

Capítulo 2. Educación inicial en Colombia: marco legal, políticas públicas y estructura del sistema educativo

Carolina Soler Martín
Yeimy Cárdenas Palermo
Sandra Marcela Durán Chiappe

Estado actual de la infancia: condiciones sociales

En el 2020 se estimó que de la población total aproximada de Colombia (48 258 494), 4 715 109 eran niños y niñas (en adelante, niños) menores de 6 años, lo que equivalía al 9,4 % de la población total (Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, 2020). Para el año 2015, en los hogares de zona urbana, en promedio, el 8,4 % de la población era menor de 5 años (8,9 % hombres y 7,9 % mujeres), y en la zona rural el 11,1 % (10,7 % hombres y 11,5 % mujeres) (Ministerio de Salud y Profamilia, 2016). Este promedio de 12,0 % de menores de 6 años tiene variaciones mínimas en referencia a comunidades específicas como la rom o gitanos, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente, en tanto se confirma que en promedio entre el 10,0 % y 14,0 % de dichas poblaciones son menores de 6 años —tomando cifras de diferentes entidades y para diferentes periodos— (DANE y Universidad del Valle, 2010; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF y Organización Internacional para las Migraciones, 2017; Ministerio de Salud y Profamilia, 2016).

En lo que respecta a las condiciones de vida de los niños del país, es necesario precisar que han variado las escalas etarias, los criterios e indicadores censales y de medición de condiciones

sociales y económicas. En este sentido, en la primera década del siglo xx, en Colombia se pasó de medir Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas e Indicadores de Calidad de Vida, a utilizar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). En todo caso, cambios de indicadores que no exigen la unificación de rangos etarios, por lo que la presente mirada panorámica al estado de la infancia en el país se sustenta en informes —especialmente de instituciones estatales—, cuyos datos aluden a diferentes rangos de edades.

En principio, un dato que permite vislumbrar las condiciones sociales de la población infantil es el IPM, según el cual se pasó de 20,2 % (13 719 000 personas), en 2010, a 17,8 % (8 586 000 personas), en 2016 (DANE, 2016), sin que ello implicara la superación de factores que limitan el acceso a mejores oportunidades sociales —“lugar en donde una persona vive, su género, etnia, condición de discapacidad, situación de víctima o el quintil de riqueza más bajo en el que se ubica” (NiñezYA, 2018, p. 5)—, particularmente en el caso de los niños y adolescentes, quienes son los más afectados por las “barreras que les impiden, desde el comienzo de sus vidas, desarrollar todo su potencial en igualdad de condiciones y vivir plenamente como ciudadanos” (NiñezYA, 2018, p. 9).

De ese balance se desprenden cifras que ilustran la situación de la población infantil: 66,7 % de las personas que viven en hogares donde hay tres o más niños menores de 12 años sufren de pobreza monetaria (DANE, 2016); el 54,2 % de los hogares colombianos se encuentra en inseguridad alimentaria; el abandono y la negligencia contra niñas y adolescentes se duplicaron entre el 2014 y el 2016; aumentó en un 63,0 % el número de casos de niños y adolescentes que ingresaron al proceso administrativo de restablecimiento de derechos entre el 2012 y el 2016;

la violencia sexual aumentó, con mayor afectación para las niñas, y desde 2015 se incrementó la mortalidad de menores de 5 años (NiñezYA, 2018, p. 9).

Los niños de zonas rurales pertenecen a los quintiles más bajos de riqueza, “tienen menos acceso a oportunidades educativas y menos logros académicos”, así como menores posibilidades de permanecer en el sistema educativo. Solo el 48 % se mantiene escolarizado, en instituciones con serios problemas de infraestructura, mientras en la ciudad el promedio es del 82 % (NiñezYA, 2018, p. 9).

La desigualdad se ratifica en las cifras de mortalidad infantil porque la mayoría de las muertes en menores de 1 año se dan por circunstancias y enfermedades prevenibles y, por ende, por razones injustificables (NiñezYA, 2018) en una sociedad que se precie de moderna. En pleno siglo XXI, la mortalidad sigue asociada a problemas como: atención prenatal y parto, bajo peso al nacer, maternidad en edad de riesgo (menores de 19 y mayores de 39 años), inmunización de los niños, nivel educativo de las madres, “cobertura de agua potable, entre otras variables que reflejan la infraestructura de servicios públicos” (Defensoría del Pueblo, 2016, pp. 171-172) y enfermedades prevenibles como la diarrea aguda, infecciones respiratorias agudas y desnutrición.

Otra de las graves problemáticas es el maltrato infantil¹ que, en sus modalidades física, psicológica o sexual, fue reportado en el 2017 con un 8,49 % de casos contra niños y un 14,22 % contra niñas, entre 0 y 4 de edad, maltratados principalmente por familiares y cuidadores (Romero, 2018). Esta situación se agrava en el caso del abuso sexual, pues para el 2017, el 11,13 %

1. En Colombia, los reportes de delitos se realizan al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense (INMLCF), seguido por el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y la Fiscalía General de la Nación.

de exámenes médicos legales se realizó a niños entre 0 y 4 años de edad (2648), y de ellos, el 77,3 % fue realizado a mujeres; se presume como lugares de perpetración la vivienda, seguidos por la calle y los centros educativos (Canesto, 2018).

En lo que respecta a problemáticas asociadas al conflicto armado colombiano, las violencias en contra de la población infantil se atribuyen a diferentes actores armados. Para unos analistas, se trata de “actores armados ilegales y grupos armados posdesmovilización” (Defensoría del Pueblo, 2016), y en otros casos se incluyen a las fuerzas armadas estatales. Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,

[...] al 1° de enero de 2017 se cuenta con 8 022 919 víctimas, de las cuales 487 097 son niños y niñas entre los 0 y los 5 años de edad (6,07 %). Es decir, se reporta un 29,7 % de población infantil víctima, por delitos como reclutamiento ilícito, violencia sexual, desplazamiento, homicidio y lesiones a causa de artefactos explosivos (minas antipersonales y municiones sin explotar), entre otros. (Defensoría del Pueblo, 2016, pp. 174-175)

También se reportan casos de desaparición involuntaria y forzada, estimada para el 2017 en 47 casos de niños entre 0 y 4 años (equivalente al 1,24 % del total de casos reportados) y en 32 casos de niñas (equivalente al 1,04 %) (De la Hoz, 2018).

Sin duda, a pesar del fortalecimiento de políticas públicas con enfoque garantista de los derechos de los niños, el país continúa en deuda con esta población y, en particular, con aquellos que provienen de las regiones más golpeadas por el conflicto armado, las cuales se corresponden con territorios de difícil acceso, orfandad estatal y, por ende, condiciones difíciles de vida y escasas oportunidades sociales. Ante esta deuda es fundamental que el Estado focalice en los procesos de justicia, verdad y reparación

a los niños y sus familias como víctimas, dimensionando la complejidad de las problemáticas que ha generado el conflicto armado, de manera directa e indirecta, para la población infantil, así como las condiciones sociales estructurales que se requieren para la no repetición.

