





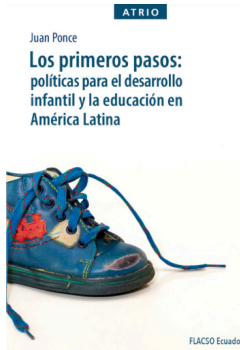
ISSN: 1576-0162

DOI: <http://dx.doi.org/10.33776/rem.vi66.7988>

ISBN: 978-9978-67-650-9 (impreso)

ISBN: 978-9978-67-651-6 (pdf)

Juan Ponce



*Los primeros pasos: políticas para el desarrollo infantil y la educación en América Latina*

Editorial FLACSO (Ecuador), 2023

204 páginas

TODO LO QUE QUISO SABER Y NUNCA SE ATREVIÓ A PREGUNTAR SOBRE LAS POLÍTICAS PARA LA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El interés por la evaluación de las políticas públicas ha permeado la Economía durante las últimas décadas. Esta tendencia se ha visto refrendada por el reconocimiento de varios de los máximos exponentes de esta corriente por parte de los Premio Nobel de Economía en la última década. Asimismo, el énfasis en desentrañar los efectos causales de las intervenciones estatales ha traspasado las fronteras de la disciplina y, cada vez más, forma parte del núcleo de otras Ciencias Sociales, como la Ciencia Política, la Sociología o la Educación.

Uno de los aspectos que suscita mayor consenso entre los economistas es la conveniencia de concentrar los esfuerzos presupuestarios en edades tempranas. El retorno de invertir recursos en la formación de capital humano en términos de bienestar económico resulta decreciente con la edad del individuo. Este resultado respondería a que el proceso de adquisición de las habilidades cognitivas y no cognitivas se concentra, precisamente, en las etapas tempranas del desarrollo humano. Asimismo, la posibilidad de ampliar estas habilidades depende, en buena medida, del nivel previo de las mismas. Por estos motivos, apostar por políticas públicas centradas en los primeros años de vida resulta determinante para limitar el ensanchamiento de las desigualdades a lo largo de la vida.

Como su nombre avanza, *Los primeros pasos: políticas para el desarrollo infantil y la educación en América Latina* se desarrolla precisamente en el seno del marco anterior. A través de esta obra, el lector podrá conocer las bases filosóficas de este tipo de intervenciones, adquirir nociones básicas sobre las técnicas modernas de evaluación y, sobre todo, acceder una disección detallada de la evidencia empírica existente para los países de la región en esta materia. Su autor, Juan Ponce, economista de formación, director de FLACSO

Ecuador, ha desarrollado la mayor parte de su investigación, precisamente, en la evaluación de políticas públicas implementados en Ecuador.

La principal aportación del libro sobre otras obras con temáticas anejas es que representa un compendio actualizado de la evidencia disponible sobre los programas educativos y enfocados en el desarrollo infantil en la región y dicha presentación incluye reflexiones previas de calado sobre la justicia social. Asimismo, a diferencia de otros trabajos que abordan esta literatura, que persigue una intención didáctica y se encuentra editado en español.

En su salto al terreno de la divulgación, la intención fundamental de Ponce es proporcionar un texto accesible para su eventual utilización por parte de estudiantes de postgrado con interés en la materia. Si bien los jóvenes economistas (o incluso los estudiantes de esta disciplina de últimos cursos) se encontrarán cómodos en la lectura de sus páginas, el libro adopta siempre, incluso en su parte metodológica, un enfoque que privilegia la comprensión y la intuición por encima de la formalización matemática. Por ello, cualquier interesado en este tipo políticas públicas encontrará un recurso valioso en esta obra. Por su foco, posiblemente, más que un manual de carácter único, el libro puede representar un input esencial, junto con otros materiales, para cursos de maestría centrados en la evaluación de políticas en términos generales o en materia educativa o de infancia específicamente. La publicación de este libro es consistente, además, con la tendencia creciente a colocar en el foco la perspectiva de la evaluación de efectos causales en textos.

El libro combina algunos elementos del ensayo, pero, sobre todo, adopta un carácter de manual. Cuenta con una estructura muy clara y definida, en cinco capítulos. El primero de ellos realiza una discusión de la conveniencia y necesidad de intervenir en materia de políticas públicas destinadas a la infancia a la luz de las distintas tradiciones que ofrece la filosóficas de la justicia. En el segundo, Ponce resume las principales herramientas modernas para la evaluación de políticas. El tercer capítulo se centra en las políticas de desarrollo infantil temprano, desde la concepción hasta el comienzo de la etapa escolar. El cuarto aborda, precisamente, las políticas relacionadas con la educación básica, hasta 12 años. El quinto capítulo es de cierre y resume los principales mensajes que el autor quiere dejar patentes.

