



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



Informe adicional presentado por la Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR), la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación – CCDE, la Fundación Mundo Mejor, la Asociación Colombiana de Educación Preescolar-ACDEP, y la Organización Mundial para la Educación Preescolar-OMEP Colombia.

12 de diciembre de 2025

Presentado al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas en su 100º período de sesiones para las observaciones finales sobre el informe del Estado de Colombia.

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y MARCO GENERAL

En Colombia, la niñez continúa creciendo en medio de profundas desigualdades sociales, económicas, familiares y culturales. Factores como la pobreza multidimensional, la persistencia de violencias – incluida la violencia armada-, la inseguridad alimentaria, la falta de empleo digno para las familias, la discriminación estructural y la precariedad en la oferta pública territorial impactan directamente el bienestar y desarrollo integral de niñas y niños, especialmente en la primera infancia.

A pesar de los avances normativos, las brechas entre lo establecido en las leyes y la realidad cotidiana de millones de niñas y niños siguen siendo amplias. Esto afecta la garantía de sus derechos, incluidos:

- el derecho a la educación inicial,
- el derecho al cuidado,
- el derecho a la participación,
- el derecho a un desarrollo integral en ambientes protectores, afectivos y no escolarizantes.

En este contexto, la educación inicial debe ser un eje estratégico, transversal y prioritario de la política pública, no un servicio complementario ni condicionado a la disponibilidad presupuestal. Así lo ordena la Ley 1804 de 2016, política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



reconoce a niñas y niños como sujetos de derechos desde la gestación y establece la atención integral como obligación del Estado.

Sin embargo, como se detalla a continuación, la implementación es fragmentada, desigual y en muchos casos insuficiente, lo que afecta el cumplimiento del principio de universalidad, progresividad y no regresividad de los derechos.

I. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SUFICIENTE

La educación inicial, entendida como un derecho humano fundamental desde el nacimiento, exige que el Estado garantice: universalidad, gratuidad, financiación pública progresiva y estable, condiciones de calidad, dignidad, pertinencia cultural y territorial.

Desde esta óptica se plantea la prevalencia de una oferta pública de educación inicial de calidad e inclusiva. Este planteamiento tiene en cuenta que la educación inicial no es sinónimo de escolarización, y que las políticas públicas deben proteger ambientes pedagógicos flexibles, afectivos, lúdicos, diversos y contextualizados.

En un país altamente desigual, apoyarse en provisión privada para la primera infancia suele traducirse en segmentación por nivel de ingreso, diferencias territoriales en la disponibilidad de servicios y mayor riesgo de tercerización precaria y discontinuidad de los programas.¹ Por ello, insistimos en que el Estado debe priorizar la expansión y el fortalecimiento de la provisión pública de educación inicial, con financiación suficiente, personal formado y estable, y reglas claras para que cualquier participación privada esté plenamente regulada, subordinada al interés superior de los niños y las niñas, y sometida a transparencia y rendición de cuentas.

Aunque el Estado reporta un aumento general del presupuesto para niñez y adolescencia de 1.217 billones de pesos colombianos en 2021 a \$1.831 billones de pesos colombianos en 2023², la falta de información detallada impide identificar cuánto de estos recursos llega realmente a la oferta pública de primera infancia o cómo se distribuye entre modalidades públicas, privadas o en convenio.

Se requiere por tanto que el Comité recomiende al Estado colombiano consolidar la educación inicial pública como pilar del sistema educativo, con metas explícitas de aumento progresivo del gasto

¹ UNESCO (2021) *Desde un comienzo: forjar sociedades inclusivas mediante la educación inclusiva en la primera infancia*. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378078_spa

² Comité de los Derechos del Niño (2025) *Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones relativa a sus informes periódicos sexto y séptimo combinados*. CRC/C/COL/RQ/6-7. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FCOL%2FRQ%2F6-7&Lang=es



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



público por niña y niño de primera infancia, y mecanismos claros de seguimiento y rendición de cuentas desagregadas entre provisión pública, privada, y público-privada.

II. FALTA DE INFORMACIÓN SOBRE ACCESO, COBERTURA Y DISTRIBUCIÓN DE OFERTA

Aunque la Política de Cero a Siempre establece la obligación de reportar información a los sistemas de seguimiento, ésta continúa fragmentada entre bases de datos del sector educativo, salud, protección, bienestar familiar y entidades territoriales. Esto dificulta contar con un panorama completo de quién accede a qué tipo de servicio, bajo qué modalidad y con qué recursos. Más preocupante aún, investigaciones han permitido observar discrepancias significativas a nivel territorial³ respecto al acceso y la cobertura de la primera infancia, en comparación con los datos proporcionados a nivel nacional.