Además, los conflictos armados derivados de profundas desigualdades sociales y sus procesos de paz, como es el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, han dejado muchas lecciones sobre los costos que acarrearán en un posacuerdo no focalizar a los niños como la población fundamental para avanzar en las transformaciones sociales que se requieren para garantizar el “nunca más”. Colombia apenas avanza en esta apuesta de cambio social y justicia, con la esperanza de ofrecer un futuro diferente para las nuevas generaciones, pero también con la polarización política heredera de la guerra que aún no sucumbe.²

Marco legislativo y de política pública: antecedentes para entender las apuestas y la estructura de la educación inicial

Referirse a la educación inicial (EI) en Colombia exige reconocer las tensiones que se han dado en el país sobre cómo educar a los niños de primera infancia. Los trabajos de Cerda (1996), Fandiño (2004), Martínez (2018) y algunos referentes de política pública (Ministerio de Educación Nacional, MEN, 2012) han documentado las circunstancias políticas y sociales por las que ha transitado este debate. Para una mejor comprensión y contextualización del

2. Cfr. Cárdenas, Y., Pertuz, C. y Torres, E. (2018). La infancia y los niños en tiempos de guerra: el caso de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. *Revista Palabra*, 18, 194-215; Cárdenas, Y., Pertuz, C., Torres, E. y Quintero, C. (2017, 9-11 de noviembre). *Infancia, educación y posacuerdos en Centroamérica: lecciones para Colombia*. II Congreso Internacional Transformações e (In) Consistências das Dinâmicas Educativas: o (Trans) Nacional, o Local e o Comunitário nas Políticas Educativas. Universidad de Coimbra, Portugal.

marco normativo y político, es pertinente identificar tres grandes periodos, en los que se han demarcado posturas específicas sobre la educación para la infancia.

Un primer periodo está signado por el reconocimiento del componente pedagógico, pues si bien se conocen algunas experiencias de finales del siglo XIX en las que se buscaba la satisfacción de las necesidades básicas y se ofrecía un trabajo pedagógico sustentado en los planteamientos froebelianos, en el país se generalizó la función asistencialista de las instituciones públicas, adonde los niños iban a comer, dormir, adquirir hábitos y, en ciertos casos, a prepararse para la primaria. Hacia 1914 se destaca la creación de La Casa de los Niños en el Gimnasio Moderno, ícono de la escuela activa y en particular del ideario montessoriano (Cerde, 1996).

Entre 1927 y 1936, con la primera Misión Alemana, los principios pedagógicos de la escuela activa como orientadores de la educación de los niños se popularizaron, de tal manera que entre 1931 y 1975 se dio un mayor énfasis a la fundamentación pedagógica sobre todo en el sector privado donde se amplió la educación preescolar para niños de estratos medio y alto (Cerde, 1996).

Con el Decreto 1276 de 1962, se reglamentó la creación y funcionamiento de seis Jardines Infantiles Nacionales Populares en las principales ciudades del país, adscritos al MEN, y con el Decreto 1710 de 1963, se formalizó el nivel, pero no su obligatoriedad: “El nivel de educación preescolar o infantil se considerará adscrito a la educación primaria, en cuanto a orientación y supervisión [...] La educación preescolar se estima como una etapa conveniente, pero no obligatoria para el ingreso al nivel primario” (MEN, 2012, p. 4).

Así, en este periodo se pueden evidenciar tres tendencias: una centrada en lo asistencial, otra relacionada con la enseñanza de los contenidos de la escuela primaria, y la tercera enfocada en las características de los niños. Aquí, lo que se conoció como la “primarización” fue el cuestionamiento por traer los objetivos y contenidos de la escuela primaria a la educación de la primera infancia, lo cual llevaba la ejercitación temprana en lectura, escritura y aritmética desde el concepto del aprestamiento (MEN, 2012).

El segundo periodo, caracterizado por la organización de modelos curriculares para la educación de la infancia, alude a las iniciativas del MEN en los años setenta para reestructurar el sistema educativo, lo que da origen a la educación preescolar, reconociéndola como el primer nivel del sistema (Decreto 088 de 1976).

En los años ochenta y después de varios debates, reflexiones y validaciones, se publica el Currículo de preescolar (*niños de 4 a 6 años*) en el que se plantean cuatro formas de trabajo: el comunitario, el juego libre, la unidad didáctica y el trabajo en grupo. A finales de esta década se reestructura la División de Educación Preescolar y se crea el Grupo de Educación Inicial, enfocado en el diseño y desarrollo de estrategias y programas para el mejoramiento de las condiciones para favorecer el desarrollo integral de los niños y fortalecer el componente pedagógico en los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, mediante la capacitación de las madres comunitarias, desde el MEN, con asistencia de maestros de preescolar (Fandiño, 2004).

Posteriormente, y tras la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 115 de 1994 y la Resolución 2343 de 1996 por la cual se formulan lineamientos pedagógicos para la educación preescolar (de 3 a 5 años), el programa Grado 0 publicó tres documentos que fueron ampliamente difundidos: el primero, *Marco político conceptual y pedagógico para el grado*

0, en el que se presenta el marco político y conceptual del Programa, así como la propuesta pedagógica que se concreta en las siguientes formas de trabajo: el juego, el proyecto pedagógico y la vinculación con la comunidad. Los otros dos documentos están dedicados, uno al conocimiento matemático y el otro a la construcción de la lengua escrita. La creación del grado obligatorio hizo que los niños mayores de 5 años, en las ciudades, pasaran de los hogares infantiles, hogares comunitarios y jardines infantiles a los colegios oficiales a cursar el grado cero.

El tercer periodo, relacionado con el sentido de educar a los niños preparándolos para la vida y no solo para la primaria, se corresponde con el reconocimiento de un proceso de formación marcado por el paso entre la vida familiar y la vida escolar, que debe enfocarse en los intereses tanto de los propios niños como de los padres y en los aprendizajes del contexto sociocultural, tomando distancia del sentido del preescolar (Fandiño et al., 2018).

En términos pedagógicos, esta noción de la EI implica el fortalecimiento de estrategias pedagógicas como rincones, talleres y proyectos que potencian el aprendizaje activo de los niños y las experiencias en diversos ámbitos del desarrollo infantil, con el acompañamiento de los profesores. En esta perspectiva, se potencia el acercamiento a los libros, a las experiencias artísticas de pintura, modelado, a las propuestas para jugar con el cuerpo, a las palabras, a la oportunidad de preguntarse sobre el entorno y sobre sí mismo y a la posibilidad de salidas pedagógicas para conocer museos, teatros y exposiciones (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010).

