

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

LOS
PRIMEROS AÑOS

El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas



Editado por
Samuel Berlinski
y Norbert Schady



Editado por Samuel Berlinski
y Norbert Schady

Los **PRIMEROS AÑOS** El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas



Y Norbert Schady
Samuel Berlinski
Editado por

La serie Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Todos los años el BID presenta un estudio en profundidad de un tema de interés en América Latina y el Caribe. El número de este año, titulado *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, elabora argumentos convincentes para la intervención pública en lo que se suele considerar un asunto familiar. El gasto de calidad en los niños tiene como resultado adultos más felices, más sanos y más productivos y un mayor rendimiento del gasto público en las etapas posteriores del ciclo de vida de estos niños. Basándose en estas conclusiones, el libro aboga por mayores y mejores gastos en la primera infancia y ofrece sugerencias para mejorar las políticas públicas en este ámbito crucial.

Esta sinopsis resume los argumentos a favor de un rol más importante de las políticas públicas para determinar el bienestar de los niños. Explica por qué la región se encuentra actualmente donde se encuentra en materia de bienestar infantil, cómo debería proceder para mejorar los programas públicos y cuáles son las dificultades institucionales para implementar dichos programas. Esta sinopsis y el índice proporcionan sólo un atisbo de la rica información y de las valiosas implicaciones para las políticas contenidas en la edición de DIA de este año.

Contenido del informe

- 1 La crianza de los hijos: a favor de la intervención del gobierno**
- 2 La libreta de calificaciones del desarrollo infantil**
- 3 La familia primero**
- 4 Los jardines de cuidado infantil: la calidad es lo que cuenta**
- 5 Escolarización temprana: los maestros marcan la diferencia**
- 6 La alternativa más rentable: invertir en el desarrollo infantil**
- 7 El diseño de una arquitectura institucional**
- 8 La tarea que nos ocupa: no es un juego de niños**

Disponible para la venta en [Amazon.com](https://www.amazon.com) o cualquiera de las filiales del Fondo de Cultura Económica. Véase la última página para mayor información.

Para acceder en forma electrónica, visite www.iadb.org/dia.



Los primeros años

Los niños son los adultos del futuro. Su crianza determinará su bienestar y el porvenir de los países donde viven. Las políticas para la infancia deberían situarse en el centro de la agenda para el desarrollo de los países, al mismo nivel que las políticas dirigidas a la infraestructura o a fortalecer las instituciones.

Destinar el gasto a programas efectivos para la infancia no es caridad. Se trata de una inversión que, si se realiza de manera adecuada, tendrá rendimientos muy altos. Es a la vez eficiente y capaz de reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Pero es asimismo una inversión que, de no efectuarse, hará que disminuyan los retornos de las sustanciosas cantidades invertidas en educación para los niños en edad escolar de toda la región. Sin embargo, si los servicios que proveen (o financian) los gobiernos de América Latina y el Caribe han de beneficiar a los niños, su calidad tendrá que ser muy superior a la actual.

En qué sentido importa la primera infancia

El desarrollo de la infancia temprana proyecta una extensa sombra. Los paneles de largo plazo muestran que se puede hacer un seguimiento de los beneficios de las primeras inversiones hasta la edad adulta. En un estudio llevado a cabo en Jamaica, los niños que durante los dos primeros años de su vida se beneficiaron de una intervención dirigida a los padres percibían en la edad adulta salarios un 25% más altos que los de sus contrapartes comparables cuyos padres no habían sido objeto de la intervención. También tenían menos probabilidades de participar en actividades delictivas en su juventud. Hay evidencia creíble de diversas fuentes que revela que los niños con deficiencias en nutrición, desarrollo cognitivo, del lenguaje, motor y socioemocional en una edad temprana tienen menos probabilidades de aprender en el colegio, más probabilidades de participar en conductas de riesgo que resultan en embarazos



precoces, abandono escolar y violencia en la adolescencia, y menos probabilidades de convertirse en adultos productivos.

