



Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-07-2020 11:42:13 AM
Al contestar cite este No. 2020-EE-202178 FOL:7 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / ORLANDO ANÍBAL GUERRA
RESUBROSA
Resultado: Concepto al Proyecto de Ley No. 205 de 2020 Cámara

Doctor:
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 205 de 2020 Cámara

Respetado Doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

En consideración al objeto de consulta me permito remitir concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley 205 de 2020 Cámara **“Por medio de la cual se crean y regulan las Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia en la empresa (UAPI) “SIEMPRE PRESENTE”**”.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.R. Margarita María Restrepo Arango, H.R. Jose Eliecer Salazar López
Ponentes: H.R. Jhon Arley Murillo Beníte, H.R. Jennifer Kristin Arias Falla

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga - Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media.
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Jurídica

Revisó: Kerly Agámez Berric, Asesora Despacho -VEPBM
Biviana Liset Trujillo Ramírez – Asesora de Despacho Ministra

Bogotá D.C.,

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953
www.mineducacion.gov.co - atencionalcidadadano@mineducacion.gov.co



Concepto a proyecto de ley 205 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se crean y regulan las Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia en la empresa (UAPI) ‘SIEMPRE PRESENTE’”

I. OBJETO

El proyecto de ley tiene por objeto reglamentar la creación y las condiciones para la puesta en funcionamiento de unas “Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia”, un modelo de servicio destinado a la educación, el cuidado y el potenciamiento del desarrollo de niños y niñas durante la primera infancia. Para tal fin, posibilita a personas jurídicas de naturaleza pública y privada, para que oferten, por sí mismas o por medio de Cajas de Compensación Familiar, el servicio en favor de los hijos de sus trabajadores, y establece beneficios tributarios para las empresas privadas que así lo decidan.

II. MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA

Los autores presentan la evolución histórica de la educación inicial en Colombia desde 1962 con base en el documento del año 2006 “Colombia por la primera infancia: política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los seis años”, y resaltan las funciones de las Cajas de Compensación Familiar y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en la prestación del servicio.

Así mismo, evidencian el marco normativo vigente que garantiza la protección de la educación durante la primera infancia, a partir de los presupuestos de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia” y la 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”. En ese propósito, indican que el país no cuenta con una legislación que regule formalmente el funcionamiento de establecimientos en los que se ofrece el servicio, en lo relativo a infraestructura, pedagogía y tarifas de matrícula y pensión. Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que la anterior afirmación no se ajusta a la realidad, puesto que existe un marco jurídico sobre la materia y sobre el cual esta Cartera ha desarrollado lineamientos técnicos y pedagógicos que orientan la prestación del servicio educativo durante la primera infancia, como más adelante se evidencia, antecedentes que no son valorados por los autores en la justificación de la propuesta.

Se presentan las ventajas de la iniciativa en procura de la garantía del desarrollo integral de niños y niñas, dados los indicadores poco alentadores de violencia infantil que incluyen en la exposición de motivos, con base en información del Instituto Colombiano de Medicina Legal. Es importante mencionar en este punto que, si bien la protección de los niños y niñas ante la vulneración de sus derechos es una prioridad social, la Política de Estado por el Desarrollo Integral de la Primera Infancia aboga por la educación inicial en el marco de la atención integral, por lo cual la oferta propuesta en el Proyecto de Ley tendría que orientarse en el mismo sentido.

III. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones especialmente asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio íntegro del articulado propuesto, toda vez que las acciones que allí se contemplan implican la prestación del servicio de educación.

Con ese propósito, se permite advertir además, a fin de evitar duplicidad de esfuerzos legislativos, que en la legislatura actual cursa el proyecto de ley 277 de 2019 Senado “Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 en lo referente con educación inicial y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto es similar, en la medida en que se encamina a fortalecer la educación inicial como parte de la educación formal del sistema educativo colombiano, el cual fue aprobado en primer debate el 4 de junio de 2020.

- **Sobre el concepto de educación inicial**

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la educación inicial como un camino fundamental para promover el desarrollo integral de los niños y niñas, debido a que en los primeros años se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. La educación inicial es un escenario propicio para potenciar, desde el inicio de la vida, las oportunidades de desarrollo y aprendizaje de las niñas y niños, a través del cual se favorece la construcción de la identidad individual y colectiva, la creatividad, la autonomía, las habilidades para comunicar y expresar ideas, construir preguntas y comprensiones, entre otros desarrollos, que son la base para los procesos que tienen lugar a lo largo de la vida.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016, la educación inicial es entendida como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado a través del cual los niños y 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. La educación inicial se enmarca en la atención integral, por lo cual se requiere que su prestación se realice en articulación con la oferta intersectorial, respondiendo a las características de los niños y niñas, sus familias y contextos, lo que implica que la educación inicial no sólo ocurre en un espacio institucional, sino que flexibiliza su prestación a otros escenarios.

