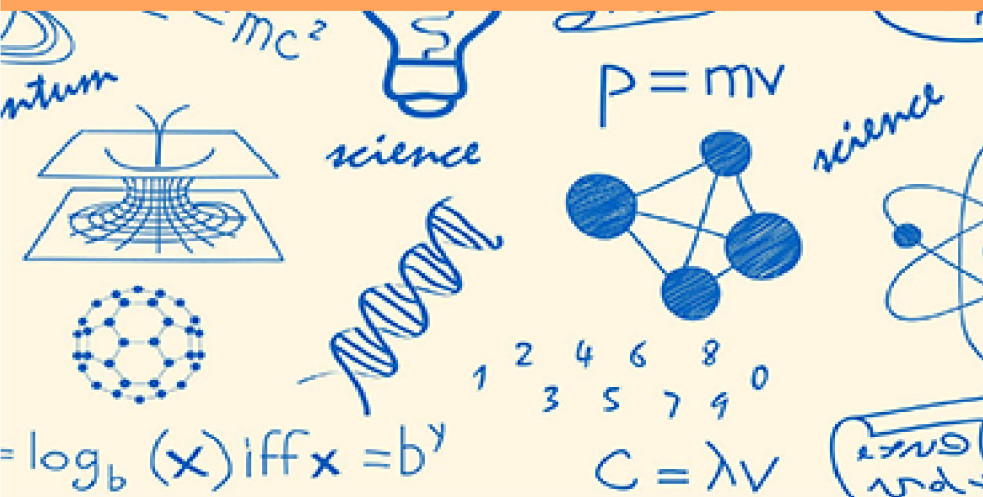


Análisis de la política pública de educación inicial en Colombia y Bogotá

Melisa López Hernández

Colección La Educación al Derecho Vol.6



Análisis de la política pública de educación inicial en Colombia y Bogotá

Análisis de la política pública de educación inicial en Colombia y Bogotá

Melisa López Hernández¹

¹ Doctora en Derecho Público, Université de Grenoble Alpes, Francia.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

EDUCACIÓN

Claudia López Hernández (Alcaldesa)

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIÓN INICIAL EN COLOMBIA Y BOGOTÁ

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autores

Melisa López Hernández

© IDEP

Director General: Alexander Rubio Álvarez

Subdirector Administrativo, financiero y de control disciplinario: Camilo Andrés Blanco López

Jefe Oficina Asesora Jurídica: Juan Manuel Ramírez Montes

Coordinación Editorial: Diana María Prada Romero

ISBN digital: 978-958-5584-89-1

Título de la serie: Colección La Educación al Derecho

Director Académico Colección: Camilo Andrés Blanco López

Publicación como resultado del desarrollo de la agenda de investigación: cerrando brechas (estrategia no 02) y de las actividades del grupo de investigación “La Educación al Derecho” avalado por el IDEP ante el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

Avenida calle 26 No. 69D – 91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial

Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. www.idep.edu.co – idep@idep.edu.co

Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia

Año 2020

Tabla de Contenido

Índie de Tablas.....	6
Índice de Gráficos.....	7
Prólogo.....	8
Introducción.....	10
1. La importancia de la primera infancia y de la educación inicial en las políticas públicas.....	12
2. La política pública del nivel nacional: de la educación preescolar a la atención integral a la primera infancia.....	22
3. La educación inicial en Bogotá D.C.: un buen modelo de políticas y de regulación normativa.....	34
4. Las falencias de la política pública de la educación inicial en Colombia.....	44
Referencias Bibliográficas.....	59

Índice de Tablas

Tabla 1. Actores nacionales en la gestión de la EIAIPI (educación inicial y atención integral a la primera infancia).....	29
Tabla 2. Evolución de la matrícula oficial 2011-2019	33

Índice de Figuras

Figura 1. Periodos sensibles en el desarrollo temprano del cerebro. Fuente: Council for Early Child Development 2010, Bernal y Camacho, 2012.	16
Figura 2. Tasa de retorno de la inversión en capital humano. Fuente: Carneiro, H. Human Capital Policy, 2003. Citado en: Conpes 109, 2004, p. 4.	19
Figura 3. Tipos de prestación de EIAIPI en Colombia. Fuente: revisión de políticas nacionales de educación en Colombia. OCDE, 2016.	30
Figura 4. Matrícula sector oficial 2011-2019. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos abiertos del MEN.	33
Figura 5. Recursos en educación 2002-2019, como porcentaje del SGP total. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SICODIS, DNP.	50
Figura 6. Población de 0 a 5 años a nivel nacional 2010-2030. Fuente: Proyecciones de Población DANE, 2018.	51
Figura 7. Población de 0 a 5 años Bogotá 2010-2030. Fuente: Proyecciones de Población DANE, 2018.	52
Figura 8. Descripción socioeconómica de hogares con niños menores de 5 años. Fuente: Bernal, 2014.	54
Figura 9. Servicios de la EIAIPI e índices de pobreza por departamento (2013) Fuente: DANE, 2015.	56

En 2020 el grupo de investigación vinculado al IDEP “La Educación al Derecho”, generó una serie de investigaciones que desde sus tres líneas de trabajo (jurídica-normativa, análisis de políticas públicas educativas y estudios cuantitativos y de financiación de la educación) abordaron temas actuales sobre la garantía del derecho a la educación.

La colección *La Educación al Derecho* es el resultado de dicho análisis investigativo que, desde la perspectiva del Derecho, busca contribuir al estudio, valoración y evaluación de las políticas públicas que intervienen en la gestión del servicio público de la educación en Colombia, esto con el objeto de construir herramientas que permitan trabajar conjuntamente con los actores del campo educativo en pro de la calidad, transparencia, garantía y efectividad del servicio.

En ese sentido, las observaciones recogidas en los diferentes temas que componen la colección pretenden brindar al lector un visión holística en torno al eje que motiva la investigación *¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho que debe ser protegido y garantizado?*

Concebida como práctica y proceso, la educación requiere de un continuo ejercicio de reflexión enfocado hacia el fortalecimiento y cualificación de su servicio, partiendo del principio fundamental de la doctrina de protección integral. Para ello, es necesario que los diferentes actores que participan en la construcción del sistema educativo en el país, establezcan un diálogo participativo que permita la cooperación entre pares de forma periódica, autónoma y crítica, propendiendo el alcance de los objetivos propuestos en términos de garantía, inclusión y calidad.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado por el grupo de investigación *La Educación al Derecho*, recogido en las líneas de esta colección, busca crear un puente de comunicación efectiva que permita conocer el engranaje que sustenta el sistema educativo, a través del cual interactúan los conocimientos, las metodologías y las prácticas de quienes lo componen administrativa, académica y financieramente, con el objeto de cerrar las brechas de inequidad y transformar la realidad de las futuras generaciones.

La colección mencionada previamente se enriquece entonces con 9 títulos que responden al análisis jurídico, de política pública y de financiación, aquí presentamos al lector el Vol. 6 enfocado en el análisis de política pública.

Camilo Blanco López

De acuerdo con Amartya Sen (2000), el desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. En ese entendido, las opciones esenciales son poder tener una larga y saludable vida, poder adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. De esta manera, el mejoramiento de las condiciones de vida, la realización de una justicia social, la ampliación de las oportunidades, son determinantes en la definición de sociedades más justas, en donde el bienestar de las personas sea el objetivo final del modelo de desarrollo (Conpes, 2007).

En la teoría de Sen, la educación es una capacidad esencial. No saber leer, escribir, contar o comunicarse resulta ser una gran privación y constituye un caso extremo de inseguridad, pues el individuo tiene la certeza de la privación y la ausencia de cualquier posibilidad de evitar eso (Sen, 2003). Al contrario, cuando un país, aun con una renta baja, logra que todos sus ciudadanos accedan a la educación y a la asistencia sanitaria, puede tener muy buenos resultados en cuanto a la longevidad y calidad de vida de toda la población (London y Formichella, 2006)

En ese sentido la educación cumple un rol fundamental para disminuir las brechas de desigualdad en una sociedad y para garantizar un mejor desarrollo humano. La primera infancia es entonces el sujeto privilegiado de las políticas públicas en esta área, pues es un momento determinante en el desarrollo del cerebro y de las capacidades futuras.

En las páginas siguientes, se analizará la importancia de la atención y de la educación en los primeros años de vida de

la persona humana (I), a partir de lo cual será posible ver cómo se ha desarrollado la política pública en materia de educación inicial en Colombia (II) y en Bogotá (III). Dicho análisis conducirá finalmente a identificar las principales falencias de la política y de su ejecución en el territorio nacional (IV)

1. La importancia de la primera infancia y de la educación inicial en las políticas públicas

Según el último informe mundial de seguimiento a la educación de la UNESCO, los niños de tres a cuatro años que pertenecen a hogares ricos tienen casi seis veces más posibilidades de asistir a un programa de educación para la primera infancia, que aquellos que hacen parte de los hogares más pobres (Unesco, 2016).² Así mismo, se estima que al menos 200 millones de niños de los países en vía de desarrollo no pueden alcanzar su máximo potencial (Irwin, L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007, p.5).

Esta situación parece no ir de la mano con los recientes estudios de la neurociencia y de la psicología, donde se considera que los primeros años de vida del ser humano son determinantes en su futuro crecimiento. La primera infancia es entonces, considerada como la etapa más importante del desarrollo en la vida de una persona. Y en ese sentido, todas las experiencias y aprendizajes experimentados durante este período marcarán en buena medida el resto de la vida (Fandiño y Reyes, 2012).

En el informe final “*Le développement de la petite enfance: un puissant égalisateur*” de la OMS, se definió la primera infancia como el periodo que transcurre entre la etapa prenatal y la edad de los ocho años. Lo que viven los niños durante esos primeros años, sirve de piedra angular por el resto de su vida. Esto se explica por el hecho que en el desarrollo de la primera infancia -los aspectos físicos, sociales, emocionales, del lenguaje y cognitivos- ejercen una gran influencia sobre el aprendizaje de base, el éxito escolar, la participación económica, la ciudadanía y la salud (Irwin L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007).

² Citado por: Irwin, L., Siddiqi, A y Hertzman, C. *Le développement de la petite enfance: un puissant égalisateur. Rapport final. Commission de déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé*, Juin 2007.

De acuerdo con Piaget (1982), cualquier esfuerzo educativo que no comprenda al niño de cero a cinco años, será estéril.³ En ese mismo sentido, desde la psiquiatría infantil se considera que el niño no solo requiere de una alimentación adecuada para su desarrollo físico, sino que también es necesaria la estimulación adecuada de su inteligencia y de su personalidad (Cortés, 2017, p. 10).

Igualmente, Bernal y Camacho (2012), mencionan que la capacidad de los seres humanos para aprender durante la primera infancia ocupa un lugar determinante, y que al igual que las habilidades básicas, esta capacidad es mucho más maleable que en los años posteriores. El desarrollo del cerebro en los primeros años de vida, es en sí exuberante⁴. En este sentido, la capacidad de los seres humanos para aprender durante la primera infancia es mucho mayor. En sus palabras “el cerebro humano al nacer tiene una infinidad de células que deben interconectarse de manera apropiada.

