educativo, en la formación y atención de niños con esta condición, se han puesto en marcha planes de intervención y la reorganización del sistema educativo desde el marco nacional y distrital.

Como apuesta, se ha venido garantizando el acceso y la participación desde la garantía del derecho de los niños en las instituciones educativas regulares, factor que transforma la lógica del paradigma tradicional que mantenía las prácticas orientadas al asistencialismo, el aislamiento y la discriminación. El modelo social que moldea el concepto de la discapacidad ahora insta a comprender y promover prácticas que resignifican los principios de igualdad de oportunidades, el respeto y la valoración de las diferencias.

La educación inclusiva como política, sin embargo, también ha podido constatar las diversas formas de discriminación existentes que limitaban la participación y el derecho a la educación de las poblaciones más vulnerables, posicionando su pertinencia desde la garantía de derechos; proceso que implicó ajustar los principios de dignidad, igualdad, acceso y participación a la realidad del país. Responder a las necesidades que se deriven de la atención a la diversidad y la garantía en la igualdad de derechos en contextos que presentan condiciones de desigualdad son retos concretos que manifiestan apuestas para generar los cambios o transformaciones estructurales necesarios que promuevan la voluntad política en el reconocimiento de la igualdad de los derechos.

La educación inclusiva puede definirse como una expresión de la preocupación por la igualdad y por la garantía del derecho que apuntan principalmente a superar los altos niveles de exclusión, pobreza y discriminación de los propios sistemas educativos. Así, las políticas públicas fundamentadas desde un enfoque de derechos facultan los escenarios de participación y contextos políticos para crear las condiciones necesarias de acceso y el disfrute pleno de derechos en la comunidad; además, otorgan roles específicos para desempeñar papeles articulados en el espacio público.

Es en sí la educación inclusiva la posibilidad de acceder al sistema educativo sin barreras, para todos y con principios claros, es decir «garantizando el acceso, la permanencia y la promoción de todos los seres humanos sin distinción, es decir, sin tener en cuenta ninguna condición de tipo ontológico y de situación sociocultural» (Participante 1, Hombre, 21 de febrero, 2024).

“Los apoyos desde la educación inclusiva podrían concebirse en tres categorías: los apoyos materiales, los de carácter cultural y los apoyos derivados del talento humano. Cada uno tiene objetivos muy importantes. En el nivel de talento humano, es importante destacar la presencia de los docentes de apoyo pedagógico, pues cumplen un papel fundamental en la transformación de la cultura. Su presencia ratifica la normativa con relación a la discapacidad en el escenario educativo y pedagógico, y opta por la transformación de escenarios diversos que coadyuvan a la comunidad educativa a mejorar y establecer planes, procesos y proyectos que permitan al niño o niña con discapacidad

acceder a la educación y garantizar en su participación todos aquellos apoyos o ajustes razonables que requieren para avanzar en su trayectoria educativa.”

“Los docentes de apoyo en Bogotá representan un avance importante en materia de apoyos y ajustes razonables en la atención a la diversidad en las instituciones educativas. Las entidades territoriales a nivel de Colombia también deben comprender el modelo que asume Bogotá para garantizar una planta de personal apropiada y con permanencia en el tiempo que acompañe los procesos y necesidades del servicio. La capacidad política de las entidades territoriales certificadas presenta autonomía en cada región, aspecto que establece diferencias importantes a nivel laboral de los profesionales que aportan al proceso de educación inclusiva en el país. Lastimosamente, el manejo presupuestal y político afecta la implementación de la política educativa en varios casos de manera inequitativa.”

#### **4.4.1 Operadores de transacción y mediadores**

El análisis de las políticas públicas en torno a la discapacidad y en el contexto colombiano trajo a flote actores fundamentales que inciden significativamente en la toma de decisiones y fortalecen los escenarios de controversias y debates, permitiendo posicionar en la agenda pública las percepciones, los sentimientos, las experiencias, las necesidades y las apuestas que pueden contribuir a mejorar las acciones públicas para ir transformando paulatinamente la cultura e imaginarios frente a la discapacidad y las diferencias en las cualidades humanas, para promover una sociedad más justa e igualitaria.

La comunidad de política presenta los actores en el sistema decisonal de referencia de la discapacidad y la educación inclusiva en la construcción de agenda, los diferentes sectores están posicionados de manera global y sectorial conforme al proceso de descentralización que orienta las políticas. Los operadores de transacciones evidencian que el sector académico es un sector mediador muy valioso, ya que ha logrado identificar los desajustes en la relación global y sectorial de la política pública, y ha representado la articulación de las imágenes entre los sectores, estableciendo un puente en dos espacios de acción y de producción de sentido; por tanto, ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión.

El análisis de las políticas en su implementación dio a conocer el efecto de las representaciones o imágenes proyectadas en la solución a las problemáticas y necesidades de las personas con discapacidad en el sistema decisonal. Para conocer el análisis de estos procesos, según Roth et al. (2019) y en el análisis de la política pública distrital de discapacidad con relación a la Política Pública Nacional (Conpes 166, 2013) y la Ley 1618, se identificó que en las políticas en la inclusión de las personas con discapacidad se han diseñado desde escenarios de concertación; estas acciones han promovido un escenario que plantea propuestas desde distintos sectores de la sociedad y en el sector educativo, como las personas con discapacidad, las familias, cuidadores, organizaciones e instituciones educativas oficiales y privadas.

El enfoque de derechos asumido tanto en la política nacional como distrital ha sido parte del análisis de las necesidades, habilidades, potencialidades, tipo de discapacidad, edad, género y de la situación en el contexto social, cultural y económico de esta población, para así brindar la adecuada protección, atención y promoción de las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad (Roth et al., 2019). Las condiciones favorables de propuestas como respuesta a las necesidades particulares han garantizado contextos accesibles en los diferentes ámbitos.

La garantía de los derechos desde los marcos legales ha promovido políticas que contribuyen a mejorar las condiciones de calidad de vida y su dignidad humana. El proceso de transformación del paradigma del modelo tradicional al social y de la educación especial a la educación inclusiva se destaca como una vía del reconocimiento y tránsito de las controversias alrededor del tema de la discapacidad, gracias a la movilización social y su participación en los distintos escenarios.

Partiendo de lo anterior, puede destacarse que la educación inclusiva es el producto de la comprensión y relación con una condición que es parte del contexto político, cultural, social, económico y familiar. El sujeto de derecho en el marco de la educación inclusiva y del modelo social y sociocrítico esboza el derecho de exigir conductas, acciones, prácticas, deberes y corresponsabilidades que se orienten a superar las políticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por las basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos

derechos inherentes, donde el objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la materialización de derechos (CONPES, 2013).

La tensión manifiesta entre las prácticas y los contextos de realidad, y la comprensión de la discapacidad en el escenario educativo ha demostrado diferentes posturas en cómo asumir las diferencias y las capacidades diferentes en las aulas de clase regulares. Los actores presentan distintas posturas dentro de las comunidades educativas; entre estas se destacan las representaciones de las personas con discapacidad y cada tipo de condición, las familias, los cuidadores, las redes de docentes de apoyo pedagógico a la inclusión, equipos interdisciplinarios y los docentes de aula regulares, entre otros.

