



Hoja de ruta de Pago por Resultados para la educación inicial inclusiva

Versión técnica para estructuración de pilotos a nivel territorial y desarrollo de espacios de diálogo con financiadores, autoridades y expertos sectoriales.

Este documento es el resultado de un proceso de cocreación liderado por UNICEF Colombia, con el apoyo técnico de la firma Amplo Kaya. Su contenido integra las recomendaciones de líderes de la comunidad de personas con discapacidad, así como de expertos en inclusión, primera infancia y financiación por resultados. Asimismo, incorpora análisis cualitativos de las principales sentencias de la Corte Constitucional de Colombia en materia de educación inclusiva.

Para facilitar la redacción y síntesis de los contenidos, se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa, empleadas exclusivamente con fines de apoyo editorial. El desarrollo conceptual y el análisis técnico son de autoría y validación del equipo responsable.

www.unicef.org

Propósito

Definir el diseño técnico, pedagógico, financiero y contractual de un mecanismo de Pago por Resultados para fortalecer la educación inicial inclusiva y la continuidad de trayectorias educativas desde la primera infancia.

Ámbito

Piloto territorial con potencial de escalamiento y adaptación a política pública.

Horizonte sugerido

3 meses de preparación, 18 meses de implementación y fase de evaluación y decisión de escala.

Población Objetivo

Niñas y niños con discapacidad en educación inicial, especialmente entre 3 y 8 años, y sus transiciones hacia transición y básica primaria.

Contenido

Página

Resumen ejecutivo	6
1. Introducción, propósito y alcance	8
2. Marco estratégico, de derechos y normativo	9
3. Educación inicial inclusiva: marco pedagógico aplicado al diseño	10
4. Armonización curricular, continuidades, progresiones y gestión pedagógica de los cambios	11
5. Definición del problema público y cuellos de botella priorizados	12
6. Objetivos del mecanismo y resultados esperados	13
7. Diseño técnico de la intervención	14
8. Teoría de cambio	15
9. Arquitectura institucional, contractual y de gobernanza	16
10. Estructura financiera, flujo de fondos y racionalidad para inversionistas	18
11. Marco de resultados e indicadores	19
12. Verificación independiente, datos y protocolo de auditoría	20
13. Costo-efectividad, costo de la inacción y caso fiscal	21
14. Matriz de riesgos y mitigaciones	23
15. Fase piloto, criterios de selección territorial y hoja de implementación	24
16. Escalabilidad, sostenibilidad y agenda de política pública	24
17. Recomendaciones finales y próximos pasos	25
18. Apuesta por integrar el uso de Pago por Resultados dentro de las estrategias de una gestión pública orientada a resultados, cooperación e inversión de impacto	26
19. Ruta sugerida de estructuración de pilotos e intervenciones territoriales	27
20. Consideraciones metodológicas para la estimación de impactos y retornos	28
21. Anexos	29
Anexo 1. Glosario operativo	29
Anexo 2. Campos de experiencia y su traducción al diseño del piloto	30
Anexo 3. Marco indicativo de indicadores	31
Anexo 4. Arquitectura financiera y reglas de pago indicativas	32
Anexo 5. Matriz resumida de riesgos	33
Anexo 6. Costo de la inacción: estructura de análisis	34
Anexo 7. Criterios para selección de territorios piloto	35
Anexo 8. Hoja de implementación por fases	36
Anexo 9. Preguntas de diligencia debida para financiadores y pagadores	37

Contenido

Página

Anexo 10. Presupuesto ilustrativo por rubros del piloto	38
Anexo 11. Instrumentos sugeridos de verificación y seguimiento	39
Anexo 12. Lista de chequeo de preparación territorial	40
Anexo 13. Mensajes clave por audiencia	41
Anexo 14. Supuestos orientadores para un escenario de escalamiento	42
Bibliografía consultada	43

Resumen Ejecutivo

Esta Hoja de Ruta propone un mecanismo de Pago por Resultados para fortalecer la educación inicial inclusiva de niñas y niños con discapacidad y mejorar, desde la primera infancia, la continuidad de sus trayectorias educativas hacia transición, primer grado y ciclos posteriores.

La propuesta parte de una premisa central: el cuello de botella principal no es únicamente el acceso a un cupo, sino la brecha entre matrícula formal y experiencia educativa realmente inclusiva, con apoyos, participación significativa, acompañamiento a las familias y continuidad pedagógica a través de los cambios institucionales.

El documento se reestructura a la luz del lineamiento de ampliación y armonización curricular en educación inicial. Por ello reemplaza una mirada centrada en 'inclusión educativa' como formulación general por una lógica de educación inicial inclusiva basada en

desarrollo integral, campos de experiencia, interacciones, ambientes, seguimiento cualitativo y armonización curricular entre educación inicial y básica primaria.

La transición deja de entenderse como un evento administrativo y pasa a concebirse como un proceso pedagógico y de gestión que debe proteger continuidades, ordenar progresiones y gestionar cambios sin fracturar la trayectoria.

El diseño del mecanismo reconoce que el Pago por Resultados no puede limitar enfoques de derechos ni condicionar obligaciones mínimas a cargo del Estado y los corresponsables en la educación inclusiva. También, que aspectos críticos como los ajustes razonables, la accesibilidad, la no discriminación y la provisión básica de apoyos son deberes inmediatos que deben ser garantizados conforme al bloque constitucional que protege este derecho.

El valor agregado del Pago por Resultados está en alinear recursos adicionales, cooperación, filantropía o capital de trabajo con resultados verificables de implementación y de trayectoria; mejorar la disciplina de ejecución; ordenar la coordinación entre actores; y generar evidencia útil para decisiones de política y gasto públicos. A través de esta propuesta se propone facilitar un diálogo entre especialistas en educación inicial, expertos en inclusión y discapacidad, inversionistas de impacto y estructuradores de Pago por Resultados, y tomadores de decisión pública, ayudando a que el diseño de una intervención e inversión estratégica tenga la capacidad de fortalecer la eficiencia del gasto público, reducir costos de inacción y fortalecer procesos de rendición de cuentas.

Esta hoja de ruta propone un piloto territorial de 18 meses, con una fase preparatoria de 3 meses y una fase posterior de evaluación y decisión de escala.

El foco operativo se ubica en niñas y niños de 3 a 8 años con discapacidad, especialmente en los momentos de tránsito entre modalidades y servicios de educación inicial, los grados de prejardín, jardín y transición y el ingreso a la básica primaria.

El diseño de este piloto privilegia resultados verificables administrativamente -como asistencia regular y continuidad en transiciones críticas- acompañados de hitos de implementación y resultados complementarios vinculados a calidad de apoyos, capacidad docente, entornos, participación familiar y trazabilidad de la información.

En términos fiscales y de política pública, el documento sostiene que no intervenir resulta más costoso que hacerlo. La fragmentación de trayectorias educativas, la implementación formal del Plan Individual de Ajustes Razonables, la sobrecarga de cuidado no remunerado, la judicialización y la pérdida de continuidad generan costos directos e indirectos para hogares y Estado. Por ello, el piloto se presenta como una innovación de gestión y de financiamiento, orientada a proteger derechos, reducir costos correctivos y generar aprendizaje para escalamiento territorial y nacional.

1 Introducción, propósito y alcance

Garantizar educación inicial inclusiva de calidad para niñas y niños con discapacidad exige revisar simultáneamente tres planos: el pedagógico, el institucional y el financiero. El plano pedagógico se refiere a las experiencias, interacciones, ambientes y apoyos que hacen posible la participación y el aprendizaje significativo en la vida cotidiana. El plano institucional involucra la articulación entre sectores, modalidades, establecimientos educativos, familias y sistemas de información.

El plano financiero exige que los recursos disponibles incentiven resultados verificables y no se agoten en el financiamiento de insumos o actividades sin trazabilidad sobre sus efectos.

El propósito de esta Hoja de Ruta es informar procesos de diseño de mecanismos de Pago por Resultados capaces de contribuir al acceso, permanencia, participación y continuidad de trayectorias educativas inclusivas desde la primera infancia. No se trata de un instrumento aislado ni de una solución financiera autónoma; es un mecanismo complementario a las políticas públicas, que debe insertarse en la gestión territorial para fortalecer capacidades, y ayudar a identificar intervenciones efectivas que integren apoyos, gestión y coordinación, con mejores resultados para la niñez con discapacidad y sus familias. El alcance de la propuesta se concentra en el ciclo de educación inicial, con énfasis en niñas y niños entre 3 y 8 años, sin perder de vista la necesidad de continuidad desde el ciclo 1 hasta la básica primaria.



