



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 28 Marzo 2012**

*Los Programas de Infancia Temprana en América Latina*

## Introducción

A partir del año 2000 se ha venido desarrollando una gran cantidad de investigaciones acerca de la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo humano, principalmente analizando los efectos de los programas de primera infancia a corto y largo plazo. Este informe analiza la importancia de la inversión en los primeros años de la infancia, cuales constituyen las principales características de los programas de infancia temprana y cuáles son los beneficios más significativos de aquellos que se han implementado en América Latina en general y en la Argentina en particular<sup>1</sup>.

## ¿Por qué invertir en Programas de Infancia Temprana?

Considerando el desarrollo de los niños y las niñas durante los primeros años de vida deben considerarse tres principales dimensiones que serán factores determinantes de su desempeño a lo largo de su vida: (i) su desarrollo cognitivo, incluye la adquisición del lenguaje y el alfabetismo, (ii) su desarrollo socioemocional, incluye su capacidad de socialización con los demás, y (iii) su crecimiento y bien-estar físico, abarca su altura, peso y estatuto nutricional y otros indicadores físicos<sup>2</sup>. Cabe subrayar que estas tres características son interdependientes.

Asimismo, la formación del capital humano se inicia durante la infancia temprana y siendo un proceso dinámico continuará a lo largo de la vida. Las habilidades generan más habilidades

---

<sup>1</sup> Para la redacción de este informe resultó de lo más valioso el documento siguiente: Vegas, Emiliana y Lucrecia Santibañez (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC: The World Bank.

<sup>2</sup> Ver para más detalle el Capítulo 1 en Vegas, Emiliana y Lucrecia Santibañez (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC: The World Bank.

según un proceso multiplicador<sup>3</sup>. La inversión en capital humano presenta a la vez auto-productividad y complementariedad. Entendiendo por auto-productividad al proceso mediante el cual la adquisición de habilidades que en una etapa temprana de la vida facilitará el aumento de otras habilidades en etapas futuras. La complementariedad, se refiere a que una inversión temprana facilitará la productividad de las inversiones posteriores. Asimismo, se refiere a que las inversiones tempranas no son productivas si no se encuentran seguidas por futuras inversiones.

Numerosos trabajos de investigación han demostrado que aquellos individuos que tienen un buen desempeño durante el período de primera infancia presentan mejores resultados a lo largo de la vida en diversas dimensiones (mejor salud, reducción de las tasas de embarazo temprano, mayor nivel educativo, mejor productividad y mejores sueldos laborales, entre otras)<sup>4</sup>. Expresado de otro modo, el desarrollo de las habilidades cognitivas (lenguaje y matemáticas entre otras) y no cognitivas (disciplina, perseverancia, confianza, estabilidad, entre otras) en la infancia temprana predicen en buena medida los resultados escolares y laborales futuros. Por ejemplo, es altamente probable que un niño o una niña que se desempeña positivamente en pruebas de habilidad verbal o matemática entre los 4 y 8 años de edad, también alcance una alta escolaridad y altos ingresos durante la adultez comparado con el de un niño o una niña de desempeño inferior en el mismo tipo de pruebas. De la misma manera, un individuo con mejores habilidades psicosociales está mejor posicionado para aprender y absorber conocimientos debido a su mayor capacidad de concentración, atención,

---

<sup>3</sup> Para más detalle, ver Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner, y D. Masterov (2005), "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation." NBER Working Paper 11331, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA

<sup>4</sup> Ver en particular: Carneiro, P y Heckman J. (2003), "Human Capital Policy", NBER Working Papers 9495, National Bureau of Economic Research; Heckman, J (2006), "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children" *Science* 312(5782): 1900–1902; Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner, y D. Masterov (2005), "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation." NBER Working Paper 11331, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA; Cunha, F., y J. Heckman. (2007), "The Technology of Skill Formation." *American Economic Review* 97(2): 31–47.

perseverancia, y por lo tanto, de conseguir un alto nivel educativo y substanciales ingresos. Asimismo, los efectos de una buena nutrición durante la primera infancia tienen incidencia directa en el desarrollo físico, cognitivo y psicosocial de los individuos, que a su vez, tendrán efectos en los logros educativos y laborales futuros.