Las familias, cuidadores y las personas con discapacidad cumplen un rol fundamental en la garantía de los derechos, la igualdad y la prevención de la discriminación de las personas con discapacidad, generando cambios trascendentales desde las conductas y las funciones de cada uno de los miembros del hogar (Roth et al., 2019). Frente a los apoyos que desempeñan estos actores, debe destacarse que su función no se encuentra reducida solo al mejoramiento de la calidad de vida, sino también a que sus condiciones estén estrechamente ligadas a aspectos económicos que dependen también de otros tipos de apoyos que complementan el desarrollo integral.

Adicionalmente se destaca que el tema del cuidado se encuentra ejercido principalmente por el género femenino, condición que determina ciertos roles sociales y reproduce condiciones de desigualdad, desventajas e inequidades. El estudio realizado con 2256 cuidadores y cuidadoras en Bogotá, citado en (Roth et al., 2019) identificó las afectaciones sobre la salud física y mental del cuidador, derivadas de las exigencias físicas y estrés por la amplia dedicación al cuidado de la persona con discapacidad, el impacto emocional de dicha condición y la sobrecarga en tareas domésticas y alteraciones del sueño, reconociendo una precarización del bienestar para quien ejerce el rol de cuidador de una persona con discapacidad, situación que se complejiza para quienes asisten a aquellos con condiciones severas.

A pesar de las dificultades y sobre la marcha en el acceso a la educación, son las familias y sus líderes quienes garantizan la participación. Por ello, y de la mano con las instituciones

educativas, deben plantearse los objetivos que favorecen la inclusión social y educativa desde la creación de redes afectivas y de apoyo que fortalezcan el empoderamiento y su incidencia en los contextos, a partir de la visibilización de las necesidades más acentuadas.

Para las personas con discapacidad, la familia resulta ser la motivación más profunda, pues es la relación más fuerte y significativa que se establece en sus vidas. Es considerada una instancia que provee al sujeto un sinnúmero de recursos necesarios en cualquier momento de la vida y, además, es el lugar donde la persona adquiere sus primeras habilidades sociales, lo que le permitirá desarrollar la seguridad para relacionarse y enfrentarse a las nuevas situaciones de la vida.

Las instituciones educativas distritales y las acciones implementadas desde las prácticas pedagógicas inclusivas aún manifiestan percepciones de miedo y rechazo frente a la atención de la discapacidad. El conocimiento del saber especial para la atención de destacar es una exigencia de los maestros de aula regular, pues sienten temor de no responder a las necesidades de sus estudiantes y consideran la falta de dispositivos didácticos para estudiantes con ciertas discapacidades. Además, aseveran que dentro de su formación profesional no presentan las competencias para poder impartir la educación inclusiva; esto sigue siendo un reto en la implementación de la política.

Dentro de las necesidades que los docentes de aula requieren para fortalecer sus prácticas inclusivas, se encuentra que son fundamentales las adecuaciones a la didáctica y el trabajo en el aula, pero también se destaca que desde la organización institucional no existe el tiempo suficiente para crear espacios de reflexión pedagógica que permitan evaluar el currículo y el sistema de evaluación.

La discapacidad, en su diversa atención, requiere de apoyos y ajustes razonables particulares a cada discapacidad; por tanto, el conocimiento y apropiación de prácticas pedagógicas enmarcadas en una educación inclusiva requieren de múltiples procesos que complementan los procesos educativos en la cultura escolar.

Aunque se reconoce el trabajo de apoyo pedagógico por parte de los docentes o equipo de apoyo que favorece todos los procesos en cuanto al acceso, el seguimiento, la evaluación y la planeación de los objetivos de aprendizaje definidos en los planes

individuales de apoyos y ajustes razonables, junto a la implementación de estrategias y metodologías que enriquecen el trabajo cooperativo, la motivación, los intereses y el cambio paulatino de mitos e imaginarios alrededor de la diversidad sigue siendo escaso frente a la cantidad de estudiantes con discapacidad presentes en el aula y las necesidades para garantizar su inclusión en niveles de apoyo.

De los procesos también se destaca que, pese a que el Ministerio de Educación Nacional proporciona los fundamentos legales, pedagógicos y metodológicos para la inclusión en general, en las instituciones educativas distritales, las prácticas se ven rezagadas, ya sea por el cambio de planes de estudio, de planes de mejoramiento y de programas de formación docente para la necesidad específica, además de la infraestructura o material de apoyo.

Sumado a esto, es común encontrar un tipo de resistencia en los docentes frente a nuevos enfoques y paradigmas educativos; por eso, están lejos de atender las diferencias y las necesidades reales de los estudiantes (Mateus, 2016). Las razones que justifican este tipo de resistencias tienen que ver con la falta de capacitación o cualificación y el temor al cambio y a la responsabilidad adicional que esto conlleva. La educación inclusiva requiere de mucha más atención, creatividad y recursividad, aspectos que no dependen de un solo docente, sino de toda la comunidad educativa.

La discapacidad y la educación inclusiva, en su ideal y marco teórico, normativo y práctico, plantean transformar las prácticas pedagógicas del escenario educativo hacia comunidades de aprendizaje. Esta postura cuestiona la educación tradicional, ya que busca romper con esquemas y paradigmas de enseñanza que reproducen y favorecen condiciones de desigualdad y escenarios de exclusión. Las comunidades educativas y los equipos docentes deberían, en su quehacer, cohesionar las prácticas y el compromiso por mejorar constantemente los procesos de enseñanza-aprendizaje, flexibilizando y adaptándose a las necesidades de los estudiantes. Lo anterior implica no solo reconocer la discapacidad, sino la diversidad y sus diferentes trayectorias.



## **5. Conclusiones y recomendaciones**

### **5.1 Conclusiones**

El análisis de los referenciales globales y sectoriales en la configuración de la política pública de la educación inclusiva para la atención de las personas con discapacidad en edad escolar del sector oficial, en un periodo comprendido entre el año 2000 y 2018, se desarrolló conceptual y metodológicamente a partir de una estructura lógica en la explicación de la política pública como campo de saber, y mediante la identificación y conceptualización de sus diferentes enfoques, estableciendo como perspectiva la teoría de los referenciales propuestos por Bruno Jobert y Pierre Muller.

El análisis contribuyó a reconocer la importancia epistemológica que cada enfoque ofrece para cuestionar las formas en que se construyen los problemas en las representaciones sociales, en la pertinencia y su legitimidad. Los enfoques de análisis, como los tradicionales, integracionistas e interpretativos, así como las técnicas, permiten comprender el objetivo del estudio y la actividad científica alrededor de la definición y construcción de los referentes como un problema público.

En el proceso investigativo, cobró relevancia el análisis cognitivo de las políticas públicas, que comprende elementos de carácter tradicionalista e interpretativista, es decir, el enfoque integracionista. Al considerar variables objetivas junto con otras a nivel valorativo o subjetivo, se pueden explicar y desarrollar modelos analíticos más complejos que pretenden integrar diferentes factores que inciden en el fenómeno social o problema público determinado.

Como conceptos fundamentales en la perspectiva teórica, se destaca la acción pública, que se comprende como aquel proceso que contiene marcos de interpretación que ofrecen la posibilidad de construir una representación o una imagen de la realidad sobre la cual se

quiere intervenir, y la posibilidad de comprender, desde los actores en el sistema de decisión, cuál es la percepción del sistema -conjunto de imágenes- en la confrontación de las soluciones y la definición de las propuestas de acción. La política pública es la ciencia del estado en acción; por tanto, la lógica conceptual buscó comprender las dinámicas y transformaciones sociales a manera de entidades observables.