Esta delimitación es estratégica: es justamente en el tránsito entre servicios, sedes, grados y equipos pedagógicos donde se rompen con mayor frecuencia los apoyos, la información, la relación con las familias y la capacidad del sistema para acompañar y proteger trayectorias educativas. Se propone, además, que la unidad de análisis de Pago por Resultados no sea la institución por separado, sino la **trayectoria educativa inclusiva** en un ciclo crítico para el desarrollo integral.

La Hoja de Ruta tiene una doble vocación. Por un lado, servir como documento técnico para validación con expertos en educación inicial, discapacidad, política pública y financiamiento basado en resultados. Por otro, acelerar procesos de estructuración de pilotos o intervenciones territoriales que puedan ser cofinanciadas por actores públicos, cooperación, filantropía o inversionistas de impacto.

2

Marco estratégico, de derechos y normativo

Esta Hoja de Ruta parte de un enfoque de derechos que reconoce a la educación inicial y la educación inclusiva como derechos fundamentales sustanciales e impostergables para asegurar el desarrollo integral y la autonomía de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, en igualdad de condiciones que los demás.

El Decreto 1411 de 2022 que organiza la educación inicial en dos ciclos, refuerza la necesidad de comprenderla como un continuo de experiencias y procesos de desarrollo y aprendizaje, y no solo como un conjunto de servicios. Este punto es decisivo para el diseño de Pago por Resultados: el resultado que interesa no es únicamente la permanencia física en un establecimiento, sino la consolidación de trayectorias coherentes, pertinentes e inclusivas a lo largo de un tramo clave de la primera infancia.

La Ley 1618 de 2013 y el Decreto 1421 de 2017 sostienen la obligación de garantizar educación inclusiva sin discriminación, con accesibilidad y ajustes razonables. Ello significa que el mecanismo no puede estructurarse como si los apoyos básicos fueran opcionales o pagables contra desempeño. Debe quedar claro, desde el diseño contractual y financiero, que el Pago por Resultados moviliza recursos adicionales para mejorar implementación, coordinación, disciplina de resultados y generación de evidencia, pero no sustituye obligaciones mínimas estatales ni justifica diferimientos en el goce efectivo del derecho. El lineamiento de ampliación curricular para la educación inicial refuerza además categorías que deben permear el documento.

La educación inicial se organiza desde campos de experiencia y desde la relación entre interacciones, experiencias, ambientes y contextos. El seguimiento al desarrollo y aprendizaje es cualitativo, procesual y atento a los ritmos y estilos de cada niña y niño. Y la armonización curricular con la básica primaria exige trabajar explícitamente sobre continuidades, progresiones y cambios. Esta última tríada es especialmente útil para el Pago por Resultados porque ofrece una manera técnicamente robusta de traducir la transición educativa en metas observables y gobernables.

Desde una perspectiva de política pública, el mecanismo también dialoga con la agenda de eficiencia del gasto público social en niñez. En educación, protección social y discapacidad, buena parte de estos recursos se asignan por líneas de insumo, cupos, oferta o procesos, sin evidencia de resultados y efectividad. El mecanismo de Pago por Resultados permite orientar una parte del financiamiento hacia resultados verificables que el sistema valora, pero normalmente no remunera: continuidad de trayectorias, diseño de ajustes y Plan Individual de Ajustes Razonables centrados en la persona y aplicados efectivamente, reducción de retiros en transiciones críticas, calidad de la coordinación entre niveles y disminución de cargas de cuidado asociadas a fallas del sistema.

3

Educación inicial inclusiva: marco pedagógico aplicado al diseño

En esta Hoja de ruta de Pago por Resultados, se reconoce que los procesos de desarrollo y aprendizaje no se organizan adecuadamente desde listas fragmentadas de contenidos o metas aisladas. Se organizan desde campos de experiencia, desde el juego, la exploración, la oralidad, los vínculos, la expresión, la motricidad, la construcción de significados y la participación de familias y cuidadores. Para una niña o niño con discapacidad, la inclusión real depende de que esos campos de experiencia estén abiertos a múltiples formas de participación, expresión, comunicación y apoyo.

Por ello, la propuesta define la educación inicial inclusiva como aquella que garantiza acceso, participación, bienestar, aprendizaje y continuidad de trayectorias mediante experiencias pedagógicas pertinentes, ambientes accesibles, apoyos ajustados, interacción sensible con las maestras y maestros, y corresponsabilidad con las familias. Este concepto es más preciso que una noción genérica de 'inclusión educativa' porque remite a la especificidad del nivel, a sus finalidades y a sus modalidades de valoración.

La noción de ambiente facilitador resulta especialmente útil. El lineamiento de armonización curricular de la educación inicial muestra que los ambientes no son solamente físicos; también son humanos, vinculares y pedagógicos. En clave de Pago por Resultados, esto obliga a evitar métricas demasiado estrechas basadas solo en infraestructura o capacitación. Un piloto técnicamente sólido debe incluir componentes que mejoren el ambiente pedagógico y socioemocional:

acompañamiento situado a docentes, fortalecimiento de la capacidad de observación pedagógica, mediaciones para la participación, organización de apoyos, y estrategias de acogida y adaptación que reduzcan ansiedad, exclusión y retiro temprano.

También es necesario corregir una tendencia frecuente en documentos de financiamiento: equiparar aprendizaje con resultados académicos tempranos de corte escolarizante. En educación inicial, la calidad de la experiencia se observa mejor en participación, continuidad, vínculos, comunicación, exploración, juego, autonomía, interacción con pares y disponibilidad de apoyos oportunos. Por esa razón, esta hoja de ruta formula un marco de resultados que, aunque dialoga con registros administrativos y con la exigencia de pagabilidad, no renuncia a la especificidad pedagógica del nivel.

4 Armonización curricular, continuidades, progresiones y gestión pedagógica de los cambios

Esta Hoja de Ruta reconoce la transición entre educación inicial y básica primaria como uno de los principales retos en la trayectoria educativa y por eso busca generar incentivos que permitan soluciones estratégicas para su protección. La armonización curricular no debe tratarse como ajuste administrativo menor, sino como proceso pedagógico destinado a evitar fracturas en la experiencia infantil. Para niñas y niños con discapacidad, estas fracturas suelen traducirse en pérdida de apoyos, retrocesos en participación, re-tramitación de necesidades, re-etiquetamiento del niño o niña y mayor carga de cuidado para las familias.

La categoría de continuidades permite precisar qué debe protegerse durante el tránsito. Entre estas continuidades se encuentran el reconocimiento del juego como actividad rectora; el enfoque de desarrollo integral; la colaboración con las familias; la lectura cualitativa y procesual del desarrollo y aprendizaje; la preservación de información útil sobre apoyos, intereses, formas de comunicación y estrategias que funcionan; y la disponibilidad de ambientes afectivos seguros. En el diseño de Pago por Resultados, estas continuidades se traducen en protocolos de tránsito, carpetas o expedientes de proceso, reuniones de articulación entre niveles, y reglas de transferencia de información pedagógica y de apoyos.

La categoría de progresiones permite ordenar la complejización de experiencias y expectativas sin convertir el paso a primaria en

ruptura. Para el mecanismo, esto significa que las metas no deben premiar una adaptación abrupta a lógicas escolarizantes ni un supuesto 'alistamiento' homogéneo. Deben más bien incentivar trayectorias donde las niñas y los niños continúan aprendiendo a partir de sus saberes, intereses y modos de participación, con apoyos adecuados. En términos contractuales, esto aconseja privilegiar indicadores de continuidad y participación por encima de métricas simplificadas de rendimiento temprano.

Finalmente, la gestión pedagógica de los cambios obliga a identificar aquello que efectivamente cambia entre niveles -espacios, tiempos, normas, formas de valoración, organización del aula, mayor número de estudiantes, expectativas de autonomía- y a acompañar dichos cambios. En el diseño de un piloto de Pago por Resultados, esta dimensión debe operacionalizarse a través de acciones de acogida, adaptación, preparación de familias, observación pedagógica compartida, y acompañamiento a docentes de transición y primer grado. Incorporar explícitamente esta lógica mejora la calidad técnica y fortalece su racionalidad para pagadores de resultados, porque reduce el riesgo de diseñar incentivos ciegos a uno de los principales puntos de quiebre del sistema.