Dado lo anterior y reconociendo las características propias del desarrollo infantil, es pertinente que las niñas y niños puedan contar con experiencias vitales, que en el seno de su familia o en los escenarios educativos, les permitan construirse como sujetos en el marco de experiencias pedagógicas intencionadas, que, a través de las actividades propias de la primera infancia, promuevan su desarrollo.

En los primeros años de vida, la familia y la comunidad desempeñan un rol significativo en los procesos educativos en la primera infancia, especialmente en los primeros mil días, que incluyen el período de gestación y los primeros dos años. La familia representa el primer núcleo social que garantiza el desarrollo del niño y su interrelación con la sociedad. En el seno familiar es donde se inician los procesos educativos a través de las interacciones que tienen los adultos cuidadores con las niñas y los niños, que marcan efectos importantes en el desarrollo personal y social, en términos de vinculación afectiva, habilidades emocionales, convivencia y construcción de confianza.

Como lo afirman Brazelton y Greenspan, “la familia es para el niño su primer núcleo de convivencia y de actuación, donde irá modelando su construcción como persona a partir de las relaciones que allí establezca y, de forma particular, según sean atendidas sus necesidades básicas”¹. Por ello, los procesos educativos que promueven las familias son de gran influencia en la formación de los seres humanos, por cuanto es allí donde se fundamentan las bases para su desarrollo, al establecer relaciones y vínculos afectivos seguros, a través de prácticas de cuidado y crianza respetuosas, dignas y pertinentes. Esto convierte al entorno familiar en el nicho que

¹ Brazelton T.; Greenspan S. (2005). Las necesidades básicas de la infancia. Barcelona: Graó

impulsa la expansión de capacidades de los niños y niñas y abre oportunidades para promover su desarrollo integral, al brindar afecto, protección, bienestar y seguridad.

La comunidad también es fundamental en estos procesos, pues constituye una red de apoyo que sostiene y acompaña a las niñas, los niños y sus familias en su cotidianidad. Esta red adquiere particular relevancia para la familia, puesto que acompaña el proceso de cuidado y la vinculación afectiva entre madres, padres, cuidadores, niños y niñas.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de ampliar la comprensión sobre la educación, la cual no sólo acontece en una institución, sino que encuentra en modelos no convencionales la oportunidad para fortalecer el rol de la familia en los procesos educativos de los niños y las niñas en los primeros años de vida. Esto implica que, desde las entidades del Estado y los prestadores de estas modalidades, se deben generar procesos para fortalecer las capacidades de las familias y comunidades en el cuidado y la crianza, en especial de las niñas y los niños menores de 3 años. Este acompañamiento debe propender por procesos educativos de calidad que permitan potenciar su desarrollo, por lo que es importante partir de fortalecer la alianza que se tiene con las familias y el rol de las comunidades en su desarrollo².

También es importante tener en cuenta la oferta de educación inicial en el marco de la atención integral que tiene actualmente el país, la cual se brinda en distintas modalidades, incluyendo algunas no institucionales. Por un lado, están las modalidades lideradas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que incluyen el Servicio de Educación Inicial en Medio Familiar, los Hogares FAMI, las modalidades comunitarias como Hogares Comunitarios de Bienestar, la modalidad propia de las comunidades étnicas y las modalidades institucionales en sus distintas expresiones. Así mismo, se tienen los servicios de atención integral desarrollados por las Entidades Territoriales, tales como el Programa Creciendo en Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, el Programa Buen Comienzo de la Secretaría de Educación Municipal en Medellín, el servicio de desarrollo infantil en medio familiar para población migrante “Cali camina contigo” de la Alcaldía de Cali, entre otros. Finalmente, las Cajas de Compensación Familiar y la oferta privada también cuentan con esquemas de atención educativa para la primera infancia, que se desarrollan en el marco de la atención integral.

Bajo este panorama, las denominadas “Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia” que pretende crear el proyecto legislativo, entrarían a ser una oferta adicional de educación inicial, que no podría tener su marco regulatorio de manera independiente, sino que tendría que inscribirse dentro de la misma normatividad que regula actualmente la educación inicial en el país en todas sus formas. Además, dado que la educación inicial se concibe como un derecho de todos los niños y niñas menores de seis (6), no podría restringirse su acceso únicamente a los “hijos de los trabajadores”, como lo propone el proyecto de ley, ya que este es apenas un segmento de la población que es sujeto del mismo. En vista de ello, es importante replantear el enfoque del proyecto de Ley para hacer más visible el lugar de la educación inicial en el funcionamiento de la oferta propuesta, de manera que se oriente de acuerdo a lo establecido en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

- **Sobre el marco normativo vigente en el país en la materia objeto de la iniciativa**

La educación inicial ha sido reconocida en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, como un derecho impostergable de las niñas

² Pozo, M., Batle, M., & Hernández, M. (2009). Contextos de colaboración familia-escuela durante la primera infancia. Revista Electrónica de Investigación, Innovación Educativa y Socioeducativa, 1(1), 45-68.

y niños desde la gestación hasta los seis (6) años. En el mismo sentido, el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016, establece que “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. La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso”.