Desde el comienzo, Ponce deja claro que América Latina y el Caribe es una región heterogénea y que esto también aplica a la situación de la infancia. En este sentido, como es sabido, las prioridades nacionales son también diferentes. Así, dentro del continente conviven experiencias nacionales en las cuales la matrícula escolar a edades tempranas es virtualmente universal y la desnutrición infantil, mínima con otras situaciones, en especial referidos a segmentos concretos (por ejemplo, la población indígena), caracterizadas por indicadores sociales muy preocupantes. La desigualdad, no obstante, representa un problema en todo el hemisferio. El contexto, además, nos mostrará Ponce parece moldear los resultados de las políticas.

El capítulo que encabeza el libro tiende un puente entre las teorías de la justicia y las políticas públicas en la actualidad. Ponce expone al lector a las

principales teorías de la justicia (utilitarismo, liberales, libertarios y sus derivaciones), presentes en los cursos de Economía Pública tradicionales, y al, más reciente, llamado enfoque de las capacidades de Amartya Sen, que coloca en el centro el grado de libertad de las personas para poder alcanzar funcionamientos a los que otorgan un valor. En estas páginas, el autor disecciona pormenorizadamente cada una de las perspectivas y destaca su acertada selección de ejemplos de las fuentes primarias. Aunque, salvo alguna excepción puntual, pueden encontrarse elementos para justificar la intervención pública en esta materia en casi todas las corrientes, el texto presta especial atención a la última de las aproximaciones. Considera que, si bien un enfoque *rawlsiano* o utilitarista apoya las políticas públicas destinadas a la infancia, estas resultan totalmente coherentes con el marco de las capacidades propuesto por Sen y que, indudablemente, parece ser con el que más simpatiza el autor.

El segundo capítulo de la obra ofrece al lector una panorámica, actualizada, de la caja de herramientas de la que se vale un economista en nuestros días. En los últimos años, han proliferado muchos textos, de diferente complejidad, sobre esta cuestión. Ponce cubre los experimentos aleatorios, las variables instrumentales, la regresión en discontinuidad, las diferencias-en-diferencias, el método de control sintético y la combinación de los métodos de emparejamiento y regresión. El principal valor añadido en este caso tiene que ver con la presentación del material de una forma intuitiva, que privilegia la comprensión sobre el rigor matemático (si bien el lector interesado podrá encontrar en sus páginas algunas explicaciones basadas en el llamado enfoque de los resultados potenciales, habitual en esta tarea). Un segundo elemento de interés tiene que ver con la posibilidad, que agradecerán algunos estudiantes, de poder acceder a este material en español. Aunque son muchas las obras que cubren estas técnicas de forma estándar, los textos en esta lengua son todavía la excepción.

Los capítulos tres y cuatro constituyen el núcleo de *Los primeros pasos*. En ellos, el lector puede encontrar todo lo que quiso saber y nunca se atrevió a preguntar sobre la evidencia empírica acerca de políticas destinadas a los menores de 12 años en América Latina y el Caribe. El autor realiza una minuciosa labor de disección de los resultados de evaluaciones de este tipo de intervenciones en la región. En los casos en los que esta adolece de insuficiente cantidad o calidad, recurre a la experiencia en otros países de similar nivel de desarrollo.

El tercer capítulo se centra en las políticas de desarrollo infantil temprano, que abarcan aquellas intervenciones orientadas a promover el desarrollo físico, desarrollo del lenguaje, habilidades cognitivas y habilidades socioemocionales entre los menores de seis años. En términos generales, aunque la evidencia basada en estudios llevados en países latinoamericanos es todavía escasa, las páginas de este capítulo enfatizan la importancia cualitativa y cuantitativa para el desarrollo posterior del periodo desde la concepción hasta los dos años, conocida como los primeros 1.000 días. Esta etapa se vincula, lógicamente, con intervenciones centradas en la salud materna, que en gran medida operan

a través del sistema de salud y, concretamente, de la provisión de suplementos nutricionales y el apropiado seguimiento en materia de controles prenatales. En este sentido, el panorama de la región es dispar, con países que han alcanzado cotas muy bajas de mortalidad infantil y bajo paso al nacer y que han prácticamente universalizado el acceso a controles de salud por parte de las madres (como Uruguay o Chile) con situaciones de elevada precariedad (por ejemplo, Guatemala o Nicaragua).

La segunda herramienta que aborda el capítulo es el fomento de la lactancia materna, sustentada en abundante evidencia empírica internacional. Los programas de micronutrientes, a pesar del éxito de una intervención aleatorizada en Guatemala, cuentan con un respaldo científico mucho menos contundente. Resulta especialmente interesante el debate acerca los programas de visitas al hogar *versus* los centros de desarrollo infantil. Si bien en ambos los resultados generales son positivos, el autor afirma que no puede afirmarse que sean espectaculares. En gran medida, sostiene, la calidad de los programas y centros concretos determina de forma decisiva los efectos de la intervención.