Categoría	Qué protege u organiza	Riesgo si falta	Traducción para el piloto
Continuidades	Vínculos, juego, información pedagógica y relación con familias.	Ruptura en la experiencia y ansiedad.	Expediente de proceso, reuniones de articulación y acogida.
Progresiones	Complejización gradual del desarrollo y aprendizaje.	Expectativas abruptas y lectura deficitaria.	Metas centradas en trayectoria y no en escolarización temprana.
Cambios	Espacios, tiempos, normas, evaluación y organización del aula.	Desadaptación, retiro o pérdida de apoyos.	Gestión pedagógica del cambio y preparación de familias y docentes.

5 Definición del problema público y cuellos de botella priorizados

El problema público que aborda esta hoja de ruta puede formularse así: el sistema no garantiza de manera consistente trayectorias educativas inclusivas y continuas para niñas y niños con discapacidad desde la educación inicial, particularmente en los tránsitos entre modalidades, grados y niveles. La consecuencia no es solo una menor participación educativa. También se generan pérdidas de aprendizaje, mayor riesgo de retiro, sobrecarga de cuidado en los hogares, judicialización y costos adicionales para el Estado.

El primer cuello de botella es la fragmentación de la transición. En muchos territorios, los expedientes no viajan, los apoyos no se anticipan, la familia debe reiniciar trámites y la información pedagógica se reduce a registros

administrativos o diagnósticos sin lectura pedagógica situada.

El segundo cuello es la débil interoperabilidad de datos. Los sistemas no siempre capturan con calidad la información sobre discapacidad, apoyos requeridos, continuidad y resultados, lo que dificulta tanto la gestión pública como la verificación independiente del mecanismo.

Un tercer cuello de botella es la implementación nominal del Plan Individual de Ajustes Razonables y de otros instrumentos de ajuste. El plan existe en papel, pero no necesariamente se traduce en transformaciones observables en aula, en la organización del ambiente, en la interacción pedagógica o en la participación del niño o niña.

El cuarto es la heterogeneidad de capacidades docentes, especialmente cuando la formación se limita a talleres aislados y no a acompañamiento situado. El quinto es la insuficiencia de apoyos y accesibilidad básica, que puede ir desde señalización, materiales, tecnología de apoyo o apoyos humanos hasta estrategias de comunicación, ambientes multisensoriales o mediación pedagógica. Finalmente, el sexto cuello de botella es la débil alineación de incentivos del sistema.

La mayor parte del gasto remunera presencia de oferta o ejecución de actividades, pero no continuidad efectiva de trayectorias ni calidad verificable de los apoyos. El Pago por Resultados se justifica precisamente en ese punto: crea una capa de financiamiento y gobernanza orientada a resultados concretos y verificables en un tramo crítico, manteniendo coherencia con el enfoque de derechos y con la especificidad pedagógica de la educación inicial.



© UNICEF/UNI867533/Stoykov

6 Objetivos del mecanismo y resultados esperados

El objetivo general del mecanismo es mejorar la continuidad, participación y calidad de las trayectorias educativas inclusivas de niñas y niños con discapacidad durante la educación inicial y en su transición a la básica primaria. Los objetivos específicos son cinco:

1 Fortalecer la capacidad de establecimientos educativos y equipos pedagógicos para ofrecer experiencias de educación inicial inclusiva con apoyos pertinentes.

2 Asegurar que la transición entre servicios y niveles se gestione con protocolos,

información pedagógica útil y corresponsabilidad entre actores.

3 Mejorar la trazabilidad y calidad de los datos para gobernar la trayectoria y verificar resultados.

4 Reducir barreras que trasladan costos de cuidado a los hogares.

5 Generar evidencia para política pública, asignación presupuestal y escalamiento.

Los resultados esperados se organizan en tres niveles:

- ▶ **En el nivel de implementación,** se espera contar con equipos formados y acompañados, protocolos de transición activos, adecuaciones básicas y expedientes de trayectoria.
- ▶ **En el nivel de resultados intermedios,** se espera mejorar la aplicación efectiva del Plan Individual de Ajustes Razonables y ajustes razonables, la participación en experiencias pedagógicas y la articulación con familias.
- ▶ **En el nivel de resultados finales pagables,** se espera aumentar la asistencia regular, reducir retiros en puntos críticos de transición y sostener la continuidad educativa en el paso entre educación inicial y básica primaria.

La lógica del mecanismo privilegia pocos resultados primarios, pagables y verificables, acompañados de resultados complementarios y puertas de implementación.

Esto reduce complejidad contractual y costos de transacción, pero mantiene densidad técnica. Además, permite que la parte pagable del esquema esté anclada a resultados robustos, mientras que los demás componentes operan como condiciones habilitantes y mecanismos de aseguramiento de calidad.

7 Diseño técnico de la intervención

La intervención se organiza en seis componentes integrados:

- 1** Fortalecimiento pedagógico y acompañamiento situado. Incluye formación modular en educación inicial inclusiva, DUA, ajustes razonables, observación pedagógica, comunicación multimodal y trabajo con familias; pero, sobre todo, incluye coaching y retroalimentación en contexto para que los cambios se traduzcan en la práctica cotidiana.
- 2** Gestión de trayectorias y transiciones. Comprende expedientes de proceso, protocolos de transferencia, reuniones entre niveles, actividades de acogida y

adaptación, y seguimiento de casos en puntos de mayor riesgo.

- 3** Adecuación de ambientes y apoyos. No se limita a obras o dotación; incorpora ajustes de organización del espacio, materiales abiertos y polivalentes, kits multisensoriales, apoyos para comunicación, señalización, ayudas técnicas básicas y disponibilidad de recursos de apoyo alineados con la experiencia pedagógica.
- 4** Trabajo con familias, crianzas y redes de afecto. Incluye círculos de apoyo, conversaciones pedagógicas, orientación para la transición, corresponsabilidad en asistencia y fortalecimiento de

capacidades de incidencia de familias y cuidadores.

5 Gestión de información y analítica de trayectoria. Se refiere a línea base, reglas de captura, conciliación de fuentes, tableros de seguimiento, alertas tempranas y gobernanza de datos.

6 Articulación intersectorial y gobernanza del piloto. Incluye comité directivo, comité técnico, acuerdos de roles entre educación, primera infancia, discapacidad, protección social y, cuando aplique, salud; así como mecanismos para decidir sobre ajustes operativos sin desnaturalizar el contrato de Pago por Resultados.

La combinación de estos componentes responde a la evidencia cualitativa de los principales fallos de la Corte Constitucional sobre fallas en la educación inclusiva y la necesidad de asegurar una transición como punto crítico de mayor riesgo; o la implementación nominal del Plan Individual de Ajustes Razonables como un problema persistente; así como la calidad de la experiencia educativa que depende de la interacción entre apoyos pedagógicos, entornos, familias y sistemas de información. Esta lógica integrada es importante para inversionistas y pagadores, porque reduce el riesgo de una intervención subdimensionada que prometa resultados de trayectoria sin intervenir los factores que realmente los producen.

8 Teoría de cambio

La teoría de cambio parte de la siguiente hipótesis: si un territorio priorizado fortalece las capacidades pedagógicas de sus equipos, organiza la gestión de transiciones, mejora los ambientes y apoyos, involucra a las familias y crea trazabilidad de datos, entonces aumentará la participación significativa y la continuidad de niñas y niños con discapacidad en la educación inicial y en el paso a la básica primaria. A mediano plazo, esto debería traducirse en trayectorias más estables, menor retiro, menor judicialización, reducción de cargas de cuidado no remunerado y mejores condiciones para autonomía e inclusión social futura.

Esta teoría de cambio supone varias condiciones críticas. Primero, que exista un mínimo de compromiso institucional del territorio y de la Secretaría de Educación para producir y custodiar datos, activar protocolos y sostener gobernanza. Segundo, que el implementador cuente con capacidad técnica suficiente y capital de trabajo para desplegar la intervención. Tercero, que el verificador independiente pueda acceder a información y realizar muestreos con integridad. Cuarto, que el mecanismo de pago sea lo bastante simple como para ser operativo, pero lo bastante robusto como para evitar incentivos perversos.

El diseño también reconoce riesgos de atribución. La asistencia y continuidad dependen de múltiples factores fuera de la escuela, incluidos transporte, salud, violencia, migración o crisis familiares. Por ello, la teoría de cambio se traduce en una arquitectura de indicadores combinada: resultados primarios centrados en continuidad y asistencia; resultados secundarios relacionados con calidad del apoyo y participación; y puertas de implementación que muestran que la intervención efectivamente se desplegó. Así, el contrato evita pagar por cambios no plausiblemente atribuibles y, al mismo tiempo, reduce el riesgo de financiar únicamente procesos sin efectos observables.



