

Las políticas públicas de orden nacional y distrital de primera infancia, una mirada desde el enfoque de capacidades

Tatiana Sánchez Laverde¹, Lyda Ofir Murcia², Mónica Trujillo³, Tito Hernando Pérez P⁴

Recibido: 14-02-2016

Aceptado: 05-05-2016

RESUMEN

En este trabajo se abordará la contribución que ha tenido a la generación de capacidades de los niños y niñas, la implementación de las políticas públicas de orden Nacional y Distrital de primera infancia, en tres modalidades de educación inicial presentes en la localidad de San Cristóbal, Bogotá D.C., Colombia. Se identificaron en las políticas de atención integral a la primera infancia, los elementos del enfoque de desarrollo humano y capacidades, su implementación y el proceso de interacción entre los agentes educativos, los niños y las niñas; a través del método del estudio de caso, utilizando la revisión documental, observación, entrevista semiestructurada y taller investigativo como técnicas de investigación. Se evidenció que las políticas públicas tanto a nivel Nacional como Distrital, implícita y explícitamente, están constituidas desde un enfoque de desarrollo humano y capacidades, y su implementación en las tres modalidades presentan diferencias sustanciales, que conllevan a la privación del ejercicio de las capacidades en parte de la población infantil. Por lo expuesto, se concluye que es importante coordinarlo estipulado entre las políticas y su implementación, y fortalecer la sinergia entre la escuela, familia, sociedad y Estado en pro de la garantía y protección de los derechos de los niños y niñas.

Palabras clave: primera infancia, capacidades, derechos, educación inicial y políticas públicas.

1. Psicóloga, Universidad Católica de Colombia. Mg. en estudios y gestión del desarrollo. Unisalle.

2. Economista, Fundación Universidad los Libertadores; Espc. en formulación y evaluación social y económica de proyectos, de la Universidad Católica de Colombia. Mg. en estudios y gestión del desarrollo. Unisalle.

3. Psicóloga, Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD. Mg. en estudios y gestión del desarrollo. Unisalle.

4. Docente investigador Unisalle y USTA. Lic. Ciencias Sociales UPN, Estudios en Derecho UNAL, Análisis de Problemas Políticos y Relaciones Internacionales IAED, Mg. Docencia, Doctorando en Estudios Sociales de América Latina. Universidad Nacional de Córdoba Argentina (UNC).

Public policies of national and distrital order for children, a view from capabilities focus

ABSTRACT

This paper will do an approach on the contribution that has been done by the generation of capacities of children, the implementation of public policies in national and district's order on early childhood, in three modalities of initial education in the town of San Cristobal, Bogotá D.C., Colombia. In policies of integral attention to early childhood there was identified the elements of the approach in human development and capabilities, its implementation and the process of interaction between children and the educational agents; through case study, the use of the following instruments: documentary review, observation, semi-structured interview and investigative workshop. This work showed that public policies from national and district's order, implicit and explicit are made from a human development and it's capabilities, its implementation in three modalities present substantial differences, which leads to the deprivation of the exercise of capabilities in some children. Therefore, it is concluded that it is important to coordinate the stipulation between policies and their implementation, likewise, to strengthen the synergy between the family, the society and the State for the guarantee and protection of the rights of children.

Key words: early childhood, capacities, rights, early education and public policies.

Introducción

El desarrollo entendido desde una perspectiva humana en el que se considera, que es un proceso conducente a la ampliación de las oportunidades que disponen las personas, para gozar de una vida digna (Sen, 2000) o en palabras de Nussbaum (2014), la disposición de capacidades, entendidas como las libertades u oportunidades combinadas entre las facultades personales y el entorno político, social y económico en el que se desenvuelve la persona durante todo su ciclo vital, es decir, desde el momento mismo de la gestación hasta la muerte.

La primera infancia es considerada desde la gestación hasta los 6 años de edad, se reconoce como un período determinante en el desarrollo y futuro desempeño de los seres humanos, ya que allí se presenta el mayor desarrollo neuronal, físico, psicológico y emocional (Programa de las Naciones Unidas -PNUD, 2014); siendo las primeras bases para el aprendizaje, desarrollo de habilidades y capacidades, que se estimulan en interacción con su contexto social; es por esto, que la pobreza interfiere en el buen desarrollo; condiciones como la falta de dinero, la precariedad en la vivienda, la falta de servicios públicos, la desnutrición y la falta de oportunidades académicas, son un obstáculo para un óptimo ejercicio de habilidades y capacidades para la vida, que pueden afectar el desempeño en la edad adulta y perpetuar la vulnerabilidad de generación en generación (PNUD, 2014).

De acuerdo con Heckman (2011), la inversión en la primera infancia es la más rentable y efectiva que un país puede realizar, la cual contribuirá al desarrollo a un mediano y largo plazo, en la medida que favorece y maximiza las capacidades de los niños y niñas durante los primeros años de vida, las cuales se materializan en adultos que contribuyen al crecimiento económico de un Estado.