Por otra parte, la Ley 115 de 1994 —Ley General de Educación—, que desarrolla el artículo 67 de la Constitución Política, define la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo formal, el cual está conformado por tres grados, según lo dispone el artículo 2.3.3.2.1.2 del Decreto 1075 de 2015 “Por medio del cual se expide del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”: (i) Prejardín, dirigido a niñas y niños de tres años, (ii) Jardín, dirigido a niñas y niños de cuatro años, y (iii) Transición, dirigido a niñas y niños de cinco años, siendo este último el grado obligatorio establecido en la Constitución Política. Esta Ley insta al Ministerio de Educación Nacional a definir los requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección que debe reunir los establecimientos educativos para la prestación del servicio educativo en este nivel, y la atención individual que favorezca el aprendizaje y el desarrollo integral de las niñas y niños.

Así las cosas, en tanto la educación inicial es un derecho que abarca a todos los niños y niñas menores de seis (6) años, orientado hacia la promoción de su desarrollo integral, implica una atención que va más allá del simple cuidado, como lo sugiere el proyecto legislativo, y cobija incluso al nivel preescolar del sistema educativo. En virtud de ello, el Ministerio de Educación Nacional ha venido armonizando las condiciones de calidad y la línea técnica, pedagógica y normativa de la educación inicial, de manera que se entienda que el servicio de educación preescolar es una forma de materializar este derecho.

Por otra parte, es importante recordar que el artículo 146 de la Ley General de Educación, señala que al Congreso de la República le corresponde dictar normas de carácter general sobre el derecho a la educación, a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, mientras que el Decreto 5012 de 2009 establece que al Ministerio de Educación Nacional, le corresponde expedir normas para la organización del servicio y definir los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia en sus diferentes modalidades. Con fundamento en ello, este Ministerio ha desarrollado reglamentación y lineamientos técnicos respecto de la forma como debe prestarse el servicio educativo en el país, lo cual incluye las disposiciones específicas referentes a la infraestructura, pedagogía, administración, licencias de funcionamiento, ambientes pedagógicos, talento humano, entre otros, tanto para la educación inicial como para el nivel preescolar.

Dado lo anterior, se concluye que el país cuenta con un marco que orienta la educación inicial y el nivel preescolar como derechos universales que no es reconocido en el proyecto de ley, por lo cual este Ministerio advierte la inconveniencia de limitar la prestación de un servicio como el de las “Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia” al mero cuidado y sólo al segmento poblacional de los “hijos de los trabajadores”, sin tener en cuenta que la atención de esta población se debe centrar en un proceso educativo que se brinda en el marco de la atención integral.

- **Sobre las acciones que adelanta el Ministerio de Educación Nacional en la materia objeto de la iniciativa**

Es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de su misión, sus competencias y de las facultades legales dispuestas en la Ley 1804 de 2016, y en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia —CIPI—, ha construido la línea técnica y pedagógica en materia de educación inicial, los referentes para la formación de talento humano que trabaja con primera infancia, los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad para organizar la oferta de educación inicial, ha liderado el seguimiento nominal de las atenciones que requieren los niños y las niñas y ha dirigido estrategias de divulgación, socialización, implementación, posicionamiento y movilización social para asegurar que los territorios apropien el marco normativo y técnico que orienta la educación inicial y preescolar, como parte de la atención integral.

En esta medida, no es de recibo la afirmación realizada en la exposición de motivos referida a que el país no cuenta con una línea técnica y pedagógica para la prestación del servicio educativo a la primera infancia, ni con regulación en temas de infraestructura. De hecho, la línea técnica y pedagógica de la educación inicial ha sido desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional a través de los siguientes documentos³:

- 1. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión, en el marco de la Estrategia de Atención a la Primera Infancia:** brindan el marco general para la comprensión y apropiación de las concepciones que subyacen a la primera infancia en el marco de sus derechos, presentando los principales elementos para garantizar una gestión que promueva el desarrollo integral de los niños y las niñas, contemplando, además, las atenciones que deben brindarse a cada niño, niña, mujeres gestantes y madres lactantes.
- 2. Referentes técnicos para la educación inicial en el marco de la atención integral.** Se encuentran conformados por los siguientes documentos:
 - 2.1. Orientaciones pedagógicas para la educación inicial:** Dan contenido técnico a la apuesta que hace el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, con la intención de orientar y acompañar las acciones de fortalecimiento de las prácticas pedagógicas de maestras y maestros de la educación inicial y preescolar, así como la organización curricular de los procesos pedagógicos. La serie está integrada por seis documentos:
 - 2.1.1. El sentido de la educación inicial – Documento Nro. 20:** aporta orientaciones a los maestros y maestras para que desde su práctica promuevan experiencias y ambientes pedagógicos en los que se potencie el desarrollo integral de los niños y niñas.
 - 2.1.2. El arte en la educación inicial – Documento Nro. 21:** tiene como propósito ampliar el marco de comprensión en torno a las expresiones artísticas como oportunidades para valorar, conocer y apropiarse de las tradiciones y expresiones propias de cada territorio y comunidad en nuestro país. Invita además a las maestras y maestros a promover experiencias alrededor de la música, el arte visual y las artes plásticas; en las que niños y niñas puedan explorar diversos materiales, representar y expresar con su cuerpo su sentir, sus deseos, intereses y emociones.
 - 2.1.3. El juego en la educación Inicial – Documento Nro. 22:** presenta diversas alternativas pedagógicas que buscan enriquecer y favorecer el juego en el entorno educativo, como una experiencia vital para potenciar el desarrollo integral de los niños y las niñas. Se

³ La línea técnica y pedagógica puede ser consultada en los siguientes vínculos: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Referentes-Tecnicos/341880:Referentes-Tecnicos> y <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/primerainfancia>.



espera que a través de su lectura y apropiación las maestras y maestros le otorguen un lugar protagónico al juego en la educación inicial.

2.1.4. La literatura en la educación inicial – Documento Nro. 23: Ofrece orientaciones para abordar la literatura en la cotidianidad de las vivencias de los niños y las niñas, promoviendo que a través de esta se comuniquen, expresen, conozcan y construyan el mundo que les rodea.

2.1.5. La exploración del medio en educación inicial – Documento Nro. 24: Busca ampliar la comprensión en torno a la importancia que tiene la exploración del medio como una de las actividades fundamentales que caracterizan a los niños y niñas, que les permiten experimentar, tocar, probar y explorar todo lo que les rodea en la permanente búsqueda por comprender y conocer el mundo.

2.1.6. Seguimiento al desarrollo integral de las niñas y los niños en la educación inicial- Documento Nro. 25: brinda herramientas a los maestros y maestras para apropiar la importancia de realizar seguimiento al desarrollo y a los aprendizajes de los niños y las niñas, desde diversas acciones tales como la observación registro, el intercambio de información con las familias, el análisis y la toma de decisiones para potenciar su desarrollo.

2.2. Orientaciones para favorecer la calidad de la educación inicial: Esta serie de referentes proporciona información sencilla y accesible para quienes prestan el servicio de educación inicial, en torno a los componentes, procesos y actividades que deben desarrollarse para brindar una educación inicial de calidad. La serie está integrada por los cinco documentos:

2.2.1. Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial – Guía Nro. 50: presenta las bases conceptuales para la atención integral a la Primera Infancia y profundiza en la definición de las modalidades de educación inicial y los componentes de calidad que organizan el servicio con sus respectivos estándares.

2.2.2. Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial - Guía Nro. 51: presenta los componentes y estándares de calidad para la organización del servicio en la modalidad institucional.

2.2.3. Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de educación inicial - Guía Nro. 52: presenta los componentes y estándares de calidad para la organización del servicio en la modalidad familiar.

2.2.4. Guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad en las modalidades de educación inicial - Guía Nro. 53: Serie de guías y normas que orientan al talento humano para la implementación de los estándares de calidad.

2.2.5. Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial - Guía Nro. 54: brinda orientaciones al talento humano para fortalecer la gestión administrativa, pedagógica y de operación con calidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y efectividad, en aras de generar una cultura de mejoramiento continuo en favor de la calidad en la prestación del servicio.

2.3. Guía ¡Todos Listos! para acompañar las transiciones de los niños y las niñas en el entorno educativo: Se ha documentado que, acompañar las transiciones en el entorno educativo, y en las ofertas que en este se gestionan, es decir la llegada de las niñas y niños a la educación inicial, su ingreso al preescolar y su paso a la básica primaria, tiene efectos positivos en su relación con el estudio, en sus logros académicos y en su permanencia, disminuyendo la probabilidad de deserción y repitencia escolar. Por esto, en 2016 el Ministerio de Educación Nacional publicó este referente, que brinda orientaciones conceptuales y metodológicas tanto al talento humano como a actores de las mesas de primera infancia territoriales para que de manera articulada fortalezcan la gestión que



garantice el ingreso, la permanencia y la continuidad de los niños y las niñas en el entorno educativo.