Otro resultado importante indica que tanto el entorno familiar de los niños y las niñas como el nivel de ingreso familiar son factores centrales para el desarrollo de sus habilidades, siendo aún más relevantes que el papel desempeñado por las escuelas. De este modo, una alta proporción de los niños y las niñas de familias en condición de pobreza, que no reciben la nutrición adecuada, el estímulo cognitivo y el cuidado suficiente por parte de su familia y su entorno, no podrán desarrollar plenamente su potencial, tanto cognitivo como socioemocional y físico. En consecuencia, como los efectos de esta falta de desarrollo en la infancia temprana tienden a ser duraderos, se verán perjudicados en su vida adulta, siguiendo trayectorias opuestas a las que hubieran podido seguir si hubieran tenido acceso a las mismas oportunidades que los niños y las niñas de familias en mejores condiciones socioeconómicas. Sin ninguna intervención, la desigualdad inicial entre niños y niñas que se encuentran en distinta situación socioeconómica tiende a profundizarse a lo largo de la vida y la pobreza termina por reproducirse de una generación a otra: los niños y niñas en situación de pobreza de hoy ya son, en cierta medida, los adultos pobres de mañana.

En este sentido, los programas de inversión en la infancia temprana resultan particularmente beneficiosos. Muchos trabajos empíricos recientes han demostrado que estos programas permiten ecualizar las oportunidades para los niños y las niñas y, en consecuencia, reducen la transmisión inter-generacional de la pobreza. Sus beneficios son múltiples y se complementan de manera dinámica: permitiendo mejorar los aportes nutritivos y la salud, desarrollando las capacidades cognitivas y no cognitivas y, por lo tanto, las capacidades de aprendizaje, con substanciales efectos positivos en el largo plazo, mejorando en particular las expectativas en términos de resultados escolares y salariales.

Además, las intervenciones en la primera infancia tendrían mayores beneficios que las intervenciones en las etapas posteriores del ciclo de vida. Los impactos estimados resultan en general, altos y significativos, mientras que los costos de inversión en esta etapa de la vida son menores en comparación a los costos de inversión en etapas posteriores. La capacidad de los seres humanos para aprender durante la primera infancia es mucho mayor que en los años posteriores. El conjunto de habilidades básicas es también mucho más maleable. Considerando estas cuestiones, los programas pueden cosechar mayores beneficios tanto a corto como a largo plazo. Es decir, durante un mayor periodo de tiempo que si la inversión en capital humano se hubiera realizado en un período de la vida posterior. Bajo esta lógica, si se cuenta con recursos escasos, resulta más beneficioso invertir en estos programas ya que son los más rentables para mejorar el bienestar presente y futuro de los niños y las niñas.

### ¿Por qué los Programas de Infancia Temprana tienen particular relevancia en América Latina?

En el contexto latinoamericano, este tipo de programas resultan muy beneficiosos en tanto la región se destaca aún por su gran nivel de desigualdad económica y social, y por sus altos niveles de pobreza<sup>5</sup>. Alrededor del 20 por ciento de la población en América Latina y el Caribe vive en la actualidad por debajo de la línea de pobreza. En algunos países de la región, la proporción de niños y niñas en situación de pobreza supera el 40 por ciento. Además, una estimación reciente de la magnitud de la desigualdad en términos de oportunidades económicas en América Latina concluye que este tipo de desigualdad representa una proporción substancial de la desigualdad económica observada, entre el 24 y el 50 por ciento según la variable y el país que se considera<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Gasparini Leonardo, Cruces Guillermo y Leopoldo Tornarolli (2009), "Recent Trends in Income Inequality in Latin America", ECINEQ Working Paper No 132.