Acceder a la información resulta complejo y no existen datos públicos suficientes y comparables que permitan desagregar de forma sistemática la matrícula y la atención integral en primera infancia por tipo de proveedor público, comunitario, privado, en convenio, ni por fuente de financiamiento. Este tipo de información es esencial para saber realmente el cumplimiento por parte del Estado de este derecho humano fundamental.

III. BRECHAS EN EL ACCESO Y COBERTURA DE LA EDUCACIÓN INICIAL

En cuanto al acceso y cobertura, si bien se reconoce lo presentado por el gobierno colombiano en los Informes periódicos sexto y séptimo combinados y la respuesta a la lista de cuestiones, en la práctica se observa una dificultad significativa para acceder a cifras oficiales claras y completas respecto a la educación inicial.

El Informe periódico sexto y séptimo indica que la cobertura en educación inicial aumentó de 1.1 millones de niños y niñas atendidos en 2015 a 1.5 millones en 2020. Sin embargo, esto no indica el porcentaje con respecto a la totalidad de dicha población. No se sabe entonces qué proporción de la población infantil de primera infancia se encuentra por fuera de esta educación inicial. Una investigación de 2024 señala que únicamente 4 de cada 10 niños y niñas de 3 a 5 años se encuentran en un establecimiento educativo a nivel de preescolar (pre-jardín, jardín y transición).⁴ Otra investigación, realizada con cifras del DANE, indica que sólo el 49 por ciento de niñas y niños acceden a atención en educación a la primera infancia, es decir, 2.201.892 de 4.486.750 niñas y niños que

³ Estrada Gómez (2021) *Derecho a la educación y al cuidado de la Primera Infancia. Educación inicial: realidad, hallazgos y recomendaciones*. Disponible en: <https://www.calameo.com/read/0068003511625ef102bf3>

⁴ Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) *Informe No. 107. Primera infancia en Colombia: cifras y contexto*. Disponible en: <https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos>



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



constituyen la población total de Colombia en este rango de edad.⁵ Otra, mucho más granular, señaló que el 78% de niños y niñas de 3 y 4 años se encontraban por fuera del sistema en 2023.⁶

Los análisis disponibles muestran además que la educación inicial sigue reproduciendo desigualdades. Aunque la cobertura ha aumentado, persisten brechas importantes entre zonas urbanas y rurales, entre regiones, y entre niñas y niños de hogares con diferentes niveles de ingreso, así como para población indígena, afrodescendiente, rural dispersa y con discapacidad.⁷

Es de suma importancia seguir asumiendo el reto de la implementación de la política de Cero a Siempre y garantizar financiación suficiente que priorice los territorios con población infantil del nacimiento a 6 años, que presente mayores vulnerabilidades, para así poder cerrar brechas generales y diferenciales.

IV. FALTA DE TRANSPARENCIA Y MECANISMOS EFECTIVOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) en Colombia fue concebido como la arquitectura institucional encargada de garantizar los derechos de la niñez mediante la articulación intersectorial y territorial. Sin embargo, persisten debilidades estructurales como se presentará a continuación.

Primero, hay una insuficiencia en los mecanismos de seguimiento y evaluación. Aunque Colombia cuenta con múltiples políticas (primera infancia, infancia y adolescencia, erradicación del trabajo infantil, salud pública, ODS, entre otras), no existe un sistema consolidado que evalúe de manera rigurosa, pública y periódica su cumplimiento. La falta de indicadores unificados y la debilidad de los sistemas de información afectan la capacidad del Estado para tomar decisiones basadas en evidencia.

Segundo, persiste una debilidad de la participación de la sociedad civil y de las familias. La participación incidente, especialmente en lo relacionado con control social, veeduría y auditoría ciudadana, continúa siendo limitada, fragmentada y en ocasiones simbólica. En muchos territorios:

- las instancias de participación no funcionan de manera continua,
- no hay garantías para la representación de comunidades étnicas, familias, organizaciones de mujeres y educadoras,

⁵ Agenda 8 Prioridad Uno, Red Papaz (2025) *La Primera Infancia en Cifras*. Disponible en: <https://agenda8.org/la-primera-infancia-en-cifras/>

⁶ Rodríguez, M.A. y Ortiz, I.L. (2023) *Educación y Justicia en Colombia. Documento de Actualización y Sistematización*. Disponible en: https://coalicioneducacioncolombia.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/justicia-fiscal-colombia_061223.pdf

⁷ Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) *Informe No. 107. Primera infancia en Colombia: cifras y contexto*. Disponible en: <https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos>



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



- se dificulta el acceso a información clara para ejercer control.

Tercero, existe una falta de condiciones institucionales en los territorios. La arquitectura del SNBF no opera con el mismo nivel de capacidad, recursos y articulación en todo el país. En territorios rurales dispersos, PDET o afectados por conflicto armado, la ausencia de equipos técnicos, estabilidad laboral y presupuesto dificulta materializar las políticas en acciones concretas.