Los niños y niñas⁵ en Colombia se encuentran en alto grado de vulnerabilidad, así lo estableció la proyección del censo general DANE en el 2013 al considerar que 5.150.797 niños/as de 0 a 5 años, se encontraban en esta situación (Presidencia de la República, 2013); en relación a las condiciones económicas en las que viven estos niños/as, de acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015), el 27,8% de la población Colombiana se encuentra en condición de pobreza, y el 7,9% en pobreza extrema. En respuesta a estos indicadores, el gobierno Colombiano a partir del 2011, en el marco de la protección integral de los niños/as enmarcado en la ley 1098 de 2006, código de la infancia y la adolescencia, y demás leyes nacionales, diseña e implementa la política pública Nacional de atención integral a la primera Infancia, "De cero a siempre", y a nivel Distrital, la política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021.

En este escenario, en la investigación realizada, en el marco de la maestría de estudios y gestión del desarrollo de la Universidad de la Salle (Unisalle), Bogotá, Colombia; se plantea como objetivo general, analizar cómo ha contribuido a la generación de capacidades de los niños/as, la implementación de la política pública Nacional y Distrital en las diferentes

5. En adelante se hablará de niños/as para darle la connotación inclusiva del lenguaje a niños y niñas.

modalidades de atención en educación inicial del Distrito, en la localidad de San Cristóbal y como objetivos específicos se propuso: a) Identificar en las políticas y programas de atención integral a la primera infancia, los elementos del enfoque de desarrollo humano y la generación de capacidades; b) Comprender cómo se implementan las políticas públicas, desde un enfoque de capacidades, en la tres modalidades de educación inicial en la primera infancia; e c) Interpretar cómo se presenta el proceso de interacción entre los agentes educativos y los niños/as.

Para el desarrollo de esta investigación nos hemos propuesto realizar un estudio de caso de corte cualitativo, tendiente a conocer la realidad social desde los niños y niñas de 4 a 5 años de edad y agentes educativos de los jardines infantiles de las tres modalidades de educación inicial que están presentes en la localidad de San Cristóbal. Se evidenció que las políticas públicas tanto nacional como distrital, implícita y explícitamente están constituidas desde un enfoque de desarrollo humano y capacidades; y su implementación en las tres modalidades presenta diferencias sustanciales, que implica la privación en las capacidades de algunos niños/as. Por esto se concluye que existe el desafío de coordinar lo estipulado en las políticas y su implementación, y fortalecer la sinergia entre la escuela, familia, sociedad y Estado en pro de la garantía y protección de los derechos de los niños/as.

Referentes teóricos

La nueva óptica del desarrollo, visto desde una perspectiva humana y tomando las ideas de Amartya Sen (2004), el desarrollo humano, como enfoque, se ocupa del aumento de la riqueza de la vida humana, en lugar de la riqueza económica, desde un panorama de "enfoque de las capacidades" que consienten en ver al ser humano como un conjunto de "*haceres y seres*" los cuales permiten "*logros*".

Amartya Sen (2004) ve la vida humana como la combinación de varios funcionamientos, capacidades y libertades como la característica central de la vida, por lo que para él existe una estrecha relación entre la privación de capacidades individuales y la falta de renta, es decir, una renta baja puede ser una importante causa de analfabetismo y de la falta de salud, así como el hambre y la desnutrición, y a la inversa, una mejora de la educación y de la salud contribuye a ganar una renta más alta. Por esta

razón, reconoce la importancia de la educación como mecanismo para el desarrollo, afirmando que “Si continuamos dejando a gran parte de la población mundial fuera de la órbita de la educación, vamos a construir un mundo, no solo menos justo, sino también menos seguro”

Bajo esta misma línea, Martha Nussbaum (2012), le asigna la tarea al Estado y a las políticas públicas, proveer y garantizar las capacidades, las cuales considera como derechos fundamentales de cada persona, para lo cual, determina diez capacidades centrales, como umbral mínimo para garantizar la vida digna, la equidad y la justicia social. Las capacidades son: 1) Vida; 2) Salud física; 3) Integridad física; 4) Sentidos, imaginación y pensamiento; 5) Emociones; 6) Razón práctica; 7) Afiliación; 8) Otras especies; 9) Juego; y 10) Control sobre el entorno. Las capacidades tienen el valor en sí mismas, como ámbitos de libertad y elección, lo que se traduce en funcionamientos; en lo que respecta a los niños/as, para Nussbaum (2014) es ineludible garantizar las capacidades para el funcionamiento de estas, en la edad adulta.