2.4. ¿Qué dice aquí? ¿cómo se escribe esta palabra? Orientaciones para la lectura y escritura emergente en grado transición: Estas orientaciones buscan fortalecer las prácticas pedagógicas de las maestras y maestros en la construcción de experiencias y ambientes donde la creación, la expresión, la imaginación y la producción de textos estén presentes.

2.5. Referentes para la infraestructura en educación inicial. A partir del proceso de actualización de la norma NTC 4595 “*Planeamiento y Diseño de Instalaciones y Ambientes Escolares*” realizado en 2015, se hizo evidente que las unidades de servicio de educación inicial y las instituciones educativas tienen amplias diferencias conceptuales en torno al manejo de los espacios físicos, por lo cual se inició un proceso de elaboración de una norma técnica que determina la construcción de espacios para la atención a la primera infancia que se materializó con el apoyo del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación —ICONTEC—, denominado organismo Nacional de Normalización en el artículo 2.2.1.7.3.1 del Decreto 1595 de 2015.

Como producto de ello, se cuenta con la **Norma Técnica NTC Colombiana 6199 “Planeamiento y diseño de ambientes para la educación inicial en el marco de la atención integral”**, la cual tiene por objeto:

- Abarcar aquellas unidades de servicio, instalaciones y ambientes donde se presta el servicio de educación inicial, que son generados para el desarrollo de procesos educativos que se llevan a cabo de manera intencional y sistemática para niños menores de seis años.
- Establecer los requisitos para el planeamiento y el diseño físico-espacial de nuevas unidades de servicio, instalaciones y ambientes, orientados a optimizar la calidad del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral, en armonía con las condiciones locales, regionales y nacionales.
- Adicionalmente, puede ser utilizada para la evaluación y adaptación de las unidades de servicio, instalaciones y ambientes existentes, donde se preste el servicio de educación inicial.

3. Bases curriculares para la educación inicial y preescolar: las Bases Curriculares responden al qué, para qué y cómo se potencian los procesos de desarrollo y aprendizaje de los niños y las niñas de la primera infancia a través de la acción pedagógica. Describen en su propuesta cuatro momentos que organizan la práctica pedagógica y aseguran su sistematicidad: (i) indagar, (ii) proyectar, (iii) vivir la experiencia y (iv) valorar el proceso. Constituyen un referente clave que complementa la mirada establecida en los “Referentes técnicos para la educación inicial en el marco de la atención integral”, y a partir del cual se han estructurado los demás referentes, orientaciones y guías.

4. Fichero “Recursos para crear juntos desde el DUA”: presenta una serie de recursos y ajustes razonables propuestos con el fin de enriquecer las prácticas pedagógicas de las maestras y maestros, desde los principios del Diseño Universal para el Aprendizaje —DUA—, alrededor de las experiencias, ambientes, recursos y estrategias cotidianas que viven los niños y las niñas y sus familias, para favorecer su participación. Esta herramienta les permite a las maestras y maestros encontrar ejemplos de materiales accesibles para todos los niños y las niñas, así como posibilidades para flexibilizar su uso y vinculación a las propuestas y estrategias pedagógicas que realizan.



- 5. Ambientes para inspirar – Generación de ambientes pedagógicos para la promoción del desarrollo integral en la educación inicial y preescolar:** En el marco del proceso de fortalecimiento de ambientes pedagógicos para la educación inicial se ha diseñado una herramienta que, a partir de diversas reflexiones sobre las prácticas y vivencias cotidianas de las maestras y maestros, busca generar propuestas pedagógicas que se materialicen en interacciones y experiencias que promuevan intencionalmente su desarrollo integral alrededor de los intereses, ideas y creaciones de los niños y las niñas. Este fortalecimiento consiste en lograr que los establecimientos educativos oficiales avancen en la comprensión del sentido y la importancia de brindar una educación pertinente con las características, intereses y naturaleza de los niños y niñas, que susciten experiencias retadoras que promuevan el desarrollo y el aprendizaje. Para ello, también se está trabajando, en ajustar las orientaciones sobre el tipo de mobiliario y dotación de elementos pedagógicos que se disponen para las aulas de este nivel. En este sentido, se cuenta con una propuesta de dotaciones organizadas en clave de experiencias pedagógicas relacionadas con: (i) experimentación; (ii) juego, cuerpo y movimiento; (iii) expresión gráfica, visual y plástica; (iv) narrativas y expresión dramática; (v) construcción; y (vi) sonido y música. A través de este proceso se iniciará la renovación de las aulas de grado transición.
- 6. Orientación para la cualificación del talento humano:** Documento que ofrece criterios técnicos, conceptuales, metodológicos y operativos para fortalecer la planeación y ejecución de los procesos de actualización del talento humano que trabaja con la primera infancia. Documento titulado: Cualificación del Talento Humano- Documento Nro. 19.