La comprensión del referencial de la política pública implica, entonces, conocer la representación del rol de un sector en la sociedad, el cual se descompone en tres elementos definidos como el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción, donde se encuentran los mediadores y los niveles de percepción como los valores, normas, algoritmos e imágenes. La perspectiva de análisis puntualiza el papel fundamental que desempeñan las ideas o los marcos cognitivos-normativos en el análisis de la política pública y en la construcción-reconstrucción de «los referenciales» como elementos que componen procesos operacionales esenciales de RGS: la relación global sectorial del marco cognitivo.

A partir de la caracterización de los estudios del marco internacional y del análisis de la política pública de educación inclusiva y la atención a las personas con discapacidad, se obtuvo que el referente de la discapacidad resulta ser un eje en la implementación de políticas que orientan el acceso y la participación en el escenario educativo. Como categoría social, la discapacidad continúa siendo un concepto que se resignifica constantemente y promueve el giro conceptual que se da a partir de los modelos que caracterizan dicho constructo social. Estos significados se constituyen en el marco de la exclusión, la integración, la segregación y la inclusión.

En el análisis de las políticas públicas y el sector educativo a nivel internacional, regional y local, se logró evidenciar la convergencia por la cual la educación inclusiva, como acción pública, busca eliminar para las personas con discapacidad las barreras para el aprendizaje, el fracaso escolar, la deserción, la exclusión y la autoexclusión, factores que hoy persisten como problemáticas sociales o fenómenos. Además, se identificaron las contradicciones entre el ideal normativo y las realidades concretas, que, incompatibles, contradicen en las prácticas la retórica del paradigma social en el cual se fundamenta el referente actual de discapacidad y se busca eliminar cualquier tipo de barreras.

Dentro de las variables categóricas y su relación que permitieron estructurar el análisis, se estableció en primera instancia como el incremento significativo en relación con el acceso y participación de las personas con discapacidad en las instituciones educativas oficiales, promovió el acceso. Esta tendencia ha ocurrido de manera paralela en las regiones y es resultado de la adopción de medidas normativas que, de modo global, han transformado los sistemas educativos de los países.

Las personas con discapacidad y su edad escolar, manifestó el incremento en los datos estadísticos de acceso a la matrícula de los colegios oficiales en el caso de Bogotá D.C. demostró una evolución en el acceso y la participación conforme a la primera infancia, básica primaria, secundaria y media. En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2018, la cantidad de estudiantes pasó de tener alrededor de 654 estudiantes en el año 2000 a un total de 18.211 en el año 2018. La tendencia que se incrementó al comienzo del milenio demostró cambios importantes en las políticas adoptadas en el marco cognitivo de la discapacidad, que, de manera global, estructuró una serie de medidas y actores en un sistema decisonal y que, en el sector educativo, tuvo una relevancia con la configuración del referente de la educación inclusiva como política pública educativa.

Dentro de las variables categóricas que se estableció como referenciales que estructuraron en la correlación y criterios metodológicos, se encuentran la configuración de la comunidad de política y el sistema decisonal en el referencial sectorial tanto de la discapacidad como de la educación inclusiva. Como políticas públicas, tanto en el sector social como el educativo se ha orientado hacia la organización y garantía efectiva de los derechos de las personas con discapacidad, categoría social que constantemente se resignifica y transforma las prácticas, las culturas y las políticas.

El operador que permitió observar la correlación y el comportamiento de las variables categóricas correspondió la identificación de las acciones que generaron transformaciones o cambios en los diferentes paradigmas, modelos y políticas orientadas a definir, describir y transformar las realidades del problema como objeto de estudio.

En el proceso de análisis frente a la caracterización del referencial global de la discapacidad en relación con sus paradigmas, modelos y comunidad de política, se obtuvo que la adopción de políticas en el marco internacional, como medidas, son producto de

consensos o acuerdos que han sido generados por las mismas personas con discapacidad y los movimientos sociales. Esta dinámica se ha replicado en el contexto nacional, logrando el posicionamiento de la población con discapacidad como un actor y sector principal en la comunidad de política.

Los avances conforme a la normativa se han demandado a partir de declaraciones universales de los derechos humanos de las personas con discapacidad de 1948, 1975, 1994 y 2006 (ONU), y de las convenciones sobre los derechos del niño conforme a la libertad, justicia, paz e igualdad de 1989, la conferencia mundial de la educación para todos celebrada en Tailandia en 1990, y la convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 1999.

Como hitos en el marco cognitivo-normativo en Colombia, a partir de la triangulación y análisis de la información, se destaca la Declaración de Salamanca, que se dio en 1994 y que en 1996 Colombia acogió. Este fue uno de los primeros momentos en los que se empezó a hablar de educación inclusiva. De igual manera, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se firmó en el año 2009 y se convirtió en ley en el país con la Ley 1346. Posteriormente, se promulgó la Ley 1618, donde se firma el tratado y se se compromete a llevar a cabo una educación inclusiva de calidad, explicando cómo el Estado debe hacer posible la educación inclusiva y garantizar el gozo efectivo de los derechos.

En el año 2009, el Decreto 366 orientó la implementación de la educación para todos, es decir, la educación inclusiva. Desde una mirada sistémica, se exhorta a todas las instituciones educativas a asumir el concepto de inclusión y su implementación. El Decreto 1421, emitido en el año 2017, orienta la atención educativa a la población con discapacidad en Colombia, y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, cuyos cuatro objetivos instan a todos los gobiernos del mundo a tener una educación que no deje a nadie por fuera.

En el análisis del referencial global de la discapacidad como constructo social y problema público se logró ordenar y jerarquizar las diferentes representaciones sectoriales, conformadas por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de la sociedad y sus contextos históricos. Estas se representaron a partir de una serie de normas sociales y la conceptualización en tres paradigmas: el individual, el social

y el sociocrítico. Cada uno presentó diversas continuidades y discontinuidades e identificó varios modelos que promovieron transformaciones sociales importantes.

El paradigma individual destacó dos modelos: el tradicional y el médico. Estos presentaron un referente común al mantener una definición que validaba la condición determinada al castigo o maldición; la superstición dada al castigo divino se mantuvo desde la época de la antigüedad hasta la Edad Media. La otra definición develó una relación con el impedimento, dadas las capacidades funcionales percibidas casi siempre como una enfermedad. Se mantuvieron vigentes desde los años 1850 en adelante; por ello, la institucionalización como respuesta a su presencia provocó en la población con discapacidad el aislamiento u ostracismo social. En el escenario más injusto, como parte del contexto político y bélico, como las guerras mundiales, se ejecutaron prácticas de eugenesia y exterminio poblacional para afianzar un control poblacional.

Otras prácticas asistencialistas, como parte de la lógica de un modelo médico concebido en la práctica de la experimentación y sanación, promovieron la atención y control de los sujetos en la reclusión en hospitales psiquiátricos y otros lugares, como cárceles, para abordar y tratar de buscar respuestas médicas y científicas a las condiciones que daban cuenta de una condición de discapacidad.