<sup>6</sup> Ferreira, F. y J. Gignoux (2008), "The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America", Policy Research Working Paper 4659, World Bank, Washington DC.

Asimismo, en muchos países de la región una gran proporción de niños y niñas no reciben la nutrición, la estimulación cognitiva o/y el cuidado adecuados, provocando que su desarrollo en los primeros años de vida sea globalmente insuficiente<sup>7</sup>. Por tal razón, millones de infantes sufren de algún tipo de malnutrición. Por ejemplo alrededor del 50 por ciento de los niños y las niñas de América Latina sufre de una anemia deficiente en hierro y altas proporciones de deficiencias en otras vitaminas. Cabe resaltar que las anemias en estas edades se relacionan con un crecimiento físico pobre y un desarrollo cognitivo y psicomotor retrasado, entre otros<sup>8</sup>. De hecho, el 12 por ciento de los niños y las niñas de América Latina y del Caribe tiene un crecimiento deficiente, considerando que aproximadamente del 10 por ciento se caracteriza por un peso bajo al nacer y alrededor del 5 por ciento sigue con un peso más bajo que lo normal a la edad de cuatro años. Incluso, países como Argentina o México que presentan proporciones relativamente bajas de niños y niñas con peso por debajo de lo normal exhiben en realidad tasas más altas de lo que deberían tener considerando su nivel de PBI per capita. La falta de desarrollo cognitivo también resulta evidente. En Ecuador, se pudo mostrar que la situación socioeconómico, en particular la educación de la madre, estaba positivamente relacionado con el desarrollo cognitivo de su hijo/a<sup>9</sup>. En el caso de Argentina, Brasil, México y Perú, el logro educativo de los padres, su ocupación y su lugar de residencia (zona rural, centro urbano, ya sea pequeño o grande, entre otros) pueden explicar los resultados educativos, siendo entre el 15 y 25 por ciento de la variación que exhiben los resultados de lectura y matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA<sup>10</sup>)<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver para más detalle el Capítulo 2 en Vegas, Emiliana y Lucrecia Santibañez (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC: The World Bank.

<sup>8</sup> Ver Galiana Sebastian (2009), "Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean", CEDLAS Documento de Trabajo Nro 88, Universidad de La Plata.

<sup>9</sup> Paxson C. y N. Schady (2007), "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador", Policy Research Working Paper No 4226, World Bank, Washington DC.

<sup>10</sup> Programme for International Student Assessment.

<sup>11</sup> Ferreira F. y J. Gignoux, "Towards an Understanding of Socially Inherited Inequalities in Educational Achievement: Evidence from Latin America and the OECD", World Bank, Washington DC.

Hasta aquí se ha presentado solamente una parte del cuadro y que resulta bastante desalentador respecto a las insuficiencias de la región respecto al desarrollo temprano de la niñez. Mejorar y multiplicar los programas que apuntan a resolver estas carencias de manera adecuada permitiría ecualizar las oportunidades para los niños y las niñas de bajos recursos y por lo tanto mejorar significativamente sus expectativas futuras.

### ¿Cuáles son las principales características de los Programas de Infancia Temprana?

Existen básicamente dos tipos de políticas de intervención en la primera infancia<sup>12</sup>:

- (1) *Los programas de cuidado y educación temprana orientados a los niños y las niñas, en particular a aquellos en desventaja (socioeconómica u otro tipo de vulnerabilidad):* estos incluyen programas de atención preescolar en colegios, programas de atención en centros de cuidado en la comunidad y otro tipo de programas de cuidado infantil. Muchos de estos se caracterizan también por un componente nutricional dependiendo del tipo de población atendida.
- (2) *Los programas orientados a los padres de los niños y las niñas:* estos incluyen programas de apoyo para nuevos padres, principalmente desarrollados en el hogar, programas de educación de hábitos de buena crianza y programas de entrenamiento para el manejo de cierto tipo de niños, en particular, aquellos con algún tipo de desventaja, desorden emocional o físico.