Este periodo se corresponde con los desarrollos del siglo XXI, cuando se cristalizan los esfuerzos a nivel político e institucional para fortalecer la perspectiva de derechos de los niños y de su desarrollo integral. En esta lógica, se desarrolló la movilización

por la primera infancia en el 2002 en el marco de la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia; se organizó en el 2004 el Comité Técnico del Programa para la Política de Primera Infancia, y se reconoció en el 2013 la EI como un derecho impostergable y como uno de los cinco estructurantes necesarios para garantizar los derechos y potenciar el desarrollo integral para la primera infancia,³ junto al cuidado y la crianza; la salud, alimentación y nutrición; la recreación y, el ejercicio de la ciudadanía y la participación (Presidencia de la República, 2013). Este es un reconocimiento a la especificidad educativa de la población infantil que exige detallar el marco legislativo y político del país.

Marco legislativo

La Constitución Política de Colombia (CPC) (1991) representa un antecedente importante para la EI, porque concretó la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, reconociendo como fundamentales y prevalentes los derechos a la educación y la cultura, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, el nombre y la nacionalidad, la familia y su vínculo, el cuidado y el amor, la recreación y la libre expresión de su opinión (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, artículo 44).

Fue solo con esta nueva constitución que se reconoció la obligatoriedad de la educación de los niños entre los 5 y los 15 años en Colombia, al asumirla como un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, para acceder “al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura” y para formar “en el respeto a los derechos

3. Para el MEN (2013), “se entiende como primera infancia el periodo comprendido entre la gestación y los cinco años, 11 meses y 30 días” (p.7). Por la ambigüedad, para algunos analistas e instituciones, este periodo va de 0 a 5 años y, para otros, de 0 hasta cumplir los 6 años.

humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente” (CPC, 1991, artículo 67). La responsabilidad de la obligatoriedad de dicha educación se asignó al Estado, la sociedad y la familia, al tiempo que se estableció “como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”. En ese marco, se responsabilizó al Estado de “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad” en la formación; “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo” (CPC, artículo 67).

Cambiar la edad de ingreso al sistema educativo, de los 7 años para el grado primero a los 5 años significó el reconocimiento de la preescolaridad como un derecho y favoreció cambios estructurales en el sistema educativo, que venían persiguiéndose desde 1976, cuando el MEN consideró la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo, estableciendo “orientaciones básicas para la administración de los currículos” y para el diseño del plan de estudios (López et al., 1998).

En coherencia con la Constitución de 1991, en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), se definieron los aspectos fundamentales del nivel, del servicio educativo y de los propósitos de formación, asumiendo el preescolar como grado obligatorio. En esta lógica se establece un sistema educativo conformado por

[...] tres (3) niveles previos a la educación superior: a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio; b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y c) La educación media con una duración de dos (2) grados. (Artículo 11)

La educación preescolar fue definida como la que “corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas” (Ley 115 de 1994, artículo 15). Es decir, se acogió el ideario del desarrollo integral y su relación con las experiencias, trascendiendo la lógica exclusiva del cuidado, pero con algunos matices de preparación para la primaria. En esta perspectiva, los objetivos específicos del nivel son:

El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía; El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas; El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje; d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria; El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia; La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos; El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social; El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento; La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio; y La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud. (Ley 115 de 1994, artículo 16)

En cuanto a la estructura del nivel educativo, se precisó que el preescolar comprendía como mínimo, un grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis años de edad, indicando que en los municipios donde la cobertura del nivel de educación preescolar no fuera total, se generalizaría en todas las instituciones educativas estatales que tuvieran primer grado de básica, en un plazo de cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994, artículo 17).

Sin embargo, en dicha ley se proyectó la ampliación de la educación de los niños al señalar que el nivel de educación preescolar de tres grados se generalizaría “en instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan programas para la prestación de este servicio, de acuerdo con la programación que determinen las entidades territoriales en sus respectivos planes de desarrollo”, precisando que la ampliación de la educación preescolar debía

[...] ser gradual a partir del cubrimiento del ochenta por ciento (80 %) del grado obligatorio de preescolar establecido por la Constitución y al menos del ochenta por ciento (80 %) de la educación básica para la población entre seis y quince años. (Ley General de Educación, 1994, artículo 18)

La reglamentación parcial de la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales, se dio mediante el Decreto 1860 de ese mismo año, que reiteró el carácter y la obligatoriedad de un año de preescolar y nueve de educación básica, con posibilidad de ser cursadas en establecimientos educativos estatales, privados, comunitarios, cooperativos solidarios o sin ánimo de lucro (Decreto 1860, artículo 4). Así mismo, se definió la educación preescolar como aquella ofrecida a los niños antes de iniciar la educación básica y “compuesta por tres grados, de

los cuales los dos primeros grados constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio” (Decreto 1860, artículo 6).

En el Decreto 1860 también se reconoció que la “atención educativa al menor de seis años que prestan las familias, la comunidad, las instituciones oficiales y privadas, incluido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, sería especialmente apoyada por la Nación y las entidades territoriales”, al tiempo que se responsabilizó al MEN de organizar y reglamentar “un servicio que proporcione elementos e instrumentos formativos y cree condiciones de coordinación entre quienes intervienen en este proceso educativo” (artículo 6).

Más allá de la importancia de incluir el preescolar como parte del sistema educativo, en el Decreto 1860 se insistió en la continuidad del servicio educativo, la interrelación y la flexibilidad para “permitir a los educandos su tránsito y continuidad dentro del proceso formativo personal”. Así mismo, se consideraron los procesos pedagógicos como los articuladores “verticales” de la “estructura del servicio para hacer posible al educando el acceso hasta el más alto grado de preparación y formación” (Ley 115 de 1994, artículo 12).

De lo establecido en la Constitución, la Ley General de Educación y el Decreto 1860, se exigió a las instituciones educativas ofrecer el grado obligatorio antes del 8 de febrero de 1999. El Decreto 2247 de 1997 estableció las normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar, ofertado a “los educandos de tres a cinco años de edad”, mediante tres grados: “Pre-jardín, dirigido a educandos de tres años de edad. Jardín, dirigido a educandos de cuatro años de edad. Transición, dirigido a educandos de cinco años de edad y que corresponde al grado obligatorio constitucional” (artículo 2). Al respecto, se

aclaró que la denominación “grado cero”, que estaba siendo utilizada en los documentos técnicos oficiales, era equivalente a la de “transición”.