Dado que la adquisición de habilidades es un proceso acumulativo, las inversiones en la primera infancia aumentan los retornos de todas las inversiones realizadas más tarde durante el ciclo de vida. Las tasas de beneficio-costos de los programas de nutrición infantil, estimulación temprana o calidad escolar pueden ser muy altas. Los primeros años en la vida de un niño también son especiales en otro sentido. Durante las siguientes etapas del ciclo de vida, suele haber un *trade-off* entre la equidad y la eficiencia de las inversiones (los retornos más altos de las inversiones se producen cuando éstas se dirigen a personas que ya tienen un mayor nivel de habilidades). En la primera infancia no existe una disyuntiva de este tipo. Las inversiones en los pequeños ostentan los retornos más altos cuando se focalizan en aquellos expuestos a mayor riesgo. Los programas efectivos para niños en situación de riesgo son eficientes a la vez que favorecen la equidad.

Los resultados de la región en desarrollo infantil temprano

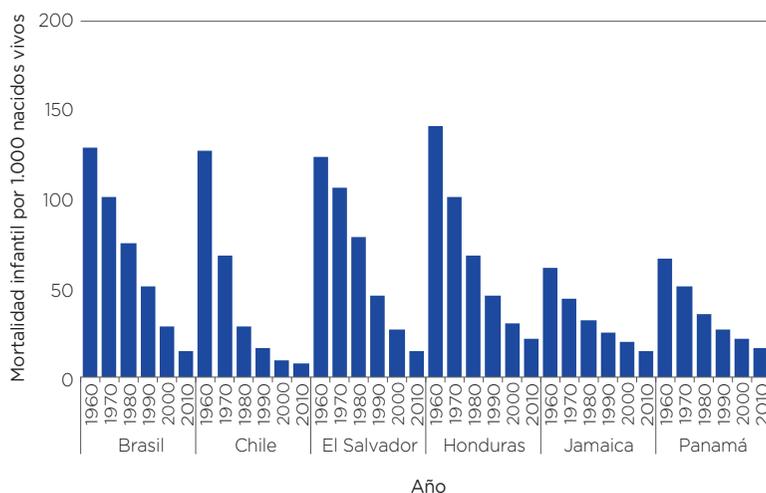
América Latina y el Caribe ha logrado avances notables en la mejora de la salud y la nutrición infantil. A lo largo de los últimos 50 años, la mayoría de los países ha reducido la mortalidad infantil en tres cuartas partes o más. En 1990 y en 2010 nacieron unos 10 millones de niños en la región. De estos 10 millones de niños, 428.000 fallecieron antes de su primer cumpleaños en 1990, pero dicha cifra descendió a sólo 149.000 en 2010. El gráfico 1 resume los cambios en la mortalidad infantil entre 1960 y 2010 para seis países que, en términos generales, son representativos de lo que ha ocurrido en la región: Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Jamaica y Panamá. La desnutrición crónica también ha disminuido en muchos países. En términos generales, las mejoras en mortalidad y desnutrición han sido particularmente notables entre los pobres.

El cuadro es menos positivo en lo que respecta a otras dimensiones del desarrollo de la primera infancia. Los niños pequeños de los hogares pobres sufren un retraso importante en relación



GRÁFICO 1

Mortalidad infantil por 1.000 niños nacidos en América Latina y el Caribe



con sus contrapartes de hogares más favorecidos. La brecha entre ricos y pobres es visible desde muy temprano, y aumenta a medida que los niños crecen, al menos hasta la edad en que comienzan la escolarización formal. Dicha diferencia se destaca en las dos dimensiones del desarrollo más estrechamente asociadas con el rendimiento escolar temprano: el lenguaje y la cognición.

Una vez que los niños comienzan la escuela, muchos aprenden muy poco. Su escaso progreso es resultado de las deficiencias que ya padecen al ingresar en el colegio y de la mala calidad de la enseñanza. Los pequeños de la región suelen obtener resultados insuficientes en las pruebas de aprendizaje temprano. Por ejemplo, en una reciente evaluación de matemáticas para alumnos de tercer grado efectuada en 14 países de América Latina, el 75% de los niños de la República Dominicana, el país con las puntuaciones generales más bajas, era incapaz de resolver problemas sencillos de suma o multiplicación. Incluso en Chile, el país con los mejores resultados de la región, el 10% de los niños no podía resolver estos problemas. En todos los países para los cuales se dispone de datos,



los niños de los hogares pobres tienen resultados mucho peores que los provenientes de hogares más favorecidos.