---

12 Esta parte se fundamenta en los dos trabajos siguientes: Banco Mundial (2008), *Supporting Youth at Risk: A Policy Toolkit for Middle-Income Countries*, World Bank, Washington DC; y Bernal, Raquel y Adriana Camacho (2010), “La Importancia de los Programas para la Primera Infancia en Colombia”, Documentos CEDE, Universidad de los Andes, Colombia.

Los programas de primera infancia más exitosos presentan asimismo, otras características importantes. En primer lugar, las intervenciones en primera infancia son más efectivas en los niños y las niñas provenientes de familias vulnerables, cuyos padres presentan bajo nivel educativo y bajos ingresos. Como se mencionó anteriormente, al disminuir la desigualdad en dotaciones iniciales entre los niños y las niñas, pueden reducir o eliminar el ciclo de la pobreza, quebrando su transmisión entre las diversas generaciones. Las inversiones en los niños y las niñas en condiciones de pobreza tienen el potencial de reducir futuras desigualdades entre individuos y mejorar las condiciones socioeconómicas de una generación a otra. En este sentido, los programas deberían focalizarse en los infantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

En segundo lugar, los programas deberían contar con una mínima intensidad tanto en su duración diaria como en la duración total del programa. En general, se ha observado que estos programas deben implementarse a largo plazo e iniciarse lo más tempranamente posible en la vida de los niños y las niñas. Además, deben cumplir con un mínimo de horas (diarias, semanales).

En tercer lugar, un componente fundamental para el éxito de los programas de primera infancia consiste en la interacción y la cooperación entre los padres de los infantes beneficiarios y la institución que ofrece el programa. Aquellos programas que resultaron más exitosos son aquellos que incorporan este componente. Esta interacción se puede entender como: capacitación sobre el cuidado de niños y niñas y buenas prácticas de crianza; capacitación sobre métodos de enseñanza y aprendizaje; capacitación sobre salud, nutrición y desarrollo infantil; asistencia a madres embarazadas y cuidado prenatal; actividades desarrolladas en el centro de cuidado con los padres y los niños y las niñas; pagos monetarios o aportes físicos realizados para facilitar el cuidado infantil. De esta manera, el entrenamiento de los padres resulta fundamental para el buen desempeño de estos programas, ya que gran parte del desarrollo de los niños durante la primera infancia se realiza dentro del entorno familiar.



En síntesis, los programas de primera infancia deberían tener un currículo definido, el cual debería hacer énfasis en el desarrollo cognitivo, las competencias de lenguaje y las competencias emocionales. Los objetivos y procedimientos deberían estar claramente establecidos, y el personal debidamente calificado y entrenado.

¿Cuáles han sido los principales beneficios de los Programas de Primera Infancia en América Latina?<sup>13</sup>

Los programas de primera infancia en América Latina han demostrado tener importantes beneficios para el desarrollo de los niños y las niñas en varias dimensiones.

Tanto los programas que ofrecen suplementos nutritivos como los que combinan distintas estrategias (como prácticas parentales, cuidado temprano de la infancia y nutrición) han tenido efectos positivos sobre el desarrollo cognitivo de los niños y las niñas (medido por indicadores como la adquisición del lenguaje, razonamiento, vocabulario, entre otros). Las evidencias más rigurosas de estos impactos provienen de los programas de primera infancia implementados en Colombia y Guatemala. En cuanto a los Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso<sup>14</sup> que han sido adoptados en muchos países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, y Argentina, entre otros) y que requieren una participación de los programas de infancia temprana (en particular a través de un aporte nutricional y educativo para los niños y las niñas), comparativamente, pocos han demostrado tener un efecto significativo sobre el desarrollo cognitivo.