En esta norma se establecieron las orientaciones curriculares en atención a los principios de integralidad del trabajo pedagógico del educando como ser único y social en interdependencia y reciprocidad permanente con su entorno familiar, natural, social, étnico y cultural; participación para la cohesión, el trabajo grupal, la construcción de valores y normas sociales, el sentido de pertenencia y el compromiso personal y grupal; y lúdica como dinamizador de la vida del educando mediante el cual construye conocimientos, se encuentra consigo mismo, con el mundo físico y social (Decreto 2247 de 1997). Adicionalmente, se reconoció el currículo del nivel preescolar como un “proyecto permanente de construcción e investigación pedagógica” que, además de responder a los objetivos de la Ley General de Educación, tendría que “permitir continuidad y articulación con los procesos y estrategias pedagógicas de la educación básica” (Decreto 2247 de 1997). De acuerdo a lo anterior, se planteó que:

[...] los procesos curriculares se desarrollan mediante la ejecución de proyectos lúdico pedagógicos y actividades que tengan en cuenta la integración de las dimensiones del desarrollo humano: corporal, cognitiva, afectiva, comunicativa, ética, estética, actitudinal y valorativa; los ritmos de aprendizaje; las necesidades de aquellos menores con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales, y las características étnicas, culturales, lingüísticas y ambientales de cada región y comunidad. (Decreto 2247 de 1997, artículo 12)

La normativa de los años noventa representó logros significativos de la educación de los niños menores de 6 años, porque incidió en la reestructuración del sistema educativo y abonó el

terreno para el reconocimiento de la EI en la siguiente década y demarcó la perspectiva por seguir en la construcción de políticas públicas para la educación de la primera infancia.

Continuando con el mapa normativo, en lo corrido del siglo XXI, la ley más importante es el Código de Infancia (Ley 1098 del 2006), cuya expedición introdujo la EI como garantía del derecho al desarrollo integral en la primera infancia:

Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. (Ley 1098 del 2006, artículo 29)

El Código de Infancia es el hito del reconocimiento de los derechos del niño en Colombia, del afianzamiento de la perspectiva de desarrollo integral y del reconocimiento de la educación como un derecho de los niños y los adolescentes, que debe ser garantizado por el Estado para cursar un año de preescolar y nueve de educación básica, de manera obligatoria y gratuita “en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política” (Ley 1098 del 2006, artículo 28).

Desde la perspectiva integral del desarrollo, en el Código, se alude a la educación al referirse al “derecho a la participación de los niños, las niñas y los adolescentes” en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales,

departamentales, distritales y municipales; y al derecho de todo niño o adolescente que presente anomalías congénitas o algún tipo de discapacidad “a recibir atención, diagnóstico, tratamiento especializado, rehabilitación y cuidados especiales en salud, educación, orientación y apoyo a los miembros de la familia o a las personas responsables” de su cuidado y atención (Ley 1098 del 2006, artículo 36).

En cuanto a las condiciones para garantizar el derecho a la educación, se especifican como obligación de la familia, la sociedad y el Estado asegurar a los niños “desde su nacimiento el acceso a la educación y proveer las condiciones y medios para su adecuado desarrollo, garantizando su continuidad y permanencia en el ciclo educativo” (Ley 1098 del 2006, artículo 39). Al Estado se le responsabiliza de “garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales como urbanos” y de “garantizar la etnoeducación para los niños, las niñas y los adolescentes indígenas y de otros grupos étnicos” (Ley 1098 del 2006, artículo 39).

Atendiendo una lógica cronológica, el CONPES 109 del 2007, intitulado *Política pública nacional de primera infancia Colombia por la primera infancia*, constituye un referente importante. Asume la perspectiva de derechos desde el principio de la integralidad, al considerar que

[...] una política pública de primera infancia se fundamenta en la necesidad de combinar estrategias que garanticen los derechos de supervivencia, con aquellas que privilegien la garantía de los derechos de desarrollo, de protección y de participación. De esta manera, la integralidad en la política de primera infancia implica que las acciones a desarrollar

involucren el tema de educación inicial, programas de salud, nutrición y cuidado. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, 2007, p. 26)

Diez años después de la expedición del Código de Infancia, se promulgó la Ley 1804 (2016) que “establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre”, otorgando un sentido prioritario a la garantía de los derechos de los niños, independiente del gobierno de turno. Tiene como base lo expresado por la Comisión intersectorial de primera infancia. Atención integral: prosperidad para la primera infancia:

La Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, es un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición. (Presidencia de la República, 2013, p. 8)

En esta ley se define la EI como derecho, se explicita su sentido pedagógico y se responsabiliza al MEN de la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes y proyectos educativos, así como de la formación de los diferentes actores educativos para la atención integral de la primera infancia, aun cuando no se hace referencia específica a maestros:

La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego,

el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. (Ley 1804 del 2016, artículo 5)

En esta ley se toma en consideración la diversidad de los sujetos, su familia y su comunidad, reconociéndolos como víctimas del conflicto armado y como actores en condiciones históricas específicas:

En la ejecución e implementación de la política se toma en consideración la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias, así como la prioridad de su atención ante estados de vulnerabilidad. El Estado trabajará por restablecer los derechos y brindar reparación integral de manera prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos. (Ley 1804 del 2016, artículo 6)

Dentro de la misma norma se reconoce la dinámica poblacional, la diversidad geográfica de los territorios rurales del país y se exhorta al diseño de “esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas”, precisando la prelación para los habitantes de territorios rurales, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia (Ley 1804 del 2016, artículo 6)). En este horizonte de sentido, dentro del marco del enfoque diferencial, se

articulan también la normativa que reconoce a las comunidades indígenas y pone en funcionamiento los “Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas” (Ley 1804 del 2016).

Atención educativa a la primera infancia

Para el 2015, se reportó que el 48,4 % de los niños menores de 6 años asistieron a algún programa de atención a la primera infancia. La mayor proporción se registró en hogares comunitarios de bienestar (25,2 %), seguido de preescolares privados (18,6 %), hogares FAMI del ICBF (16,3 %), preescolares oficiales (15,1 %) y centros de desarrollo infantil (7,3 %) (Ministerio de Salud y Profamilia, 2016). En el 2017, el MEN informó que la cobertura fue de 1 030 000 niños, en el sistema de EI en el marco de la atención integral, con 44 132 unidades de servicio de educación. También se reportó la matrícula de 458 715 niños en educación preescolar (MEN, 2017).

Las cifras de la asistencia educativa de los niños guardan relación con el quintil de riqueza y pertenencia a zona rural o urbana, como se aprecia en la Tabla 2.1, donde se evidencia que el 33,8 % de los niños de quintil más bajo asisten a hogares comunitarios, mientras que solo el 2,1 % de quintil más alto acuden a este programa; al tiempo que un 0,4 % de niños del quintil más bajo asisten al jardín privado versus el 57,8 % de los niños del quintil más alto (Ministerio de Salud y Profamilia, 2016).

