



Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad de
Educación

10 AÑOS
TRANS-
FORMANDO
la educación

POLÍTICA EDUCATIVA

NOTAS PARA LA AGENDA ELECTORAL



MAYO 2026

La educación inicial en Colombia: una deuda impostergable

AUTORES:

Carolina Maldonado-Carreño - Profesora titular, Facultad de Educación - Universidad de los Andes

María Fernanda Cortés - Facultad de Educación - Universidad de los Andes

Eduardo Escallón - Profesor asociado, Facultad de Educación - Universidad de los Andes

La **educación inicial**, como primer nivel educativo (para niñas y niños de 0 a 6 años), es parte integrante y fundamento del derecho a la educación por el papel que cumple en la promoción del desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y la concreción de otras garantías fundamentales.

En el país, la política De Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016) reconoce a la educación inicial como estructurante de la atención integral y la articula de manera intersectorial con la salud, la nutrición, la protección y otras acciones fundamentales para el desarrollo integral. Sin embargo, y a pesar de la contundente evidencia sobre su impacto positivo

(Nores *et al.*, 2024), la **educación inicial sigue siendo la gran deuda del sistema educativo colombiano**. Hoy en Colombia cerca de la mitad de las niñas y los niños menores de 6 años acceden a alguna modalidad de educación inicial (Agenda 8, 2024), pero la cobertura en modalidades institucionales no supera el 40 %, con brechas profundas para los menores de 3 años y en zonas rurales y grupos étnicos. Además, la calidad de estos servicios es media a baja, según las dos únicas mediciones nacionales disponibles: la modalidad institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 2017 (Maldonado-Carreño *et al.*, 2018) y el grado transición en instituciones educativas oficiales en 2021 (Ministerio de Educación [MEN], 2022).



Esto plantea un reto central para la agenda electoral y la política pública:
¿cómo ampliar la cobertura garantizando la calidad y el impacto positivo en el desarrollo infantil?

El próximo Gobierno tendrá la oportunidad y la responsabilidad de que este nivel educativo deje de ser una promesa y se convierta en una política de Estado sostenible que garantice este derecho social fundamental.

educacion.uniandes.edu.co

Universidad de los Andes | Vigilancia Mineducación.

Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

Cobertura insuficiente, **calidad desatendida**

Históricamente, el ICBF ha liderado la atención y prestación directa de la educación inicial en sus distintas modalidades, en tanto el MEN ha tenido a su cargo los establecimientos educativos oficiales y ha ejercido funciones normativas, pedagógicas y de regulación de la calidad para el conjunto del sistema. En los últimos años, el MEN ha impulsado la ampliación de la oferta con los grados de prejardín y jardín mediante el apoyo de las Entidades Territoriales Certificadas y con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Aun así, estimaciones basadas en datos oficiales del MEN y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) indican que entre el 41 % y el 45 % de la población menor de 6 años recibe atención en modalidades institucionales. A esto se suman desafíos persistentes de calidad, medición nacional intermitente, brechas territoriales pronunciadas y un esquema de financiación fragmentado, sin una hoja de ruta clara para la articulación interinstitucional. Estas brechas son especialmente agudas en zonas rurales dispersas, comunidades étnicas y municipios con alto impacto del conflicto armado.

La ampliación de cobertura sin calidad puede generar efectos negativos en el desarrollo de las niñas y los niños (Draper *et al.*, 2024). Esto es preocupante, pues en el país solo se han realizado dos mediciones nacionales de la educación inicial y sus resultados evidenciaron niveles bajos en algunos aspectos de la calidad pedagógica. Además, ninguna incluyó todas las modalidades de atención ni refleja los esfuerzos recientes del MEN por aumentar su oferta en instituciones oficiales. Por su parte, los sistemas de información actuales se enfocan en el registro de datos de gestión y cobertura, sin alcanzar la calidad de las prácticas e interacciones ni el impacto que estas generan en el desarrollo de las niñas y los niños. A nivel de financiamiento, la coexistencia de dos lógicas paralelas (la del ICBF, basada principalmente en recursos del Presupuesto General de la Nación, y la del MEN, que canaliza recursos del SGP a través de las entidades territoriales) configura un arreglo institucional fragmentado y administrativamente exigente. Este esquema genera inestabilidad en la prestación del servicio, dificulta estándares homogéneos de calidad entre modalidades y produce trayectorias de atención desiguales para las niñas y los niños.

Tres condiciones que **el próximo Gobierno debe resolver**

Ampliar la cobertura de la educación inicial es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho de todas las niñas y los niños menores de 6 años: sin calidad, la expansión puede ser inocua o incluso contraproducente. Partiendo de ese principio, a continuación, se destacan tres condiciones que el próximo Gobierno debe atender de manera simultánea y prioritaria.