Los resultados de los programas de crianza de los niños en Bolivia, Honduras y Nicaragua, entre otros, sugieren que los padres crían y estimulan mejor a sus hijos, lo que genera un mayor desarrollo de sus habilidades cognitivas y sociales, entre otras.

Los resultados obtenidos por los programas preescolares y de educación temprana en Argentina<sup>15</sup> y Uruguay indican que la asistencia preescolar ha mejorado tanto los resultados en las pruebas de lenguaje y matemáticas en la escuela primaria como los logros educativos a largo plazo. Cabe subrayar que estos programas benefician más a los infantes de familias en

---

<sup>13</sup> Esta parte se basa en el Capítulo 4 en Vegas, Emiliana y Lucrecia Santibañez (2010), *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC: The World Bank.

<sup>14</sup> Para más detalle sobre este tipo de programas, ver Observatorio Social (2011), “Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso en América Latina”, Informe de Coyuntura No 20.

<sup>15</sup> Ver la parte siguiente para una exposición más detallada de la evaluación del programa nacional preescolar en Argentina.

condiciones de pobreza que a los infantes de hogares más acomodados. Estos programas tienen también un efecto positivo sobre el desarrollo socioemocional de los niños y las niñas, en particular sobre sus capacidades de atención, esfuerzo y disciplina.

Sin embargo, en su conjunto, las pruebas a favor de un impacto significativo de los programas de infancia temprana sobre el desarrollo socioemocional de los niños y las niñas son bastante limitadas. Estos programas apuntan muy a menudo a múltiples objetivos, lo que hace difícil y a veces imposible distinguir entre sus diversos efectos. Existen algunas excepciones. Las evaluaciones de los programas de transferencia del ingreso implementados en México y Ecuador sugieren que aquellos pueden generar efectos positivos sobre el desarrollo socioemocional.

En comparación, las evaluaciones de los programas de infancia temprana conducen a resultados mucho más firmes respecto de sus efectos sobre el crecimiento físico y el bienestar de los niños y las niñas. Estos efectos resultaron positivos y significativos en el caso de los programas de leche subsidiada y de fortificación de la leche para los infantes y las mujeres embarazadas y en el periodo de lactancia en México, los programas de nutrición y de cuidado de los niños en Colombia y Guatemala y algunos de los programas ya mencionados de transferencia condicionada del ingreso. En el caso de los programas de México y Colombia, las transferencias de ingreso están condicionadas a la asistencia de los niños y las niñas a los centros de salud y a su control físico periódico. Sin embargo, incluso los programas de transferencia no condicionada del ingreso han demostrado tener efectos positivos sobre el desarrollo físico de los niños y las niñas y otros indicadores de desarrollo (cognitivo y socioemocional), como consecuencia, en gran medida, de una mejor nutrición en el hogar, como en el caso de Ecuador<sup>16</sup>. Los resultados sugieren además que el componente nutritivo de estos programas de infancia temprana que apuntan a los niños de bajos ingresos constituyen particularmente un gran beneficio.

---

<sup>16</sup> Ver Paxson Christina y Norbert Schady (2007), "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador", World Bank Policy Research Working Paper 4226, Washington DC.

## ¿Cuáles son los beneficios de los Programas de Primera Infancia en Argentina?

En el caso argentino, los principales programas de primera infancia son el Plan Nacer y el Programa Nacional Preescolar.

El Plan Nacer se constituye como un programa de salud materno infantil y se ha implementado a partir del año 2005 en nueve de las provincias del país con mayores índices de pobreza. Entre sus principales objetivos se establece: mejorar el acceso a los servicios básicos de salud para las mujeres embarazadas en condiciones de pobreza y los niños y niñas hasta seis años de edad que no cuentan con cobertura social, mejorar la calidad de estos servicios y, en consecuencia, reducir la mortalidad materno-infantil. Entre las prestaciones que brinda el Plan Nacer a sus beneficiarios se incluyen: en el caso de las mujeres embarazadas, la realización de pruebas de embarazo, controles durante el embarazo y atención del parto y del recién nacido, entre otros; en el caso de los infantes, atención del recién nacido, realización de controles clínicos periódicos, consejos a los padres y las madres y aplicación de vacunas, entre otros<sup>17</sup>. Sin embargo, hasta el momento no ha sido realizada ninguna evaluación rigurosa del programa.