3 Piaget, 1982, p. 19 Citado por Cortés, E., Política pública de atención integral de la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación territorial. Trabajo de investigación para obtener el título de Magíster en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2017. P. 10

4 En una conferencia, el neurólogo argentino Mario Sigman, recordaba que para la escuela empirista las personas llegan al mundo sin nada escrito, simplemente con algunos reflejos para sobrevivir y en este sentido el cerebro al nacimiento es una tabula rasa. Hoy en día los científicos se apartan de esa visión, pues se sabe que el bebé viene al mundo con un enorme aparato cognitivo ya formado, con nociones sobre la matemática y una idea de los números. Para analizar dicho comportamiento, un equipo de neurocientíficos chilenos y franceses se dedicaron a observar bebés mientras miran cosas, para comprender, entre otros aspectos, qué conocimientos podían tener en dicho momento. En ese mismo sentido, Noam Chomsky decía que el lenguaje es algo muy complejo y los niños vienen preparados para él. Por su parte Jack Meller, demostró que, si se habla en una lengua a un neonato y luego se cambiaba a otra en una frase, el bebé modifica su postura para decir que cambio algo. Estas demostraciones indican que al nacer los bebés ya tienen cimientos de una estructura operativa para entender el mundo y para conocerlo. Esto ha incidido en que cambie la manera en cómo se entiende el aprendizaje. Nuestra comprensión hoy de cómo funciona el desarrollo cognitivo de los niños más pequeños, nos dice que los niños tienen mucho más conocimiento del que pensábamos que tenían, pero tienen poco desarrollado el sistema ejecutivo y no pueden utilizar ese conocimiento. Mario Sigman, Conferencia Aprendemos Juntos. Cómo pensamos, decidimos y aprendemos. BBVA, El País. Obtenido de: <https://youtu.be/QznhPtRO-No>

El periodo más importante y determinante en este proceso se da entre el nacimiento y los tres años de edad, y en este contexto los estímulos externos durante esta etapa son cruciales para el desarrollo apropiado de la red neuronal” (Bernal y Camacho, 2012, p.5)⁵.

Así mismo, las investigaciones muestran que el medio en que se desenvuelven los niños y niñas tiene repercusiones vitales sobre la manera como su cerebro se desarrolla. El bebé nace con millones de células cerebrales que representan su potencial por el resto de su vida, pero para desarrollarse, esas células deben establecer vínculos entre ellas.

Entre más estimulante es el medio implícito de la primera infancia (interacciones sociales), más conexiones positivas se forman en el cerebro y mejor se desarrolla el infante en todos los aspectos de su vida, ya sea en su desarrollo físico, emocional y social o en su capacidad de expresarse y de adquirir conocimientos (Irwin L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007).

En otras palabras, las condiciones medio ambientales a las cuales está expuesto el menor, en las cuales la calidad de las relaciones y del medio lingüístico de los primeros años son determinantes, esculpirán literalmente el cerebro en desarrollo (ver figura 1).

⁵ Bernal, R., Citado en: Cortés, E., Política pública de atención integral de la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación territorial, O. Cit. p.11

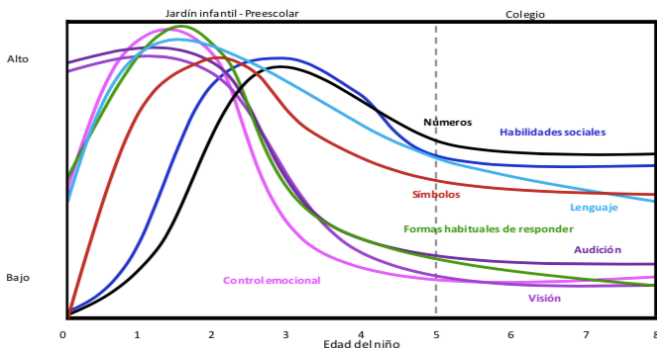


Figura 1. Periodos sensibles en el desarrollo temprano del cerebro. Fuente: Council for Early Child Development 2010, Bernal y Camacho, 2012.

A partir de estos nuevos conocimientos, la educación se volvió en buena medida el centro de esas transformaciones (Pinto Rodríguez, 2018). Así, autores como Mustard Young, han logrado demostrar el papel de la educación temprana como el eje central del desarrollo humano, advirtiendo que la atención durante el periodo del desarrollo temprano determina aspectos como la salud, el aprendizaje y la conducta. Las experiencias de los recién nacidos influyen directamente sobre el desarrollo cerebral y cuando estas son pobres y poco estimulantes pueden llevar a un coeficiente menor, a habilidades verbales y matemáticas deficientes, y a problemas físicos y mentales en la vida adulta.

El centro es entonces el cerebro, quien a través de sus múltiples circuitos neuronales e interconexiones que son capaces de influir en la salud y el bienestar, determina las competencias y habilidades propias del aprendizaje y la conducta. De esta manera los primeros años son críticos

y las experiencias tempranas son oportunidades únicas para cambiar el curso del desarrollo de los niños más vulnerables (Pinto Rodríguez, 2018).

Desde un punto de vista económico, la inversión en la primera infancia ha sido también bastante defendida. De acuerdo con Norbert Schady (2015), “el gasto destinado a programas efectivos para la niñez temprana tiene un efecto positivo de cascada que se hace sentir en los años posteriores en el ciclo de vida y, constituye una poderosa herramienta para fomentar la movilidad socioeconómica”⁶. A escala mundial, las sociedades que invierten en la primera infancia y la familia (independientemente de que sean ricas o pobres), son aquellas que tienen la población más alfabetizada y que saben contar mejor. “Un comienzo saludable en la vida proporciona a cada niño una oportunidad igual de desarrollarse y volverse un adulto que contribuya de manera positiva a la comunidad (tanto económicamente, como socialmente) (Irwin L., Siddiqi, A y Hertzman, C., 2007. p. 5).

Esto se explica en buena medida, porque las habilidades del ser humano presentan su nivel de desarrollo más alto entre el primer y segundo año de vida. Por esta razón, según Bernal y Camacho “resulta muy rentable la inversión en estas primeras etapas donde todas las habilidades se pueden alterar de manera significativa. En general, las intervenciones en edades posteriores tienen poco margen de maniobra, debido a que es mucho más difícil o más costoso disminuir o eliminar las desventajas iniciales en habilidad, dado que tanto la habilidad cognitiva como no cognitiva están ya establecidas en esta etapa (Bernal y Camacho, 2012, p.6).

⁶ Citado por Bachelet, P y Funaro, R. Mejorar la calidad de educación en primera infancia clave para reducir pobreza en América latina y el Caribe: BID, comunicado de prensa, octubre 27 de 2015.

En este sentido, y de acuerdo con el documento Conpes 109 de 2007, una de las mejores inversiones en materia económica es aquella dirigida a fomentar el desarrollo integral de la primera infancia. Este tipo de inversiones no solo traen beneficios directos, sino que sus réditos se verán en el transcurso de la vida de la persona. Los beneficios, incluso, se extienden a los descendientes de esta población, siendo entonces inversiones autosostenibles en el largo y mayor impacto.

De manera que, la inversión en la primera infancia “se convierte en una de las mejores herramientas para reducir la desigualdad, además, son inversiones que no presentan el dilema de escoger entre equidad y eficiencia o entre justicia y productividad económica, ya que la prestación de servicios a la primera infancia es benéfica en todos los sentidos”.

A esto se puede agregar, “que al igual que las sociedades bien educadas generan beneficios económicos, los programas para el desarrollo de la primera infancia, son el primer paso para el logro de la educación primaria universal y para la reducción de la pobreza” (Conpes 109, 2007, p. 4). (Ver figura 2).

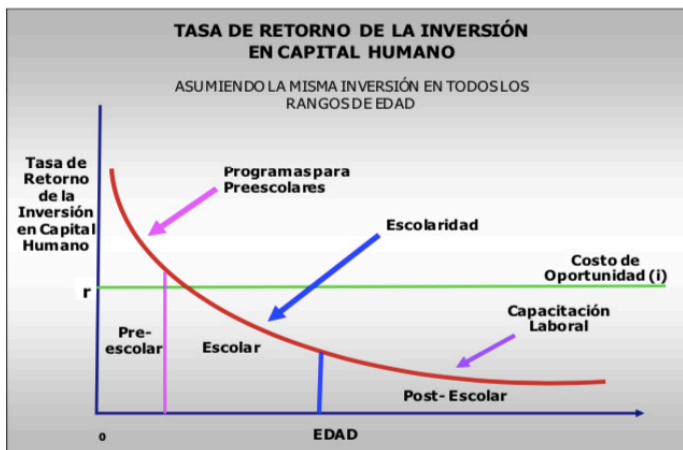


Figura 2. Tasa de retorno de la inversión en capital humano. Fuente: Carneiro, H. *Human Capital Policy*, 2003. Citado en: Conpes 109, 2004, p. 4.

Una situación contraria, es decir la ausencia o la poca inversión en la primera infancia, trae consecuencias muy negativas. En ese sentido, la falta de programas adecuados en la primera infancia, conlleva implicaciones graves sobre los sectores más pobres de una sociedad.

Esto último, incide directamente en que dichos menores tengan una menor probabilidad de estar preparados para la escuela frente a los niños y niñas más favorecidos económicamente (Bachelet y Funaro, 2015). Igualmente, esto se puede constatar en el hecho de que estos niños tienen en su mayoría retrasos cognitivos y de lenguaje, frente a aquellos de los países más desarrollados. En ese orden de ideas, el vocabulario que se tiene en la primera infancia resulta ser un predictor del futuro rendimiento escolar.

Hoy en día se sabe que, a los cinco años, los hijos de madres con bajo nivel educativo identifican menos de la mitad de las palabras que los niños cuyas madres tienen un mayor grado de instrucción (Bachelet y Funaro, 2015).

Por otro lado, la preocupación por la primera infancia y la educación inicial es hoy en día parte central de la agenda internacional.

Diversos documentos son prueba de ello: la *Convención de los Derechos del Niño de 1989*⁷, la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*⁸ promulgada en Jomiten Tailandia de 1990, y la *Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial: una educación inicial para el siglo XIX* de Santiago de Chile en el año 2000⁹.

7 El artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño estableció que la educación debe estar encaminada a: a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; b) inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores nacionales del país donde vive, del país de donde sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya; d) preparar al niño para asumir una vida responsable en amistad entre todos los pueblos y grupos étnicos, nacionales religiosos y personas de origen indígena; e) inculcar el respeto por el medio ambiente natural.

8 El artículo 5 de la declaración, hace referencia explícita a la educación inicial, en los siguientes términos: “el aprendizaje comienza en el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga”

9 En las consideraciones de este documento se estableció: “que todos los niños y niñas del mundo tienen derecho a una educación, nutrición y salud que aseguren su supervivencia, crecimiento y el pleno desarrollo de sus potencialidades. [...] Que los primeros años de vida, incluyendo el período prenatal, son cruciales y decisivos para el desarrollo integral de la persona [...]. Que la educación inicial debe comenzar desde el nacimiento, con el fin de lograr el desarrollo integral de las personas y prevenir futuras dificultades; que la educación inicial y el cuidado de la salud y nutrición tienen un efecto positivo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas y de aprendizaje [...] [Mientras, como compromisos, se asumió el deber de] impulsar la expansión de la educación inicial, mejorando su calidad y proporcionando igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas.