9 Arquitectura institucional, contractual y de gobernanza

La arquitectura institucional puede adoptar al menos dos modalidades. En la modalidad de contrato directo, una entidad pública o un fondo de resultados contrata a un implementador y paga contra resultados verificados. En la modalidad mediada, un inversionista social o vehículo de capital de trabajo financia la implementación y recupera sus recursos cuando el pagador de resultados desembolsa con base en la verificación. Ambas rutas son viables, siempre que el reparto de riesgos, el cronograma de caja y la gobernanza queden claramente definidos.

La entidad territorial, y en particular la Secretaría de Educación, cumple un rol

insustituible como custodio natural de los datos administrativos educativos y como ancla de política pública. Sin embargo, no necesariamente debe ejecutar todos los componentes.

El acompañamiento pedagógico, la gestión de casos, la articulación con familias o la verificación pueden recaer en operadores especializados, universidades, fundaciones u otras alianzas territoriales. La claridad en esta división de funciones es indispensable para evitar ambigüedades contractuales y para proteger la sostenibilidad de los resultados más allá del piloto.

Se recomienda una gobernanza en tres niveles. Un comité directivo con representantes del pagador, la entidad territorial y, cuando aplique, financiadores; un comité técnico con implementador, verificador y actores sectoriales; y una instancia operativa territorial por núcleo o establecimiento. El comité directivo resuelve ajustes mayores y seguimiento estratégico. El comité técnico valida protocolos, ventanas de medición, criterios de muestreo y gestión de riesgos. La instancia territorial revisa alertas, transiciones, calidad de los datos y coordinación cotidiana.

Desde la perspectiva contractual, es recomendable separar: **i)** un tramo de financiación para preparación y puertas de implementación; **ii)** pagos por resultados primarios; **iii)** pagos por resultados complementarios o bonos de estiramiento; y **iv)** una retención final sujeta a auditoría de integridad. Esta separación preserva liquidez para operar, reduce riesgo de ejecución y mejora los incentivos para reportar con integridad hasta el cierre del ciclo contractual.

Actor	Función Principal	Riesgo que absorbe	Observación
Pagador	Define resultados y desembolsa contra verificación.	Riesgo presupuestal y de política.	Debe preservar coherencia con enfoque de derechos.
Implementador	Ejecuta componentes técnicos y de apoyo.	Riesgo operacional y de desempeño.	Requiere capacidad técnica y liquidez.
Verificador	Certifica resultados e integridad de datos.	Riesgo de información.	Debe ser independiente y metodológicamente sólido.
Territorio	Custodia datos, articula actores y habilita sostenibilidad.	Riesgo sistémico e institucional.	Es el ancla de política pública del piloto.

10

Estructura financiera, flujo de fondos y racionalidad para inversionistas

Para inversionistas de impacto y financiadores filantrópicos, el atractivo del mecanismo depende de que el caso de uso sea claro. Aquí, el Pago por Resultados no busca sustituir el gasto público ordinario, sino financiar un paquete de mejora y aprendizaje de política con resultados definidos en un tramo de alta vulnerabilidad. El retorno financiero, cuando exista, será moderado y subordinado al logro de resultados; el retorno principal es social y sistémico: trayectorias más estables, menor exclusión, mejor eficiencia del gasto y evidencia replicable.

El flujo de fondos debe respetar tres principios. Primero, no supeditar derechos básicos a pagos futuros. Segundo, asegurar capital de trabajo suficiente para que el implementador despliegue componentes de calidad. Tercero, mantener trazabilidad entre desembolsos, resultados y verificación. En términos prácticos, esto se traduce en un presupuesto base para preparación, un calendario de hitos, ventanas semestrales de verificación y reglas de desembolso simples. Cuando intervenga un inversionista, conviene pactar claramente los supuestos de retorno, los escenarios de desempeño parcial y las reglas de reparto en caso de superación o no cumplimiento de metas.

La hoja de ruta mantiene como referencia un piloto de 18 meses con alrededor de 20 establecimientos o sedes priorizadas y aproximadamente 300 niñas y niños con discapacidad beneficiarios directos. Con variaciones territoriales, este orden de magnitud permite una masa crítica suficiente

para probar el mecanismo sin volverlo inmanejable. También permite estimar costos por beneficiario, costos por transición sostenida y costos por mejora en asistencia regular, indicadores útiles para costo-efectividad o retorno de la inversión y para comparaciones futuras de asignación presupuestal.

Desde la óptica del gasto público, el mecanismo genera valor no solo si logra resultados, sino si ayuda a identificar qué componentes merecen incorporarse a la oferta regular.

El piloto debe leerse como un instrumento de aprendizaje presupuestal. Es decir, un mecanismo que prueba combinaciones de apoyos y coordinación para luego decidir cuáles deben institucionalizarse, cuáles pueden financiarse con gasto ordinario y cuáles requieren mezclas con cooperación o filantropía.

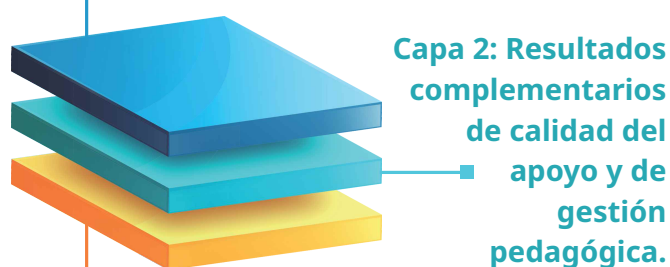
11

Marco de resultados e indicadores

La recomendación central es trabajar con un marco de resultados de tres capas:

Capa 1: Puertas de implementación

Condiciones verificables sin las cuales sería poco plausible esperar resultados de trayectoria.



Capa 3: Resultados primarios pagables, pocos y robustos, anclados a registros administrativos y verificación independiente.

Entre las puertas de implementación se sugieren: porcentaje de equipos pedagógicos que completan formación y acompañamiento situado; porcentaje de establecimientos con protocolo de transición activo; disponibilidad y uso de expediente o carpeta de proceso; porcentaje de sedes con adecuaciones y recursos de apoyo priorizados; y existencia de acuerdos de gobernanza de datos. Estos hitos no deberían absorber la mayor parte del pago, pero sí una fracción suficiente para asegurar disciplina de implementación.

Como resultados complementarios, conviene medir el plan de ajustes o Plan Individual de Ajustes Razonables aplicado efectivamente, no solo formulado; calidad de la observación pedagógica y seguimiento cualitativo; participación de familias en actividades de

tránsito y corresponsabilidad; y percepción de niñas, niños y cuidadores sobre acogida, continuidad y comprensión de apoyos. No todos estos resultados deben ser pagables, pero sí deben alimentar el análisis técnico del piloto.

Los resultados primarios propuestos son dos:

- 1** Mejora verificable en asistencia regular de niñas y niños beneficiarios frente a la línea base, definida con una ventana de medición y reglas de limpieza de datos.
- 2** Continuidad educativa en transiciones críticas: reducción del retiro o pérdida de seguimiento en el paso entre modalidades, grados o niveles priorizados.

En determinados contextos puede añadirse un tercer resultado primario, ligado a permanencia con apoyo efectivo, siempre que la verificación sea factible y el riesgo de subjetividad esté razonablemente controlado.

Es importante evitar indicadores que premien conductas contrarias al enfoque de derechos, como la selección de casos más fáciles o la exclusión de niñas y niños con mayores necesidades de apoyo para mejorar tasas. Por ello, el contrato debe incluir criterios de elegibilidad, reglas contra el cherry-picking, obligación de mantener la cohorte salvo causales justificadas y auditorías específicas en caso de variaciones atípicas.

Nivel	Indicador	Definición	Fuente	Pago
Puerta	Equipos formados y acompañados	Ruta formativa y coaching completados	Registros	No / Hito
Puerta	Protocolo de transición activo	Expediente y acuerdos operando	Actas	No / Hito
Complementario	PIAR aplicado efectivamente	Apoyos y ajustes observables en muestra	Observación	No / Calidad
Primario	Asistencia regular	Mejora sobre línea base	SIMAT + Conciliación	Sí
Primario	Continuidad en transición	Reducción del retiro o pérdida de seguimiento	SIMAT + Auditoría	Sí

12

Verificación independiente, datos y protocolo de auditoría

La verificación independiente es el corazón de la credibilidad del mecanismo. Se propone un Protocolo de Auditoría y Verificación de Resultados que combine revisión documental, consistencia de bases de datos, visitas muestrales y observación en contexto. La fuente primaria para asistencia y continuidad serán los registros administrativos y los registros institucionales conciliados.