La infancia se reconoce como un periodo determinante para el desarrollo del ser humano, sin embargo, a partir del siglo XIX se empezó a generar interés acerca de su bienestar, su cuidado, crianza, educación, y salud, se empezó a ver al niño como un hombre pequeño o un prospecto de hombre (Aries, 1986)). Posteriormente, en la década de 1930, en Colombia, con el surgimiento de los saberes modernos como: la biología, fisiología, medicina, psicología moderna, psiquiatría y pedagogía; se privilegió el estudio de la infancia, la que se empezó a considerar, como la etapa de mayor importancia para el ser humano (Sáenz, Saldarriaga & Ospina, 1997). A partir del siglo XX, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, reconoce al niño como un sujeto social de derechos, dándole así el estatus de personas y ciudadanos, lo que implica reconocer igualmente los derechos y obligaciones de todos los actores sociales, de igual forma lo hace objeto de políticas y programas sociales que influyan positivamente en la vida de la población infantil (Jaramillo, 2007).

Entender la primera infancia desde una perspectiva de derechos, es considerar al Estado como un agente garante de los derechos de los niños y las niñas por medio del diseño e implementación de políticas públicas; de acuerdo con el autor André-Noël Roth (2002), las políticas públicas son una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos.

Referentes legales

A los niños/as a partir del siglo XX, se les ha considerado como sujetos garantes de derechos, en este sentido, en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la declaración Universal de Derechos Humanos, por medio de la cual determina que “la infancia tiene derecho a cuidado y asistencia especial”(Art, 25). Posteriormente, en 1959, las Naciones Unidas proclama la declaración de los derechos del niño; en adelante, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, plantea de manera imperativa la obligación del Estado en la garantía de los derechos de los niños/as.

Siguiendo este camino, Colombia a partir de la Constitución política de 1991, en su artículo 44, reconoce que “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión” (p. 68). Para el año 2006, adopta la ley 1098, código de la infancia y la adolescencia, con el objetivo de brindar la garantía y protección integral de los niños/as y los adolescentes; a partir de este código, se reconoce la primera infancia, como la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad, desde la cual los niños/as son sujetos titulares de derechos.

A fin de materializar los derechos de los niños/as, desde el 2011 el gobierno Nacional, diseña e implementa la política pública de atención integral a la primera infancia “De cero a siempre” y desde el Distrito capital, se determina la política pública “Infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021”.

Apuesta metodológica

Esta investigación es de corte cualitativa, tendiente a recopilar las perspectivas, emociones, experiencias, significados y puntos de vista de los niños/as y agentes educativos que se ven diariamente inmersos en la implementación de las políticas públicas, tanto nacional como distrital. El estudio de caso como método de investigación cualitativo, en palabras de Stake (1998), es un estudio exhaustivo de la particularidad y de la

complejidad de un caso singular, como las política públicas y programas sociales, para llegar así a comprenderla en diferentes circunstancias y contextos en los que se ve involucrado.

Las perspectivas y experiencias recabadas de los niños/as y agentes educativos en los jardines infantiles y hogar comunitario de la localidad de San Cristóbal, se realizó a través de la revisión documental, observaciones, entrevistas semiestructuradas y talleres investigativos.

Revisión documental: se identificaron los elementos del enfoque de desarrollo humano y capacidades propuestos Nussbaum (2012), en las políticas públicas de primera infancia Nacional “De cero a siempre” y Distrital “Infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021”.

Observación: se realizaron dos visitas a tres modalidades de las ofertadas en educación inicial: Hogar comunitario Mis años Maravillosos del ICBF, Jardín infantil Público Villa de la Paz de la SDIS y el Jardín Infantil Privado Psicopedagógico Parque Mágico; la información recolectada en estas visitas se consignó en los diarios de campo previamente estructurados.

Entrevistas semiestructuradas: Se entrevistaron cinco agentes educativos de las tres modalidades de educación inicial abordados. El taller investigativo realizado con los treinta y un niños/as de 4 a 5 años de las tres modalidades de educación inicial, es la técnica proyectiva “Test de la familia”. Una vez recabada la información a través de las tres técnicas implementadas, se realiza una matriz de análisis, que recopila las perspectivas de los niños/as y agentes educativos desde la perspectiva de capacidades y se realiza una matriz por medio de la cual se compara la estructura, enfoque teórico y conceptual de la política pública nacional y distrital desde la óptica de desarrollo humano y capacidades.

Resultados

Los resultados obtenidos a través de la revisión documental, el trabajo de campo realizado y el análisis de la información recabada, se presentan a partir de cada uno de los objetivos específicos propuestos:

Las políticas públicas de primera infancia desde la óptica de desarrollo humano y capacidades

La política pública nacional “De cero a siempre”, es un “conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano, a través de un trabajo unificado e intersectorial, respetando los derechos de los niños y niñas para articular y promover los planes, programas y acciones que adelanta el país en favor de la atención integral a la primera infancia” (Presidencia de la república, 2011, p. 16), a través de la implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, RIA.