Tabla 2.1. Porcentaje de niños que asisten a programas de atención según zona y quintil de riqueza, 2015. Colombia

Característica	Zona		Quintil de riqueza				
	Urbana	Rural	Más bajo	Bajo	Medio	Alto	Más alto
Niños que asisten a	50,3	43,5	45,3	48,5	51,7	48,1	49,4
Hogares comunitarios de bienestar	22,5	33,4	33,8	32,3	25,4	2,7	2,1
Hogar FAMI del ICBF	14,3	22,4	22,8	18,8	16,3	11,0	6,8
Hogar infantil	4,5	5,6	5,3	4,8	4,5	5,2	3,4
Jardín social	4,7	2,4	2,5	4,8	4,2	5,3	4,4
Centro de desarrollo infantil	7,1	7,8	8,5	10,6	7,1	5,1	2,1
Modalidad familiar	2,5	5,2	5,6	4,4	1,8	1,6	0,6
Programa día	0,9	5,0	5,3	1,8	0,7	0,4	0,0
Preescolar oficial	17,5	8,2	8,4	13,0	21,9	19,3	14,6
Preescolar privado	23,9	2,5	0,4	6,4	16,4	34,4	57,8
Otro	1,7	7,0	7,0	2,6	1,4	1,2	1,7

Fuente: Ministerio de Salud y Profamilia (2016, p. 79)

Los contrastes de la asistencia de niños a programas de educación son aún mayores para las poblaciones indígenas, como se aprecia en el censo del 2005, donde se reporta que el 13,69 % de niños en edades entre 3 y 5 años asistió a alguna institución escolar, mientras que, para otras poblaciones, también con procesos históricos de exclusión, como las afrocolombianas, el promedio es de 49,7 % de niños (DANE-Universidad del Valle, 2010).

Las diferencias en el acceso a programas educativos en primera infancia se evidencian también por las posibilidades de vinculación al sector oficial o al sector privado. Al respecto, las “regiones de los dos litorales, de Orinoquía y Amazonía y otros de menor desarrollo relativo tienden a usar más los servicios oficiales”, mientras que “Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y

subregiones de mayor desarrollo relativo como Caldas, Risaralda, Quindío y Atlántico, San Andrés, Bolívar Norte y los Santanderes tienden a usar más los jardines privados” (Ministerio de Salud-Profamilia, 2016, p. 80). Valga decir, tendencias que no pueden invisibilizar las diferencias de sectores sociales dentro de los mismos departamentos, por lo que al interior de Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta y Medellín existen familias que acuden con mayor frecuencia a los jardines preescolares oficiales (Ministerio de Salud y Profamilia, 2016, p. 80).

La desigualdad en el acceso al sector oficial o privado de la educación para la infancia, si bien es una particularidad que ha acompañado la historia de este nivel educativo en Colombia, carece de cifras que permitan hacer un seguimiento juicioso de la cobertura y el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los programas, las modalidades y demás aspectos del proceso de implementación de la política pública. Los datos que se presentan en la tabla 2.2 corresponden a la ciudad de Bogotá para el año 2009, pero permiten dimensionar el peso de la educación privada (40 %, entre prejardín y jardín en colegios privados, 24 %, y jardines privados, 16 %) y evidenciar la complejidad en seguimiento a la cobertura e implementación de políticas, dados los múltiples actores presentes.

Tabla 2.2. Cobertura en servicios de educación inicial Bogotá, 2009
Colombia

Oferta	Número de niños	Porcentaje (%)
Hogares de Bienestar Familiar	99 201	37
Jardines infantiles de la Secretaría Distrital de Integración Social	54 864	20
Prejardín y jardín en colegios oficiales	7603	3
Prejardín y jardín en colegios privados	64 053	24
Jardines privados	42 277	16

Fuente: Alarcón (2010)

En cuanto a la no asistencia a centros educativos, los análisis evidencian problemáticas de acceso en los territorios, de cobertura y administrativos como se sintetiza en la tabla 2.3, donde se aprecian nuevamente las relaciones con los quintiles de riqueza y las zonas y regiones que se habitan.

Tabla 2.3. Razón para que niños menores de 6 años no asistan a una institución en Colombia, 2015

Característica	No hay una institución cerca (%)	No consiguió cupo (%)	No cumple con los requisitos (%)
Zona			
Urbana	1,7	4,0	5,3
Rural	32,8	3,7	4,5
Región			
Atlántica	12,9	4,3	5,1
Oriental	13,7	3,3	4,9
Bogotá	1,0	4,2	3,6
Central	16,4	3,0	8,1
Pacífica	6,4	4,5	2,5
Orinoquía y Amazonía	17,8	6,2	3,2
Quintil de riqueza			
Más bajo	34,8	3,9	4,3
Bajo	4,5	4,9	7,7
Medio	1,8	5,7	4,3
Alto	0,7	2,4	4,3
Más Alto	1,5	1,4	4,1
Total	11,2	3,9	5,0

Fuente: Ministerio de Salud, Profamilia, 2016, p. 82

Las razones para no asistir a programas educativos por parte de niños menores de 6 años, además de ratificar la correspondencia con los niveles de riqueza, evidencian la gravedad de los contrastes entre el área rural y urbana. De ahí se reconoce la urgencia de avanzar en materia de cobertura, calidad y orientaciones

técnicas, así como en la reglamentación de la educación inicial, por parte del Ministerio de Educación Nacional, en atención a la diversidad cultural, la desigualdad social que caracteriza a la población colombiana y las condiciones de acceso a los territorios (NiñezYA, 2018, p. 40).

Modalidades de atención en educación inicial

Colombia se encuentra en proceso de transición de la estructura y servicios de atención a la primera infancia constituidos desde los años setenta hacia aquellos planteados con la estrategia de 0 a siempre. Desde la propuesta del MEN, se definen dos modalidades: la familiar y la institucional, al ser consideradas como las primeras comunidades educativas de la primera infancia. Ambas modalidades responden al propósito de “atender y promover de manera intencionada el desarrollo integral de la primera infancia a través de una educación inicial de calidad” (2014, p. 20). Sin embargo, ante las necesidades, la diversidad del país, las tradiciones y la capacidad institucional instalada, se encuentra vigente la modalidad comunitaria y la propia e intercultural. Las cuatro modalidades responden a lineamientos, criterios y servicios específicos, como se sintetiza en la Tabla 2.4.