Así mismo, la *Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI)*, Moscú 2010, primera reunión mundial para tratar específicamente el tema de educación de niños y niñas menores de seis años.¹⁰

Igualmente, en los objetivos del desarrollo sostenible se considera como esencial la garantía de la educación en la primera infancia. En el objetivo 4, por ejemplo, se establece que los Estados deben asegurar que todas las niñas y los niños tengan acceso a actividades de desarrollo y de cuidados, así como a una educación inicial de calidad que los prepare a la educación primaria (PNUD, 2015).

Estos diferentes argumentos nos demuestran que la educación inicial resulta ser un desafío institucional para los Estados. En Colombia desde hace una década, los gobiernos han formulado políticas públicas encaminadas a atender a la primera infancia, garantizar su desarrollo integral y fomentar la educación inicial. A pesar que los avances han sido importantes, varios aspectos muestran que todavía hay un largo camino por recorrer para dar una plena satisfacción al derecho a la educación inicial de la primera infancia.

¹⁰ En esta conferencia se consideró la AEPI como base de la educación para todos y primer paso para cumplir con los demás objetivos, mientras se entendió que permite mejorar el bienestar de los niños pequeños, particularmente en el mundo en desarrollo, donde hay una probabilidad de cuatro a diez para que un niño viva en pobreza extrema. La AEPI ejerce un efecto positivo en la escolaridad posterior y aumenta la matrícula en la enseñanza secundaria, especialmente en niñas; así mismo, iguala las condiciones de partida, reduciendo desigualdades entre ricos y pobres, haciéndose componente esencial para quebrar el ciclo de pobreza inter-generacional.

2. La política pública del nivel nacional: de la educación preescolar a la atención integral a la primera infancia

Desde hace más de veinte años, en el país se ha expedido una importante normatividad sobre la educación. Así en 1994, fue promulgada la Ley General de Educación 115. Esta ley estableció el marco normativo para regular el servicio público de la educación, definiéndola como: “proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (artículo 1)”. Al tiempo, la educación formal es entendida, bajo esta normativa, como la impartida en establecimientos educativos aprobados, con una secuencia de ciclos lectivos y sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos (artículo 10); ésta, a su vez, se compone de tres niveles: preescolar, que comprende un grado obligatorio; educación básica, con nueve grados en dos ciclos: educación básica primaria, cinco grados, y educación básica secundaria, cuatro grados; y educación media, con dos grados (artículo 11).

En tal contexto, los distintos niveles de educación formal buscan desarrollar valores, conocimientos, habilidades y aptitudes en el educando, mediante los cuales pueda basar su desarrollo permanentemente (artículo 2). Así, la educación preescolar es definida como la ofrecida para el desarrollo del niño en sus dimensiones biológica, cognoscitiva, psicomotriz, socio-afectiva y espiritual, a través de experiencias de socialización, pedagógicas y recreativas (artículo 15).

Para este momento, el grado cero o grado de transición se constituyó en una de las prioridades del Ministerio de Educación Nacional. A partir de la definición de los *Lineamientos Curriculares: preescolar, lineamientos pedagógicos* a través del Decreto 2247 de 1997, se estableció un currículo en el que se propusieron criterios, planes de

estudio, programas, metodologías y procesos encaminados a la formación integral del niño y a la construcción de la identidad cultural de la nación (Pinto Rodríguez, 2018). En este documento se recogieron los aportes que desde los años setenta proponían, el ICBF, UNICEF y el MEN entre otros, sobre lo que se conocía como educación integral. Desde una perspectiva del desarrollo cognitivo, moral, socio-afectivo y humano, se consideraba que se debía contar con un proyecto lúdico pedagógico que reconociera a los niños como sujetos cognoscentes que alcanzan unos conocimientos y que al mismo tiempo definen su identidad (Pinto Rodríguez, 2018)

Cinco años después, se da un primer acercamiento a la formulación de la política pública de primera infancia, la cual se consolida en el 2005 con el *Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia*. Estos avances toman forma en lo que en 2006 se llamó “Colombia por la primera Infancia” y posteriormente en el Conpes 109 de 2007, una política pública sobre infancia “El Tiempo de los Niños”. A partir de allí, se habla de atención integral como un derecho universal, donde el concepto de desarrollo deja de ser un asunto individual para ser teniendo en cuenta como una cuestión poblacional (Pinto Rodríguez, 2018)

En este sentido, en el documento Conpes 109 se estableció que:

“Al ser el derecho integral de los niños y niñas un derecho universal, se obliga a la familia, la sociedad y el Estado a garantizar las condiciones para su realización. De esta manera el desarrollo deja de ser un asunto de dotaciones individuales, para convertirse en una responsabilidad colectiva sobre la cual se puede actuar, premisa que sienta las bases para el diseño de políticas públicas en este campo (...). En esta perspectiva el niño

es concebido como un ser único con una especificidad personal, activa, biológica psíquica, social y cultural en expansión (...). Dentro de esta concepción amplia del niño, la primera infancia es considerada en la política como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los seis años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social” (Documento Conpes, 2007, p. 21)

Posteriormente fueron expedidas otras normas entre las cuales se destaca la Ley 1295 de 2009, sobre la atención integral de la primera infancia, dirigida a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes y de niños y niñas menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén. Con ella se determinó que el Estado está obligado a garantizar los derechos a la alimentación, nutrición adecuada, educación inicial y atención integral en salud de esta población.

En el año 2011, el Gobierno Nacional formuló el Programa de *Cero a Siempre*. Según Pinto Rodríguez, este es “el documento más importante que ha construido el Gobierno Nacional en pro de la atención y cuidado de los niños menores de seis años” (Pinto Rodríguez, 2018, p. 95). La política fue el resultado de un trabajo en equipo conformado por diferentes entidades estatales, asesores, expertos en el tema y consultores internacionales, que tenía como finalidad definir planes de acción coherentes con lo establecido por los organismos internacionales en los programas mundiales dirigidos a las mujeres gestantes y a la población de menores de seis años (Pinto Rodríguez, 2018).

De Cero a Siempre fue definido como “el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y niños desde su gestación hasta los seis años” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012). Su propósito se orientó a contribuir al desarrollo integral de los niños con edades entre cero a seis años. En ese sentido, el desarrollo integral, comprende el proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativos y cuantitativos mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y autonomía.

Según la Ley 1804 de 2016, norma que desarrollará la política, dicha estrategia busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho. En esta ley se define por primera vez la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis años de edad; según la norma: “es un proceso pedagógico mediante el cual los menores de 6 años desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio” (artículo 5). Así, la educación es vista como uno de los derechos impostergables de niños y niñas en este rango de edad.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,¹¹ fue designado como el encargado de organizar la implementación de los servicios de educación inicial, con enfoque de atención integral (artículo 19).

11 Por medio de la Ley 75 de 1968 fue creado el Instituto de Bienestar Familiar ICBF. “Desde su creación el ICBF acapara a los niños desde una concepción asistencialista centrada en el proteccionismo del niño perteneciente a los sectores mas pobres de la población, asociados a las directrices del trabajo social en donde se suplían aspectos como nutrición, salud, educación promoción social y protección legal (Pinto Rodríguez, 2018, p. 62)

La estrategia nacional cumple con cinco objetivos generales (Pinto Rodríguez, 2018): (i) garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas en primera infancia, (ii) definir una política de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios, (iii) garantizar la pertinencia y calidad en la atención integral a la primera infancia, articulando acciones desde la concepción, hasta la transición a la educación formal, (iv) sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeñas y, (v) hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Los fundamentos básicos de la estrategia nacional de *Cero a Siempre* se desarrollan en doce documentos técnicos. Entre ellos se encuentran la serie de orientaciones pedagógicas integradas por seis documentos, en donde se definen los objetivos de la educación inicial y se brindan elementos conceptuales y metodológicos para fortalecer la labor de los agentes educativos.

El documento 20, por ejemplo, se enfoca en el sentido de la educación inicial, mientras que los documentos del 21 al 24 desarrollan las actividades centrales de este nivel de educación: el juego, el arte, la literatura, y la exploración del medio. Finalmente, el documento 25 describe el seguimiento al desarrollo de la población menor de seis años. (Pinto Rodríguez, 2018)

Una segunda serie de cinco documentos se encuentran encaminados a fortalecer la calidad de la educación. El documento 50, contiene los referentes de la gestión de calidad de las diferentes modalidades de EIAIPI (educación

inicial y atención integral a la primera infancia). En el documento 51, se estipulan las orientaciones y guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad. El 52 establece los referentes de calidad para la educación inicial en la modalidad familiar. El documento 53 por su parte, describe el fortalecimiento institucional para la educación inicial. Por último, el documento 19 expone el referente técnico para la cualificación del talento humano que presta la atención integral a la primera infancia (Pinto Rodríguez, 2018)

La estrategia de *Cero a Siempre* se ocupa de los diferentes servicios para los menores de seis años. Aunque la educación inicial es mencionada de manera expresa, la ley no desarrolla de manera directa este nivel de educación (OCDE, 2016, p. 85), dando a entender entonces, que esta se rige por la misma legislación general de la educación.

De acuerdo con el informe de la OCDE sobre la educación en Colombia, la creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) en 2011, ha mejorado en varios aspectos la gestión de la atención a la primera infancia en Colombia (OCDE, 2016). Por ejemplo, señala el organismo que

“Gracias a ella se fortaleció la coordinación entre los distintos actores que participan en la gestión y la prestación de la atención a la primera infancia, como lo son el Ministerio de Educación Nacional MEN, el Ministerio de Salud y de Protección Social y el Instituto de Bienestar Familiar ICBF. Así mismo, dicha comisión cumplió un rol fundamental para dar el enfoque de atención integral que se constituyó en una de las bases de la política de Cero a Siempre. Por otro lado, los informes semestrales que rinde al Congreso de la República, permiten en buena medida garantizar la rendición de cuentas en la implementación de la estrategia” (OCDE 2016, p. 87).

La tabla 1, muestra las distintas instituciones del nivel nacional que participan en la atención a la primera infancia.

Tabla 1. Actores nacionales en la gestión de la EIAIPI (educación inicial y atención integral a la primera infancia)

Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI)	
Ministerio de Salud y de Protección Social	Responsable de definir y promover la salud materna infantil
Ministerio de Cultura	Define los lineamientos para la educación ciudadana ECEC
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	Responsable de las modalidades educativas para la primera infancia en el marco de la atención integral
Departamento para la Prosperidad Social DPS	Coordina la prestación de servicio para los niños menos favorecidos
Departamento Nacional de Planeación DNP	Respalda la formulación, implementación y evaluación de la estrategia
Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE	Apoya el desarrollo de la política que afecta a las familias y comunidades que viven en extrema pobreza
Presidencia de la República	Coordina, monitorea y evalúa la estrategia

Fuente: “OCDE-Colombia education and skills accesión policy review: Country background report”. MEN, 2015.