Esta política se encuentra estructurada de manera implícita desde un enfoque de desarrollo humano y capacidades; reflejado dentro de su estructura teórica y conceptual, que entrevé el concepto de desarrollo humano desde una perspectiva de ciclo vital, como un proceso dinámico, que inicia desde la concepción hasta la muerte y contempla aspectos biológicos, psicológicos, sociales, históricos y culturales, en el que el individuo cambia permanentemente y amplía sus capacidades, contribuyendo a la habilidad para tomar decisiones de forma autónoma, lo que genera condiciones favorables que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar general del ser humano.

Así mismo, concibe que este desarrollo desde el ciclo vital, favorece el desarrollo humano como lo propone Sen y Nussbaum, afirmando que este “tiende al desarrollo humano sostenible orientado a la satisfacción de las necesidades humanas y al fomento del crecimiento económico con equidad social, que brinde oportunidades a las personas para mejorar su calidad de vida” (p. 107)

A su vez, la política De cero a siempre”, entiende a los niños/as como “seres sociales, culturales, singulares y diversos, activos y capaces de construir su propia subjetividad y participativos” (p. 105), activos en su desarrollo, como ciudadanos/as que participan y hacen parte de la sociedad, como seres auténticos que poseen capacidades físicas, psicológicas y sociales, susceptibles a desarrollar y potencializar a lo largo de su vida, a través la interacción con su entorno individual, social y cultural; es decir, como sujetos de derechos, tal y como lo concibe Nussbaum.

Más aún, concibe que los niños/as desde el momento del nacimiento poseen capacidades físicas, psicológicas y sociales que se desarrollan a

través de la interacción del niño/a con los demás y su entorno; significa que la política nacional, entiende las capacidades desde el concepto básico de Nussbaum, de habilidades básicas o innatas.

Desde su estructura programática, se materializan acciones en pro de garantizar las capacidades combinadas como las propone Nussbaum; a través la RIA, determina acciones en pro de potencializar la capacidades con las que los niños/as nacen, a través los estructurantes de la atención integral: A) El cuidado y la crianza; B) La salud, alimentación y la nutrición; C) La educación inicial; D) La recreación y; E) El ejercicio de la ciudadanía y la participación; acordes con las diez capacidades centrales, que propone Nussbaum (2014), (Ver figura 1).

Figura 1. Relación de los estructurantes de la atención integral de la primera infancia, de la política "De cero a siempre" (2013), con las capacidades centrales de Nussbaum.

Estructurantes de la atención inicial	Capacidades (Nussbaum, 2014)
El cuidado y la crianza	Integridad física y emocional
Salud, alimentación y nutrición	Salud física
La educación inicial	Sentidos, imaginación y pensamiento
La recreación	Juego
El ejercicio de la ciudadanía y participación	Afiliación

VIDA

Fuente. Elaboración propia (2016)

Estas acciones están determinadas de acuerdo a las características de los niños/as de los grupos de edad: pre concepción, gestación, nacimiento al primer mes, primer mes a tres años y tres a seis años, que son ejecutadas en los entornos hogar, salud, educación y espacio público; lo que implica, que sea imperativo por parte del Estado facilitar el acceso y articulación entre los actores que componen los cuatro entornos, para la garantía y goce de los derechos de los niño/as; es decir, que las capacidades individuales de los pequeños coadyuven con las posibilidades que le proveen los cuatro entornos, en palabras de Nussbaum, capacidades combinadas.

En lo que se refiere a "la política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021", política pública distrital, su estructura teórica, conceptual y

programática está claramente orientada desde el enfoque de desarrollo humano y capacidades propuesto por Sen y Nussbaum, un ejemplo claro de esto, es el objetivo general propuesto desde la política Distrital, "Lograr que los niños y niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollen sus potenciales, capacidades y oportunidades, en ejercicio de sus derechos" (p. 88).

Su objetivo está encaminado hacia el desarrollo de las potencialidades, capacidades y oportunidades de los niños/as, lo que va de la mano con el concepto de desarrollo humano considerado desde la política distrital, "como el proceso de ampliación de las opciones de las personas, mediante el fortalecimiento de sus capacidades y la consolidación de sus libertades. Las capacidades incluyen desde disfrutar de una larga vida y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta la libertad política, económica y social, participar en la vida de la sociedad, tener la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo, vivir con dignidad y disfrutar de la garantía de los derechos humanos" (p. 27-28).

Así mismo, la política pública distrital comprende el desarrollo como el ejercicio responsable de los derechos, lo que implica el despliegue de las capacidades de las personas para hacerse corresponsables, por ende, cuando se refiere a las capacidades "no se trata únicamente de que tengan las condiciones materiales para su desarrollo sino también que tengan la posibilidad de ser activos y partícipes en el disfrute de las mismas, de modo que puedan desarrollarse integralmente y ejercer sus derechos responsablemente" (p.28).