De otra parte, también es importante resaltar que el Gobierno Nacional se encuentra trabajando por fortalecer la atención educativa en el nivel de preescolar, para que se brinde bajo la misma línea técnica de la educación inicial en el marco de la atención integral, de acuerdo con el compromiso establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022*” de brindar educación inicial con enfoque de atención integral a 500.000 niños y niñas de preescolar de las instituciones educativas oficiales, prioritariamente del grado transición. En este sentido, se están adelantando actualmente las siguientes estrategias:

- **Desarrollo de capacidades de maestros y maestras:** esta estrategia tiene como objetivo fortalecer las prácticas y saberes de los docentes de educación preescolar, con el fin de contribuir al desarrollo integral y aprendizaje de los niños y niñas de primera infancia. Se implementa, por un lado, a través del acompañamiento pedagógico situado del Programa Todos a Aprender —PTA—, el cual se ha estructurado en ciclos de formación que contemplan acompañamiento en aula, encuentros grupales, reflexiones autónomas y comunidades de aprendizaje.
- Por otro lado, las maestras y maestros también podrán acceder a procesos de formación en servicio como capacitaciones, cursos, diplomados y formación avanzada como posgrados, con los cuales se busca potenciar su quehacer en ámbitos urbanos y rurales, y contribuir a enriquecer las capacidades y habilidades de quienes prestan servicios educativos de preescolar.
- **Fortalecimiento de ambientes y prácticas pedagógicas:** consiste en la identificación, producción y distribución de elementos, materiales y libros que respondan a las particularidades de los contextos, los cuales permiten el desarrollo de experiencias pedagógicas dirigidas a las niñas y niños de primera infancia y les permiten contar con ambientes cálidos, seguros, protectores y que pedagógicamente brinden experiencias que



potencian sus capacidades. También involucra asistencia técnica a maestras y maestros para su uso en el aula.

Con los establecimientos educativos oficiales se avanza en la comprensión del sentido y la importancia de brindar una educación pertinente con las características, intereses y naturaleza de las niñas y niños, además de sus contextos y la zona que habitan, para que susciten experiencias retadoras que promuevan acciones inclusivas que beneficien su desarrollo integral y aprendizaje, para lo cual se ha venido realizando:

- ✓ Socialización de prácticas pedagógicas para el uso de las dotaciones en clave de experiencias pedagógicas, y así avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de las maestras y maestros de educación inicial y preescolar, buscando mejorar la pertinencia y coherencia del trabajo con los niños y niñas de primera infancia.
 - ✓ Inicio del proceso de compra y distribución de dotaciones de elementos pedagógicos en aulas de instituciones educativas focalizadas para favorecer a las niñas y niños con ambientes cálidos, seguros, protectores y que pedagógicamente brinden experiencias para su desarrollo integral y aprendizaje.
 - ✓ Entrega de colecciones de libros especializados que permitirán afianzar los procesos de promoción de lectura, para fortalecer el desarrollo y aprendizaje.
- **Fortalecimiento institucional a las Entidades Territoriales Certificadas en educación:** Consiste en la articulación de las diferentes instancias del sistema educativo en el ámbito territorial, para analizar y trabajar en torno a todos los factores que inciden en el mejoramiento de la calidad educativa. Comprende el fortalecimiento de la gestión intersectorial para contribuir al desarrollo integral de las niñas y niños de preescolar, conforme a las competencias y misión del sector, en el marco de las condiciones de calidad de la educación inicial y preescolar con atención integral. Igualmente, incluye la implementación de estrategias flexibles que respondan a las necesidades de las comunidades y ámbitos de desarrollo tanto urbano como rural, teniendo en cuenta la línea técnica de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, establecida en la Ley 1804 de 2016.