Cuarto, hay un riesgo de captura institucional o prácticas inefectivas. La falta de seguimiento riguroso, sumado a la escasa transparencia en la contratación y en la asignación de recursos, abre espacio para prácticas que pueden comprometer la calidad de la atención y la protección de los derechos de los niños y las niñas.

En síntesis, sin información confiable y sin participación vinculante, la política pública no puede transformarse en una garantía efectiva de derechos.

RECOMENDACIONES

Con base en lo anterior, se propone que el Comité recomiende al Estado colombiano lo siguiente:

1. Reconocer explícitamente la educación inicial como componente prioritario del sistema educativo y social, no escolarizado, garantizando su carácter de derecho humano desde el nacimiento y su inclusión consistente en la planificación y el presupuesto nacionales y territoriales.
2. Priorizar la expansión y el fortalecimiento de la provisión pública de educación inicial, asegurando infraestructura adecuada, condiciones laborales dignas y estables para el personal, y dispositivos de acompañamiento pedagógico que garanticen calidad e inclusión.
3. Aumentar de manera progresiva y sostenida el gasto público destinado a la primera infancia, con metas específicas por niña y niño, garantizando que los recursos lleguen de forma estable a la oferta pública.
4. Establecer un marco robusto de regulación, supervisión y rendición de cuentas para los prestadores privados y las modalidades público-privados en primera infancia, que incluya requisitos claros de calidad, transparencia en el uso de recursos públicos, protección de los derechos laborales y mecanismos efectivos de sanción cuando se vulneren derechos de niñas y niños.
5. Crear o consolidar un sistema único, público y accesible de información sobre educación inicial y atención integral en primera infancia, que integre las diferentes fuentes



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



administrativas y estadísticas, y que permita desagregar datos por edad, sexo, pertenencia étnica, condición de discapacidad, territorio, tipo de proveedor y fuente de financiamiento.

6. Revisar y armonizar las cifras oficiales de cobertura en educación inicial con las investigaciones y los datos territoriales, para identificar con precisión a las niñas y los niños que se encuentran por fuera de la atención integral y diseñar estrategias focalizadas para su inclusión.
7. Diseñar y aplicar políticas e instrumentos específicos para cerrar brechas territoriales y de discriminación, dando prioridad a zonas rurales, rurales dispersas, territorios étnicos y contextos con mayores niveles de pobreza, violencia e inseguridad alimentaria, en línea con el principio de no discriminación y el interés superior del niño.
8. Garantizar mecanismos efectivos de participación de niñas y niños, familias, comunidades, organizaciones sociales y autoridades territoriales en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política integral de primera infancia, asegurando información accesible y procesos transparentes que permitan incidir de manera real en las decisiones.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Global Initiative
for Economic, Social
& Cultural Rights



BIBLIOGRAFÍA

Agenda 8 Prioridad Uno, Red Papaz (2025) *La Primera Infancia en Cifras*. Disponible en: <https://agenda8.org/la-primeria-infancia-en-cifras/>

Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación – CCDE (2022) Monitoreo y Seguimiento al ODS 4 en Colombia. Disponible en: https://coalicioneducacioncolombia.wordpress.com/wp-content/uploads/2025/03/publicacion-ods-4_ccde.pdf

Comité de los Derechos del Niño (2025) *Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones relativa a sus informes periódicos sexto y séptimo combinados*. CRC/C/COL/RQ/6-7. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FCOL%2FRQ%2F6-7&Lang=es

Estrada Gómez (2021) *Derecho a la educación y al cuidado de la Primera Infancia. Educación inicial: realidad, hallazgos y recomendaciones*. Disponible en: <https://www.calameo.com/read/0068003511625ef102bf3>

Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) *Informe No. 107. Primera infancia en Colombia: cifras y contexto*. Disponible en: <https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos>

Rodríguez, M.A. y Ortiz, I.L. (2023) *Educación y Justicia en Colombia. Documento de Actualización y Sistematización*. Disponible en: https://coalicioneducacioncolombia.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/justicia-fiscal-colombia_061223.pdf

UNESCO (2021) *Desde un comienzo: forjar sociedades inclusivas mediante la educación inclusiva en la primera infancia*. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378078_spa

CONTACTOS

María Elena Urbano Dorado, coordinadora de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación – CCDE, mariaelenaurbano@gmail.com

Miriam Inés Gómez González, directora de la Fundación Mundo Mejor y Coordinadora del Nodo Valle del Cauca de la CCDE, fundamundomejor@gmail.com

Nadia Milena Henao García, presidenta de la Organización Mundial para la Educación Preescolar-OMEP Colombia, presidencia@acdepomep.org

Juana Barragán Díaz, oficial de programa Derecho a la Educación, Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR), juana@gi-escr.org