Los servicios que contemplan la EIAIPI, están a cargo del MEN y del ICBF, quienes comparten la responsabilidad principal. El MEN por su parte tiene como función la de definir las políticas y lineamientos de la EIAIPI, implementar el sistema de gestión de calidad y hacer seguimiento a la prestación de los servicios a nivel nacional. El ICBF, es el responsable de la implementación

de los servicios públicos de la EIAIPI y la gestión de los prestadores a nivel regional (Banco Mundial, 2013, citado por OCDE, 2016, p. 88).

Una de las particularidades del caso colombiano, es que la educación inicial y la atención a la primera infancia se ofrece en diferentes modalidades (ver figura 3). Dicha situación, como lo veremos más adelante se constituye en una de las falencias de la política pública.

Modalidad	Servicio de EIAIPI	Proporción de la prestación y beneficiarios (2013/2014)	Características clave
Modalidad comunitaria	Hogar familiar comunitario tradicional Hogares Comunitarios de Bienestar (FAMI) Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados	<ul style="list-style-type: none"> 69% de toda la prestación de EIAIPI (cerca de 47.158 centros) 635.208 niños 	Dirigida a niños hasta los 5 años de edad o hasta que ingresan al sistema educativo. En la mayoría de los casos, estos servicios operan en los hogares de madres comunitarias o de la localidad. El componente del cuidado predomina en estos servicios. En el marco de la nueva estrategia, algunas modalidades comunitarias pasarán a ser parte de la modalidad institucional, mientras que la mayoría permanecerán en los hogares de las madres comunitarias.
Modalidad familiar	Centros comunitarios basados en la familia	<ul style="list-style-type: none"> 25% de toda la prestación de EIAIPI (cerca de 16.779 centros) 789.610 niños y mujeres embarazadas y lactantes 	El componente del cuidado predomina en esta modalidad, dirigida principalmente a los niños desde antes de nacer hasta los 2 años de edad, pero puede incluir niños hasta los 5 años de edad. La prestación se prioriza para niños y familias que viven en zonas rurales o que tienen dificultad para acceder a espacios de cuidado institucional. El programa incluye visitas domiciliarias educativas y reuniones grupales.
Modalidad Institucional	Centros de Desarrollo Infantil Centros comunitarios multipropósito Centros basados en empresas Otros tipos (jardines sociales, centros infantiles, centros de atención al infante y al niño en edad preescolar).	<ul style="list-style-type: none"> 7% de toda la prestación de EIAIPI (cerca de 4.468 centros) 445.489 niños 	El gobierno se ha enfocado en el desarrollo de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), especialmente en las zonas urbanas. Estos tienen un modelo integral que busca promover tanto el cuidado como el componente educativo. El personal incluye docentes, psicólogos, trabajadores sociales, nutricionistas y enfermeras de EIAIPI.
Modalidad de educación preescolar	Prejardín y jardín Grado de transición	<ul style="list-style-type: none"> 197.264 niños en escuelas y colegios públicos 800.052 niños en escuelas y colegios públicos 	Estos grados son parte de la educación formal y destinados como educación inicial para los niños de 3 a 4 años de edad. Obligatorio y destinado a niños de 5 años de edad, conforme a la Ley 115 de 1994.

Figura 3. Tipos de prestación de EIAIPI en Colombia. Fuente: revisión de políticas nacionales de educación en Colombia. OCDE, 2016.

De esta manera, la EIAIPI se divide en la prestación de la educación preescolar y las tres modalidades del ICBF: comunitaria, familiar e institucional. La mayor parte de los servicios de EIAIPI se brindan en la modalidad comunitaria, la cual atiende a los niños hasta los cinco años de edad o hasta que ellos ingresen al sistema educativo. Los destinatarios de esta modalidad, son en

general, familias con empleo remunerado que necesitan el cuidado infantil (OCDE, 2016, p. 92). Esta comprende diferentes tipos de servicio, entre los cuales se encuentran los hogares comunitarios, pensados para las familias y niños menos favorecidos.¹² El componente comunitario es bastante fuerte, pues se ofrece en la comunidad misma o en el hogar de una madre de la comunidad. Sin embargo, el componente educativo es débil en esta modalidad.

La modalidad familiar está destinada particularmente a los niños y mujeres embarazadas y lactantes. La mayoría de las familias beneficiadas de esta modalidad, habitan en las zonas alejadas de los cascos urbanos. El lugar donde se brinda es un espacio comunitario o el hogar de una madre de la comunidad. Las familias son atendidas a través de un proveedor y reciben atención integral desde el embarazo, la lactancia, salud, nutrición y educación infantil (OCDE, 2016). Aunque el programa está previsto para los menores de cinco años, en este se atiende principalmente a los niños hasta los 2 años de edad (MEN, 2015). Su oferta consiste en encuentros educativos, individuales o comunitarios, para padres de familia, y en el acompañamiento y consejería a madres gestantes (Sánchez y Garcés, 2020).

La modalidad institucional se ofrece a través de *Centros de Desarrollo Infantil* (CDI), y está dirigida a niños entre dos y seis años de edad o hasta que ingresen a grado de transición. También puede ser brindada a través de centros facilitados por el empleador, para los hijos de los trabajadores (OCDE, 2016) o por entes administrativos sin ánimo de lucro, en donde los niños reciben atención

12 Los hogares comunitarios fueron creados en 1987. En promedio asisten 13 niños y reciben atención diaria cinco días a la semana. En dicha atención está incluida la alimentación y los controles nutricionales.

nutricional y educativa. Así mismo, cuentan con personal especializado en pedagogía, salud, y nutrición. La asistencia no es obligatoria y la gran mayoría de los centros se encuentra en áreas urbanas (Sánchez y Garcés, 2020).

Paralelamente a estos programas, en el sistema de educación formal se encuentra la educación preescolar. Según fue establecido por la Ley 115 de 1994, esta comprende pre-jardín, jardín, y transición (grado obligatorio). Si se le compara con las tres modalidades de atención a la primera infancia descritas anteriormente, en la educación preescolar el componente educativo es mucho más importante. La finalidad de este ciclo, es la de preparar a los niños para la educación primaria (OCDE, 2016). En cuanto a la alimentación, esta depende de las escuelas y de los recursos locales, y generalmente son más limitados que los ofrecidos por las modalidades comunitarias e institucional (OCDE, 2016).

La figura 4 y la tabla 2, muestran el comportamiento de las matrículas en la educación preescolar del sector oficial, entre el año 2011 y el año 2019, a nivel nacional y en el Distrito. A partir de 2014 ha existido un incremento de los estudiantes matriculados en el distrito, los cuales representan en promedio el 14% de la matrícula oficial de la nación. Desde 2016, tanto en Bogotá como en el país, se evidencia una reducción en el crecimiento de la matrícula que puede estar asociada al proceso de transición demográfica en Colombia.

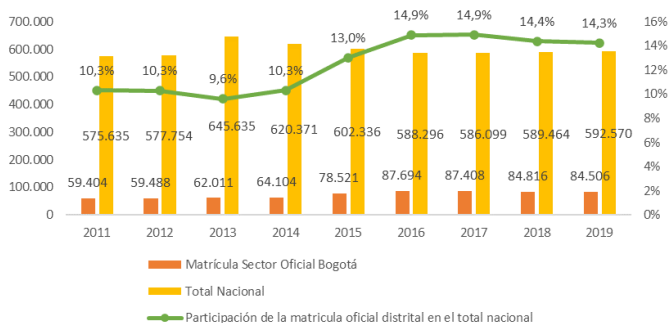


Figura 4. Matrícula sector oficial 2011-2019. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos abiertos del MEN.

Tabla 2. Evolución de la matrícula oficial 2011-2019

Año	Matrícula sector oficial Bogotá	Tasa de crecimiento Bogotá	Total nacional	Tasa de crecimiento total nacional	Participación de la matrícula oficial distrital en el total nacional
2011	59.404		575.635		10,3%
2012	59.488	0,1%	577.754	0,4%	10,3%
2013	62.011	4,2%	645.635	11,7%	9,6%
2014	64.104	3,4%	620.371	-3,9%	10,3%
2015	78.521	22,5%	602.336	-2,9%	13,0%
2016	87.694	11,7%	588.296	-2,3%	14,9%
2017	87.408	-0,3%	586.099	-0,4%	14,9%
2018	84.816	-3,0%	589.464	0,6%	14,4%
2019	84.506	-0,4%	592.570	0,5%	14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos abiertos dispuestos por el MEN: “Matrícula en educación preescolar, básica y media 2011-2019.” La educación preescolar incluye el grado de transición, jardín I, pre-jardín y pre-jardín II.

3. La educación inicial en Bogotá: un buen modelo de políticas y de regulación normativa

Según Pinto Rodríguez (2018), en la administración distrital 2004-2008 Bogotá “toma la delantera” en la política pública sobre la educación inicial, a través de la “política por la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes” construida sobre la base de los derechos de los niños.

Sin embargo, desde el año 2000 en Bogotá, ya se venía desarrollando una conceptualización sobre la educación para la primera infancia. En dicho periodo se consolida la propuesta de *Educación Inicial en Bogotá*, a través de la Secretaria de Integración Social (Pinto Rodríguez, 2018) a través de tres documentos:

- *Proyecto de Red de Jardines Sociales* del año 2000, dirigida a niños de cero a cinco años, desde una perspectiva de derechos. “Su sustento son, el buen trato, reconocimiento de la individualidad y la diversidad de los niños, reconocimiento de los niños como sujetos activos, reconocimiento de los intereses de los niños, reflexión y búsqueda de sentido de la experiencia, construcción de ambientes pedagógicos favorables para el desarrollo de los niños, investigación en indagación y por último, reconocimiento de la complejidad.
- El segundo documento llamado: *Desarrollo infantil y educación inicial* del año 2003, “este documento detalla aspectos que se acercan a lo planteado en las políticas internacionales: aquí se definen las funciones de la educación inicial en dos direcciones complementarias: el cuidado y el potenciamiento del desarrollo. Los aspectos que se buscan desarrollar son: reconocer las diferencias individuales, dadas las características y particularidades de los niños, afirmar que la educación inicial no implica escolarización

no es instrumental, insinuando que dicha educación es una respuesta intencionalmente educativa que da cuenta de las necesidades y del desarrollo de los niños. Resaltar la concepción del niño y la niña como sujetos de derechos, su educación en y para la participación, la perspectiva de género y la inclusión social. Adicionalmente destacar el rol de la familia en la educación inicial”.

- Finalmente, el documento *La calidad en la Educación Inicial: un compromiso de ciudad*, de 2007 “en el que se amplían los referentes de a la educación inicial. Este documento, reafirma la perspectiva de los derechos, amplía la perspectiva integral, asume la perspectiva poblacional, aborda la diferencia entre la educación inicial y la educación preescolar e incluye la Gestión Social Integral”

Estos documentos, constituyeron una base importante en la formulación de la política nacional de *Cero a Siempre*. Así mismo, la Administración Distrital, 2004-2008, bajo en Plan de Desarrollo, se adelanta a las acciones el Gobierno Nacional y, bajo el Decreto 057 de 2009, plantea en el artículo 2 la definición de educación inicial establecida en el documento Conpes 109 de 2007, dando de esta manera lugar a la Secretaria Distrital de Integración Social (SDIS) a formular en 2009, el *Lineamiento Pedagógico o Curricular para la Educación Inicial en el Distrito*. Documentos claves, hasta hoy en día, en la constitución de la práctica pedagógica de los jardines infantiles de Bogotá. (Pinto Rodríguez, 2018). Ellos constituyeron una base conceptual importante para la formulación de los lineamientos técnicos de educación inicial en el nivel nacional.