Cuando existan discrepancias relevantes, operará una regla de doble fuente con prevalencia del dato auditado conforme al protocolo.

Para resultados vinculados a calidad del apoyo, la verificación debe evitar dos extremos: confiar únicamente en documentos, o depender de apreciaciones cualitativas sin estándar.

La solución es una bitácora estructurada de observación y revisión, con criterios verificables sobre aplicación de Plan Individual de Ajustes Razonables, ajustes razonables, disponibilidad de apoyos, uso de expediente de trayectoria y activación de protocolos de transición. Esta capa de verificación no tiene que convertirse en una evaluación exhaustiva de la práctica pedagógica, pero sí debe ser suficientemente sólida como para distinguir cumplimiento nominal de implementación efectiva.

La calidad de los datos debe trabajarse desde la fase preparatoria. Esto incluye diccionario de variables, reglas de captura, definición de la cohorte, criterios de inclusión y exclusión, ventanas de medición, protocolos de cierre de brechas y diseño de tableros de seguimiento.

También debe acordarse desde el inicio la forma de documentar choques externos - por ejemplo, crisis migratorias, eventos sanitarios, cierres o desastres- y las reglas mediante las cuales dichos choques podrían dar lugar a ajustes de línea base o de cronograma, sin erosionar integridad contractual.

Por razones de costo y factibilidad, no se recomienda verificar el ciento por ciento de la población en cada ciclo. Un muestreo aleatorio estratificado con sobremuestreo en puntos de transición suele ser suficiente, siempre que el diseño sea auditable. De cara a financiadores y gobiernos, este enfoque preserva rigor sin volver prohibitivos los costos de transacción del mecanismo.

13

Costo-efectividad, costo de la inacción y caso fiscal

El análisis de costo-efectividad debe responder una pregunta concreta: **¿el mecanismo produce resultados socialmente valiosos a un costo razonable frente a las alternativas disponibles o frente al costo de no intervenir?** Para ello, no basta con reportar costo total del piloto. Hay que estimar, al menos, costo por niño beneficiario directo, costo por mejora en asistencia regular, costo por transición sostenida y costo por Plan Individual de Ajustes Razonables aplicado efectivamente. Estos indicadores permiten conversaciones más maduras

con secretarías de hacienda, cooperación, bancos de desarrollo e inversionistas de impacto.

El costo de la inacción tiene al menos cuatro dimensiones. La primera es educativa: repitencia, retiro, reintegro tardío, pérdida de continuidad y necesidad de medidas correctivas. La segunda es jurídica e institucional: tutelas, órdenes judiciales, reacciones urgentes y costos reputacionales. La tercera es económica y de género: intensificación de cargas de cuidado no remunerado que recaen de manera desproporcionada sobre madres y otras

mujeres cuidadoras, con efectos sobre ingreso y tiempo disponible. La cuarta es de largo plazo: mayor dependencia, menor autonomía y exclusión acumulada.

Se recomienda robustecer ese análisis con tres escenarios. Un escenario conservador, que solo valore ahorros directos y de corto plazo; un escenario medio, que incorpore reducción de costos de cuidado; y un escenario ampliado, que considere trayectoria educativa sostenida, autonomía futura y beneficios sistémicos. En términos de presentación para inversionistas y tomadores de decisión, esta desagregación aumenta credibilidad y muestra sensibilidad metodológica.

También conviene incorporar un análisis de costo de oportunidad del gasto público. Cuando el sistema financia procesos sin trazabilidad sobre resultados o reacciona tardíamente a la exclusión con gasto correctivo, está dejando de invertir en apoyos tempranos que podrían producir mejores resultados a menor costo. El Pago por Resultados, bien diseñado, sirve justamente para iluminar ese costo de oportunidad y para apoyar decisiones de reasignación más inteligentes.

Escenario	Que incluye	Uso para decisión
Conservador	Ahorros educativos y jurídicos directos.	Conversación con hacienda y pagadores públicos
Medio	Ahorros directos + reducción de cargas de cuidado.	Diálogo con cooperación y filantropía.
Ampliado	Escenario medio + autonomía futura y beneficios sistémicos.	Narrativa para inversión de impacto y escalamiento.
Comparativo	Costo por transición sostenida o por mejora en asistencia.	Análisis de eficiencia relativa del piloto.

14

Marco de resultados e indicadores

El primer grupo de riesgos es de datos y verificación: registros incompletos, inconsistencias, interoperabilidad limitada y manipulación de reportes. Se mitigan con gobernanza de datos, protocolos claros, verificación independiente, regla de doble fuente, auditorías adicionales y una retención final condicionada a integridad. El segundo grupo es de implementación: rotación de docentes, retrasos en compras o adecuaciones, debilidad del implementador, baja participación familiar o sobrecarga operativa en establecimientos. Se mitigan con modularidad, acompañamiento situado, paquetes estandarizados de apoyos, cronogramas realistas y una fase preparatoria bien diseñada.

El tercer grupo de riesgos es de diseño del incentivo. Un contrato mal calibrado puede inducir selección de casos más sencillos, subregistro de necesidades o presión escolarizante para mostrar resultados rápidos. Para mitigarlo, el mecanismo debe definir claramente la cohorte, prohibir exclusiones arbitrarias, incluir auditoría cualitativa y mantener un equilibrio entre resultados pagables y garantías de calidad del apoyo. El cuarto grupo es contextual: choques externos, crisis migratoria, violencia, cierre de sedes o cambios de gobierno. Estos riesgos requieren cláusulas de ajuste acotadas, gobernanza robusta y una estrategia de institucionalización temprana para que el piloto no dependa excesivamente de voluntades individuales.

En la práctica, la matriz de riesgos debe ser un anexo vivo del contrato y no una formalidad.



Debe asignar dueño, probabilidad, impacto y plan de contingencia a cada riesgo. Esta disciplina es particularmente importante cuando participan financiadores externos, porque ayuda a distinguir riesgos absorbibles por el implementador de riesgos sistémicos o soberanos que no deberían trasladarse indebidamente al ejecutor o al inversionista.

15

Fase piloto, criterios de selección territorial y hoja de implementación

La fase preparatoria de tres meses debe utilizarse para: seleccionar territorio y cohorte; acordar gobernanza; cerrar el diseño de indicadores; depurar línea base; mapear apoyos y recursos; contratar al implementador y al verificador; y activar protocolos de datos y transición. Saltarse esta fase es uno de los errores más costosos en Pago por Resultados, porque el mecanismo termina operando con definiciones inconsistentes y corrigiéndose durante la marcha.

La selección territorial debe considerar, al menos, siete criterios: **i)** volumen suficiente de cohorte; **ii)** compromiso político y técnico de la Secretaría de Educación; **iii)** existencia mínima de datos utilizables; **iv)** posibilidad de articulación entre educación inicial y básica primaria; **v)** presencia de actores implementadores con capacidad; **vi)** viabilidad de verificación independiente; y **vii)** potencial de aprendizaje y escalamiento. No se trata de elegir el territorio perfecto, sino uno donde el piloto sea retador pero factible.

Durante los 18 meses del piloto, se recomienda una secuencia en cuatro olas. La primera, de instalación y formación. La segunda, de despliegue intensivo de apoyos y protocolos de transición. La tercera, de consolidación y medición intermedia. La cuarta, de cierre de cohorte, auditoría final y sistematización de evidencia. Este diseño por olas facilita seguimiento y manejo de caja, y hace visible para financiadores el momento en que deberían observarse los primeros resultados de implementación y luego los resultados de trayectoria.

La hoja de implementación debe incluir hitos trimestrales, responsables y entregables verificables.

Para tomadores de decisión públicos, esto es especialmente útil porque permite alinear el piloto con ciclos presupuestales y con la lógica de seguimiento de las entidades territoriales.