En otras palabras, las capacidades durante la primera infancia implican que los niños y las niñas cuenten con ciertas condiciones de acceso a bienes y servicios para que puedan ser elegidas por ellos/as, estas condiciones influyen en el desarrollo de las personas, por tal razón la política Distrital considera que no deberían depender del azar ni de sus esfuerzos, tal y como lo reconoce Nussbaum; quien considera que las 10 capacidades propuestas por ella y retomadas en la política, son condiciones mínimas que debe proveer el Estado para la calidad de vida de sus individuos y del mismo Estado.

Desde su estructura programática, esta política está cimentada en tres ejes, desde los cuales entrevé, en lo estipulado en los componentes del eje N°. 1, la relación existente entre derechos y capacidades (Ver figura

2), tal y como lo refiere Nussbaum; vislumbra la contribución al desarrollo de los niños/as garantizando el goce efectivo de sus derechos y señala la importancia de generar contextos saludables desde todas las instancias en pro del desarrollo de los niños/as, lo que en términos de Nussbaum contribuye a las facultades políticas, económicas y sociales necesarias para el ejercicio de las capacidades combinadas.

Figura 2. Relación eje No 1, Política Pública Distrital (2011), con las capacidades centrales de Nussbaum.

Eje No 1 Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena	Capacidades (Nussbaum, 2014)
Ciudad, familias y ambientes seguros	Integridad física
Igualdad de oportunidades para vivir la identidad de género	
Sexualidad y recreación de la vida	Salud física
Alimentación nutritiva	
Creciendo saludables	
Educación para disfrutar y aprender	Sentidos, imaginación y pensamiento, juego
Expresión auténtica desde el disfrute del patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte	
Participación con incidencia	Afiliación
Felices de ser quienes son	Emociones

VIDAY JUEGO

Fuente. Elaboración propia (2016)

Políticas públicas de primera infancia y su materialización en las modalidades de atención a niños y niñas.

Las agentes educativas, en el contexto de los jardines infantiles y/o hogares comunitarios, se convierten en las personas encargadas de materializar lo estipulado en las políticas públicas de orden nacional y distrital, las cuales tienen como objetivo la garantía de los derechos de los niños/as, siendo este, después del entorno familiar, uno de los ambientes más importantes para el desarrollo integral de los niños/as.

El entorno educativo durante esta etapa, se convierte en lo que coloquialmente llamamos “el segundo hogar” de los niños/as, y las agentes educativas desempeñan el papel de segundos cuidadores,

sabiendo que, los niños/as permanecen inmersos en este entorno, en jornadas extensas durante 5 días de la semana y dependen de su cuidado y protección. Por esta razón, las/os agentes educativos tienen bajo su responsabilidad la contribución y garantía de los derechos de estos pequeños/as, aunado con la familia; en otras palabras, el jardín infantil y/o hogar comunitario son contextos de desarrollo secundario encargados de garantizar y potencializar la apropiación de las capacidades.

En consideración con lo anterior, desde las tres modalidades de atención integral abordadas en esta investigación, las agentes educativas, en diferente medida, realizan acciones enfocadas a la garantía de las seis capacidades principalmente (vida, salud física, integridad física, sentidos, imaginación y pensamiento; emociones y juego), encontrando así diferencias sustanciales en el aporte de las mismas, para el desarrollo de los niños/as.

En el jardín infantil SDIS, para el caso en estudio, las educadoras en su mayoría, habitan en las cercanías del jardín, lo que permite conocer el contexto social y familiar en el que se desenvuelven los niños/as, realizan su trabajo durante un período por lo menos de un año, lo que posibilita la creación de vínculos afectivos, que favorece: el proceso enseñanza-aprendizaje, y les permite conocer al niño/a y poder identificar sus cambios conductuales, que son síntomas de problemas emocionales o algún tipo de violencia.

En situaciones de presunta vulneración de derechos o inobservancia, las agentes educativas realizan acompañamiento en el ámbito familiar o los remiten a los entes competentes según lo amerite el caso, con el fin de proporcionar la protección de los derechos de los niños/as.

Por lo que se refiere a las capacidades, en las que esta modalidad realiza su aporte, se evidencia que este espacio se convierte en protector y garante de los derechos de los niños y las niñas, que se encuentran en medio de un contexto caracterizado por carencias económicas y violencias. Primero, aporta a la reducción de la inequidad social, en la medida que brinda una atención integral de forma gratuita a población vulnerable; segundo, en la garantía de la salud física, realiza campañas de promoción y prevención en articulación con el hospital local, cuentan con redes de apoyo y equipos multidisciplinares, desarrolla un trabajo de sensibilización y formación con los padres de familia, para

asegurar la salud mancomunadamente y poseen minutas que permiten garantizar por lo menos el 70% del valor nutricional que requieren los niños/as.