El cambio de paradigma, desde una perspectiva individual a la social, trajo consigo una serie de expresiones sociales y políticas que caracterizaron nuevas maneras de comprender la discapacidad. Estas formas tuvieron elementos comunes que orientaron la acción pública a construir escenarios mucho más igualitarios. El proceso fue poco a poco acentuando la responsabilidad del sistema, contexto o entorno social en la eliminación de argumentos o retóricas que reprodujeron discursos de rechazo o discriminación, y la búsqueda de la «normalidad social». Por ello, se posicionó en el debate científico y político la dificultad que poseía la sociedad para disponer de mecanismos que garantizaran la plena inclusión de las personas.

En el proceso de caracterización de los niveles de percepción en los valores, específicamente la presencia de las personas con discapacidad y la consolidación como movimiento social y la organización en Europa y Estados Unidos lograron posicionarse en

el escenario político y social, en la exigencia y garantía de derechos humanos fundamentales y los esenciales para solventar las necesidades particulares.

En Colombia y Bogotá se destaca la movilización social de las personas con discapacidad, ya que visibilizan las problemáticas y exigen sus derechos. Se ha destacado el liderazgo, así como la representatividad e incidencia en las instancias de participación que garantizan la voz y el voto de las personas con discapacidad en su conjunto, frente a las necesidades particulares que las aquejan.

De igual forma, se destaca la participación y representación de las personas con discapacidad en las instancias de participación, como en el consejo nacional y, así, en los consejos departamentales, distritales y a nivel local. Esta presencia ha logrado visibilizar las condiciones de la población en ámbitos social, laboral y educativo. Aunque se destaca que solo la condición no representa, en muchas formas, la voz de las personas y sus diversas condiciones. Las prácticas burocráticas han afectado los procesos de transformaciones sociales de arriba hacia abajo, pues, en ocasiones, las decisiones de quienes forman parte de los círculos decisionales se encuentran mediadas por intereses a nivel personal o de otra índole, como el tema político.

Como parte del giro discursivo al modelo social, se estableció la importancia del contexto en el reconocimiento de las barreras sociales, pues estas determinan el impedimento o limitaciones, siendo un obstáculo físico y actitudinal que influye de manera negativa en la interacción. Se destaca, de igual manera, que el modelo social reconoce la discapacidad como una condición determinada por aspectos de índole particular y presenta demandas y barreras sociales que, con el avance en derechos y políticas, deben corregirse. Existen algunas contradicciones que se mantienen en la cultura a pesar de los avances y el reconocimiento, estas están relacionadas con la normalización, la homogenización y la patologización como barreras concretas a eliminar.

En Colombia, y sus prácticas cabe destacar que la sociedad actúa bajo la perspectiva del modelo médico, pues aún continúa asumiendo la discapacidad como una condición que se puede rehabilitar y una postura donde se considera que la persona nunca va a aprender. El modelo médico sigue orientando las prácticas en la sociedad, ya que otorga una relevancia importante a procesos de terapias integrales y prácticas relacionadas con la

---

rehabilitación. La discapacidad aún se considera como una enfermedad y el capacitismo es una práctica común.

Las posturas que reconstruyen el referente a partir del paradigma sociocrítico otorgan, por su parte, un marco cognitivo que cuestiona la retórica occidental frente a la comprensión de los sujetos políticos y desde la discapacidad. La apuesta en los análisis de política da una mayor relevancia a las narrativas, discursos y subjetividades en la consolidación de los modelos de las epistemologías del sur, que se orientan al reconocimiento de la pluralidad y heterogeneidad. En la región se identificaron estudios de la discapacidad desde una perspectiva decolonial, factor que le otorga una relevancia importante a las personas como sujetos de derechos.

El referencial sectorial, conforme a los diferentes actores de la comunidad de política en el marco del referente global de la discapacidad en Bogotá D.C., definió las imágenes que cada uno presenta, delimitando las fronteras y su configuración. Entre los sectores, se destacan algunos que, como mediadores en la política pública, han logrado el empotramiento en el sistema decisional.

Quienes ejercen el liderazgo del sector denominan las reglas del juego, los códigos o normas. Como la Fundación Saldarriaga Concha (FSC), ASDOWN Colombia, la Universidad Nacional de Colombia. También están el INCI, el INSOR, docentes, PAIIS, el estado mayor representado desde los ministerios, las entidades territoriales y sus secretarías, entre ellas la Secretaría de Educación del Distrito y la dirección de inclusión e integración a poblaciones, y las Redes de Colectivos, compuesta por redes de docentes que apoyan procesos educativos desde las diferentes condiciones de discapacidad.

La educación inclusiva, como referente a nivel sectorial y con relación a la discapacidad como referente global, creó un marco cognitivo que resalta la importancia de la educación especial como un componente clave de la acción pública. Las representaciones sociales en cada contexto han permitido identificar conocimientos específicos que han contribuido a establecer comunidades e instituciones, enfocándose no solo en el tratamiento de discapacidades, sino también en la promoción de modelos de atención educativa que facilitan la inclusión de todos los estudiantes.

Uno de los objetivos de la sociedad es trabajar fuertemente en el acceso, la permanencia y la promoción en las trayectorias educativas, ofreciendo una ruta posible para garantizar la accesibilidad física, material, cognitiva, simbólica y cultural, entre otras. La educación inclusiva convoca a todos los sectores sociales a garantizar y exigir responsabilidades. Una forma de evaluar el proceso es plantear, en el ejercicio de las políticas públicas, planes progresivos de educación inclusiva en todos los niveles, pues se evidencia que las instituciones siguen fracasando en su empeño por hacer que la educación para la diversidad, es decir, la educación inclusiva, sea una realidad.

En Colombia, el decreto 1421 convoca a todos los sectores sociales a garantizar y exigir responsabilidades. Una forma de evaluar el proceso es plantear, en el ejercicio de las políticas públicas, planes progresivos de educación inclusiva en todos los niveles, pues se evidencia que las instituciones siguen fracasando en su empeño por hacer que la educación para la diversidad, es decir, la educación inclusiva, sea una realidad.

Es también un proceso de educación para la diversidad, donde la sensibilidad y emocionalidad se encuentran articuladas al liderazgo, que busca transformar las realidades concretas, no solamente desde la obligación constitucional, sino desde la corresponsabilidad que busca reconocer, desde un modelo social, que la discapacidad es una condición que parte de las barreras que impone el contexto social.

La educación especial pasó por una trayectoria importante, ya que demostró avances significativos en su acción. A pesar de las concepciones tradicionales que determinaron la condición humana entre la normalidad y la anormalidad, pudo posicionar un modelo social y crítico desde la acción educativa y pedagógica en la formación de la diversidad y el reconocimiento de las diferencias y capacidades individuales.

Gracias a los procesos de organización y movilización de las personas con discapacidad, así como de las familias y cuidadores, se da el reconocimiento y la adopción de la normativa definida en los consensos y acuerdos internacionales, tanto en el territorio nacional como en Bogotá D.C. Se logran avances trascendentales en el sector educativo, entre los cuales se encuentra el tránsito hacia la garantía de los derechos en el sector oficial de la educación, aspecto que reivindica el carácter público de la educación y responde a la conferencia de educación para todos y a otras declaraciones sin ningún tipo

de discriminación. Sin embargo, desde la voz de los actores, aún existen injusticias que se cometen hacia la población con discapacidad, incluso por parte de las mismas personas con discapacidad, quienes, como representantes en la toma de decisiones, no representan la voz de la mayoría. Por ejemplo, en sectores donde tienen representación y toma de decisiones en la alcaldía, en la presidencia y en la alta consejería, a veces son las mismas instituciones.