A los responsables de las políticas de la región les preocupa mucho (y con razón) las malas puntuaciones que registran los alumnos de 15 años en las pruebas internacionales PISA, sobre todo en relación con países que ostentan buenos resultados, como China, Corea y Singapur. Entienden que los bajos niveles de habilidades de los adolescentes latinoamericanos traen aparejadas significativas consecuencias para su productividad como adultos y para el potencial de crecimiento de un país. Sin embargo, las semillas de las que brotan estos frutos se siembran a edades muy tempranas, y esto se puede constatar en los deficientes resultados de desarrollo y aprendizaje que muestran numerosos niños de la región en etapas precoces.

A favor de la intervención pública

La pobreza de los infantes de la región ha disminuido bruscamente durante la última década. No obstante, el crecimiento por sí solo no podrá remediar las deficiencias en dimensiones cruciales del desarrollo que se observan en numerosos niños de América Latina y el Caribe. ¿Cuál es entonces el rol apropiado que deben desempeñar las políticas públicas en los primeros años? En términos generales, hay dos argumentos que justifican la intervención pública: las fallas en la toma de decisiones a nivel del hogar y las fallas en diversos mercados que prestan servicios para los pequeños.

La mayoría de los padres quiere lo mejor para sus hijos. Quieren que crezcan felices, saludables e inteligentes. Quieren que tengan éxito en el colegio y que sean ciudadanos productivos cuando adultos. Si los retornos de las inversiones son realmente tan altos, ¿por qué las familias no invierten? Hay diversas circunstancias que pueden llevar a los padres a tomar decisiones acerca de los hijos que, desde un punto de vista social, no son óptimas. Si los padres son pobres y tienen limitaciones de crédito, quizá no puedan invertir lo suficiente en sus hijos. Si tienen tarifas de descuento, priorizarán el gasto en bienes y servicios que arrojan beneficios en el presente (como los bienes



de consumo) en lugar de realizar un gasto que sólo rendirá grandes beneficios en el futuro (como matricular a sus hijos en preescolar). También puede ocurrir que los padres no tengan conocimiento de los beneficios de ciertas conductas (por ejemplo, proporcionar a los niños un entorno cálido y estimulante) o puede que sean incapaces de concretarlas (por ejemplo, los padres que son malos lectores tendrán dificultades para leer a sus hijos). Muchos de estos problemas no son exclusivos de los países pobres, también acaecen en los países desarrollados. Pero todos ellos proporcionan un poderoso argumento a favor de la intervención pública para contribuir a encauzar las decisiones de los padres y de otros cuidadores de los pequeños.

Por otra parte, los mercados que prestan servicios para los niños no siempre funcionan bien. Esto puede observarse sobre todo en el mercado de los servicios de guardería. Las guarderías constituyen lo que los economistas denominan “bienes de experiencia”, los cuales se caracterizan por la presencia de grandes asimetrías de información entre proveedores y consumidores. A los padres les resulta difícil distinguir entre guarderías de alta y baja calidad. Ellos verán si los pañales de su bebé están limpios cuando lo recogen al final del día, pero puede que eso no diga gran cosa acerca de lo que ha ocurrido durante el resto de la jornada. En estas circunstancias, los gobiernos pueden proporcionar información sobre la calidad de las guarderías (por ejemplo, concediendo licencias a los proveedores), o pueden prestar directamente dichos servicios con sus propios medios.

En el caso de la educación temprana, en la mayoría de los países de la región suele aceptarse que el gobierno proporcione directamente la escolarización o que subsidie la provisión del sector privado (como en Chile), o alguna combinación de escuelas privadas, religiosas y sin fines de lucro (como en Jamaica).

De hecho, los gobiernos de la región han llevado a cabo acciones para aumentar la prestación de servicios para los pequeños. El porcentaje de niños que concurren a guarderías (en su mayoría públicas) se ha incrementado de manera notable en la última década, por un factor de dos en Brasil y Chile, y por un factor de seis en Ecuador. El porcentaje de niños de 5 años que asisten a preescolar



ha ascendido en 40 puntos porcentuales en México en los últimos 10 años, y en 60 puntos porcentuales en Honduras. Sin embargo, la calidad de estos servicios suele ser muy deficiente, y esto suscita importantes preguntas a propósito de si realmente benefician a los niños. En este caso, más puede significar menos.

Cómo invertir en la primera infancia

En general, en comparación con los países desarrollados y con los gastos que se realizan más tarde en el ciclo de vida, los países de América Latina y el Caribe gastan muy poco en los primeros años. En efecto, por cada dólar gastado en un niño menor de 5 años, se desembolsan más de tres dólares en un niño de entre 6 y 11 años (véase el cuadro 1).