16

Escalabilidad, sostenibilidad y agenda de política pública

La escalabilidad del mecanismo no debe evaluarse únicamente por la posibilidad de replicar el contrato. Debe valorarse por su capacidad de dejar instaladas funciones públicas útiles: mejores protocolos de transición, mejor calidad de datos, capacidades docentes reforzadas, herramientas de

observación y una noción más precisa de qué apoyos generan mejores resultados. En ese sentido, el piloto puede escalar incluso si algunos componentes dejan de financiarse por la vía Pago por Resultados y son absorbidos por la oferta ordinaria.

Se proponen tres rutas de escala:

1

Escala horizontal a otros territorios urbanos o intermedios con características comparables.

2

Escala funcional, incorporando partes del modelo -por ejemplo, expedientes de trayectoria, protocolos de tránsito o verificación de Plan Individual de Ajustes Razonables aplicado- a la gestión pública regular.

3

Escala financiera, mediante fondos de resultados, alianzas público-filántropas o mecanismos de financiamiento mixto donde el capital de trabajo privado o filantrópico se concentre en la fase inicial de despliegue y aprendizaje.

Para la sostenibilidad, el documento recomienda preparar desde el inicio una estrategia de institucionalización. Eso implica acordar qué productos, herramientas, protocolos y costos unitarios podrían ser absorbidos por el territorio al terminar el piloto; qué decisiones normativas o administrativas habría que tomar; y qué evidencia será indispensable para sostener una conversación presupuestal seria con autoridades territoriales o nacionales. La sostenibilidad, en otras palabras, no debe dejarse para el final del piloto.

17 Recomendaciones finales y próximos pasos

Al momento de diseñar un mecanismo de Pago por Resultados, se recomienda validar y revisar esta hoja de ruta con una mesa técnica que incluya expertos en educación inicial, discapacidad, estructuración de Pago por Resultados y gestión territorial. Así mismo, depurar y consensuar el marco de resultados, reduciendo al mínimo la cantidad de resultados pagables y elevando la calidad de las definiciones operativas.

De otro lado, será necesario construir el presupuesto piloto con costos suficientemente desagregados para análisis de costo-efectividad y negociación con potenciales financiadores y de la Secretaría de Educación. Finalmente, deberá seleccionarse de manera

rigurosa y objetiva el territorio piloto y acordar desde el inicio la estrategia de institucionalización y uso de evidencia.

Es necesario advertir que ningún mecanismo de Pago por Resultados sustituirá la responsabilidad pública de garantizar derechos ni resolverá por sí solo déficits estructurales del sistema. Su sentido está en catalizar mejora, ordenar coordinación, producir evidencia, orientar recursos y acelerar aprendizajes institucionales en un tramo donde la inacción tiene costos muy altos. Entendido así, el mecanismo puede ser una herramienta poderosa para alinear pedagogía, inclusión y financiamiento público inteligente.

18 **Apuesta por integrar el uso de Pago por Resultados dentro de las estrategias de una gestión pública orientada a resultados, cooperación e inversión de impacto**



Para las autoridades, esta propuesta de Hoja de Ruta debe leerse como una herramienta de mejora del gasto y no como un mecanismo paralelo. Su principal promesa es permitir que una entidad territorial identifique con mayor precisión qué palancas de gestión y apoyo generan continuidad de trayectorias y reducen costos correctivos. El lenguaje de retorno de la inversión no es únicamente financiero; es retorno en eficiencia del gasto, reducción de litigio, mejora de información y fortalecimiento de capacidades del sistema. Esto hace que estos mecanismos de Pago por Resultados sean compatibles con una lógica de política pública orientada a resultados sin renunciar al enfoque de derechos.

Para los agentes de cooperación internacional y filantropía estratégica, el valor diferencial está en la posibilidad de financiar innovación útil para política pública. Un financiamiento convencional puede apoyar componentes sueltos; el Pago por Resultados permite financiar un paquete coherente, con trazabilidad de resultados, aprendizaje comparativo y reglas explícitas de gobernanza.

Además, ofrece una narrativa fuerte para movilización de recursos porque combina inclusión, primera infancia, igualdad de género, discapacidad y eficiencia del gasto en una misma propuesta.

Para inversionistas de impacto, este documento propone una oportunidad acotada pero técnicamente sólida. No es un vehículo de rentabilidad alta ni de corto plazo; es una inversión con alto valor demostrativo, donde el capital de trabajo permite acelerar una intervención pública con resultados verificables y con potencial de escalar hacia esquemas de financiamiento mixto. Su atractivo depende menos del retorno financiero aislado y más de la calidad del caso, de la seriedad metodológica y de la posibilidad de demostrar que en infancia temprana y discapacidad el financiamiento basado en resultados puede usarse con rigor y sin comprometer derechos.

Para expertos sectoriales en discapacidad e inclusión, el mensaje central es que el piloto no reduce la inclusión a infraestructura o a un documento Plan Individual de Ajustes Razonables. La inclusión se entiende como participación significativa en campos de experiencia, disponibilidad de apoyos, continuidad afectiva y pedagógica, lectura situada de cada niña y niño, y trayectorias sin rupturas evitables. Esa definición mejora sustantivamente la calidad de la propuesta y evita que el mecanismo premie cumplimiento superficial o escolarización prematura.

19

Ruta sugerida de estructuración de pilotos e intervenciones territoriales

La primera etapa de estructuración debe consistir en una validación técnica acotada del problema público, del tramo de trayectoria priorizado y del conjunto de resultados potencialmente pagables. En esta fase no conviene abrir todavía una conversación excesivamente amplia sobre todos los resultados deseables; conviene, más bien, consolidar un núcleo duro de resultados verificables y un paquete de componentes plausiblemente causales. La disciplina en esta etapa evita que el mecanismo se vuelva inviable por exceso de ambición o por ambigüedad de definiciones.

La segunda etapa debe traducir el modelo a instrumentos operativos. Esto incluye protocolo de datos, glosario contractual, diccionario de variables, manual de verificación, diseño de expedientes de trayectoria, formatos de observación pedagógica, lineamientos para acompañamiento situado, especificaciones mínimas de apoyos y plantilla de matriz de riesgos. En experiencias de Pago por Resultados, estos instrumentos suelen determinar más el éxito del piloto que la narrativa general del documento.

La tercera etapa es de negociación financiera e institucional. Aquí deben cerrarse el presupuesto, el peso relativo de cada tramo de pago, la ruta de capital de trabajo, las responsabilidades de cada actor y la estrategia de resolución de controversias. En paralelo, debe construirse una narrativa pública y técnica capaz de explicar que el Pago por Resultados agrega disciplina y evidencia, pero no desplaza obligaciones mínimas.



Esta claridad política y comunicacional es crítica para prevenir objeciones legítimas y para sostener apoyo interinstitucional. La cuarta etapa es de preparación territorial. Supone selección final de establecimientos o sedes, capacitación inicial, levantamiento de línea base, acuerdos de transferencia de información y activación de la gobernanza. Solo cuando estos elementos están razonablemente cerrados debería iniciar formalmente la ventana contractual de medición de resultados.

Consideraciones metodológicas para la estimación de impactos y retornos

Se recomienda evitar estimaciones de retorno excesivamente agresivas o basadas en supuestos opacos. En niñez, discapacidad y educación inicial, la credibilidad metodológica es más importante que la magnitud aparente del retorno. Por ello, el análisis de impacto y de retorno social debe explicitar claramente su horizonte temporal, los supuestos de atribución, la fuente de cada costo evitado y la diferencia entre beneficios monetizables de corto plazo y beneficios sociales de largo plazo que conviene reportar separadamente.

En materia de atribución, se recomienda trabajar con una lógica prudente: atribución fuerte para resultados de gestión y para cambios en continuidad o asistencia dentro de la cohorte acompañada; y atribución más limitada para beneficios de autonomía futura, reducción de pobreza o productividad de largo plazo. Estos últimos pueden presentarse como beneficios plausibles o como escenarios ampliados, pero no deberían ser usados como único sustento del caso financiero. Esta distinción aumenta seriedad ante hacienda pública, donantes y evaluadores externos.

También se recomienda diferenciar entre indicadores de resultado y proxies de valor. Un aumento en asistencia regular es un resultado. El valor monetario asociado a esa mejora es un cálculo posterior que debe explicarse con cautela. Del mismo modo, una transición sostenida es un resultado; su traducción en ahorro fiscal o costo evitado requiere supuestos explícitos sobre probabilidad de retiro, repitencia o gasto correctivo.

La hoja de ruta gana robustez cuando mantiene esta separación analítica.