La educación especial, como reproductor de un modelo tradicional de atención en el marco de la exclusión y la segregación, promovió y fortaleció la educación privada, siendo este uno de los principales factores de discriminación para la población, pues el acceso resultaba ser mínimo, por un lado, dadas las altas tarifas que el sistema privado ofrecía y que implicaba optar por un proceso educativo especializado, y, por el otro lado, las altas condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión que las personas con discapacidad y sus familias presentaban.

Para este tiempo, presentar una condición de discapacidad determinaba dinámicas de exclusión sistemáticas que impedían el ejercicio real de los derechos. Quienes podían ingresar al sistema educativo eran únicamente aquellos que presentaban condiciones económicas favorables. Bajo esta dinámica, la educación especial ofrecida en el sector privado tuvo un carácter elitista y privilegiado al favorecer a los más ricos.

La educación pública, al garantizar el acceso y la participación, eliminó los privilegios que unos pocos podían experimentar. La nueva comprensión de la discapacidad en el modelo social eliminó cualquier forma o práctica que mantenía segregada a la población en las instituciones. Esta transformación se dio a partir del ajuste que provocó el cambio de paradigma y que orientó políticas desde el ámbito global al local.

Las condiciones de desigualdad social resultan ser otro factor que reproduce la discriminación y la exclusión. En el caso de la discapacidad, la percepción social de la condición se manifiesta en la estigmatización, los estereotipos y la prevalencia de las dificultades más que de las capacidades. A pesar de definirse el concepto desde un modelo social, todavía sigue predominando el modelo médico-rehabilitador de abordar la discapacidad en el escenario educativo.

La implementación a nivel regional y, en el contexto colombiano, del modelo neoliberal y el proceso de descentralización del Estado demostró la injerencia y disposiciones globales de las políticas educativas en el campo de la educación especial. Esto no solo se refleja en el cumplimiento de metas mundiales conforme a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, sino que también muestra los desaciertos y aciertos de la herencia occidental del conocimiento, el pensamiento y las lógicas científicas; es decir, las determinaciones epistemológicas y ontológicas que validan la posibilidad o construcción del conocimiento.

La relación en los niveles de percepción en los periodos de gobierno de los años 2000 al año 2018 estableció matices en la configuración de la política pública de la educación inclusiva. Como parte de la estructura de análisis del decisional, se jerarquizó en el campo cognitivo los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes conforme a tres periodos de gobierno nacional.

En primer lugar, el plan nacional de desarrollo del periodo 1998 a 2002 se orientó hacia la búsqueda y conservación de la paz como estructura fundamental del proyecto de país. Este objetivo se relacionó con la reconstrucción social, que involucró el acceso y cobertura en la atención integral a la población colombiana en igualdad de condiciones, particularmente a la población de especial protección del Estado en salud, educación y asistencia social. Además del alcance, se venía fortaleciendo la garantía de la Constitución de 1991, que ya ratificaba los derechos de las personas con discapacidad. El incremento en la cobertura de educación comenzó a promover el acceso y matrícula al sector oficial educativo, con la creación de aulas exclusivas en las instituciones educativas; sin embargo, era poca la presencia de estos estudiantes en el aula.

Con relación a la administración del comienzo del milenio, periodo comprendido entre 1998 y 2002, y bajo su estructura de gobierno, se continuó con el fortalecimiento del acceso universal y de cobertura de la población, sobre todo de las más vulnerables. Para este contexto, la erradicación del analfabetismo y la atención a poblaciones de especial protección reforzaron las políticas diferenciadas de atención. El modelo neoliberal, como política de gobierno a nivel global, también reforzó de manera local la normativa en el marco de atención y de acceso universal. Además, incluyó en la agenda del sector

educativo la disminución de las barreras que enfrenta la población y la formación en la especialidad del campo.

En segundo lugar, en contraste y con disonancias, el periodo de gobierno nacional comprendido entre los años 2002 y 2010 reafirma el modelo neoliberal en términos de acceso y cobertura, promoviendo de modo positivo las políticas que garantizaron el tránsito y cambio paradigmático de un modelo tradicional al social, conforme al incremento en el acceso educativo oficial. El énfasis en los principios de seguridad democrática y defensa de la soberanía nacional, con el eje de construcción de equidad social, aumentó la eficiencia en el gasto social en protección de los más vulnerables.

Esta inversión logró que la ciudad de Bogotá D.C. y sus administraciones distritales, en los periodos comprendidos entre 2001 y 2004 de A. Mockus, de 2004 a 2008 de Lucho Garzón, de 2008 a 2012 de Samuel Moreno y de 2012 a 2016 de Petro, reconocieran un avance significativo en materia de política pública y en todos los programas relacionados con el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. A partir de la matriz acerca de los niveles de percepción, se encontró que los referentes tanto valorativos como normativos corresponden a los ejes temáticos y postulados epistémicos de los planes distritales de desarrollo.

La pedagogía de la democracia en el componente de la vida es sagrada en Bogotá para vivir. Se determinó un sistema valorativo que posicionó la justicia social y la equidad; la transformación en el sistema de ideas a partir del saber reforzó la idea de democracia y la formación de la ciudadanía, basada en cambios en las relaciones sociales. Posteriormente, con la Bogotá Incluyente y sin Indiferencia, se constituyó con más vehemencia el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y un tránsito más contundente del modelo educativo en el marco de la integración.

Asimismo, con la Bogotá positiva para vivir mejor, se adoptan de manera local medidas de talla internacional, como las convenciones, y se proclama como ciudad global y la ciudad de los derechos. Por su parte, la Bogotá Humana profundizó su política en tres ejes: la segregación social, el cambio climático y la defensa de lo público. El plan de acción se orientó hacia la eliminación de las barreras materiales e inmateriales que afectan el alcance de los logros para el proyecto de vida de cada ser humano.

Los objetivos en el marco de lo real deseado, es decir, las normas, presentaron la reducción de la desigualdad y la discriminación social, económica y cultural; resaltar los principios de la igualdad, la equidad y la diversidad; la ampliación de las capacidades que permitan a la ciudadanía la apropiación de saberes; y el incremento de la capacidad financiera y económica de los más pobres.

Estas dinámicas demuestran por qué el avance de las políticas públicas en el marco de la discapacidad y la educación inclusiva se constituyen como un referente importante en el distrito capital, una situación que marca una diferencia notable no solo en el resto del territorio nacional, sino también en la región. Bogotá D.C. es pionera en consolidar una comunidad de política que permite avanzar conforme a las dinámicas globales y estructurar un sistema decisional que permite dar cuenta de los cambios y transformaciones en paradigmas, modelos y enfoques en la sociedad y el conocimiento, así como en la comprensión y explicación del fenómeno social de la discapacidad y la educación en el marco de la inclusión.