La primera normatividad que se ocupó del tema de la educación inicial en Bogotá fue el Acuerdo 138 de 2004, el cual regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial; determinando la educación inicial como la orientada al desarrollo infantil, aquella que brinda atención y cuidado a niños y niñas de cero a seis años (artículo 1). Al tiempo, estableció que todas las entidades públicas y privadas que atiendan educación inicial serán llamadas jardines infantiles, y que éstos deben atender a niños y niñas de acuerdo a su edad, con criterios pedagógicos diferenciados, en los siguientes niveles:

- a. Materno: de cero a menos de un año.
- b. Caminadores: de uno a menos de dos años.
- c. Párvulos: de dos a menos de tres años.
- d. Pre jardín: de tres a menores de cuatro años.
- e. Jardín: menor de seis años (artículo 3, Acuerdo 138).

El proceso pedagógico debe garantizar el cuidado calificado, el ejercicio de los derechos y deberes de niños y niñas, y la promoción del desarrollo infantil.

Por otra parte, en 2006 se expidió el Decreto 243, cuyo objeto fue reglamentar el Acuerdo 138 de 2004 y definir acciones para su cumplimiento; aquí se reafirma el compromiso suscrito por Colombia con la declaración mundial de *“Educación para todos”*, que reconoció, como primer punto, el hecho de que el aprendizaje inicia desde el nacimiento. Esta norma distrital definió la educación inicial, como la acción intencionada para garantizar los derechos infantiles al cuidado y al desarrollo humano, desde su gestación hasta los cinco años de edad, mediante una pedagogía que, basada en el reconocimiento

de los rasgos y potencial de los niños, proporcione ambientes enriquecidos con interacciones y experiencias significativas; aunque puede proporcionarse en ámbitos familiares o institucionales, en todo caso la familia, la sociedad y el Estado serán corresponsables (artículo 5).

También en 2006, fue expedida la Resolución 4660, por medio de la cual se estableció la gratuidad total del sistema educativo oficial de Bogotá para los niveles de preescolar y primaria; ello implica que los estudiantes del sector educativo oficial de la ciudad no deben pagar costos educativos por ningún concepto. Lo anterior incluye a estudiantes de los ciclos especiales de aceleración, primeras letras y aceleración primaria, así como a los del ciclo I y II de educación para adultos (artículo 1).

Posteriormente, en 2009 fue expedido el Decreto 057, que derogó parcialmente el Decreto 243 de 2006, instando a ver la importancia de interpretar los derechos de los niños en la legislación colombiana, a la luz del derecho internacional sobre derechos humanos. El decreto establece que la función de inspección, vigilancia y control de la educación inicial corresponde a la Secretaría Distrital de Integración Social, con excepción de los hogares comunitarios del ICBF; al tiempo, define la educación inicial como:

[...] el derecho impostergable de la Primera Infancia, dirigido a garantizar el desarrollo del ser humano a través del cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo de los niños y niñas desde su gestación hasta menores de seis (6) años. Se concibe como un proceso continuo, permanente e intencionado de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes, dirigidas a reconocer las características, particularidades y potencialidades de cada niño o niña, mediante la creación de ambientes enriquecidos y la implementación de procesos pedagógicos específicos y

diferenciados a este ciclo vital. Esta puede proporcionarse en ámbitos familiares o institucionales y en todo serán corresponsales, la familia, la sociedad el Estado (artículo 1, Decreto 57 de 2009).

Los lineamientos y estándares técnicos de educación inicial del MEN, sirvieron de fundamento para formulación de este decreto, y en particular en la definición de la educación inicial.

Igualmente, se estableció el registro de control de las instituciones que prestan el servicio de educación inicial (REI), para personas naturales, jurídicas y privadas; obligatorio para todas las instituciones y/o personas que presten el servicio de atención integral en el Distrito Capital a los menores de seis años.

Según Pinto Rodríguez (2018, p.130), “este Decreto (057 de 2009), marcó el rumbo para el trabajo que, entidades gubernamentales, académicas y la comunidad en general –encabezado por el Ministerio de Educación Nacional, en el marco del Plan Sectorial 2010-2014- trazaron para iniciar la construcción e implementación de la *Estrategia nacional de atención integral a la primera Infancia : de Cero a Siempre*, la cual a su vez hizo realidad el proyecto “*1,2,3, por la educación inicial, me la juego otra vez*” cuya construcción concluye la línea técnica de educación inicial, definida como un derecho impostergable y como una oportunidad clave para el desarrollo integral de esta población (Pinto Rodríguez, 2018, p. 130).

Junto a ello, la Resolución 1914 de 2013 estableció la ampliación de la oferta para la primera infancia, indicando que el sector educativo del Distrito articulará esfuerzos para que las instituciones educativas ofrezcan, por lo menos, un grupo de pre-jardín/o un grupo de jardín (artículo 4),

mediante estrategias, como: la puesta en operación de instalaciones arrendadas, compradas o construidas por la SED; o la implementación de aulas móviles, modalidades o estrategias flexibles de atención, como la oferta de grupos multigrado de pre-jardín y jardín.

Igualmente, la Resolución 1914 contempló que la ampliación de la oferta educativa para primera infancia no podrá afectar la continuidad de matrícula, ni la oferta de cupos en preescolar: “únicamente se podrán disminuir las cantidades de grupos o cupos en niveles distintos a preescolar, cuando se cuente con autorización expresa del subsecretario de calidad y pertinencia” (artículo 4). Al tiempo, estableció que las instituciones educativas distritales incluirán en su matrícula a niños y niñas, en pre-jardín y jardín, de los jardines de la Secretaría Distrital de Integración Social.

De igual forma, esta resolución designó a la Secretaría de Educación del Distrito como responsable del ciclo de educación inicial; a nivel central, mediante la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia y la Dirección de Educación Preescolar y Básica; a nivel local, con las direcciones locales de educación; y a nivel institucional a través de los CED e IED, con sus órganos del gobierno escolar. A ellos se sumarían otras entidades públicas o privadas vinculadas, cuyos programas y proyectos compartan objetivos y propósitos de cada ciclo.

Años más tarde, el Decreto 567 de 2017 estableció la adopción de la política del ciclo de educación inicial (pre-jardín, jardín y transición) en los establecimientos educativos distritales, en todos los centros educativos distritales (CED), instituciones distritales (IED) y jardines infantiles administrados por el Secretaría Distrital de Integración Social y la Secretaría de Educación del

Distrito; indicando que se beneficiaría progresivamente a la totalidad de niños y niñas, de entre 3 y 5 años, vinculados a los CED e IED (artículo 18).

El Decreto 567 definió el ciclo de educación como compuesto por tres grados, pre-jardín, jardín y transición, los cuales serán implementados en todos los CED e IED, brindando educación inicial inclusiva, diversa y de calidad, además de una atención a la primera infancia, planteando esta última como aquella que “se fundamenta en el principio de interdependencia y no jerarquía entre los derechos, involucrando las acciones propias de cuidado calificado y potenciamiento del desarrollo” (artículo 19). Así, la política distrital plantea como imperativo el trabajo intersectorial en la *Mesa Intersectorial de Primera Infancia*, que cuenta con la participación de las secretarías de Salud, Integración Social, Educación y Cultura, Recreación y Deporte. Junto a ello, se indicaron los siguientes objetivos de la educación inicial:

a) Ofrecer y promover las mismas oportunidades de desarrollo, armónico e integral, a todos los niños y niñas, contribuyendo a compensar las desigualdades de origen familiar, cultural y/o económico.

b) Atender integralmente a niñas y niños, articulando acciones relacionadas con el cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo; proporcionando experiencias pedagógicas que promuevan el crecimiento de cada una de sus dimensiones: personal, social, corporal, artística, comunicativa o cognitiva, en función de sus intereses y fortalecimiento de sus potencialidades, en el marco de la garantía de sus derechos.

c) Garantizar la presencia del juego, del arte, la literatura y la exploración del medio como condiciones indispensables para el potenciamiento del desarrollo de niños y niñas.

d) Favorecer el desarrollo de la identidad de niñas y niños, mediante un trato digno que reconozca la diversidad y respete sus diferencias de género, biológicas, sociales, económicas, culturales y lingüísticas.

e) Acercar a niños y niñas a los legados culturales particulares y universales, promoviendo actitudes de interés y participación frente a ellos.

f) Establecer condiciones y propuestas pedagógicas desde un enfoque de atención diferencial, que garantice a niñas y niños pertenecientes a diferentes grupos sociales (indígenas, afrodescendientes, raizales, ROM, víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, entre otros) su inclusión educativa y social, así como el ejercicio pleno de sus derechos.

g) Vincular a las familias como ente importante de la educación inicial de niños y niñas en la primera infancia, apoyándose en la orientación y el favorecimiento de su desarrollo armónico e integral.

h) Propiciar permanentemente espacios de participación donde niñas y niños tomen decisiones y expresen libre y espontáneamente sus pensamientos y emociones, propendiendo por actos de iniciativa, autonomía y regulación emocional, dirigidos a su formación personal, democrática y ciudadana.

i) Promover la alimentación y hábitos de vida saludable, de manera que se contribuya al desarrollo de niños y niñas, favoreciendo el vínculo afectivo y la calidad de vida de ellos y sus familias.

j) Garantizar el respeto de los derechos de todas las niñas y niños, establecidos en la Convención de Derechos del Niño, el Código de Infancia y Adolescencia, y demás

normas nacionales e internacionales concordantes y complementarias.

k) Establecer estrategias para articular el proceso de tránsito entre la educación inicial y la educación básica.

En cuanto a la estructura del ciclo de educación inicial, en el Decreto 567 indicó que en los establecimientos educativos distritales estarán compuestos por los grados de pre-jardín, jardín y transición, para niños desde los tres años (artículo 21). La jornada se dará entre 6 horas y 8 horas diarias (artículo 22), y la atención será distribuida, en pre-jardín y jardín, entre veinte niños por docente titular, y en transición, 25 niños por docente titular (artículo 23). Así mismo se estableció un apoyo alimentario para este ciclo de educación, que consiste en dos suministros, en la modalidad de refrigerio, y una comida caliente transportada (artículo 25).

La política pública y la normatividad de Bogotá sobre la educación inicial, muestra un avance importante frente al tema. Si se analiza a la luz de la reglamentación nacional, es posible afirmar que la ciudad ha tomado la iniciativa en la concretización de la educación inicial como un derecho impostergable de los niños y niñas menores de seis años, dando así una mejor respuesta a las necesidades de este segmento de la población. Sin embargo, la diversidad de programas y de tipos de centros de atención establecidos en el nivel nacional, a cargo de ICBF y de la Secretaría de Integración Social de Bogotá, hace evidente la ausencia de una política coordinada.