Frente a este tema, desde el Ministerio de Educación Nacional se vienen desarrollando acciones de acompañamiento a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) para:

- ✓ La articulación e implementación de un plan de acción que materialice y visibilice la atención integral en preescolar, el cual se viene desarrollando de manera gradual y permanente.
- ✓ El diseño y desarrollo de recursos educativos que permitan visibilizar y movilizar la atención integral con los distintos actores que hacen parte o intervienen en la prestación del servicio educativo en preescolar.
- ✓ El acompañamiento técnico al seguimiento del —Modelo de Gestión de la Educación Inicial —MGEI—, para fortalecer la gestión de la educación inicial y preescolar de los equipos de las Entidades Territoriales Certificadas.
- ✓ El acompañamiento técnico a las instituciones educativas para apoyar los planes de mejoramiento institucional armonizados con el marco de la trayectoria educativa.
- ✓ El fortalecimiento de la gestión intersectorial para contribuir al desarrollo integral de las niñas y niños de preescolar, conforme con las competencias y misión del sector, en el marco de las condiciones de calidad de la educación inicial y preescolar con atención integral, teniendo en cuenta la línea técnica establecida en la Ley 1804 de 2016.

Así mismo, en función de promover trayectorias educativas completas desde la primera infancia y el tránsito armónico de los niños y niñas, se diseñó la Estrategia de Acogida, Bienestar y Permanencia de las niñas y niños de transición, que busca fortalecer la gestión institucional de la

mano con la comunidad educativa, los agentes institucionales y las familias, buscando que los niños y niñas que ingresan al grado transición se encuentren con un entorno de interacciones respetuosas y cálidas, que permitan construir confianza en sí mismos y en los demás, y donde vivencien experiencias que contribuyan a su desarrollo integral.

Mediante esta estrategia se busca que los establecimientos educativos procuren tener condiciones físicas, relacionales y pedagógicas para que las niñas y los niños que ingresan al sistema educativo formal, además de sentirse parte activa de la comunidad educativa, gocen de condiciones para promover su bienestar físico, emocional y social, de tal manera que se sientan atraídos y motivados para permanecer en el sistema hasta culminar su vida escolar, en el entendido que el paso dado en el grado transición resulta fundamental para el curso de su trayectoria educativa.

Por otro lado, esta acción también contempla el fortalecimiento de sistemas de información, con la cual se pretende brindar información sobre la atención integral en preescolar, buscando hacer seguimiento longitudinal, valoración del desarrollo y medición de calidad de la oferta en el sistema educativo para la primera infancia, con el propósito de recopilar evidencias e información para orientar la toma de decisiones en relación con la política pública educativa.

En esta línea, el Ministerio de Educación Nacional continuará fortaleciendo el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia –SSDIPI–, para que se convierta en la principal herramienta de gestión y seguimiento de la atención integral a la primera infancia, tanto a nivel nacional como territorial. El SSDIPI es la herramienta de articulación de información sobre las niñas y niños que reciben atenciones en zonas rurales y urbanas, y consolida la caracterización de sus situaciones de vida y la realización de sus derechos, con el fin de orientar la toma de decisiones en el marco de la Política de Estado “De Cero a Siempre”, tanto a nivel nacional como territorial.

En coherencia con lo anterior, se continuará fortaleciendo el Sistema de Información para la Primera Infancia (SIPI), mediante el cual se hace seguimiento a la cualificación del talento humano involucrado en los procesos de atención integral a la primera infancia, y se identifican los prestadores de servicios de educación inicial, para potencializar la oferta que atiende niños y niñas de primera infancia en el marco de la calidad en condiciones y contextos específicos.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional acompañará a las Entidades Territoriales Certificadas en educación para que identifiquen y brinden asesoría técnica a los prestadores privados de educación inicial en cumplimiento de la línea técnica pedagógica y las condiciones de calidad que caracterizan el servicio educativo. Esta acción busca la movilización de la estrategia de identificación, registro y acompañamiento a prestadores privados de educación inicial a través del Registro Único de Prestadores de Educación Inicial –RUPEI–, que hace parte del Sistema de Información de Primera Infancia –SIPI–, para la sensibilización sobre la importancia de garantizar las condiciones de calidad en educación inicial y preescolar en busca del mejoramiento de la prestación del servicio.

- **Consolidación de la Alianza Familia-Escuela:** El Ministerio de Educación Nacional lanzó el 13 de julio la estrategia Alianza Familia – Escuela para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, la cual busca dinamizar el trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las familias, reconociéndolas como sujeto colectivo de derechos, con el fin de promover el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes a lo largo de su trayectoria educativa, en favor de su acceso y permanencia en el sistema educativo y la construcción de sus sueños y proyectos de vida. Esta estrategia responde a los compromisos establecidos en el Plan



Nacional de Desarrollo 2018-2022, y se formula en sintonía con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias y con todo el marco normativo que convoca a la familia y a la escuela a unir esfuerzos por el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

La estrategia Alianza Familia-Escuela contará con los siguientes recursos educativos para apoyar su contextualización y apropiación por parte de las comunidades educativas:

- Las orientaciones técnicas **Alianza Familia - Escuela por el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes**, que ofrecen una ruta metodológica para que las instituciones educativas creen su propio camino de relación y cercanía con las familias, de acuerdo con las características de sus contextos.
- La colección de fascículos “**Familias que acompañan la experiencia educativa de sus niñas, niños y adolescentes**”, que en cada tomo motivan la interacción entre los miembros de las familias con otras familias y con la escuela para afianzar el compromiso conjunto de desarrollo integral de los niños y la calidad y pertinencia del servicio educativo.
- La franja de los lunes a las 10:00 am del programa Profe en tu Casa, realizado a través de la alianza con RTVC y la Radio Nacional de Colombia y transmitido por el canal Señal Colombia, Facebook y otros medios, enfocado en contenidos sobre cuidado, crianza y educación desde la primera infancia hasta la adolescencia.
- El espacio “En confianza con las familias”, que se realiza los miércoles a las 5:30 pm cada dos semanas con invitados especiales para abordar temas de interés para las familias en relación con su proceso educativo.
- Un ciclo de videoconferencias dirigidas a docentes y familias para fortalecer sus capacidades y ampliar las posibilidades de desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños de primera infancia.
- Un sitio web en el que se disponen actualmente las orientaciones técnicas, los fascículos y otros materiales para el desarrollo socioemocional y el fortalecimiento de los vínculos afectivos en atención a la emergencia sanitaria.
- Campañas de movilización social para la promoción del desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Adicionalmente, el Ministerio se encuentra trabajando en una reglamentación que permita cumplir con las metas y objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual busca lograr que la atención integral se establezca progresivamente en el nivel preescolar y se extienda a toda la educación básica y media. En tanto incorporar la atención integral en el funcionamiento general del sistema educativo exige una revisión integral de las condiciones de calidad y la prestación de todo el ciclo educativo, teniendo en cuenta las particularidades de los contextos territoriales y culturales, una reglamentación de la educación inicial en este sentido debe construirse en relación con los ajustes que requiere el sistema educativo en toda su transversalidad.

Para terminar, reiteramos que el proyecto de ley desconoce la legislación que regula el servicio educativo para la primera infancia, y lo deroga en su totalidad, por lo que se requiere que se establezca de manera explícita la normas que pretende derogar, en tanto que no hacerlo, afecta de manera estructural el marco establecido para la educación inicial y el nivel de preescolar en el país.

IV. CONSIDERACIONES FISCALES



Es pertinente mencionar que el proyecto de ley generaría un impacto fiscal toda vez que pretende otorgar beneficios tributarios y contempla la destinación de recursos para que las entidades públicas presten el servicio que se propone. Frente a esto, no se advierte la fuente de ingresos necesaria para el financiamiento de dicho costo.

En esta medida, esta Cartera ministerial encuentra que la implementación de esta iniciativa tiene impacto en los recursos públicos que se invertirían y que se dejarían de percibir, por lo que se hace necesario que la misma cuente con un informe de impacto fiscal, así como con el concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento del principio de la sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución Política. Para ello, debe determinar los costos que se generarían y que se requieren para garantizar la viabilidad de su implementación, así como las fuentes adicionales para su financiamiento, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que los informes de impacto fiscal “*constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)*”.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, de manera respetuosa sugiere no continuar el trámite de este proyecto de ley por motivos de inconveniencia para el sector educación, por las siguientes razones:

- El derecho y el servicio de educación inicial se enmarca en la atención integral, por lo cual requiere que su prestación se dé en articulación con la oferta intersectorial, respondiendo a las características y contextos particulares de los niños, niñas y sus familias.
- El país cuenta con un marco legal, técnico y pedagógico que orienta la prestación del servicio de educación inicial y el nivel de preescolar desde una perspectiva universal, y en ese sentido, existe una diversidad de modalidades en las que se oferta en procura de la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas. Por lo anterior no sería pertinente limitar su prestación al cuidado o a un segmento de población como los hijos de los trabajadores, como se pretende con las Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia.
- Con lo anterior, es importante advertir que cualquier prestador del servicio de educación inicial y del nivel de preescolar, sea de naturaleza pública o privada, debe dar cumplimiento al marco normativo establecido en la Ley 115 de 1994, Ley 1098 de 2006 y Ley 1804 de 2016, así como a la línea técnica y pedagógica ya establecida y sujetarse a la reglamentación que defina el Ministerio de Educación Nacional.
- Respetuosamente se sugiere la revisión de las realidades en que se han enmarcado todas las acciones desarrolladas para la regulación del servicio educativo para la primera infancia hasta el momento, dado que, al derogar todas las normas que le sean contrarias, afecta de manera estructural el marco establecido para la educación inicial y el nivel de preescolar en el país.
- Se recomienda incluir el análisis del impacto fiscal de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.