1 Cumplir y usar la medición de calidad	Colombia cuenta con un marco normativo sólido, sistemas de seguimiento y un modelo de medición validado a escala nacional, que integra instrumentos que capturan los aspectos más relevantes de la calidad, incluyendo prácticas pedagógicas e interacciones. Sin embargo, esta arquitectura ha operado de forma fragmentada: solo existen dos mediciones, ninguna ha cubierto todas las modalidades, y sus resultados no han derivado en un uso sistemático para el acompañamiento pedagógico ni en decisiones de financiación basadas en la evidencia. El próximo Gobierno debe garantizar la aplicación periódica de la medición de la calidad, usar sus resultados para orientar tanto decisiones de financiación como la mejora continua de la prestación y difundirlos públicamente para que familias y comunidades puedan exigir servicios de calidad.
2 Revisar el financiamiento para que cobertura y calidad avancen juntas	No invertir en educación inicial tiene un costo estimado de entre el 2 y el 7 % del PIB en países de ingreso medio, mientras que los beneficios de hacerlo superan entre 8 y 19 veces el costo de implementación (Nores <i>et al.</i> , 2024). El esquema actual, descrito antes, no garantiza ni la sostenibilidad ni los incentivos correctos: vincular los recursos del SGP a indicadores de calidad medibles, más allá de la cantidad de cupos, permitiría orientar la inversión territorial hacia procesos pedagógicos, no solo hacia infraestructura. Una Ley Estatutaria de Educación daría el piso normativo para una financiación progresiva y sostenible de la

educación inicial. Adicionalmente, el próximo Gobierno debe explorar fuentes complementarias de financiación como el uso focalizado de regalías en zonas prioritizadas, el fortalecimiento de esquemas de cofinanciación con Gobiernos locales —donde hay experiencia acumulada—, la cooperación internacional y el desarrollo de alianzas público-privadas acordes con la naturaleza del derecho a la educación inicial.

3 Construir una gobernanza intersectorial con arraigo territorial

Colombia tiene un diseño institucional para la articulación intersectorial en primera infancia, pero su implementación ha dependido en gran medida de la voluntad política del Gobierno central, lo que no ha sido suficiente para construir capacidades territoriales homogéneas y sostenibles. Las brechas son profundas: mientras que algunas ciudades principales cuentan con equipos técnicos y políticas de infancia con trayectoria; en muchos municipios, zonas rurales y territorios afectados por el conflicto, esa capacidad es más débil y los servicios no siempre llegan a quienes más los necesitan. El gran reto para el próximo Gobierno no es solo recuperar una instancia nacional de coordinación, sino garantizar que la intersectorialidad ocurra efectivamente en el territorio: mediante liderazgos locales formados y agentes comunitarios con capacidad técnica y arraigo en sus comunidades, así como mediante un sector educativo que cumpla un rol articulador en lo local. Resolver ese reto es la condición para que las demás propuestas se traduzcan en mejoras reales en el desarrollo de las niñas y los niños.

Referencias

- Agenda 8. (2024). *La primera infancia en cifras*. <https://agenda8.org/la-primera-infancia-en-cifras/>
- Congreso de la República. (2016). Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021778>
- Draper, C. E., Yousafzai, A. K., McCoy, D. C., Cuartas, J., Obradović, J., Bhopal, S., Fisher, J., Jeong, J., Klingberg, S., Milner, K., Pisani, L., Roy, A., Seiden, J., Sudfeld, C. R., Wrottesley, S. V., Fink, G., Nores, M., Tremblay, M. S., y Okely, A. D. (2024). The next 1000 days: Building on early investments for the health and development of young children. *The Lancet*, 404(10467), 2094-2116. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)01389-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)01389-8)
- Maldonado-Carreño, C., Rey Guerra, C., Cuartas, J., Plata-Caviedes, T., Rodríguez de Luque, J. J., Escallón Largacha, E., y Yoshikawa, H. (2018). *Medición de la calidad de la educación inicial en Colombia en la modalidad institucional* (Notas de Política en Educación n.º 1). Facultad de Educación, Universidad de los Andes. <https://educacion.uniandes.edu.co/es/investigacion/notas-de-politica-educacion>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2022). *Resultados de la medición de la calidad de la educación inicial en Colombia*. Colombia Aprende. <https://www.colombiaaprende.edu.co/recurso-coleccion/resultados-de-la-medicion-de-la-calidad-de-la-educacion-inicial-grado-transicion>
- Nores, M., Vazquez, C., Gustafsson-Wright, E., Osborne, S., Cuartas, J., Lambiris, M. J., McCoy, D. C., Lopez-Boo, F., Behrman, J., Bernal, R., Draper, C. E., Okely, A. D., Tremblay, M. S., Yousafzai, A. K., Lombardi, J., y Günther, F. (2024). The cost of not investing in the next 1000 days: Implications for policy and practice. *The Lancet*, 404(10467), 2117-2130. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)01390-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)01390-4)
- Sentencia T-743 de 2013. (Corte Constitucional, 2013). Sala Novena de Revisión, Luis Ernesto Vargas Silva [magistrado ponente]. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>