El Programa Nacional Preescolar es uno de los pocos programas preescolares en América Latina que ha contado con una evaluación rigurosa de su impacto sobre distintos indicadores de desarrollo de los niños y las niñas en el período de primera infancia<sup>18</sup>. Entre el año 1993, momento en el cual la educación preescolar se volvió obligatoria, y el año 1999, la Argentina construyó suficiente salones de clase para recibir alrededor de 175.000 niños y niñas de entre

---

<sup>17</sup> UNICEF y CIPPEC (2010), *Gasto Público Social en Infancia y Adolescencia, Un Análisis Presupuestario para la Provincia de Tucumán*.

<sup>18</sup> Otro programa preescolar latinoamericano que ha sido evaluado de manera rigurosa es el de Uruguay. Ver Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani y Marco Manacorda (2008), "Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles", *Journal of Public Economics* 92, 1416-1440.

3 y 5 años de edad. Una primera evaluación de este programa extensivo de construcción llegó a la conclusión que la expansión de las unidades preescolares generó un impacto positivo sobre la probabilidad de asistencia preescolar, aumentándola en promedio de 7,5 puntos de porcentaje<sup>19</sup>. En consecuencia, el programa explica alrededor de la mitad del aumento de 15 puntos de porcentaje de las tasas de matriculación entre los años 1991 y 2001.

Por otro lado, a partir de datos del Operativo Nacional de Evaluación Educativa, se estimó que un año de asistencia preescolar aumentaba los resultados promedios en las pruebas de tercer grado del 8 por ciento del promedio de la distribución de estas pruebas<sup>20</sup>. Además, el efecto de la asistencia preescolar sobre los resultados de las pruebas en el tercer grado era mucho más alto para los alumnos que residían en municipios más pobres comparado a los alumnos que habitaban en municipios más favorecidos. Se pudo evidenciar también que la asistencia preescolar afectó de manera positiva algunas habilidades de los alumnos de tercer grado como la atención, el esfuerzo, la participación en clase y la disciplina.

## Conclusión

Los programas de infancia temprana tendrían que ser considerados prioridad en América Latina. Por ahora su cobertura queda limitada: los programas existentes cubren solo una pequeña fracción de las poblaciones menos favorecidas que podrían ser las mayores beneficiarias. Asimismo, constituyen una herramienta eficaz para eliminar los obstáculos para el pleno desarrollo de los niños y las niñas menos favorecidos, como la malnutrición, el crecimiento atrofiado, el analfabetismo, entre otros. A largo plazo permiten reducir las desigualdades socio-económicas y romper con la transmisión de la pobreza de una generación a otra.

---

<sup>19</sup> Ver Berlinski, S., y S. Galiani (2005), "The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment" WP04/30, August, Institute for Fiscal Studies, Londres.

<sup>20</sup> Ver Berlinski, S., S. Galiani, y G. Gertler (2006), "The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance" WP06/04, Institute for Fiscal Studies, Londres.

Siguiendo las prescripciones del informe del Banco Mundial sobre esta temática debe insistirse en la necesidad de una evaluación más rigurosa de estos programas y una estimación más precisa de sus costos. Por un lado, permitiría confeccionar mejores estadísticas para elaborar e implementar programas de infancia temprana más eficientes para los niños y las niñas de la región, en particular aquellos pertenecientes a familias de bajos recursos. Por otro lado, un análisis riguroso en términos de costos y beneficios brindará a los responsables políticos las herramientas necesarias a la hora de elegir entre las distintas alternativas de políticas públicas.