El autor arriba a conclusiones muy similares en el caso de la educación preescolar, un ámbito en el que muchos países de la región han logrado importantes avances. El acceso a este nivel educativo parece ejercer resultados positivos importantes sobre la trayectoria académica y laboral de los individuos, pero, nuevamente, el nivel de calidad ocupa un lugar central en el debate. La última política que discute este tercer capítulo corresponde a los programas de transferencias condicionadas, extremadamente populares en la región desde finales de la década de los noventa. Como es sabido, estas intervenciones requieren a los hogares beneficiarios el cumplimiento de una serie de requisitos en materia de asistencia a controles de salud o participación en programas de inmunización. La evidencia es moderadamente positiva: apunta a un mayor uso efectivo de los mencionados servicios, que no siempre se traduce en una mejora notable de los indicadores de salud “duros” (por ejemplo, medidas antropométricas).

En el capítulo cuatro, Ponce acerca al lector a las políticas educativas destinadas a los niños hasta 12 años. Sus páginas abordan tanto las políticas para incrementar la cantidad (participación escolar) como las destinadas a mejorar la calidad de esta (esto es, resultados de pruebas estandarizadas de rendimiento). En relación con el primero de los aspectos, donde cabe señalar que varios países han alcanzado niveles de matriculación casi universales en los niveles educativos iniciales, el capítulo explora políticas oferta, políticas de subsidio a la demanda, políticas de información destinadas a padres y niños y un último rubro que acoge otras intervenciones que no entran en las anteriores categorías. La evidencia respecto a las políticas orientadas a la mejora de las infraestructuras y la reducción de costes por parte de las familias (ej., a través de la entrega gratuita de libros y uniformes) en América Latina y el Caribe resulta aún escasa. No obstante, la experiencia de otros países de niveles de desarrollo similar apunta a ciertos efectos positivos de la primera de las políticas y resultados contradictorios en el segundo.

Las políticas de subsidio a la demanda, principalmente plasmadas en los programas de transferencias condicionadas (en el que uno de los requisitos para la percepción de las prestaciones suele vincularse a la matriculación y asistencia a la escuela de los niños del hogar) parecen ejercer un efecto positivo, incluso en aquellos casos en los que la aplicación de las condiciones es bastante laxa (como el caso ecuatoriano). Las políticas de entrega de información a familias (intervenciones que, básicamente, permiten que los padres mejoren su conocimiento acerca de los beneficios de adquirir mayores niveles educativos), una acción con un coste presupuestario bajo, resultan en mayores tasas de matriculación o asistencia, aunque la evidencia de sus efectos en el logro académico no es clara. Por último, guardan cierta relevancia las intervenciones en las escuelas en materia de salud, tanto las que demandan pocos (por ejemplo, las campañas de desparasitación) como elevados recursos (como la provisión de desayunos en el seno de la escuela). Mientras que el impacto de estas políticas en la asistencia escolar parece mayoritariamente positivo, estas no parecen incidir en la mejora de la calidad de la educación.

En la segunda parte del capítulo cuatro, el economista aborda uno de los desafíos más importantes para la región: la calidad de la educación. Este aspecto constituye una asignatura pendiente incluso en aquellos países donde la matriculación en la escuela primaria es prácticamente universal: los niños procedentes de familias de menor nivel socioeconómico acceden a una educación de mucho peor calidad que la de aquellos procedentes de los estratos más pudientes, abriendo el camino a desigualdades futuras. En línea con la evidencia de otras regiones, las políticas relacionadas con la provisión de infraestructuras en América Latina y el Caribe, en términos generales, no han resultado una condición necesaria ni suficiente para la mejora de los logros académicos (medida a través del puntaje en pruebas en estandarizadas). No obstante, los resultados varían en gran medida dependiendo del tipo de programa y el contexto concreto. En particular, las principales lecciones de la experiencia acumulada nos previenen acerca de iniciativas costosas teóricamente prometedoras (como la disponibilidad de equipos informáticos) y apuestan por intervenciones de carácter integral, que abarquen distintos insumos educativos de forma simultánea.