A primera vista, estas cifras indicarían que los países de la región sencillamente deben subir el gasto para los más pequeños. Hasta cierto punto, esto es verdad: los gobiernos gastan demasiado poco en la primera infancia. Sin embargo, el aumento del gasto no contribuirá mucho a solucionar el problema del desarrollo deficiente de la primera infancia si los recursos no se invierten bien. Concretamente, lo fundamental es la *calidad* de los servicios destinados a los más pequeños (programas dirigidos a los padres, guarderías, escolarización temprana). Sin embargo, en general, la calidad de los servicios que muchos niños de América Latina y el Caribe reciben es desalentadora. De hecho, algunos de los servicios son de tan mala calidad que incluso pueden perjudicar —en lugar de ayudar— a los niños que los utilizan.

¿Qué es la calidad? En el hogar, en las guarderías y en los primeros años de escuela, la calidad se refiere en gran medida a las interacciones de los niños con quienes los rodean. Las investigaciones en neurología demuestran que las interacciones que los pequeños tienen unos con otros y con los adultos modelan el cerebro de los niños de maneras que tendrán consecuencias para toda la vida. Cuando los adultos se muestran sensibles y receptivos a las señales y necesidades de los pequeños, éstos comienzan a desarrollarse. Cuando son objeto de estimulación temprana e instrucción focalizada, los niños aprenden.



CUADRO 1

Gasto público en los niños por grupo de edad, primera infancia e infancia intermedia

País	PIB en dólares per cápita	Gasto en dólares de EE.UU. por niño		Gasto como porcentaje del PIB	
		0-5 años	6-12 años	0-5 años	6-12 años
Chile	15.732	882	2.608	0,5	1,7
Brasil	11.208	641	2.179	0,5	2,3
México	10.307	488	1.041	0,6	1,4
Colombia	7.826	402	844	0,6	1,6
Perú	6.660	253	464	0,4	0,9
República Dominicana	5.826	58	451	0,1	1,1
Jamaica	5.290	127	848	0,3	2,1
Guatemala	3.478	83	305	0,4	1,7
Nicaragua	1.851	21	226	0,2	2,0
<i>Promedio</i>	<i>7.575</i>	<i>328</i>	<i>996</i>	<i>0,4</i>	<i>1,6</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alcázar y Sánchez (2014), Indicadores del Desarrollo Mundial y CEPAL.

Notas: Los datos sobre el gasto y el PIB en dólares corrientes son de 2012, excepto para el caso de Colombia, que corresponden a 2011.

Dado que mejorar la calidad significa sobre todo transformar la naturaleza de las interacciones de los niños con sus padres, cuidadores y maestros, el gasto en infraestructura física por sí solo no es una solución. Los programas de crianza no requieren infraestructura, pero sí dependen de visitantes domiciliarios bien capacitados y rigurosamente supervisados que puedan establecer una relación de confianza con las familias y cumplir un determinado programa con un alto grado de fidelidad. Construir edificios de guarderías de óptima calidad nada aporta al desarrollo infantil si los niños no participan de forma activa, y si no se les motiva y estimula. Reducir el número de alumnos en las clases o entregar computadoras portátiles a los maestros o a los niños no modificará los resultados del aprendizaje si no cambian las experiencias cotidianas que los pequeños tienen en el aula.

Extender el acceso es fácil, pero mejorar la calidad no lo es. Ésto último entraña un trabajo arduo, mucho más difícil que construir caminos o puentes, y mucho menos popular que inaugurar nuevas



guarderías. Implica avanzar lentamente mediante la ampliación de los servicios, sobre todo porque en numerosos países de la región el acceso a las guarderías y a la educación preescolar ya ha aumentado de manera contundente durante la última década.