Tabla 2.4. Modalidades y servicios de atención en educación inicial. Colombia

Modalidad	Servicios
Familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo infantil en medio familiar (dimf) • Hogares comunitarios de bienestar familiar, mujer e infancia (fami)
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de desarrollo integral (cdi) • Hogares infantiles (hi) • Hogares empresariales • Jardines sociales • Hogares múltiples • Atención a niños menores de 3 años en centros de reclusión de mujeres • Preescolar integral

Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares familiares • Hogares agrupados • Unidades básicas de atención (uba) • Hogares cualificados o integrales
Propia e intercultural	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentros: • Con el entorno y las prácticas tradicionales • En el hogar • Comunitarios • Grupales para mujeres gestantes, niñas y niños menores de 18 meses

Fuente: elaboración propia

Modalidad familiar

Considerando la necesidad de fortalecer las capacidades parentales de las familias y cuidadores y responder a las condiciones de dispersión geográfica y alta vulnerabilidad urbana en las que muchas de estas habitan en el país, se concibe la modalidad familiar como un servicio de educación inicial no convencional, con mirada integral de la primera infancia en entornos más cercanos y propios a sus condiciones, como son su familia y la comunidad (ICBF, 2017, p 15).

Es “un servicio de educación inicial no convencional” que tiene en cuenta la diversidad geográfica, cultural, ambiental y socioeconómica colombiana y también las cifras de asistencia de los niños menores de 6 años a servicios educativos, en las cuales se indica que los niños de varias regiones del país en estas edades tienden a permanecer al cuidado de algún adulto en su casa (ICBF, 2017b).

La modalidad familiar se implementa mediante dos servicios:

- *Desarrollo infantil en medio familiar (DIMF)*: atiende gratuitamente durante 11 meses del año a niños, mujeres y familias que cumplen con los criterios establecidos para la modalidad, mediante acciones centradas en los

componentes de familia, salud y nutrición, pedagógico, talento humano, ambientes educativos y protectores, administración y gestión, a través de encuentros educativos grupales y en el ámbito familiar. Se estima que este servicio suministra el 70 % del requerimiento nutricional diario, con apoyo de un equipo psicosocial, un profesional de la salud, docentes y auxiliares pedagógicos (ICBF, 2018a).

- *Hogares comunitarios de bienestar familiar, mujer e infancia (FAMI)*: dirigido a niños desde su gestación hasta los 2 años y mujeres en periodo de gestación o lactancia o al cuidador, que cumplen con los criterios de la modalidad o que son usuarios de la estrategia de recuperación nutricional, integrantes de familias identificadas mediante la estrategia de superación de la pobreza extrema, pertenecientes a comunidades étnicas que demandan el servicio, personas con discapacidad que cumplen al menos uno de los criterios de focalización y los pertenecientes a hogares cuyo puntaje en el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Subsidios Sociales (SISBEN) sea igual o inferior a los puntos de corte definidos para servicios de primera infancia (ICBF, 2017b). Está a cargo de equipos de talento humano que priorizan “agentes educativos que cuenten o estén cursando procesos de cualificación en el marco de la Ley 1804 del 2016” y madres comunitarias, especialmente aquellas que están en tránsito⁴ de hogares comunitarios a centros de desarrollo infantil en modalidad familiar (ICBF, 2017b). Se desarrolla mediante encuentros grupales y visitas en el hogar y se calcula que aporta el 20 % del requerimiento nutricional diario (ICBF, 2018a).

4. Una transición exhortada por el ICBF desde 2015 al considerar que la Madre FAMI.

En el año 2017, el servicio de DIMF atendió a 448 031 usuarios y los fami 209 429 usuarios (ICBF, 2018d).

Modalidad institucional

Prioriza la atención a niños entre los 2 y los 5 años o hasta su ingreso al sistema educativo, en el grado transición, y a sus familias o cuidadores. Si bien se espera que los niños de menos de 2 años permanezcan bajo el cuidado y crianza de su familia o la red de apoyo de la comunidad, la modalidad permite atender a niños entre los 3 meses y los 2 años, con enfoque diferencial según edad y condiciones requeridas para responder a las particularidades del desarrollo en cada momento del ciclo vital (MEN, 2014).

La oferta de la modalidad se da a través de siete servicios, que se sintetizan en la tabla 2.5, donde se puede apreciar, adicionalmente, el número de usuarios atendidos en cada uno en el 2017.

Tabla 2.5. Usuarios atendidos en la modalidad institucional, 2017. Colombia

Servicio	Número de usuarios
Centros de desarrollo infantil (cdi): espacios institucionales especializados. Servicio complementario a las acciones de las familias y la comunidad.	259 157
Hogares infantiles: se desarrollan en infraestructuras de ICBF, de la entidad territorial o del prestador del servicio.	102 744
Hogares empresariales: operan en un sitio adecuado por la empresa para los hijos de trabajadores de más bajos ingresos. Cuentan con agentes educativos y equipo interdisciplinario financiado con aportes del ICBF, cuotas de participación de las familias y cofinanciación de otros entes.	1142
Jardines sociales: se desarrollan en infraestructuras diseñadas para primera infancia, con capacidad para 300 niños. Operan en alianza con socios estratégicos como cajas de compensación u operadores con experiencia y el ICBF aporta el 65 % del requerimiento nutricional diario. Cuentan con un equipo profesional interdisciplinario.	7010

Hogares múltiples: agrupan hasta 12 hogares comunitarios, funcionan en alianzas con alcaldías, cajas de compensación familiar y otras instituciones. Son financiados con aportes del ICBF, cuotas de participación de las familias y cofinanciación de otros entes.	143
Atención a niños menores de tres años en centros de reclusión de mujeres: modalidad diseñada de manera conjunta por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el ICBF, en cumplimiento del Código Penitenciario y Carcelario de Colombia.	120
Preescolar integral: dirigido a niños matriculados en los grados de prejardín, jardín y transición de los establecimientos educativos oficiales.	53 808

Fuente: ICBF (2018d)

Modalidad comunitaria

Es un escenario de acogida para niños menores de 5 años, sus familias y cuidadores. Se basa en el protagonismo de la familia y la comunidad y se despliega en la cotidianidad de la vida de los niños, con la participación de las madres y padres comunitarios y los agentes educativos como líderes de los procesos formativos. En consecuencia, funciona en las viviendas, atiende entre 10 y 14 niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días, de zonas rurales y urbanas, focalizando la población de acuerdo con los mismos criterios de las otras dos modalidades (ICBF, 2018b).

Los servicios se ofrecen mediante los Hogares, y estos se clasifican de acuerdo al grado de organización comunitaria en familiares, agrupados, cualificados o integrales, tal como se expone en la tabla 2.6, donde se puede apreciar también el número de usuarios reportados para el año 2017.