4. Las falencias de la política pública de la educación inicial en Colombia

Como lo afirmamos anteriormente, Colombia ha logrado avances importantes en la definición de una política pública de atención a la primera infancia, donde uno de sus componentes es la educación inicial. Sin embargo, existen falencias notorias en su concepción institucional, su modelo de financiamiento, su cobertura y calidad, las cuales impiden en buena medida alcanzar los objetivos propuestos.

En cuanto al aspecto institucional, la existencia de diversas instituciones involucradas en la prestación del servicio de EIAIPI, puede incidir en una falta de claridad de las responsabilidades y de la esencia misma del servicio. En los términos de la OCDE, “la ausencia de un marco regulatorio que defina claramente las funciones de cada institución involucrada, genera imprecisión sobre la distribución de las respectivas responsabilidades (OCDE, 2016, p. 88)”. Así mismo, considera la organización, que pesar de que el MEN ha cumplido un rol estratégico en la formulación de los lineamientos de la política de atención a la primera infancia, su papel en la elaboración de normas y seguimiento de las modalidades comunitaria, familiar e institucional ejecutados por el ICB, es muy limitada (OCDE, 2016, p. 88).

Por otro lado, la existencia de diversas modalidades y de distintas instituciones responsables, incide negativamente en el tratamiento igualitario que se debe otorgar a la población infantil. Según la OCDE:

“En Colombia, el proveedor determina la política, de tal forma que niños de la misma edad puedan recibir servicios muy diferentes según la institución a la cual asistan.” (...), “esto es contrario a la clara tendencia de los países de la OCDE hacia una mayor integración de los sistemas de la EIAIPI como medio de atención integral a los niños y un mejor apoyo a la

transición del hogar al sistema escolar. (...) Así mismo, la mayor parte de los países de la OCDE concentran las principales responsabilidades (a excepción del aseguramiento de calidad y seguimiento) en un ministerio encargado, generalmente el ministerio de educación, dado su enfoque de aprendizaje a los niños” (OCDE, 2016 p. 89).

A lo anterior se suma el hecho de que las entidades territoriales certificadas son responsables del diseño y la implementación general de las políticas de la EIAIPI en las áreas bajo su jurisdicción, mientras que los coordinadores regionales del ICBF gestionan la prestación de la mayoría de servicios de la EIAIPI, excepto de la educación preescolar en las escuelas. Esta última, es gestionada por medio de las secretarías municipales de educación (OCDE, 2016).

Así mismo, a nivel institucional, la gestión difiere ampliamente (OCDE, 2016, p. 89). El ICBF contrata la mayor parte de los servicios a través de entidades terceras, tales como organizaciones comunitarias o fundaciones. Estas entidades terceras junto con los administradores de los centros de EIAIPI y las madres comunitarias, son responsables de gestionar la atención y la educación en cada institución y acompañar la transición de los niños de cinco años de edad al sistema de educación formal (OCDE, 2016, p. 89). En cuanto a la prestación de la EIAIPI en las escuelas y colegios, que en la mayoría de los casos corresponde al grado de transición, es responsabilidad de las instituciones educativas.

De acuerdo con Berlinski (2015) “ El hecho de que ningún actor en particular sea el *dueño* de la primera infancia, podría ser una de las razones por la cuales existe un bajo nivel de gastos en el sector”(…)”Una estructura de gobernanza consolidada debería definir con claridad

los roles, la planificación, los estándares de calidad y otros elementos clave, asegurarse de que todos asuman sus responsabilidades y enfatizar la supervisión y las evaluaciones rigurosas” (Bachelet y Funaro, 2015).

Un segundo aspecto problemático de la política pública de la primera infancia en Colombia es el que tiene que ver con la financiación. En América Latina, a pesar de existir un aumento del gasto en la atención prestada a los niños en sus primeros años de vida, esta inversión no resulta ser lo suficientemente representativa. Tal como lo indican Berlinski y Schady “el gasto per cápita de los gobiernos es tres veces superior en niños entre seis y once años que entre los que tienen entre cero y cinco años. (...), las inversiones en la primera infancia tienden a estar concentradas de manera desproporcionada en infraestructura física, por ejemplo, en las instalaciones de los jardines de cuidado infantil, se invierte menos en la capacitación y en el capital humano de los que las atienden” (2015).

En la misma lógica, según la OCDE, a pesar de que Colombia ha dado prioridad a la educación inicial y a la atención integral de la primera infancia, “la financiación en general para servicios de primera infancia y la cuota de inversión por niño es inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE” (...) “ En 2011, Colombia gastó el 0,5% del PIB en la educación preescolar, ligeramente inferior al de México y al promedio de la OCDE (0,6%) y muy inferior al de Chile (0,8%) (OCDE, 2014). La cantidad de recursos destinados a cada niño colombiano en educación preescolar (USD 3.491) es muy baja, en comparación con el promedio de la OCDE (USD 7.428) y de Chile (USD 5.083), (OCDE, 2014).

En todos los niveles educativos, Colombia gasta cuatro veces más en educación superior que en educación preescolar. (OCDE, 2016, p. 89).

Por otro lado, más de la mitad del gasto del EIAIPI en Colombia proviene de fuentes privadas (54%) en comparación con el promedio del 19% de la OCDE. Cerca del 22% de los niños colombianos asisten a instituciones privadas de la EIAIPI, que atienden niños principalmente de 3 a 5 años de edad, lo cual corresponde al doble del promedio de la OCDE, que es del 11% (OCDE, 2016). Según la organización, “al igual que en otros niveles educativos, la oferta privada es casi exclusiva para los hijos de familias de ingresos altos. A diferencia de algunos países de la OCDE, el gobierno no ofrece subsidios a los padres de familia para pagar los servicios privados de EIAIPI. (...). La mayor parte de la inversión pública en la EIAIPI está destinada a la infraestructura y a los salarios de los empleados; se cuenta con muy pocos recursos para mejorar la calidad en aspectos como desarrollo del personal y materiales didácticos” (OCDE 2016, p. 90).

Según el informe del Banco Mundial (2013), la financiación para la prestación de los servicios por parte del MEN y del ICBF se obtiene y es asignada de forma diferente. Desde 2011, la mayor parte de la financiación para servicios EIAIPI en otros que el de preescolar, es canalizada a través del ICBF como principal agencia responsable de prestación. Gran parte de los fondos gestionados por el ICBF provienen del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE).¹³

13 Creado a partir del 1 de enero de 2013, el CREE es un tributo de destinación específica para la financiación de programas de inversión social, en beneficio de la población más necesitada, que es usará del SENA y del ICBF. La tarifa de este impuesto equivale al 9%. En: <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/Cree/QueDebeSaber/Abc/Paginas/default.aspx>.

Por su parte, la financiación de la educación preescolar, incluido el grado de transición, es realizada a través del presupuesto nacional y del Sistema General de Participaciones (SGP) (OCDE, 2016). La Ley 1176 de 2007 sobre el SGP, asignó a los municipios los recursos del crecimiento económico para financiar los programas para la primera infancia “definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, siempre y cuando, dichas acciones no generen gastos recurrentes.

Lo anterior, teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo. De acuerdo con los recursos certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para atención integral a la primera infancia (ver figura 5), el Conpes Social, realizará con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el *índice de necesidades básicas insatisfechas*, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, la distribución de recursos entre municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés y definirá las actividades financiables con ellos, atendiendo la priorización definida por el Consejo Nacional de Política Social (artículo 14).

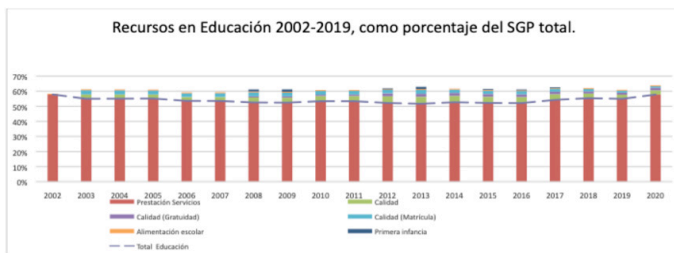


Figura 5. Recursos en educación 2002-2019, como porcentaje del SGP total. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SICODIS, DNP.

Este modelo de financiación ha sido objeto de importantes críticas, pues como lo sostiene Cortés Ospina “[...] estos recursos no son permanentes y dependen directamente de los crecimientos enunciados, lo cual ocasiona que las inversiones financiadas no se puedan sostener en el tiempo y, por lo tanto, no generen impactos significativos en la población objeto” (2017, p. 8).

Según Cortés Ospina, la implementación de acciones para primera infancia se ve afectada por el modelo de descentralización y el balance entre competencias y recursos: “se trata, en este caso, de una descentralización de responsabilidades frente a una centralización de recursos, afectando el financiamiento de las medidas de política dirigidas a la primera infancia en los departamentos y municipios” (2017, p. 8). En este contexto, solo las entidades regionales con una sólida capacidad financiera y compromiso político con la atención a la primera infancia, asigna recursos importantes al sector (OCDE, 2016). Para la OCDE, entonces, a pesar de los esfuerzos en la financiación, esta sigue siendo limitada y sigue estando fragmentada entre múltiples fuentes e instituciones, lo

cual agrava los retos de gestión y hace más difícil mejorar su eficacia. (OCDE, 2016, p. 92).

Un tercer aspecto a analizar es el de la cobertura y la calidad. Uno de los propósitos a largo plazo es que todos los niños menores de seis años tengan acceso a la EIAIPI. En la actualidad, de acuerdo con las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, 2018, la población de 0 a 5 años a nivel nacional en los últimos años, ha tenido un comportamiento estable entre 5,1 y 5,4 millones de niños y niñas, lo que equivale al 11% de la población total (ver figura 6).

Sin embargo, esta serie se vio ajustada de manera importante con el Censo de Población y Vivienda realizado en 2018. Como puede observarse en el Gráfico 6, en 2018 la diferencia entre los dos censos es de 647.285, lo que significa una reducción de 12.4%, en 2019 una diferencia de 572.250 con reducción de 10.9% y en 2020 una disminución de 523.369 que corresponde al 10% de lo proyectado con el Censo 2005.

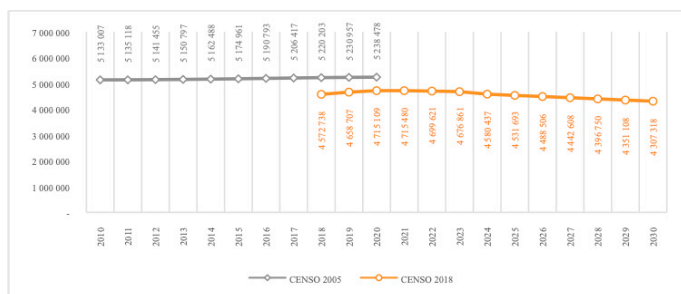


Figura 6. Población de 0 a 5 años a nivel nacional 2010-2030. Fuente: Proyecciones de Población DANE, 2018.

La misma situación se ve reflejada en la ciudad de Bogotá (ver figura 7), aunque con disminuciones más altas con respecto al censo 2005. Para 2018 con una reducción de 160.662 que equivale a 22% de la proyección anterior, 149.973 en 2019, es decir, una reducción de 20,5%. Para 2020, se presenta una disminución de 143.583 que corresponde al 19,6% de lo proyectado con el censo 2005. (DANE, 2018).