Dentro de las brechas sociales existentes, se identificaron dinámicas que persisten en la implementación de las políticas. Por ejemplo, las brechas no se disminuyen si solamente se garantizan derechos de manera parcial. En este caso particular, no existe inclusión si solo se permite el acceso. Si bien desde la escuela se ha disminuido la brecha conforme a la política de educación inclusiva y las prácticas en torno al acceso y participación, aún se manifiestan barreras de tipo curricular y pedagógico. El factor cultural resulta ser el más tardío, ya que cambiar el sistema de valores conforme a la comprensión de la discapacidad sigue estando atado al individuo y a la concepción de la «normalidad».

Al gremio magisterial le falta formación en clave discapacidad e inclusión. La cultura y la práctica pedagógica continúan estando muy arraigadas en un sistema de creencias y valores que mantienen concepciones tradicionales y conservadoras a la hora de comprender los cambios o transformaciones de la sociedad en la garantía de los derechos.

Como desafío fundamental en la transformación social desde la política de educación inclusiva, es promover en la formación docente y a nivel profesional la educación inclusiva como una apuesta transformadora alrededor del referente de la discapacidad desde un

modelo social y sociocrítico. No solo las facultades de educación especial en el país, sino también otras profesiones, deben incluir en sus mallas curriculares categorías como la discapacidad e inclusión para transversalizar y universalizar su saber y práctica.

De igual manera, para disminuir las brechas en los procesos de formación de las instituciones educativas, desde sus gobiernos escolares, los proyectos educativos institucionales y los manuales de convivencia se ratifican los derechos, acuerdos y normativas en los cuales se dirigen las políticas, las culturas y las prácticas para orientar los caminos hacia una escuela o escenarios educativos inclusivos y diversificados. De esta manera, la cultura, poco a poco, irá eliminando el rechazo, la discriminación o incluso el abandono de la población con discapacidad.

Por último, y como apuesta esencial, se debe garantizar la educación inclusiva desde todos los niveles de enseñanza-aprendizaje, logrando, desde la práctica, procesos de flexibilización curricular y de sensibilización en las prácticas pedagógicas que cuestionen y transformen la educación tradicional, buscando alternativas para comprender la existencia del otro. La educación es una apuesta que cuestiona el sistema tradicional de enseñanza; por ello, resulta tan difícil eliminar ciertos principios en el sistema de valores que reconozcan la heterogeneidad y no la homogeneidad.

Las conclusiones deben contemplar las perspectivas de la investigación, las cuales son sugerencias, proyecciones o alternativas que se presentan para modificar, cambiar o incidir sobre una situación específica o una problemática encontrada. Pueden presentarse como un texto con características argumentativas, resultado de una reflexión acerca del trabajo de investigación.

## **5.2 Recomendaciones**

El análisis de la política a partir del enfoque cognitivo de políticas permite comprender la configuración del fenómeno de la discapacidad como una entidad observable y una estructura conceptual. Por ello, a partir del estudio realizado, es posible considerar en estudios posteriores factores relacionados con el referencial desde el paradigma sociocrítico para conocer la relevancia y efectos que deconstruyen las narrativas y el discurso descolonizador de la categoría como constructo social.

Dentro de las limitaciones en el análisis, se destaca que, a nivel metodológico, se identificaron actores en la configuración de la comunidad de política y el sistema decisonal. Sin embargo, esta representación, pese a la diversidad, no contempla otros actores que también han surgido y construido desde sus diferentes posturas en el campo de la discapacidad como constructo social. De igual manera, las tensiones existentes desde otros actores frente al paradigma sociocrítico y las variantes desde las epistemologías del sur en estudios de política pública en torno a la discapacidad y la educación en el marco de la inclusión son relevantes. Estas apuestas pueden llegar a ser transformadoras de los sistemas tradicionales de enseñanza.

Resulta de gran importancia continuar realizando estudios y análisis de política pública alrededor del fenómeno social de la discapacidad, ya que su construcción como campo de saber continúa resignificando los conceptos que definen la condición humana desde la diversidad, las relaciones sociales y las causas que generan la misma.

La consolidación del campo de saber desde los procesos investigativos aporta elementos cognitivos y normativos que logran transformaciones y reivindicaciones a nivel social, político y ético en el marco de las políticas públicas.

# A. Modelo–Guion de preguntas

## Entrevista semiestructurada

### Tema:

Análisis de la configuración de la política pública de la educación inclusiva de las personas con discapacidad en edad escolar en el sector educativo oficial de la ciudad de Bogotá, D.C., en una trayectoria de tiempo comprendida entre el año 2000 al 2018, el análisis implementa el postulado teórico de Bruno Jobert y Pierre Muller (2002) de la teoría de los referenciales.

**Tiempo Aproximado:** 1 Hora

**Dirigido a:** Sector Educativo/ Social /Académico

### Preguntas:

#### *Introducción*

- ✓ *Podría describir por favor su profesión y su rol a nivel laboral, académica o social en la actualidad.*

Categorías

Valores

1. ¿Describe en qué sector de la sociedad se ha desempeñado y, en qué momento comienza o se incrementa el interés por el tema de “la discapacidad”, así como su trayectoria en la participación, agencia, incidencia o rol activo desde su sector y representatividad en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad?
2. ¿Considera que la sociedad colombiana acepta la diversidad y/o las diferencias de las personas con discapacidad, es decir en que modelo o paradigma podría situar dicha percepción?

#### Normas

3. Desde su trayectoria en el sector educativo /social ¿Cuál fue según su criterio y / o conocimiento, las normas o políticas, hechos o momento (s) coyuntural(es) que lograron cambios significativos, conforme al reconocimiento y la atención educativa de las personas con discapacidad en el sector público/ oficial de la educación en sus niveles de educación formal como preescolar, educación básica y secundaria?
  - a. ¿Cuáles?
4. Desde su experiencia o trayectoria ¿Podría destacar algún actor/es que haya liderado e influido en la construcción de la normativa en el marco de los derechos de las personas con discapacidad en los últimos 20 años?

#### Algoritmos

5. ¿Considera que el acceso y la participación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el sector público / oficial de la educación garantiza sus derechos fundamentales y disminuyen las brechas o condiciones de desigualdad e inequidad que históricamente han sobrellevado? ¿Por qué?
6. ¿Considera que se debe replantear acciones frente a la manera en que se ha implementado u orientado los procesos de inclusión en las instituciones educativas distritales en el marco de la atención a personas con discapacidad? ¿Qué tipo de apoyos y ajustes hace falta?

#### Imágenes

7. ¿Cuál considera que es el mayor desafío de la sociedad para minimizar el rechazo, la discriminación o abandono de la población con discapacidad frente a los procesos de inclusión en los distintos sectores como el educativo, laboral?
8. Para finalizar, ¿Podría definir brevemente que representa la educación inclusiva como política pública en Colombia y el sistema educativo oficial?

## Bibliografía

- Abramo, L. (2019). La matriz de la desigualdad en América Latina.: Avances y desafíos de cara al futuro. In D. Filmus & L. Rosso (Eds.), *Las sendas abiertas en América Latina: Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (pp. 99–136). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmdr>
- Acosta, M. (2014). *Manos que comunican ciudadanía* [tesis de maestría] Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/51892>
- Acosta, O. (2006). *Análisis de las políticas de salud, vivienda y educación del nuevo plan de desarrollo de Bogotá*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/1174>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, (2016). *Plan Distrital de Desarrollo -Bogotá mejor para todos 2016 2020*. <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/bogota-mejor-todos>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, (1998). *Plan Sectorial de Educación 1998-2001*. <http://repositorios.educacionbogota.edu.co/handle/001/750>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, (2003). *Informe del cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo*. Bogotá. Creamos alternativas Ltda. [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2001\\_2004\\_bogotaparavivirtodosdelmismolado\\_c\\_informefina\\_0.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2001_2004_bogotaparavivirtodosdelmismolado_c_informefina_0.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Integración de escolares con Deficiencia Cognitiva y autismo. Integración al Aula Regular*. Serie: Culturas Escolares Incluyentes.