Tabla 2.6. Usuarios atendidos en la modalidad comunitaria, 2017. Colombia

Servicio	Número de usuarios
Hogares familiares: funcionan en la vivienda de la madre o padre comunitario.	435 420
Hogares agrupados: reúnen de 2 a 7 hogares comunitarios familiares en una misma planta física.	36 982
Hogares cualificados o integrales: son atendidos por equipos de madres o padres comunitarios y un equipo interdisciplinario. Se organizan en la perspectiva de reconocer y compartir los saberes propios, los de las familias y las comunidades. Requieren el desarrollo en la infraestructura necesaria (ICBF, 2018a).	91 225

Fuente: ICBF (2018d)

Modalidad propia e intercultural

Promueve la garantía de los derechos de los niños en primera infancia a través de saberes y prácticas colectivas que promueven el desarrollo integral infantil y fortalecen la identidad cultural de las comunidades (ICBF, 2017a). Para cumplir con su propósito, se ha avanzado en varios frentes: en el 2012, se revisó la metodología y la propuesta de trabajo para la Ruta integral de atenciones con comunidades étnicas y con enfoque diferencial; en el 2013, con comunidades étnicas y campesinas, se avanzó en estudios sobre pautas de crianza y en la institucionalización de la Mesa de enfoque diferencial de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIFI); en el 2014 se apoyó la creación de un régimen especial para poner en funcionamiento la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas y se avanzó en la audioteca “Agua, Viento y Verdor’ como apuesta por el desarrollo de contenidos en lenguas nativas para la primera infancia” (ICBF, 2018c, p. 17).

En el 2015 los pueblos indígenas y rom participaron en la concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se avanzó en la “armonización de los procesos de asistencia y cooperación técnica territorial alrededor de la Ruta integral de atenciones en 150 municipios, [...] con las comunidades indígenas, afro, raizal, palenqueras y Rrom”; se trabajó en el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), en los Lineamientos para la Atención Integral a la Primera Infancia, en el diseño y desarrollo de metodologías para la construcción de propuestas propias de atención en primera infancia en 12 comunidades étnicas, en la caracterización de la situación de la primera infancia rural en Colombia y en un Lineamiento para la comprensión de la ruralidad desde la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre (ICBF, 2018c, p. 18) y en el 2016 se pilotearon dos procesos de esta modalidad en La Guajira y el Guaviare.

Actualmente el Grupo de trabajo de diversidad de la CIPPI desarrolla materiales de juego y expresión artística con pertinencia étnica, de libros a partir de tradiciones orales y musicalización y registro sonoro de arrullos y cantos, así como un documento diagnóstico de las lenguas nativas con orientaciones para su vivificación y fortalecimiento.

Los espacios concertados con la comunidad para el desarrollo de la modalidad se denominan Unidades Comunitarias de Atención (UCA); para el caso de comunidades nómadas igualmente se definen en conjunto estos espacios según sus patrones de movimiento. Las estrategias para desarrollar el servicio son: encuentros con el entorno y las prácticas tradicionales, significativas y cotidianas de la comunidad, a partir de las costumbres y riquezas del territorio o grupo poblacional (ICBF, 2018c, p. 40); encuentros en el hogar, para favorecer vínculos afectivos, prácticas de cuidado y crianza a partir de la identidad cultural; encuentros comunitarios, con autoridades tradicionales (sabedo-

res, mamos, médicos tradicionales, gobernadores, parteras, entre otros), y dinamizadores comunitarios, para abordar aspectos relacionados con el desarrollo infantil, la lactancia materna, los valores culturales, la identidad y la apropiación cultural y territorial, las prácticas de cuidado y crianza “entre otros decisivos para la protección, cuidado, educación de las niñas, los niños y mujeres gestantes de su comunidad en el marco de la pervivencia cultural” (ICBF, 2018c, p. 41), y encuentros grupales para mujeres gestantes y niños menores de 18 meses.

De acuerdo con el ICBF (2018d), en el 2017 se atendieron 74 615 usuarios, distribuidos en Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Nariño, Putumayo, Risaralda, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sucre y Valle del Cauca.

En la Figura 2.1 se puede apreciar el comportamiento de programas tradicionales y, en la Figura 2.2, el aumento de programas de atención integral, lo que anuncia el momento de transición de una perspectiva asistencial hacia una que favorece la atención integral y, en ella, la EI. La disminución de usuarios en los programas tradicionales fue de aproximadamente el 50 % en los años 2015 y 2016, mientras que en los programas de atención integral se observa un incremento constante de usuarios a partir del año 2014.

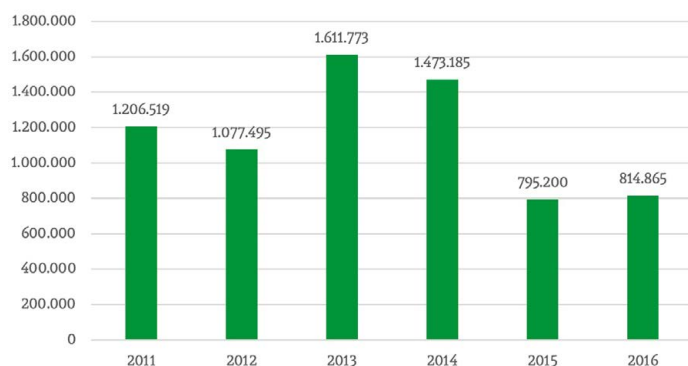


Figura 2.1. Histórico de atención a niños en programas tradicionales del ICBF, 2011-2016. Colombia

Fuente: Fundación PLAN (2017) citado por NiñezYA (2018, p. 40)

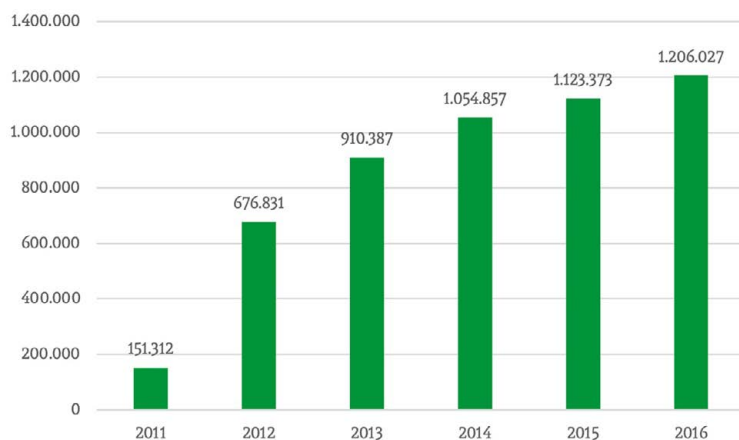


Figura 2.2. Histórico de atención a niños en programas de atención integral del ICBF, 2011-2016. Colombia

Fuente: Fundación PLAN (2017) citado en NiñezYA (2018, p. 40)

Tensiones y problemáticas

Si bien se evidencian logros importantes en la atención a los niños en Colombia desde el enfoque integral y diferencial a la infancia, aún se tienen muchos retos por asumir, especialmente con comunidades étnicas, poblaciones afectadas por el conflicto armado y grupos sociales en condiciones económicas que aumentan la

vulnerabilidad. Como lo recuerda Amador (2017), la realidad de inequidad y desigualdad evidencia las deudas y los desafíos que se tiene para cumplir el ideal de la atención integral y la EI en todos los rincones del país,

[...] unos niños y niñas tienen el privilegio de asistir a Centros de Desarrollo Infantil (CDI), a jardines sociales en convenio con cajas de compensación (por ejemplo, en Bogotá) o a jardines con gran infraestructura y atención interdisciplinaria (por ejemplo, los jardines del programa Buen Comienzo en Medellín), mientras que otros niños y niñas asisten a hogares con precarias condiciones de infraestructura, alimentación básica y agentes educativos sin la preparación suficiente para esta labor.