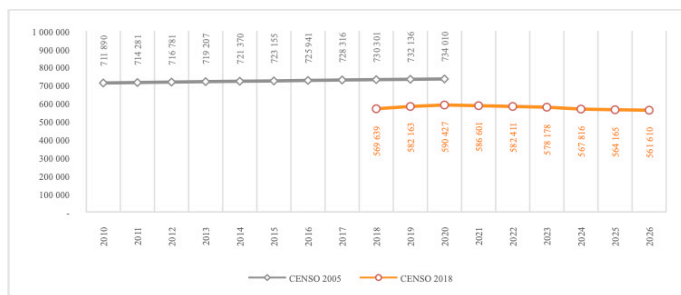


Figura 7. Población de 0 a 5 años Bogotá 2010-2030. Fuente: Proyecciones de Población DANE, 2018.

Por otro lado, tenemos que los menores en Colombia a 2013 pertenecían a hogares conformados de la siguiente manera, según la situación de la madre: cerca del 6,6% de madres tenían primaria completa, menos o ningún nivel de educación, el 49% estudios de secundarios (parte o completos), y el 43% educación superior. La situación cambia de manera importante en el área rural, pues 36% de las madres contaban con primaria (completa o incompleta) y solamente el 7,9%, con educación superior (Bernal, 2014). (Ver figura 8).

En ciudades como Bogotá se evidencia una mejor distribución educativa de las madres, 64% de ellas cuentan

con educación superior y con un porcentaje de casi la mitad del de la capital, en la región central solo un 29% tenía estudios en el nivel superior. Si se tiene en cuenta el nivel de estudios en relación con el estrato, se tiene un 18% de madres del estrato 1 con educación superior, frente a un 87% en el estrato 4. (Bernal, 2014).

Estos datos tienen una gran importancia, al momento de analizar el impacto de la política pública de educación inicial, pues como lo mencionamos al inicio de este documento, la inversión en programas de educación en la primera infancia tiene efectos muy positivos en la supresión de los círculos de pobreza intergeneracional. Así mismo, se sabe que el nivel de estudios de la madre determina la permanencia de lo hijos en el sistema escolar, eso quiere decir que los servicios de educación inicial deberán tener una mayor atención para los menores de madres con falta o ausencia de estudios.

La figura 8 da otra información relevante en el tema, y es la de la tasa de ocupación de las madres. En el área urbana alrededor de 60% de las madres de niños menores de 6 años tienen una ocupación, mientras que el porcentaje es del 30% en el área rural. En el estrato 4, el nivel de ocupación es más alto (84%) que en el estrato 1 (44%). Igualmente, mientras que en Bogotá la tasa de ocupación es del 74%, en la región Atlántica es del 45% (Bernal, 2014). La participación y ocupación laboral de las madres tienen implicaciones importantes en la formulación de programas de EIAIPI, pues que esto influye en buena medida en la demanda de estos servicios.

	Nivel educativo de las madres			Madre ocupada**	Madre en unión libre o casada**	Padre residente en hogar	No. niños menores de 14 en hogar	Nivel 1, 2 y 3 de SISBEN
	Primaria o menos	Parte o secundaria completa	Superior					
Hogares urbanos								
Urbana	6,6	49,3	43,2	59,1	72,0	65,2	2,2	74,0
Atlántica	7,5	52,0	38,9	45,2	74,2	70,4	2,7	80,6
Oriental	5,9	57,4	35,6	64,3	73,1	59,0	2,2	77,6
Central	10,0	59,5	29,4	52,0	60,3	54,2	2,2	74,2
Pacífica	5,2	42,6	51,9	67,9	67,9	64,5	1,7	72,0
Bogotá	3,4	31,7	64,4	73,7	81,9	76,3	2,0	58,6
Estrato 1	16,0	63,4	18,5	43,9	65,3	59,5	2,6	87,9
Estrato 2	3,9	56,5	39,0	60,0	71,9	63,5	2,2	74,8
Estrato 3	3,5	32,7	63,2	66,4	75,7	69,6	2,0	54,3
Estrato 4	1,0	11,4	87,5	83,6	82,8	82,8	1,7	49,6
Hogares rurales								
Zona Rural	36,0	52,5	7,9	30,4	78,1	68,3	2,7	89,4
Atlántica	32,3	54,3	8,0	23,1	84,7	73,0	2,7	94,5
Centro-Oriente	36,8	51,8	8,1	26,3	72,5	62,5	2,8	77,9
Cundi-Boyacense	41,9	49,3	7,8	54,2	72,9	65,9	2,7	90,9
Eje Cafetero	37,9	53,0	6,8	24,1	76,2	68,3	2,1	92,3

** En 2013, la información está disponible únicamente para aquellas madres que viven en el hogar con el niño.

Figura 8. Descripción socioeconómica de hogares con niños menores de 5 años. Fuente: Bernal, 2014.

En cuanto a los niños y mujeres lactantes usuarios de los servicios de EIAIPI (sin incluir el año de preescolar) creció de 1,3 millones a 1,9 millones entre el 2010 y el 2014 (OCDE, 2016 y MEN, 2015). Por otro lado, para el año de 2014 había cerca de 197.264 niños matriculados en educación preescolar y 800.052 en grado de transición (MEN, 2015). A pesar de que la participación en los

servicios de EIAIPI está en aumento, las proporciones, de acuerdo con la OCDE, se encuentra muy por debajo de la mayor parte de los países de la OCDE y de muchos de América Latina.

“En 2013, solo el 48% de los niños de 3 años y el 75% de los niños de 4 años, estaban matriculados en educación para la primera infancia (ISCED), frente a los promedios respectivos del 70% y el 82% de la OCDE. La participación en el grado de transición es obligatoria en Colombia para los niños de 5 años de edad desde 1994. Si bien, el 79% de los niños de 5 años estaba matriculado en educación de primera infancia en 2013, solo el 63% se encontraba en grado de transición en el 2012; esta cifra ha mostrado un escaso aumento en la década pasada. Así mismo, el 3,1% de los niños en grado de transición abandonó el sistema educativo en 2013, un índice de deserción anual al de primaria (3,2%) y educación media (3,1%)” (MEN, 2015).

La figura 9, muestra la relación de la asistencia a los servicios de EIAIPI con los índices de pobreza por departamento. Para el año 2013, en la mayoría de los departamentos la mayor participación de estos servicios se da en la modalidad comunitaria. Así mismo, en los departamentos con altos índices de pobreza, como es el caso del Choco, los servicios de EIAIPI son muy escasos. Por el contrario, en Bogotá donde el índice de pobreza es menor, los servicios de EIAIPI son más importantes.

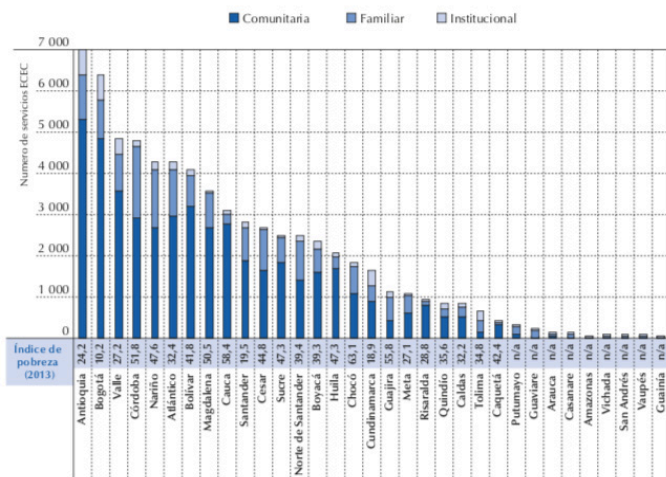


Figura 9. Servicios de la EIAIPI e índices de pobreza por departamento (2013) Fuente: DANE, 2015.

Los índices de pobreza infantil son mayores en las zonas rurales, se estima que alrededor del 89% de los menores de 6 años vive en situación socioeconómica de vulnerabilidad (Bernal, 2014). Como lo muestra la figura anterior, las modalidades de EIAIPI institucional y de educación preescolar son más escasas en las regiones con tasas de pobreza más altas. En estas zonas la mayoría de las familias dependen de las modalidades de EIAIPI comunitaria y familiar. A pesar de que estas dos últimas modalidades son muy importantes para las familias vulnerables, el componente en educación es muy débil, lo que probablemente implicará dificultades en la transición de los niños a la escuela (OCDE, 2016).

Aunque la política de los últimos gobiernos ha sido dar prioridad a la ampliación de la cobertura de los servicios

de EIAIPI para las familias en situación de mayor vulnerabilidad, todavía son muchos los niños que no tienen acceso a estos servicios. Quienes en su mayoría quedan por fuera de los programas de primera infancia son los menores que habitan en las zonas rurales del país. De acuerdo con Bernal (2014), los programas de EIAIPI, solo llegan a dos de cada cinco niños desfavorecidos en el territorio nacional. Por el contrario, la tasa global de participación de los niños de 3 a 5 años de edad es significativamente más alta entre los niños pertenecientes a familias con mayores recursos económicos, que los niños de las familias con escasos recursos. “Los niños de orígenes más privilegiados (primer y segundo quintil más ricos) tuvieron índices de participación en EIAIPI más elevados, en las edades de 0 a 5 años, del 46%, y el 40%, respectivamente (2012). Sin embargo, entre los niños más pequeños (0 a 1 año), aquellos del quintil inferior tuvieron mayor probabilidad de beneficiarse de los servicios de EIAIPI que los niños de niveles de más altos ingresos, principalmente en la modalidad familiar” (OCDE 2016, p. 99).

En cuanto a la calidad de los servicios de EIAIPI, se ha podido demostrar que en Colombia estos cumplen un rol positivo en el aprendizaje de los menores en el transcurso de sus vidas. Así, los niños que asistieron al menos durante un año a los servicios de EIAIPI tuvieron mejores resultados en los tres dominios de las pruebas PISA (comprensión lectora y escritora, matemáticas y ciencia), que aquellos que no lo pudieron hacer (OCDE, 2016). De acuerdo con la OCDE, esta correlación es menos sólida que en la mayoría de los países que hacen parte de la organización.

Esto haría pensar que los estándares de calidad pueden ser bajos en la mayoría de las entidades que prestan los

servicios de EIAIPI. Igualmente, si se comparan los beneficios de la atención a la primera infancia en Colombia con respecto a otros países de América Latina, estos son más bajos en el país. Según los resultados del Programa para la Evaluación de Estudiantes en quince países de América Latina, la participación en servicios de EIAIPI en Colombia tuvo el impacto más bajo en los componentes de idiomas y matemáticas en los grados 3 y 5 (UNESCO 2010, OCDE 2016).