Si desean elevar la calidad, los responsables de las políticas deben adoptar una visión de largo plazo. Aún hay mucho que aprender. Las investigaciones llevadas a cabo en Ecuador demuestran que la efectividad de los maestros de preescolar varía notablemente, incluso entre docentes de preescolar que trabajan en una misma escuela, y que enseñan a niños comparables. El hecho de ser aleatoriamente asignado a un profesor “excepcional” en lugar de a uno promedio, le permite al hijo de una madre que abandonó la escuela primaria compensar, en sólo un año, un cuarto de la brecha relativa al hijo de una madre que se graduó de secundaria (véase el gráfico 2). Sin embargo, ¿cuál es la mejor manera de recompensar a los educadores excepcionales, y qué puede hacerse para optimizar el rendimiento de otros que son menos efectivos? Los estudios emprendidos en Estados Unidos señalan que los programas innovadores de capacitación en el puesto de trabajo, combinados con orientación y asesoría, tienen un importante potencial. Pero poco se sabe acerca de la mejor manera de adaptar programas de ese tipo a tan diferentes circunstancias como las de los países de América Latina y el Caribe.

Realzar la calidad requiere más recursos, pero lo que más escasea es personal capaz de asegurar que los servicios que se prestan realmente benefician a los niños (visitadores domiciliarios, profesionales para las guarderías, maestros, tutores y supervisores). Y además, mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los pequeños demanda la creación de un círculo virtuoso de experimentación, rigurosa evaluación y un nuevo diseño.

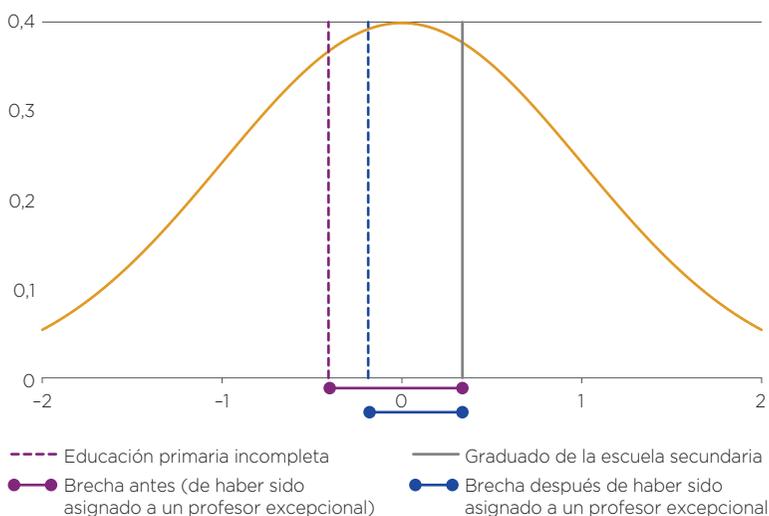
El desafío para las instituciones

Los programas para los niños pequeños —programas de crianza, programas para promover la lactancia materna, programas de guarderías, transferencias para beneficio infantil, la educación preescolar y la escuela primaria temprana— están en manos de un



GRÁFICO 2

Cómo un profesor excepcional marca la diferencia: reducción de la brecha de aprendizaje



gran número de actores. Éstos ocupan los diferentes ministerios de un país (Educación, Salud, Protección social, Familia, etc.) y, en algunos países, se hallan en diferentes niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal). En ciertas naciones, el sector privado también desempeña un rol preponderante, sobre todo en la prestación de servicios de guardería. Así, el hecho de que ningún actor por sí solo se “haga cargo” de las cuestiones relacionadas con la primera infancia puede ser uno de los motivos que explica el bajo nivel de gastos en el sector.

Una política de desarrollo coherente para los primeros años es más que una colección de programas, aunque estos programas resulten, por sí solos, efectivos. Para coordinar estos esfuerzos, es preciso contar con una arquitectura institucional que los apoye. Debe haber una estructura de gobernanza consolidada que defina claramente los roles, la planificación, los estándares de calidad, el monitoreo, los sistemas de datos y la coordinación entre diferentes sectores y niveles. La rendición de cuentas es clave. Se requiere un financiamiento adecuado y sostenible. Además, la arquitectura institucional debe poner un gran



énfasis en el monitoreo y la evaluación rigurosa. Los países tienen que desarrollar la capacidad para experimentar, extraer enseñanzas a partir de las evaluaciones, y adaptar métodos y modos de prestación. Sobre todo, es menester que haya una política clara para generar los recursos humanos necesarios para brindar servicios de alta calidad.

Numerosos países de la región han avanzado creando una arquitectura institucional coherente para formular, implementar, coordinar, monitorear y evaluar las intervenciones destinadas a la primera infancia. Sin embargo, a pesar de este progreso, aún queda mucho por hacer. Todavía son frecuentes los feudos burocráticos y la duplicación de servicios. Éstos últimos se instituyen en torno a las agencias que los proporcionan, no en torno a aquéllos que más importan, es decir: los pequeños.