Finalmente, cabe esbozar una de las grandes contradicciones de la EI, en lo que concierne al periodo de 0 a 3 años, pues pese a los discursos y esfuerzos por su mejoramiento, no es parte del sistema educativo colombiano, lo que tiene implicaciones para su oferta, su financiación y regulación, no siempre en cabeza del MEN y, en definitiva, implicaciones para los maestros y las maestras educación infantil, por cuanto se disputan el reconocimiento del estatus como profesionales formados para la educación de los niños.

Referencias

- Alarcón, C. (2010). *Protección integral a la primera infancia en Colombia. World conference on early childhood care and education*. Moscow, Russian Federation. <http://www.unesco.org/education/WCECCE/presentations/Alarcon.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Amador, J. (2017, 26 de abril). La deuda del Gobierno con la primera infancia. *Las2Orillas*. <https://www.las2orillas.co/la-deuda-del-gobierno-la-primera-infancia/>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

- Canesto, D. (2018). Exámenes medico legales por presunto delito sexual. Colombia, año 2017. *Forensis*, 19(1), 301-348. <https://aprendiendoaserpapaz.redpapaz.org/wp-content/uploads/2018/08/Forensis-2017-pdf-interactivo.compressed>
- Cerda, H. (1996). *Educación preescolar. Historia, legislación, currículo y realidad socioeconómica*. Magisterio.
- Congreso de la República de Colombia. (2006, 8 de noviembre). *Código de Infancia y Adolescencia. Ley 1098*. Diario Oficial de Colombia n.o 46 446.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2007). *Política nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia”*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1962, 18 de mayo). *Decreto 1276*.
- Congreso de la República (1994, 8 de febrero). *Ley General de Educación – Ley 115*. Diario Oficial de Colombia n.º 41 214.
- Congreso de la República (2016, 2 de agosto). *Ley 1804*. Diario Oficial de Colombia n.º 49 953.
- Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia. (2020). *Informe de la implementación de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre*. <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Informe-Politica-DIPI-2019.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Universidad del Valle (2010). *Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la Comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general 2005*. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_sociodemograficos_censo2005.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016>

- De la Hoz, G. (2018). Comportamiento del fenómeno de la desaparición. Colombia 2017. *Forensis*, 19(1), 493-525. <https://aprendiendoa-serpapaz.redpapaz.org/wp-content/uploads/2018/08/Forensis-2017-pdf-interactivo.compressed.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Vigésimo cuarto informe del defensor del pueblo de Colombia al Congreso de la República*. Imprenta Nacional. http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXIV_Informe_al_Congreso_Republica_2017_primeraparte.pdf
- Fandiño, G. (2004). *El pensamiento del profesor sobre la planificación dentro del trabajo por proyectos en el grado de transición: Estudio de caso* [tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Fandiño, G., Durán, S. M., Pulido, J. M. y Cruz, E. L. (2018). Creencias sobre educación inicial en colegios oficiales de Bogotá. *Infancias Imágenes*, 17(1), 100-108.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Organización Internacional para las Migraciones (2017). *Revista Sistema Único de Información de la Niñez* (SIUN). https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/Revista-Suin_Sistema-Unico-de-Informacion_n-3.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2017a). *Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia*. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/lm5.pp_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v2.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2017b). *Manual operativo. Modalidad Familiar para la atención a la primera infancia*. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/mo13.pp_manual_operativo_modalidad_familiar_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v2.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2018a). *Página web ICBF*. <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2018b). *Manual operativo. Modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia*. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/mo15.pp_manual_operativo_modalidad_comunitaria_primera_infancia_v3.pdf

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2018c). *Manual operativo servicio de educación inicial, en el marco de la atención integral para la primera infancia-modalidad propia e intercultural*. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/mo14_pp_manual_operativo_modalidad_propia_e_intercultural_v2.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2018d). *Informe de gestión 2017*. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_ajustado_250618_0.pdf
- López, C., Rincón, D., González, E., Manjarrés, M., Sánchez, N., Tapiero, O. y Coronado, S. (1998). *El grado cero en el Distrito Capital*. Secretaría de Educación del Distrito Capital.
- Martínez, M. (2018). Educación infantil y ocio de maestra-jardinera. Medellín-Colombia 1915-1930. *Historia y Memoria*, (16), 281-318. <https://doi.org/10.19053/20275137.n16.2018.7193>
- Ministerio de Educación Nacional. (1963, 31 de agosto). *Decreto 1710*. Diario Oficial n.o 31 169.
- Ministerio de Educación Nacional. (1994, 5 de agosto). *Decreto 1860*. Diario Oficial n.o 41 473.
- Ministerio de Educación Nacional. (1996). *Resolución 2343*. Por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional. (1997). *Decreto 2247*. Diario Oficial de Colombia n.o 43 131 de 18 de septiembre de 1997.
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Documento base para la construcción del Lineamiento pedagógico de educación inicial nacional*. <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/8.Para-Construccion-Lineamiento-Pedagogico-de-educación-inicial.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial*. Guía no. 50. Panamericana, Formas e Impresos.

- Ministerio de Educación Nacional. (2017, 17 de agosto). Colombia, pionero en América Latina en medición de calidad de la educación inicial. *Boletín de prensa*. <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-362939.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Informe de gestión 2017*. https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-362777_recurso_10.pdf
- Ministerio de Salud y Profamilia. (2016). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Colombia.
- NiñezYA. (2018). La NIÑEZ no da espera. *Una mirada a su situación desde la sociedad civil*. <https://docplayer.es/89295082-La-ninez-no-da-espera.html>
- Presidencia de la República de Colombia. (1976, 22 de enero). *Decreto 088*. Diario Oficial n.º 34 495.
- Presidencia de la República. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Imprenta Nacional
- Romero, J. (2018). Comportamiento de las lesiones por violencia intrafamiliar. Colombia 2017. *Forensis*, 19(1), 172-254. <https://aprendiendoaserpapaz.redpapaz.org/wp-content/uploads/2018/08/Forensis-2017-pdf-interactivo.compressed.pdf>