El bagaje de las políticas de apoyo a la demanda tampoco resulta totalmente claro. A diferencia de su impacto sobre la matrícula escolar y el absentismo, el efecto de las transferencias condicionadas en el logro académico dista de ser claro. Asimismo, la evidencia relativa a los bonos escolares (en el candelero tras la reforma chilena en los años 80) es controvertida. La tercera de las herramientas analizadas son las políticas pedagógicas, un área en la que, hasta tiempo reciente, ha existido poca innovación en la región. Dentro de este rubro encontramos intervenciones que se han mostrado altamente eficientes para elevar la calidad de la educación, tales como el establecimiento de refuerzos escolares (como, por ejemplo, clases adicionales para alumnos rezagados), la segregación de estudiantes por su nivel de logro, el alargamiento del tiempo de instrucción o las escuelas multigrado. La consideración de la

evidencia por parte del autor también es relativamente optimista respecto a la reducción del tamaño de las clases, una política más onerosa. Otra de las intervenciones que adquirieron popularidad a raíz de las reformas chilenas fue la descentralización. El balance que ofrece el libro en este caso, caracterizado por la ausencia evidencia experimental, es mixto: la transferencia de competencias a entes subregionales tiende a ser positiva (y conviene apuntar que la privatización que acompañó estos cambios en Chile no tuvo impacto), mientras que la realizada hacia las escuelas redundó en resultados que están lejos de ser definitivos.

El capítulo finaliza con un abordaje exhaustivo de las políticas docentes. La primera (nada sorprendente) lección que el lector podrá extraer de este análisis tiene que ver con la importancia de los incentivos bien diseñados. Ligar la remuneración docente a los resultados de los estudiantes, con el cuidado preciso para evitar estrategias de “enseñar para el examen”, tiende a elevar los indicadores de aprendizaje estructural. En la misma línea, los estudios disponibles permiten ser optimista acerca de la incorporación de profesores inicialmente con contratos temporales, con la posibilidad de convertirse en indefinidos dependiendo de su desempeño. Por último, las políticas de capacitación docente, con un coste más bajo que otras alternativas, parecen ofrecer resultados esperanzadores, lo que también aplica a los programas de mentoría de estudiantes y docentes. Por su parte, las políticas de retroalimentación (ej., proporcionando información a los profesores sobre el rendimiento de sus alumnos) solo resultaría efectiva cuando se liga a incentivos coherentes a los docentes.

Afortunadamente, cada vez contamos con más y mejores recursos para enseñanza de la Economía, que ponen en el centro del foco los principales elementos de la llamada revolución empírica de la Economía y no renuncian al diálogo con otras disciplinas. *Los primeros pasos* es un claro exponente de esta tendencia. La obra constituye una pieza muy valiosa no solo para la enseñanza de postgrado en Economía sino, por su afán divulgativo y contenido énfasis en los aspectos formales, también para su empleo por parte de estudiantes de otras disciplinas anejas. El hecho de que el libro se encuentre disponible en castellano y se concentre en la evidencia existente para la región constituye su valor añadido. Los responsables del diseño de políticas públicas con interés en la situación de la infancia en el hemisferio podrán también encontrar en el texto una instructiva introducción, que, quizás, contribuya a reforzar su interés por las políticas públicas basadas en la evidencia y resulte en un perfeccionamiento de los instrumentos para reducir la desigualdad en el continente.

En conjunto, la evidencia presentada por Ponce permite ser optimista: a lo largo de las últimas tres décadas, los estados de la región han puesto en marcha distintas intervenciones para apoyar el desarrollo infantil temprano, clave para determinar el futuro económico de los infantes y reducir las disparidades. Asimismo, el libro evidencia también un notable esfuerzo en la evaluación de estos programas, del que el propio autor ha sido parte y que no es frecuente en otros países de mayor nivel de renta. Esta evidencia de corto plazo, bastan-



te esperanzadora, precisa respaldo en forma de beneficios en un horizonte de largo plazo. No podemos olvidar que uno de los principales fines del sistema educativo es actuar como catalizador de la movilidad social. En este sentido, la evidencia de países de mayor desarrollo relativo aconseja cierta cautela, especialmente, en relación con políticas como la segregación escolar por rendimiento, que no parece asociarse a mejoras en el logro académico de los adolescentes y que incurre en costes de equidad relevante o los incrementos de las ratios profesor-alumno.

José Ignacio Antón Pérez  
*Universidad de Salamanca*



## EVALUADORES 2023

Tanveer Ahsan  
Rosaria Rita Canale  
Federico Carril Caccia  
Luis Collado  
Julimar Da Silva Bichara  
Sonia De Lucas Santos  
José Efraín Deras  
Emilio Gallego Neira  
Javier García Clemente  
Ana Lara Gómez  
María Isabel González Martínez  
Miguel Jerez  
Fernando Khun  
Maricruz Lacalle-Calderón  
Yue Lin

Blanca Miedes Ugarte  
Ronald Miranda  
Rafael Muñoz de Bustillo  
Manuel Núñez-García y San Miguel-Pérez  
Felipe A. Pérez-Sosa  
José Fernando Ramírez Álvarez  
Alicia Ramírez-Orellana  
Julio Revuelta López  
Óscar Rodil Marzábal  
Sandra Sánchez Cañizares  
Celia Sánchez López  
Sergio Tezanos  
Elena Urquía Grande  
Jorge Uxó