Por último, conviene diseñar la evaluación del piloto para que produzca evidencia utilizable más allá del contrato de Pago por Resultados. Esto implica documentar intensamente el proceso, comparar costos unitarios, registrar adaptaciones hechas durante la implementación y sistematizar qué combinaciones de apoyos y acompañamiento funcionaron mejor en distintos perfiles de establecimientos y niñas o niños.

Esa evidencia es la verdadera base de escalamiento.

21 Anexos

Anexo 1. Glosario operativo

Término	Definición operativa
Educación inicial inclusiva	Garantía de acceso, participación, bienestar, aprendizaje y continuidad de trayectorias mediante experiencias pedagógicas pertinentes, apoyos ajustados, ambientes accesibles y trabajo corresponsable con familias y cuidadores.
Trayectoria educativa inclusiva	Continuo de experiencias, apoyos y transiciones que permite a cada niña o niño participar y aprender sin fracturas evitables entre modalidades, grados y niveles.
Campos de experiencia	Espacios de encuentro pedagógico que movilizan desarrollo y aprendizaje a partir de interacciones, experiencias, ambientes y contextos
Continuidades	Principios, prácticas, vínculos, formas de valoración y apoyos que deben preservarse entre educación inicial y básica primaria.
Progresiones	Complejización gradual e intencionada de experiencias y aprendizajes a partir de los saberes y procesos previos de cada niña o niño.
Gestión pedagógica de los cambios	Conjunto de estrategias para acompañar diferencias de espacios, tiempos, normas y expectativas entre niveles sin producir rupturas abruptas.
Plan Individual de Ajustes Razonables	Debe traducirse en apoyos y transformaciones observables en aula y en la organización pedagógica.
DUA	Diseño Universal para el Aprendizaje. Enfoque que amplía oportunidades de acceso, participación y expresión para todos los estudiantes
Puertas de implementación	Hitos verificables que muestran que la intervención se desplegó y que el contexto está habilitado para producir resultados.
Resultados primarios pagables	Resultados vinculados al pago por su relevancia, verificabilidad y plausibilidad de atribución.
Verificación independiente	Proceso de terceros para revisar integridad, consistencia y auditabilidad de los resultados reportados.
Costo de la inacción	Estimación de costos educativos, jurídicos, fiscales, de cuidado y de autonomía futura que se generan cuando no se intervienen oportunamente las barreras de inclusión.

Anexo 2. Campos de experiencia y su traducción al diseño del piloto

Campo de experiencia	Implicación para la educación inicial inclusiva	Traducción operativa en el piloto
Vínculos afectivos y desarrollo psicológico	Requiere ambientes seguros, acogida, continuidad afectiva y observación sensible.	Protocolos de acogida y adaptación, trabajo con familias, acompañamiento a docentes en interacciones y clima pedagógico.
Motricidad, libertad de movimiento y autonomía	Exige acceso al movimiento, apoyos para exploración corporal y respeto por ritmos propios.	Adecuaciones de ambiente, apoyos para movilidad, recursos de apoyo y organización del aula.
Lenguaje, oralidad y experiencias literarias	Demanda múltiples formas de comunicación y participación.	Apoyos de comunicación, materiales accesibles, estrategias de oralidad y mediación docente.
Exploración, resolución de problemas y expresión	Supone materiales abiertos y oportunidades para investigar, jugar y crear.	Kits multisensoriales, materiales polivalentes y acompañamiento para diseño de experiencias inclusivas.
Construcción de significados desde el entramado biocultural	Implica reconocer identidad, contexto, territorio y pertenencia.	Adecuación contextual del currículo, participación comunitaria y lectura situada de cada niña y niño.
Familias, crianzas y redes de afecto	Las familias son sujetas activas del proceso educativo y de la transición.	Círculos de apoyo, conversaciones pedagógicas, corresponsabilidad en asistencia y transición.

Anexo 3. Marco indicativo de indicadores

Nivel	Indicador	Definición resumida	Fuente	Uso sugerido
Hitos de implementación	Equipos pedagógicos con formación y acompañamiento situado	Porcentaje de equipos que completan ruta formativa y sesiones de coaching.	Registros del implementador y actas.	Hito de preparación y despliegue.
Hitos de implementación	Protocolos de transición activos	Porcentaje de establecimientos con protocolo, cronograma y responsables definidos.	Protocolos firmados y expedientes.	Condición habilitante.
Hitos de implementación	Sedes con recursos de apoyo priorizados	Porcentaje de sedes con ajustes y recursos básicos implementados.	Fichas técnicas y verificación muestral.	Condición habilitante.
Resultado complementario	Plan Individual de Ajustes Razonables aplicado efectivamente	Muestra de estudiantes con Plan Individual de Ajustes Razonables traducido en apoyos y prácticas observables.	Revisión documental y observación.	Aseguramiento de calidad.
Resultado complementario	Participación familiar en transición	Familias que participan en actividades de acogida, orientación y seguimiento.	Actas y registros.	Aseguramiento de calidad.
Resultado primario	Asistencia regular	Mejora verificable en asistencia frente a línea base y ventana de medición.	SIMAT y registros conciliados.	Pago por Resultados.
Resultado primario	Continuidad en transición crítica	Reducción del retiro o pérdida de seguimiento en el tránsito priorizado.	SIMAT, seguimiento de cohorte y auditoría.	Pago por Resultados.
Incentivo adicional	Superación de metas	Pago adicional por superar umbrales acordados con integridad de datos.	Informe del verificador.	Incentivo calibrado.

Anexo 4. Arquitectura financiera y reglas de pago indicativas

Componente	Descripción	Peso indicativo
Fase preparatoria	Línea base, gobernanza, diseño de datos, alistamiento y contratación.	15%
Puertas de implementación	Formación, protocolos de transición, apoyos básicos y activación de expedientes.	20%
Resultado primario 1	Asistencia regular verificada.	25%
Resultado primario 2	Continuidad educativa en transición crítica.	25%
Resultados complementarios y bono de estiramiento	Plan Individual de Ajustes Razonables aplicado efectivamente u otros resultados pactados; pagos adicionales por sobrecumplimiento.	5%
Retención final	Auditoría de integridad y cierre.	10%

Anexo 5. Matriz resumida de riesgos

Riesgo	Probabilidad que se presente	Impacto	Mitigación resumida	Dueño principal
Inconsistencia o baja calidad de datos	Media	Alto	Regla de doble fuente, diccionario de variables, auditoría y retención final.	Secretaría de Educación + Verificador
Rotación de docentes o directivos	Alta	Medio	Formación modular, inducción continua y paquetes de sustitución.	Implementador + Territorio
Demoras en apoyos o adecuaciones	Media	Alto	Paquetes estandarizados, compras tempranas y fases priorizadas.	Territorio + Implementador
Baja participación familiar	Media	Medio	Modalidades flexibles, grupos de apoyo y acompañamiento psicosocial.	Implementador + Establecimientos
Cherry-picking o exclusión de casos complejos	Baja/Media	Alto	Definición de cohorte, auditoría y prohibición contractual.	Pagador + Verificador
Choques externos	Media	Alto	Cláusula de ajuste, comité directivo y recalibración acotada.	Comité de gobernanza

Anexo 6. Costo de la inacción: estructura de análisis

Dimensión	Preguntas de análisis	Variables orientativas
Fase preparatoria	¿Qué costos genera la repitencia, el retiro o el reintegro tardío asociados a barreras de inclusión?	Repetición, retiro, pérdida de continuidad, medidas correctivas.
Puertas de implementación	¿Cuánto cuesta responder de forma reactiva a tutelas u órdenes urgentes?	Procesos judiciales, atención urgente, costos administrativos.
Resultado primario 1	¿Qué tiempo e ingresos dejan de percibir las familias por fallas del sistema?	Horas de cuidado, participación laboral de cuidadoras, gastos de bolsillo.
Resultado primario 2	¿Qué costos de largo plazo se agravan cuando la inclusión temprana falla?	Dependencia, exclusión laboral futura, apoyos intensivos posteriores.
Resultados complementarios y bono de estiramiento	¿Qué parte del gasto correctivo podría evitarse con apoyos tempranos?	Reasignación presupuestal, costo oportunidad, gasto evitable.