El análisis de las páginas precedentes, nos lleva a concluir que, si bien los avances en la atención a la población menor de seis años son notables, existen igualmente dificultades relevantes del modelo de política pública en el país. En ese sentido, es necesario pensar en medidas tendientes a robustecer el sistema de EIAIPI, para lo cual será fundamental pensar en una sola modalidad de EIAIPI que garanticen la misma calidad de atención y de educación para todas las niñas y niños, e igualmente garantizar un financiamiento más importante y más estable para la educación inicial. Esto último implicaría, muy seguramente, una reforma a la Ley General de Educación, en la que se incluya la educación inicial como un ciclo completo de la educación formal.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). Decreto 057. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Desarrollo infantil y educación inicial. Avances del proyecto pedagógico*. DABS. Bogotá´.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). *Lineamientos y estándares técnicos de educación inicial*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Bachelet, P., Funaro, R. (2015). *Mejorar calidad de educación en primera infancia clave para reducir pobreza en América latina y el Caribe: BID*, Banco Interamericano de Desarrollo, comunicado de prensa, octubre 27 de 2015. Obtenido de: <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-10-27/desarrollo-infantil-temprano-en-america-latina,11291.html>
- Banco Mundial. (2013). *Colombia: Early Childhood Development: SABER Country Report 2013*. Obtenido de: http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Colombia_CR_Final_2013.pdf
- Berlinski, S y Schady Norbert, Editores. *Los primeros años, el bienestar y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo BID, Washington, 2015.

Bernal, R., Camacho, A. (2012). *La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia*. CEDE Universidad de los Andes. Serie Documentos Cede, 2012-33 ISSN 1657-7191. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Bernal, R. (2014). *Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo, No. 51, Fedesarrollo, Bogotá. Obtenido de: www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/04/debate_pres_2014_cuad51.pdf

Congreso de la República. (2006). *Ley 1098 de 2006*. Bogotá: Diario Oficial No.46.446. Obtenido en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1098_2006.html

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2012). *Atención Integral: prosperidad para la primera infancia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). Boletín No.7. *Violencias en la Primera Infancia en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Documento Base para la Construcción del Lineamiento Pedagógico de Educación Inicial Nacional*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia: fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Fundamentos Técnicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Lineamiento Técnico de Entornos que Promueven el Desarrollo*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Lineamiento Técnico de Alimentación y Nutrición para la Primera Infancia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2012). *Lineamiento Técnico de Formación y Acompañamiento a Familias de Niños y Niñas en la Primera Infancia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Lineamiento Técnico de Participación y Ejercicio de la Ciudadanía en la Primera Infancia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Lineamiento Técnico de Salud en Primera Infancia*. Bogotá, Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Lineamiento técnico para la protección integral del ejercicio de los derechos de las niñas y los niños desde la primera infancia*. Bogotá, Colombia.

Cortés, E. (2017). *Política pública de atención integral de la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2011.) *Decreto 4875*. Bogotá: Obtenido de: www.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/22/dec487522122011.pdf

Fandiño, G., Reyes, Y. (2012). *Una propuesta pedagógica para la educación de la primera infancia. Documento base para la construcción del Lineamiento Pedagógico de Educación Inicial en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Irwin L., Siddiqi, A., Hertzman, C. (2007), *Le développement de la petite enfance: une puissant égalisateur. Rapport final. Commission de déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé*.

Londos, S., Formichella, M. (2006). *El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la educación. Revista Economía y Sociedad, vol., Num.17, 2006, pp. 17-32. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/510/51001702.pdf>*

Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, ICBF, DNP. (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia. –Colombia por la primera infancia- CONPES 109 de 2007*. Bogotá : DNP. Obtenido de: <http://www.dnp.gov.co/Portals/o/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/109.pdf>

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. Documento No. 19*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (1994). *Ley 115 de 1994*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.214, Obtenido de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0115_1994.html.

Ministerio de Educación Nacional. (2009). *Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia. Documento No. 10*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (1998). *Preescolar. Lineamientos Pedagógicos. Nivel de la Educación Formal*. Colombia: Cooperativa Editorial Magisterio.

Ministerio de Educación Nacional. (1976). Decreto 088 de 1976. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Fortalecimiento Institucional para las modalidades de educación inicial. Documento No. 54*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad en las modalidades de educación Inicial. Documento No.53*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Modalidades y condiciones de calidad para la Educación Inicial. Documento No.50*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad de la modalidad familiar de educación inicial. Documento No.52*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad de la modalidad institucional de educación inicial. Documento No.51*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2014). *Sentido de la educación inicial. Documento No.20*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Seguimiento al desarrollo integral de las niñas y los niños en la educación inicial. Documento No.25*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *OECD-Colombia education and skills accession policy review: Country background report*. Bogotá, Colombia.

Mustard, F. (2006). *Desarrollo de la primera infancia y del cerebro basado en la experiencia – Bases científicas de la importancia del desarrollo de la primera infancia en un mundo globalizado*. Obtenido de: www.brookings.edu/views/.../200602mustard.pdf

OCDE, Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia*. París.

Pinto Rodríguez, M. (2018). *La educación inicial en Bogotá-Colombia y su fundamentación en la psicología: la experiencia de un jardín infantil*. Manizales: Universidad de Manizales-CNDE.

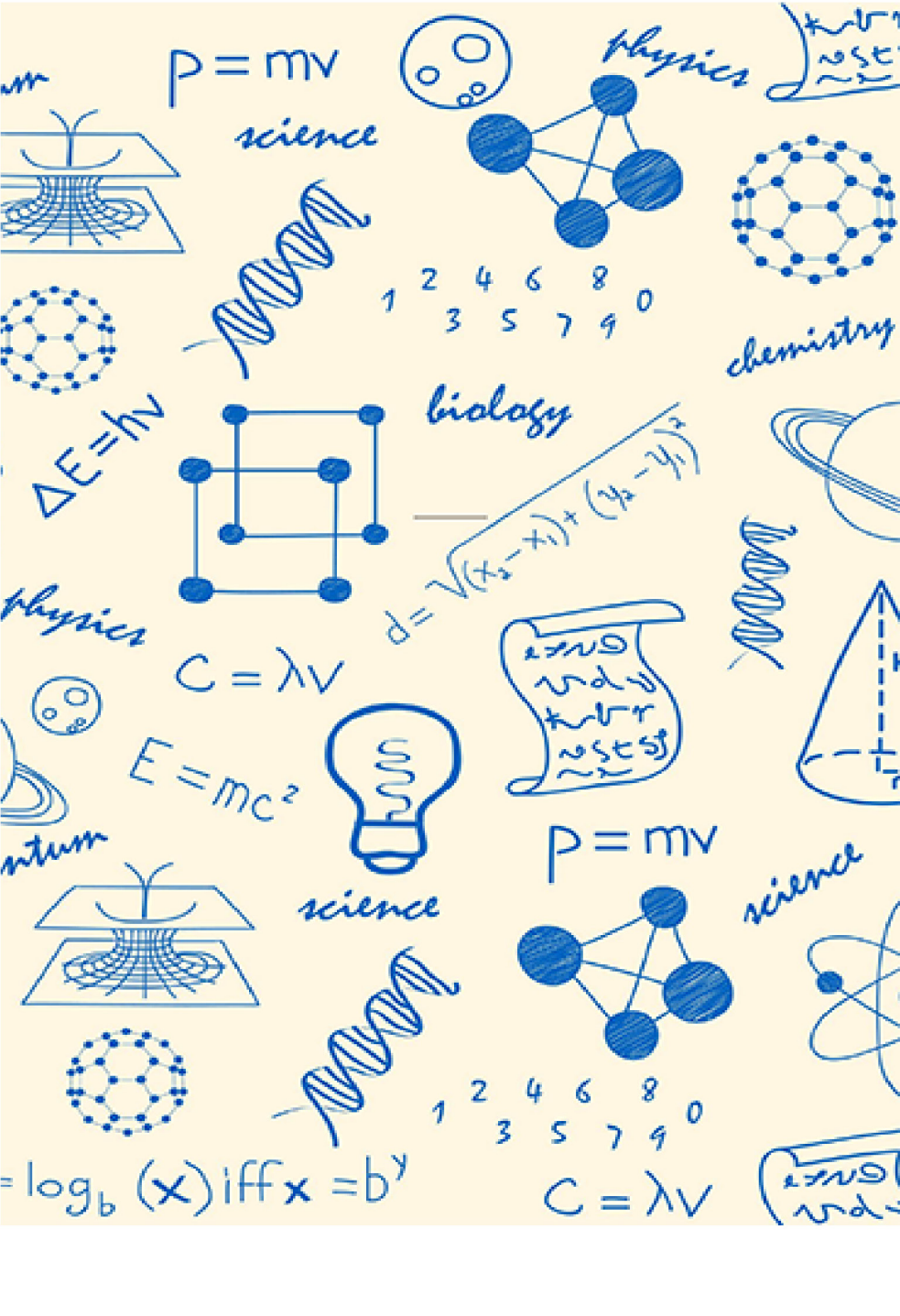
PNUD. (2015) *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Obtenido de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Sánchez, J., y Garcés, M. (2020). *La educación inicial: Una necesidad en la educación formal colombiana*. Equipo Congreso Visible. Obtenido de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-educacion-inicial-una-necesidad-en-la-educacion-formal-colombiana/10628/>

Sen, A. (2002). *Basic education and human security*; Obtenido de: www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/Kolkata.pdf

Sen, A. (2003). *The importance of Basic education*. Conferencia en Edinburgh University. Obtenido de: <http://www.cis.ksu.edu/~ab/Miscellany/basiced.html>

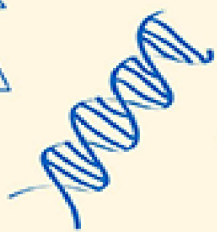
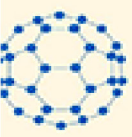
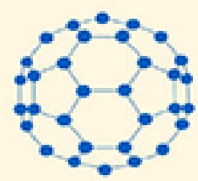
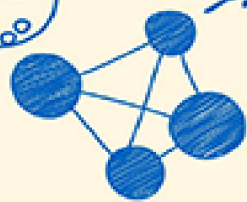
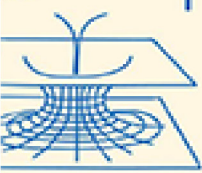
Unesco. (2014). *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*. Santiago de Chile: Editorial Trineo S.A.



$$p = mv$$

science

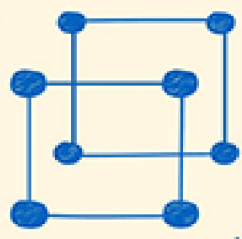
physics



1 2 3 4 5 6 7 8 9 0

chemistry

$$\Delta E = h\nu$$



biology

$$d = \sqrt{(x_2 - x_1)^2 + (y_2 - y_1)^2}$$



physics

$$C = \lambda v$$



$$E = mc^2$$

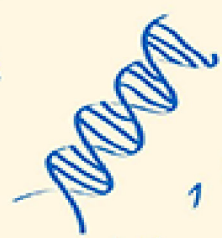
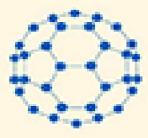
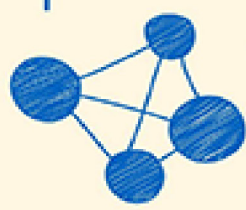
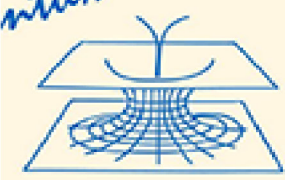


$$p = mv$$

ntum

science

science



1 2 3 4 5 6 7 8 9 0

$$C = \lambda v$$



$$\log_b(x) \text{ iff } x = b^y$$