Secretaría de Educación. Alcaldía mayor de Bogotá.

<http://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/handle/001/1147>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Modalidad educativa de atención exclusiva para escolares con deficiencia cognitiva en Colegios Distritales*. Serie: Culturas Escolares Incluyentes. Secretaría de Educación. Alcaldía mayor de Bogotá

<http://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/handle/001/1150>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Decreto 470 de 2007. Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital*.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27092>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"*. Balance general 2008-2011. <https://encr.pw/5mC02>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Humana". Bases para el plan sectorial de la educación*.

<https://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED-%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Lineamiento de Política de Educación Inclusiva*.

<http://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/handle/001/756>

Armstrong, A., Spandagou, I., y Armstrong, D. (2009). *Inclusive education: International policy & practice*. Sage Publications

ASDOWN Colombia. (2023). *Nosotros*. <https://asdown.org/nosotros/>

Bermeo, J., Castro, L., y Ospina, S. (2017). *Implementación de la política pública de inclusión educativa desde su comprensión* [tesis de Maestría]. Universidad de Manizales. Manizales. <https://ridum.umanizales.edu.co/handle/20.500.12746/3459>

Booth, T. y Ainscow, M. (2002). *Index for inclusión. Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva*. Consorcio para la Educación Inclusiva.

<https://l1nq.com/VymVa>

- Brizuela, H. (2016). *Educación inclusiva: de la integración a la inclusión. Análisis teórico y orientaciones prácticas para la intervención* [tesis de pregrado] Universidad de Valladolid. España. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/19610>
- Cerón, E. (2015). *Educación inclusiva “Una mirada al modelo de gestión de la institución educativa departamental general Santander” Sede campestre* [tesis de Especialización] Universidad Libre. Bogotá. <https://core.ac.uk/reader/198440547>
- Chulia, E. (2013). A propósito de la reforma de los estados del bienestar. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 39, 41–48. <http://www.jstor.org/stable/23511914>
- Congreso de Colombia. (2007, 10 de julio). Ley 1145 de 2007: por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. DO: 46685. <https://l1nq.com/l3OOd>
- CONPES Social 166. (2013). *Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/166.pdf>
- Correa, L. y Rúa, J.C. (2018). La trampa de la educación especial: rodeos y laberintos jurisprudenciales para garantizar el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad. *Revista derecha del Estado*. 41 (1), 97–128. <https://doi.org/10.18601/01229893.n41.04>.
- Cruz, I., Duarte, C., Fernández, A., y García, S. (2013). Caracterización de investigaciones en discapacidad en Colombia 2005-2012. *Revista de la Facultad de Medicina*, 61(2), 101-109. <https://l1nq.com/jlUCI>
- DANE (2022). *Boletín de resultados de la Encuesta de Hogares (GEIH) sobre población en condición de discapacidad*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr\\_2022\\_nota\\_estadistica\\_estado%20actual\\_de\\_la\\_medicion\\_de\\_discapacidad\\_en%20Colombia\\_presentacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_estado%20actual_de_la_medicion_de_discapacidad_en%20Colombia_presentacion.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*.

*Cambio para construir la paz*. <https://11nq.com/1uJnZ>

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*.

*Hacia un estado comunitario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*.

*Estado comunitario: Desarrollo para todos*. <https://encr.pw/eYgE3>

Departamento Nacional de Planeación (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.

*Prosperidad para todos*. <https://11nq.com/s9L0I>

Departamento Nacional de Planeación (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.

*Todos por un nuevo país*. <https://encr.pw/BuZ4r>

FECODE. (2019). Educación Inclusiva una posición crítica. *Revista de educación y*

*cultura*, 131, 1–84. <https://11nq.com/elJgL>

FECODE. (2022). Políticas Públicas en Educación. *Revista educación y cultura*, 147, 1–

84. <https://encr.pw/Z50h6>

FSC. (2023). *La Fundación Saldarriaga Concha*. <https://www.saldarriagaconcha.org/>

Fundación Saldarriaga Concha y Laboratorio de Economía de la Educación-LEE de la

Pontificia Universidad Javeriana (2023). *La educación en Colombia para la*

*población con discapacidad: realidades y retos*. Bogotá.

<https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2023/03/2023-03-Marzo->

[EducacionCOParaPersonasConDiscapacidad RealidadesyRetos.pdf](https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2023/03/2023-03-Marzo-EducacionCOParaPersonasConDiscapacidad_RealidadesyRetos.pdf)

Gallo, C., Martínez, H., Másmela, J., Ospino, C., y Pinzón, E. (2018). *Un camino hacia el reconocimiento de las redes y colectivos de docentes de Bogotá D.C:*

*Lineamientos de política pública*. Instituto para la Investigación Educativa y el

Desarrollo Pedagógico - IDEP. <https://repositorio.idep.edu.co/handle/001/2256>

- Garavito, D. (2014). *La inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral colombiano, una acción conjunta* [tesis de maestría] Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/51854>
- Garzón, K. (2016). Apuesta política sobre discapacidad desde el discurso de niños y niñas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14 (2), pp. 1131-1144. <https://doi.org/10.11600/1692715x.14217030415>
- Hann, H. (1985). Towards a politics of disability: definitions, disciplines and policies. *The Social Science Journal*, 87 -105. <https://l1nq.com/9dqpK>
- INCI. (2023). *Acerca del INCI*. <https://www.inci.gov.co/>
- INSOR. (2023) *Acerca del INSOR*. <https://www.insor.gov.co/home/>
- Lasswell, D. (1956): *The Decision Process: Se-ven Categories of Functional Analysis*. *College of Business and Public Administration*. Ed. University of Maryland.
- Mara, P., Pérez, B., Yarza, A. (2021). *¿Quién es el sujeto de la discapacidad? Exploraciones, Configuraciones y Potencialidades*. Ed. CLACSO. <https://encr.pw/vLqYB>
- Mascareño, A., y Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión Aislamiento social, integración social, sociología, estructura social, política social. *Revista CEPAL*, 116, 131–146. <https://encr.pw/wVX3U>
- Mateus, D. (2016). *Apropiación de la política de inclusión por parte de los docentes de primer ciclo y su incidencia en los procesos pedagógicos de los estudiantes con discapacidad cognitiva en las aulas regulares del colegio Alfonso López Pumarejo* [tesis de Maestría] Universidad Libre. Bogotá. <https://hdl.handle.net/10901/9579>
- Meléndez, R. (2018). Educación inclusiva y discapacidad en Costa Rica: una perspectiva desde las políticas públicas. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*. 18 (2) 1-27. <https://doi.org/10.15517/aie.v18i2.33253>

Mellado, M., Chaucono, J., Hueche, M., y Aravena, O. (2016). Percepciones sobre la educación inclusiva del profesorado de una escuela con Programa de Integración Escolar. *Revista Educación*, 41(1), 119–132.