Los responsables de las políticas de América Latina y el Caribe se enfrentan a un enorme desafío económico y moral. Tienen que identificar la mejor manera de invertir en lo que seguramente es su recurso máspreciado: sus niños. Aunque el camino sea largo, se pueden dar pasos concretos. La ampliación progresiva de la cobertura de los servicios dirigidos a los padres de pequeños en situación de riesgo es prometedora. Debería ser prioritario experimentar con la mejor manera de utilizar las transferencias condicionadas para generar un cambio de conducta, y a ello puede contribuir el suministro de guarderías de buena calidad para los niños pobres de zonas urbanas. Actualizar las habilidades de los maestros (mediante asesoría y capacitación personalizada, en términos prácticos y en el puesto de trabajo) y recompensar el rendimiento de los docentes destacados quizá mejore los resultados de los aprendizajes. Los países tendrán que encontrar la combinación correcta de éstas y otras políticas teniendo en cuenta sus propias circunstancias individuales. Las recetas únicas no existen.

El camino por delante no es fácil. Optimizar la calidad es mucho más complejo que mejorar el acceso a los servicios. Asegurarse de que todos los niños de la región puedan desarrollarse en todo su potencial requerirá un esfuerzo sostenido. Sin embargo, tanto por motivos de equidad como de productividad a largo plazo, se trata de un esfuerzo que la región no puede darse el lujo de ignorar.



Filiales del FCE donde el libro está disponible para la venta

Argentina

El Salvador 5665,
C1414BQE, Capital
Federal,
Buenos Aires, Argentina
Tel(s): (5411) 4771-8977
www.fce.com.ar

Chile

Paseo Bulnes 152,
Santiago de Chile, Chile
Tel(s): (562) 594-4100
www.fcechile.cl

Perú

Librería "Blanca Varela"
Jirón Berlin 238
Miraflores
Lima, Perú
Tel(s): (511) 447-2848
www.fceperu.com.pe

Brasil

Rua Bartira 351
Perdizes, São Paulo
CEP 05009-000
Brasil
Tel(s): (5511) 3875-3835/
3672-3397

Colombia

Calle de la Enseñanza (11), No. 5-60
La Candelaria, Zona C Bogotá,
Colombia
Tel(s): (571) 283-2200
www.fce.com.co

Venezuela

Av. Francisco Solano,
entre la 2a. Avenida de
las Delicias y calle
Santos Erminy,
Sabana Grande,
Caracas, Venezuela
Tel(s): (58212) 763-2710
www.fcevenezuela.co

**Centroamérica y
el Caribe**

6ª. Avenida 8-65, Zona 9
Guatemala, C.A.
Tel(s): (502) 2334-1635
www.fceguatemala.com

México

Av. Miguel Ángel de Quevedo 115
Col. Chimalistac, C.P. 01070
Deleg. Álvaro Obregón
Ciudad de México, D.F., México
Tel(s): (0155) 5480-1801/1803/
1805/1806
www.fondodeculturaeconomica.com

“Desde la sociedad y desde el gobierno, compartimos la responsabilidad de proteger a las nuevas generaciones en busca de que éstas alcancen su máxima plenitud. Los niños son el presente pero —sobre todo— el futuro de las naciones. Que esto así se cumpla dependerá de las decisiones que tomemos en el día de hoy”.

—Tabaré Ramón Vázquez Rosas,
Presidente de Uruguay

“Este libro es una lectura esencial para cualquiera que trabaje en desarrollo infantil en América Latina y el Caribe, y demuestra que el BID es actualmente un actor de primera línea en el terreno. El libro cubre una amplia gama de temas, desde la teoría del desarrollo infantil hasta la gobernanza y la inversión. Las recomendaciones para futuras políticas y programas son prácticas y están basadas en evidencia. Es de esperar que los gobiernos emprendan las acciones necesarias”.

—Sally Grantham-McGregor,
Profesora de salud infantil internacional, University College, Londres

“Un análisis autorizado y actualizado de la situación de los niños en la región y la evidencia de aquello que funciona para mejorar el desarrollo infantil”.

—Ariel Fiszbein, ex economista jefe de la
Red sobre Desarrollo Humano, Banco Mundial