Tercero, acceden a las rutas de prevención y violencia para proteger la integridad física de los niños/as; cuarto, para desarrollar y fortalecer la capacidad sentidos imaginación y pensamiento, cuentan con planeadores para la realización de actividades acorde a su edad y etapa de desarrollo, con instrumentos y elementos que permiten la exploración y formación de las capacidades e intereses de los niños/as, con un educadora permanente durante la jornada para cada grupo pedagógico de niños/as, lo que favorece la creación de vínculos afectivos y por ende el aprendizaje.

Quinto, para el desarrollo emocional y psicoafectivo, cuentan con una profesional que realiza apoyo psicológico para los procesos de duelo y demás problemáticas que lo requieran, el eje central del currículo son las emociones, por lo tanto, se desarrollan en todas las actividades cotidianas, fomentando así la inteligencia emocional; y sexto, el juego lo comprenden como el núcleo del desarrollo en la primera infancia, las actividades pedagógicas las realizan a través del juego, se tiene en cuenta los gustos e intereses de los niños/as, se favorece la libre expresión, se permiten llevar juguetes y se habilitan espacios de juego libre.

A pesar de los esfuerzos aunados, se presentan obstáculos a subsanar para brindar una atención integral, como lo es la carencia de espacios físicos adecuados, para la ejecución de actividades encaminadas a favorecer unas capacidades tan importantes y transversales como lo son el juego, las emociones y los sentidos, la imaginación y el pensamiento; así mismo, la deficiente articulación y compromiso de algunos padres de familia hacia el desarrollo y derechos de los niños/as.

El jardín infantil privado, es una institución familiar, por lo que se refleja un trabajo en equipo, se preocupan por el aspecto físico del jardín y la atención brindada a los niños/as; las educadoras también viven cerca al jardín infantil, lo que les permite conocer las dinámicas del entorno social y familiar. La jornada del jardín es en la mañana, y brindan una jornada adicional en las tardes, donde los niños/as refuerzan el inglés o las tareas, apoyando a los padres con el cuidado de sus hijos, mientras ellos/as trabajan.

Dicho lo anterior, en cuanto a su aporte a las seis capacidades abordadas, este jardín infantil se convierte en un espacio protector y garante de los derechos de los niños/as, primero, cuenta con las rutas de prevención y violencia para garantizar la integridad física de los niños/as; segundo, poseen planeadores para el desarrollo de actividades que favorecen la potencialización de los sentidos, la imaginación y el pensamiento, acordes a su edad y etapa de desarrollo; además, tienen instrumentos y elementos que permiten la exploración y formación de las capacidades, y disfrutan del apoyo profesional de una educadora durante toda jornada para cada nivel pedagógico, lo que favorece la creación de vínculos afectivos y por ende el aprendizaje.

Tercero, el jardín infantil les brinda acompañamiento profesional de una psicorientadora para la resolución a las problemáticas de los niños/as y la formación en inteligencia emocional; y cuarto, las actividades pedagógicas se realizan a través del juego, que favorece: el desarrollo de capacidades como las emociones, sentidos, imaginación y pensamiento, se involucren los gustos e intereses de los niños/as, se permita la libre expresión y se habiliten espacios de juego libre.

No obstante el trabajo realizado desde esta modalidad, se evidencian obstáculos en la atención integral, como lo es la infraestructura física, la cual no favorece el desarrollo de capacidades tan importantes y transversales como lo son el juego, y sentidos imaginación y pensamiento; en cuanto a salud física, los padres de familia son responsables al 100% de la alimentación de sus hijos/as, quienes realizan un gran esfuerzo por brindarles los nutrientes necesarios; sin embargo, por carencias económicas, tiempo o desconocimiento no se logra este objetivo; por otra parte, se evidencia falta de corresponsabilidad y articulación con los entes competentes para garantizar la salud de los niños/as.

En el hogar comunitario ICBF, la atención la brinda la “madre comunitaria” en un espacio adecuado en su vivienda, lo que permite que las familias de los niños/as que asisten sean vecinos, lo que desencadena lazos afectivos, además de conocer y compartir el contexto familiar y social.

En relación con el desarrollo de las capacidades, este espacio se convierte en un ambiente protector y garante de los derechos de los niños/as, los cuales están inmersos en un contexto de pobreza y violencias; primero, cuentan con minutas nutricionales para garantizar su alimentación

adecuada; segundo, tienen acceso a las rutas de prevención y atención a violencias según lo amerite el caso; tercero, se favorece la interacción entre los niños/a para el juego libre y el aprendizaje a través de actividades recreativas; y cuarto, se presenta un lazo afectivo más estrecho entre la madre comunitaria, el niño/a y la familia.

Ahora bien, aunque la madre comunitaria realiza un esfuerzo por brindarles una calidad de vida a los niños/as, cuenta con dificultades como: primero, la infraestructura física no favorece el desarrollo de capacidades tan importantes y transversales como lo son el juego y sentidos imaginación y pensamiento; segundo, en cuanto a la salud física, se evidencia falta de información y articulación con los entes competentes para garantizar la salud, a pesar de contar con minutas, supervisadas por nutricionistas, los alimentos suministrados por el ICBF no son la cantidad suficiente para garantizar la alimentación que deben recibir los niños /as, lo que implica que la madre comunitaria deba invertir parte de sus recursos para complementar.

Tercero, el tiempo que la madre comunitaria dedica a los niños/as no es suficiente para el desarrollo de las actividades que promuevan los sentidos, la imaginación y el pensamiento, no cuenta con niveles pedagógicos, es por esto, que todos los niños/as realizan las mismas actividades independientemente de su edad y nivel de desarrollo, no poseen los elementos básicos y necesarios para el desarrollo de las actividades planteadas; cuarto, no se realiza acompañamiento profesional, ni formación en inteligencia emocional con los niños/as; y quinto, se observa en ocasiones falencia en la corresponsabilidad entre padres y madre comunitaria.

Conclusiones y recordaciones

A la luz de los resultados obtenidos en el proceso de investigación, realizado a través del estudio de caso y de los análisis elaborados, con el fin de comprender cómo ha contribuido a la generación de capacidades de los niños/as, la implementación de las políticas públicas Nacional y Distrital en las diferentes modalidades de atención en educación inicial en la localidad de San Cristóbal, Bogotá D.C., se desprendieron significativas consideraciones:

Primero, la política pública Nacional “De cero a siempre”, se encuentra estructurada de manera implícita desde un enfoque de desarrollo humano y capacidades; reflejado dentro de su estructura teórica y conceptual, que entrevé el concepto de desarrollo humano desde una perspectiva de ciclo vital, y favorece el desarrollo humano como lo propone Sen y Nussbaum; entiende las capacidades desde un concepto básico de habilidades innatas; y desde su estructura programática, a través de la RIA, materializa acciones en pro de garantizar las capacidades combinadas como las propone Nussbaum. Por su parte, la política pública Distrital está explícitamente formulada desde este mismo enfoque, evidenciado desde la construcción del objetivo, el concepto de desarrollo humano y capacidades expuesto, y desde los tres ejes propuestos en su estructura programática.

Razón por la que se considera que la política pública Nacional al ser macro, se convierte en un lineamiento para los territorios, por lo que resulta importante que ésta contemple de manera más explícita el enfoque de desarrollo humano y capacidades, considerando que al proveer capacidades, oportunidades y libertades a los niños/as se garantiza el mejoramiento a la calidad de vida y el capital humano, lo que contribuye al crecimiento económico del país, tal y como lo plantea Sen y Nussbaum.

Segundo, las políticas públicas de orden Nacional y Distrital, contemplan en su estructura el entorno educativo, como un contexto relevante en el desarrollo, en el que las agentes educativas, son las personas encargadas de materializar las acciones encaminadas a la garantía y protección de los derechos de los niños/as y sus capacidades, a través de la interacción y procesos formativos realizados a diario; a pesar que las políticas son diseñadas para implementarse en pro de la primera infancia, en las modalidades de educación inicial, sin divergencia alguna; en el trabajo de campo realizado, se evidencian diferencias significativas en su implementación.

De las tres modalidades, el jardín infantil SDIS, es el que provee las mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo de las capacidades y la equidad social, en la medida que brinda una atención gratuita, cuenta con profesionales capacitados, redes de apoyo y equipo profesional multidisciplinario. El jardín infantil privado, realiza un trabajo importante en pro de las capacidades, con la salvedad que la vinculación y atención está sujeta a la capacidad económica de los padres y cumple una función formativa desde su estructura legal, lo que dificulta cobijar

capacidades como la salud física. Por su lado, el hogar comunitario ICBF, presenta mayores carencias en cuanto al espacio físico, personal encargado, materiales disponibles y articulación con las redes de apoyo; lo que obstaculiza el desarrollo de las capacidades de los niños/as.

De donde se infiere que, la desigualdad evidenciada en estos escenarios, en cuanto a la garantía equitativa de las capacidades para todos los niños/as desencadena una inequidad o injusticia social, que para Nussbaum es la no garantía ecuánime de las diez capacidades centrales; esta injusticia social es la causa y la consecuencia de la privación de las capacidades y falta de ingresos, los cuales están interconectados, tal y como lo concibe Sen; es de recordar, que hoy por hoy, Colombia y Bogotá presentan un índice de desigualdad significativo, reflejado a través del coeficiente de Gini que corresponde al 0,522% y 0,498% respectivamente. De ahí que, el panorama que hoy se presenta en la garantía de las capacidades de los niños/as en la primera infancia, conlleva a que se mantenga o perpetúe la desigualdad social y persista el círculo de la pobreza.

Tercero, se presenta una deficiencia en la coherencia entre lo estipulado desde las políticas públicas de orden Nacional y Distrital y su implementación, de acuerdo a lo evidenciado en el entorno educativo, desde las tres modalidades abordadas; de igual forma, la interacción y trabajo mancomunado entre el entorno educativo y hogar, es débil para la garantía de los derechos y/o capacidades de los niños/as. Así mismo, se refleja un desconocimiento y/o falta de articulación con las redes existentes, sabiendo que desde las políticas se plantean acciones conjuntas entre los diferentes entornos (educativo, hogar, salud y espacio público), pero en su ejecución se desarrollan de manera independiente.

A partir de esto, se considera imperativo para la efectiva materialización de las políticas públicas: a) Fortalecer el proceso de seguimiento y control a lo planteado desde las políticas públicas, con el fin de garantizar su óptimo cumplimiento desde todas las modalidades de educación inicial, para garantizar una equidad de oportunidades, capacidades y libertades para todos los niños/as; b) Robustecer la articulación entre las diferentes redes, entornos y entidades involucradas, a fin de garantizar, proteger y restituir los derechos de los niños/as, tal y como lo consideran las políticas públicas; por lo que es relevante, c) Consolidar un sistema de información integrado que permita hacer seguimiento longitudinal al proceso de desarrollo de los niños/as, que dé cuenta, de la ejecución

y acciones realizadas desde cada uno de los agentes involucrados, y permita generar diagnósticos integrales para la efectiva formulación, diseño, seguimiento y evaluación a las políticas públicas.

d) Fortalecer la relación existente entre padres y/o madres y las agentes educativas, reiterando su corresponsabilidad como principales cuidadores de los niños/as, por lo que es importante, que se vincule a los padres y/o madres en el proceso formativo de los niños/as y se fortalezcan las capacidades de los padres para que se realice un trabajo mancomunado; e) Responsabilizar a los padres y/o madres en el desarrollo integral de sus hijos/as, siendo críticos y partícipes en lo que se plantea y realiza desde los jardines infantiles y/o hogares comunitarios; f) Capacitar y formar a los/as agentes educativos, especialmente a las madres comunitarias; g) Brindar garantías laborales a las/os agentes educativos que motive su trabajo, no se puede olvidar que los países de mejores registros en los niveles educativos de su sociedades son los que más invierten en los primeros años de formación de niños y niñas; h) Realizar apoyo, seguimiento y control a la calidad en la atención brindada a los niños/as desde cada una de las modalidades de educación inicial; i) Proveer la infraestructura física, materiales y elementos necesarios para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los niños/as y la garantía plena de sus derechos.

Finalmente, se deben generar acciones desde el orden Nacional y Distrital para mejorar la condiciones contextuales que favorezcan y potencialicen el desarrollo de los niños/as; es de aclarar, que estas medidas son a largo plazo y están sujetas a la situación económica, política y social del país, sin que ello implique bajar los niveles de atención que tiene por lo menos la infancia de Bogotá.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). *La política de Infancia y adolescencia de Bogotá 2011-2021*. Recuperado de <http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/POLITICA%20DE%20INFANCIA%20Y%20ADOLESCENCIA%20TODO.pdf>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1959). *Declaración de los Derechos del niños*. Recuperado de <http://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2013/09/Declaración-de-los-Derechos-del-Niño1.pdf>.

Congreso de la República (2006). Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2016). Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015).

Heckman, James. (2011). The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education. *American Educator*. Recuperado de <https://www.aft.org/sites/default/files/periodicals/Heckman.pdf>

Jaramillo, L. (2007). Concepciones de Infancia, *Revista del Instituto de Estudios Superiores en Educación Universidad del Norte*. 8. Recuperado de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/zona/article/viewfile/1687/1096>

Nussbaum, M., (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Paidós. Barcelona.

Philippe Ariés. (1986) Estudios la Infancia, *Revista de Educación*. 281: 5-17. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/1973>

Presidencia de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia

Presidencia de la República (2010). Cartilla *De cero a siempre*. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/quienessomos/Documents/Cartilla-cerosiempre-Prosperidad-Primera-Infancia.pdf>

Presidencia de la República (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia fundamentos políticos, técnicos y de gestión*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

Roth, André-Noël (2002:27) *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Editorial Aurora. Recuperado de https://www.academia.edu/958807/Pol%C3%adticas_p%C3%bablicas_formulaci%C3%b3n_implementaci%C3%b3n_y_evaluaci%C3%b3n_Cap%C3%adtulos_1-4

Sáenz Javier; Saldarriaga, Oscar & Ospina, Armando (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Volumen 2. Bogotá. Ediciones foro nacional por Colombia, Ediciones Uniandes y Editorial Universidad de Antioquia.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá. Editorial Planeta S.A.

Stake. R.E. (1998). *Investigación con estudio de caso*. Ediciones Morata, S.L. Madrid.

UNICEF (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>