Anexo 7. Criterios para selección de territorios piloto

Criterio	Pregunta orientadora
Tamaño de cohorte	¿Existe una cohorte suficiente para probar el mecanismo con masa crítica?
Compromiso institucional	¿La Secretaría de Educación y actores aliados respaldan activamente el piloto?
Calidad mínima de datos	¿Existen registros utilizables y capacidad para mejorarlos?
Capacidad de articulación	¿Es posible coordinar educación inicial, transición y básica primaria?
Oferta implementadora	¿Hay actores con capacidad técnica para ejecutar la intervención?
Viabilidad de verificación	¿Se puede acceder a la información y realizar auditoría independiente?
Potencial de aprendizaje y escala	¿El territorio ofrece condiciones para producir evidencia útil y replicable?

Anexo 8. Hoja de implementación por fases

Fase	Propósito	Entregables principales
Preparación (0-3 meses)	Cerrar diseño, datos y gobernanza.	Línea base, contrato, protocolo de verificación, cohorte y plan operativo.
Despliegue 1 (4-8 meses)	Formación, apoyos, expedientes y transición temprana.	Equipos acompañados, sedes activadas, protocolos en marcha.
Despliegue 2 (9-14 meses)	Consolidar prácticas, monitorear alertas y medir intermedio.	Informes de avance, ajustes correctivos, verificación intermedia.
Cierre y evaluación (15-21 meses)	Verificación final, auditoría y decisión de escala.	Informe final, lecciones, propuesta de institucionalización.

Anexo 9. Preguntas de diligencia debida para financiadores y pagadores

Dimensión	Preguntas clave
Pedagógica	¿El diseño del piloto respeta la especificidad de la educación inicial y evita métricas escolarizantes?
Derechos	¿Quedó claro qué obligaciones mínimas no pueden supeditarse a Pago por Resultados?
Datos	¿La línea base, la cohorte y las fuentes de verificación son auditables y consistentes?
Capacidad	¿El implementador tiene experiencia en educación inicial, inclusión y gestión territorial?
Finanzas	¿La estructura de caja protege la operación y distribuye razonablemente el riesgo?
Gobernanza	¿Existen instancias de decisión, ajuste y resolución de riesgos claramente definidas?
Escala	¿El piloto dejará funciones, herramientas o evidencia absorbibles por política pública?

Anexo 10. Presupuesto ilustrativo por rubros del piloto

Rubro	Contenido	Función dentro del piloto
Preparación y estructuración	Línea base, diseño de indicadores, contratación, alistamiento y gobernanza.	Asegura viabilidad técnica y contractual.
Acompañamiento pedagógico	Formación modular, coaching, observación en aula y retroalimentación.	Produce cambio en práctica pedagógica y calidad del apoyo.
Transiciones y gestión de trayectorias	Expedientes, reuniones entre niveles, actividades de acogida y seguimiento de cohorte.	Protege continuidades y reduce pérdida de apoyos.
Ambientes y recursos de apoyo	Ajustes básicos, materiales, comunicación y accesibilidad priorizada.	Reduce barreras en la experiencia cotidiana.
Trabajo con familias	Orientación, círculos de apoyo y acciones de corresponsabilidad.	Fortalece transición, asistencia y sostenibilidad.
Datos y verificación	Tableros, conciliación, auditoría independiente y cierre de brechas.	Da integridad al mecanismo y a los pagos.
Evaluación y sistematización	Análisis final, lecciones, comparativos y estrategia de escala.	Convierte el piloto en aprendizaje de política pública.

Anexo 11. Instrumentos sugeridos de verificación y seguimiento

Instrumento	Qué verifica	Periodicidad sugerida
Matriz de línea base y cohorte	Definición de población, variables y criterios de elegibilidad.	Inicio y actualización controlada.
Checklist de puertas de implementación	Formación, protocolos, apoyos y gobernanza activados.	Trimestral.
Bitácora de observación pedagógica	Aplicación efectiva de apoyos y participación en aula.	Muestral semestral.
Ficha de transición	Existencia y uso de expediente de trayectoria y reuniones entre niveles.	Antes y durante ventanas críticas.
Conciliación de registros administrativos	Asistencia, continuidad y limpieza de bases.	Mensual y al cierre de ventana.
Informe de auditoría final	Integridad de datos, hallazgos y autorización de cierre.	Cierre anual o final.

Anexo 12. Lista de chequeo de preparación territorial

Pregunta crítica	Sí/No	Comentario de aislamiento
¿Existe una cohorte definida y verificable?		
¿La Secretaría de Educación asume el rol de custodio de datos?		
¿Hay acuerdo sobre tramo de trayectoria priorizado?		
¿El territorio cuenta con oferta implementadora o capacidad de alianza?		
¿Se definió la arquitectura de gobernanza?		
¿Se validó la factibilidad de verificación independiente?		
¿Se acordó una estrategia preliminar de institucionalización?		

Anexo 13. Mensajes clave por audiencia

Audiencia	Pregunta que trae	Mensaje que debe recibir	Implicación de diseño
Secretaría de Educación	¿Por qué usar este mecanismo?	Porque permite ordenar trayectorias, mejorar información y aprender del gasto.	Resultados simples, trazables y útiles para política pública.
Secretaría de Hacienda	¿Qué valor fiscal agrega?	Permite comparar costo del piloto con gasto correctivo y costo de la inacción.	Análisis de costo-efectividad y escenarios conservadores.
Cooperación internacional	¿Qué financia de manera distinta?	Un paquete demostrativo con evidencia y potencial de institucionalización.	Fuerte documentación, verificación y narrativa de aprendizaje.
Filantropía estratégica	¿Qué cambia con su aporte?	Acelera innovación pública en un tramo crítico de alta vulnerabilidad.	Flexibilidad para preparación y componentes no absorbidos aún por el sistema.
Inversionista de impacto	¿Cuál es el caso de retorno?	Retorno social alto, retorno financiero acotado y evidencia replicable.	Estructura de pagos simple y riesgo bien asignado.
Expertos en educación inicial	¿Respeto la especificidad pedagógica del nivel?	Sí, porque se basa en trayectorias, campos de experiencia y armonización curricular.	Indicadores no escolarizantes y énfasis en ambientes y participación.
Expertos en discapacidad	¿La inclusión se reduce a acceso?	No; se trabaja sobre apoyos, Plan Individual de Ajustes Razonables aplicado, participación y continuidad.	Verificación de calidad del apoyo y no solo de presencia.
Familias y organizaciones	¿Qué cambia en la experiencia cotidiana?	Se busca reducir trámites repetidos, mejorar apoyos y cuidar la transición.	Protocolos de tránsito y trabajo corresponsable con familias.

Anexo 14. Supuestos orientadores para un escenario de escalamiento

Variable	Piloto territorial	Escala intermedia	Escala nacional parcial
Territorios	1	5	10 o más
Cohorte directa	300	1.500	3.000 o más
Sedes priorizadas	20	100	200 o más
Necesidad de verificación	Alta cercanía y muestreo intensivo	Muestreo estandarizado por territorio	Arquitectura multinivel de auditoría
Gobernanza	Comité territorial y comité técnico	Coordinación nacional ligera + nodos territoriales	Fondo de resultados o arquitectura de financiamiento mixto
Uso esperado de evidencia	Probar factibilidad y ajustar diseño	Comparar costos unitarios y resultados entre territorios	Informar lineamientos, presupuesto y expansión programática
Mayor desafío	Calibrar indicadores y caja	Mantener calidad con diversidad territorial	Estandarizar sin perder pertinencia local

Bibliografía consultada

1. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
2. Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52081>
3. Ministerio de Educación Nacional. (2017). Bases curriculares para la educación inicial.
https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-341880_recurso_1.pdf
4. Ministerio de Educación Nacional. (2026). Lineamientos curriculares para la formación integral en educación inicial, básica y media: Un viaje curricular: rutas para la transformación del ser y el saber.
https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-339975_recurso_12.pdf
5. Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 1421 de 2017, por el cual se reglamenta la atención educativa a la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87040>
6. Presidencia de la República de Colombia. (2022). Decreto 1411 de 2022.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=189903>
7. Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
8. UNICEF. (s. f.). Modelo de sistemas de cuidado y apoyo inclusivo y transformador.
<https://www.unicef.org/colombia/sistemascuidadoyapoyoinclusivo>
9. UNICEF. (2025, noviembre). Estrategia de UNICEF Colombia para la financiación por resultados para la niñez y adolescencia más vulnerable.
<https://www.unicef.org/colombia/media/16281/file/Estrategia%20UNICEF%20Colombia%20Financiacion%20por%20resultados%20para%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia%20mas%20vulnerable.pdf.pdf>

Conoce más escaneando este código QR con tu dispositivo móvil



Estrategia de Financiamiento
por Resultados

www.unicef.org