<https://doi.org/10.15517/revedu.v41i1.21597>

Meny, I. y Thoenig., J. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2012, 16 de octubre). *Resolución 3317 de 2012*.

Por medio del cual se reglamenta la elección y funcionamiento de los comités territoriales de discapacidad establecidos en la Ley 1145 de 2007.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49983>

Miñana, C., y Moreno, M. (2020). *Educación inclusiva: estado de la cuestión y balance analítico desde Colombia*. Ed. Universidad Nacional de Colombia.

Molina, R. (2006). *Hacia una educación con igualdad de oportunidades para personas con discapacidad*. *Rev Fac Med Univ Nac Colomb*, 54 (2), 148-154.

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/74807>

Mora, A. (2019). *La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social*. Ed. Universidad Nacional de Colombia.

Moreno, M. (2007). *Políticas y concepciones en discapacidad: un binomio por explorar*. Ed. Universidad Nacional de Colombia.

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/8076>

Moreno, M. (2010). *Infancia, Políticas y Discapacidad*. Ed. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7258>

Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

<https://www.refworld.org/es/leg/instcons/agonu/2006/es/131873>

- Organización Mundial de la Salud. (1994). *Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías*. OMS.
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Organización Mundial de la Salud.  
<https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241564182>
- Organización Mundial de la Salud. (2023). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>
- PAIIS UANDES. (2023). *Objetivo Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social - PAIIS*. <https://derecho.uniandes.edu.co/consultorio-juridico/clinicas-juridicas/paiis/>
- Peña, P., Calvo, A., y Gómez, E. (2020). *Modelos teóricos en discapacidad. Modelos teóricos para fisioterapia*. Ed. Universidad Santiago de Cali.  
<https://libros.usc.edu.co/index.php/usc/catalog/view/145/185/2628-1>
- Pérez, E. (2011). *Educación inclusiva y las comunidades de aprendizaje como alternativa a la escuela tradicional* [tesis de Maestría]. Universidad Complutense de Madrid. España. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/46457>
- Pérez, M., y Chhabra, G. (2019). Modelos teóricos de discapacidad: un seguimiento del desarrollo histórico del concepto de discapacidad en las últimas cinco décadas. *Revista Española de Discapacidad*, 7(1), 7–27. <https://11nq.com/bw9D3>
- Pinzón, C. (2012). Normal y anormal: discursos y prácticas de la segregación. *Polisemia*, 8(13), 86–93. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.polisemia.8.13.2012.86-93>
- Puello, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas interpelación politológica. *Ciencia política*, 2(3), 30-57. <https://encr.pw/Lxwcj>

- Quintanilla, L. (2014). *Un camino hacia la educación inclusiva: análisis de normatividad, definiciones y retos futuros* [tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/49657>
- Roe, E. (1994). Index. In *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke University Press.
- Romañach, J., y Lobato, M. (2005). Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano. *Foro de Vida Independiente*, 1-8 [http://forovidaindependiente.org/wp-content/uploads/diversidad\\_funcional.pdf](http://forovidaindependiente.org/wp-content/uploads/diversidad_funcional.pdf)
- Roth D. (2015). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública*, 1(1). <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2014.1903>
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67–91. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1943>
- Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Ed. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI.
- Roth, A., Gordillo, Á., González, N., y Suárez, E. (2019). *Análisis de la política pública de discapacidad de Bogotá (2007-2017): la implementación vista desde los actores institucionales, las personas con discapacidad y sus cuidadores*. Ed. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76693>
- Rubio, R. y Rosero, A., (2010). El Advocacy Coalition Framework de Paul A. Sabatier un marco de Análisis de Política Pública basado en coaliciones promotoras. En Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 183–212). Colombia. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI.

- Sabando, D. (2016). Inclusión educativa y rendimiento académico. Relación entre el Grado de Inclusión y el Rendimiento Académico en las Escuelas Públicas de Primaria de Cataluña [tesis doctoral]. Universidad de Barcelona. España.  
<https://www.tdx.cat/handle/10803/402901>
- Sabatier, P., y Jenkins, H. (1993). El estudio de los procesos de políticas públicas. En Lee, P., y Estés, C. *Salud de la Nación* (pp. 135-142). Institute for Health and Aging
- Sáenz, J. (2006). Desconfianza, civilidad y estética: Las prácticas estatales para formar a la población por fuera de la escuela en Bogotá (1994-2003). *Revista de Estudios Sociales* (23), 11-22. <https://doi.org/10.7440/res23.2006.01>
- Sánchez, N., Y Mora, C. (2015). *Educación inclusiva. Conceptos y rutas*. Editorial Javeriano. <https://doi.org/10.2307/j.ctvx077p7>
- Sanmiquel, L (2020). Los Estudios de la Discapacidad: una propuesta no individualizante para interrogar críticamente la producción en del cuerpo-sujeto discapacitado. *Papeles del CEIC*, vol. 2020/2, papel 231, 1-19.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7577617.pdf>
- Scheerenberger, R. C. (1984). *Historia del retraso mental*. Ed. Servicio Internacional de Información sobre subnormales.
- Secretaría de Integración Social. (2023). *Informe de Integración Social*.  
<https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/politicas-publicas/lidera-sdis/politica-publica-discapacidad-para-el-distrito-capital>
- Shakespeare, T. (2004). Social models of disability and other life strategies. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 8-21. DOI: 10.1080/15017410409512636
- Stein, M. A. (2007). Disability Human Rights. *California Law Review* 95, 75-121.  
<https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/264>

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, (33), 41–65.

<https://doi.org/10.17533/udea.espo.1942>

Torres, L., Carvajal, S., Álvarez, S., Duque, C., y Torres, V. (2023). *Orientaciones técnicas para el funcionamiento de las Redes de Apoyo Pedagógico*. Secretaría de Educación del Distrito.

<https://repositorios.educacionbogota.edu.co/handle/001/3663>

Turnbull, R. y Stowe, M. (2001). Five models for thinking about disability: Implications for Policy Responses. *Journal of Disability Policy Studies*, 12 (3), pp. 198-208.

Vásquez, D. (2015). Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile. *Educ. Educ. Vol. 18*, No. 1, 45-61. DOI: 10.5294/edu.2015.18.1.3

Vergara, J. (2002). Marco histórico de la educación especial. *Estudios Sobre Educación*, 2, 129-143. <https://doi.org/10.15581/004.2.25676>

Victoria, J. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. *Revista De Derecho De La UNED (RDUNED)*, (12).

<https://doi.org/10.5944/rduned.12.2013.11716>

Vite, M. (2007). La nueva desigualdad social. *Problemas de Desarrollo*, 38 (148), 41–68.

<https://encr.pw/ggXfd>

Waldschmidt, A. (2017). *Disability goes cultural: The Cultural Model of Disability as an Analytical Tool*, en Waldschmidt, A. et al. (eds.): *Culture-Theory-Disability: Encounters between Disability Studies and Cultural Studies*. Ed. Transcript Verlag.

World Bank (2011). *Education Sector Strategy 2020: Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington, D.C.: World Bank

Yarza, A., Sosa, L., y Pérez, B. (2019). *Estudios críticos en discapacidad. Una polifonía desde América Latina*. Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

<https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/06/GT-Estudios-criticos-discapacidad.pdf>

Zarnosa, J., (2010). Enfoques de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. En Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 167–182). Colombia. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI.