



# Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo







# Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo



**Infancia, adolescencia y juventud:  
oportunidades claves para el desarrollo  
Fondo de las Naciones Unidas para la  
Infancia, UNICEF Uruguay**

- . Banco Interamericano de Desarrollo
- . Banco Mundial
- . Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
- . Centro de Implementación de Políticas  
Públicas para la Equidad y el Crecimiento  
(CIPPEC)
- . Institut Pasteur de Montevideo

Ponencias del Seminario Internacional  
“Invertir en infancia: oportunidad clave  
para el desarrollo”, Montevideo, 7 y 8 de  
noviembre de 2017

**Autores:**

**Luz Ángela Melo Castilla**

**James Heckman**

**Luis Barbeito**

**Rafael Pérez-Escamilla**

**Sofía Segura-Pérez**

**Sebastián Lipina**

**Christian Berger**

**Gabriel Oddone París**

**María José Fernández**

**Ana Balsa**

**Cristina Stringher**

**Inés Aguerrondo**

**Fernando Filgueira**

**Cecilia Giambruno**

**Gala Díaz Langou**

**José Florito**

**Peter Abrahamson**

**Coordinación:**

Cindy Mels

**Corrección de estilo:**

Ana Gómez

**Foto de tapa:**

© UNICEF/Misfire\_Asia

**Diseño gráfico editorial:**

Tria Comunicación

**Impresión:**

Mastergraf

Depósito legal:

Primera edición: setiembre de 2019

ISBN: 978-92-806-5020-4

UNICEF Uruguay

Bulevar Artigas 1659, piso 12

Montevideo, Uruguay

Tel. (598) 2403 0308

e-mail: [montevideo@unicef.org](mailto:montevideo@unicef.org)

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños y los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

Las opiniones expresadas en esta publicación no son responsabilidad de UNICEF, ni reflejan necesariamente la política o los puntos de vista de la organización.

Para reproducir cualquier parte de esta publicación es necesario solicitar una autorización. Se garantizará el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro.

Sírvase dirigirse a: [urgunicef@unicef.org](mailto:urgunicef@unicef.org)

# Contenido

## PARTE 1. INTRODUCCIÓN

Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo 7  
Luz Ángela Melo Castilla

Invertir en infancia: ¿Por qué es relevante y cómo hacerlo? 17  
James Heckman

## PARTE 2. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

La «construcción» del cerebro durante la primera infancia y su adaptación a la adversidad 25  
Luis Barbeito

La alimentación perceptiva en el contexto del marco mundial del cuidado cariñoso y sensible durante la primera infancia 41  
Rafael Pérez-Escamilla, Sofía Segura-Pérez

Aportes e implicancias de los estudios neurocientíficos sobre la pobreza infantil 65  
Sebastián Lipina

El mundo social adolescente: Una ventana de oportunidades para el desarrollo socioemocional y el bienestar 101  
Christian Berger

Algunos desafíos para la educación en Uruguay: una mirada desde la economía 115  
Gabriel Oddone, María José Fernández

## PARTE 3. PROPUESTAS, PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Políticas sociales y de la salud en primera infancia: Uruguay y la región 131  
Ana Balsa

Aprender a aprender en la transición de la educación inicial a la educación primaria 149  
Cristina Stringher

La niñez y la ciudadanía global. ¿Qué oferta de educación se propone para enfrentar este reto? 165  
Inés Aguerrondo

## PARTE 4. SISTEMAS DE BIENESTAR

La inversión y protección social en la infancia y la adolescencia: una mirada latinoamericana en clave comparada 181  
Fernando Filgueira, Cecilia Giambruno, Gala Díaz Langou, José Florito

Invertir en infancia: experiencias europeas 241  
Peter Abrahamson



# PARTE 1

## Introducción

**Luz Ángela Melo Castilla** es la representante de UNICEF Uruguay desde junio de 2018. Anteriormente fue representante de UNICEF Honduras. Comenzó su carrera en la ONU como jefa adjunta de la Sección de Derechos Humanos de la Misión Civil de Apoyo a Haití (MICAH). Posteriormente, desempeñó el cargo de jefa regional en la oficina de Derechos Humanos dentro de la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina (UNMIBH).

Se incorporó a UNICEF Haití en 2002 como oficial de protección. Fue asesora de Derechos Humanos en la sede del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Nueva York. En 2011 fue nombrada asesora regional de Género, Adolescentes y No Discriminación de la oficina regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

De nacionalidad colombiana, es abogada por la Universidad de Los Andes, de Bogotá, con estudios de literatura en la Pontificia Universidad Javeriana, y posee una especialización en derecho financiero y una Maestría en Derecho Internacional con enfoque en derechos humanos del Washington College of Law, American University, en Washington, DC.

# **Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo**

**Luz Ángela Melo Castilla**

## **1. Introducción**

La inversión en políticas y servicios de calidad para la infancia representa una condición clave para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de sus derechos (como establece la Convención sobre los Derechos del Niño), al mismo tiempo que contribuye en forma decisiva al desarrollo sostenible de las sociedades.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) renuevan el compromiso de la comunidad internacional con los derechos humanos, la protección de los derechos de la infancia y, en ese marco, con el bienestar y el desarrollo de las capacidades de niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con los aportes de la investigación científica dedicada al estudio del desarrollo de las capacidades durante el ciclo vital (en particular, las contribuciones de las neurociencias), la primera infancia y, luego, la adolescencia y los primeros años de la juventud representan dos momentos en los que se desarrollan competencias y habilidades claves. Pueden, por lo tanto, ser definidos como las dos «ventanas de oportunidad» que las sociedades deben aprovechar para desarrollar las capacidades, habilidades y talentos de sus integrantes.

Por otra parte, en las últimas dos décadas ha ido ganando un espacio creciente en la agenda política la reflexión sobre las transformaciones que deberían ser impulsadas en los sistemas de protección social para que puedan garantizar el bienestar y el desarrollo de las generaciones más jóvenes. En este marco, se ha vuelto central la discusión sobre el tipo de políticas y servicios de salud, de primera infancia, de educación

y de seguridad social que los países deberían impulsar para alcanzar esos objetivos.

## 2. Infancia y políticas de Estado en Uruguay y la región

América Latina registró en la primera década y media de este siglo una significativa reducción de la pobreza por ingresos (de 44,5 % en 2002 a 27,8 % en 2014)<sup>1</sup> y una moderada pero sostenida disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso (una caída del coeficiente de Gini de 0,53 en 2002 a 0,47 en 2017).<sup>2</sup> Esas tendencias fueron acompañadas por el crecimiento de la inversión del Estado en políticas sociales. De acuerdo con las estimaciones de CEPAL,<sup>3</sup> en América Latina (17 países analizados) la participación del gasto público social en el PIB creció de 8,5 % en 2000 a 10,7 % en 2009, para luego estabilizarse en torno a 11 %.

En ese contexto, Uruguay ha transitado, en los últimos años, tras la última recesión que padeció entre 1999 y 2003, un período caracterizado por el crecimiento económico, la caída de la pobreza por ingresos (de 40 % en 2004 a 8 % en 2017 en toda la población,<sup>4</sup> y de 59 % a 15 % en los niños y adolescentes)<sup>5</sup> y de disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini (de 0,455 en 2006 a 0,380 en 2017).<sup>6</sup> Esta disminución de la pobreza por ingresos y de la desigualdad en la distribución del ingreso se produjo durante un período de sostenido aumento de los recursos del Estado destinados a las políticas sociales: de 20,1 % del PIB en 2005 a 27,2 % en 2017.<sup>7</sup>

Pese a estos significativos avances, Uruguay aún no ha logrado superar algunas asignaturas pendientes como la marcada concentración de la pobreza en la infancia (49 % de las personas pobres son niños y adolescentes),<sup>8</sup> los problemas de nutrición y desarrollo, y los bajos niveles

1 CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: CEPAL, p. 20. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf).

2 *Ibidem*, p. 18.

3 *Ibidem*, p. 116.

4 OBSERVATORIO SOCIAL DE PROGRAMAS E INDICADORES, con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#>.

5 UNICEF Uruguay, estimaciones con base en el procesamiento de los micro-datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE para esos años. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>

6 OBSERVATORIO SOCIAL DE PROGRAMAS E INDICADORES, o. cit.

7 *Ibidem*.

8 UNICEF Uruguay, o. cit.

de culminación de la educación media básica (74 % entre jóvenes de 18 a 20 años) y media superior (42 % entre jóvenes de 21 a 23 años).<sup>9</sup> En este marco, la reflexión sobre las transformaciones que han operado hasta el momento y los cambios que se podrían desarrollar a corto y mediano plazo en el sistema de protección social resulta clave.

La persistencia de un núcleo duro de pobreza (compuesto en un 49 % por niños y adolescentes y un 42 % por los adultos que viven con esos niños), de nudos críticos en la primera infancia, de aprendizajes insuficientes (reflejados en las diversas pruebas de aprendizaje que ha realizado el sistema educativo: las pruebas TERCE de UNESCO, PISA de la OCDE y Aristas del INEED) y los bajos niveles de culminación de la educación media básica y media superior son algunas de las manifestaciones que motivan la reflexión –y la acción– sobre la reforma del sistema de protección social para la infancia en Uruguay y de cada una de las políticas públicas y programas que lo componen.

### **3. Impulsando la reflexión sobre cómo promover el desarrollo de niños, adolescentes y jóvenes**

Este libro se propone presentar evidencias científicas recientes sobre la relevancia de la inversión pública y de la protección de las familias hacia los niños durante la primera infancia, las edades que corresponden a la educación primaria o básica y la adolescencia y primeros años de la juventud. Este libro recoge las contribuciones que sobre estos tópicos han venido realizando en los últimos años las neurociencias, la psicología, la economía del desarrollo, la sociología de la educación, la pedagogía y las ramas de la ciencia política abocadas al estudio de los sistemas de protección social.

A través de esta perspectiva multidisciplinaria, este libro pretende impulsar a la reflexión y el debate en torno al diseño de políticas públicas que garanticen el bienestar de los niños, adolescentes y jóvenes, y fomenten su desarrollo integral.

Se retoman algunas de las contribuciones realizadas por los expositores del seminario internacional «Invertir en infancia: oportunidad clave para el desarrollo», organizado por UNICEF Uruguay, con el apoyo del BID, el Banco Mundial y la CAF, en la ciudad de Montevideo los días 7 y 8 de noviembre de 2017. El seminario contó con la participación de académicos de reconocidas universidades de la región (la Pontificia Universidad de Chile, la Universidad de San Andrés, la Universidad Torcuato Di Tella y

---

<sup>9</sup> OBSERVATORIO DE LA EDUCACIÓN. Disponible en: <<http://observatorio.anep.edu.uy/index.php/resultados-logros>>.

la Universidad de Buenos Aires), de Europa (universidades de Oxford, Copenhague, Barcelona, Roma y Londres) y de Estados Unidos (las universidades de Yale, Chicago, Boston, Miami, Georgetown, Maryland y Brown), así como investigadores y profesores del Institut Pasteur de Montevideo, de la Universidad de la República, la Universidad de Montevideo y la Universidad Católica del Uruguay.

En ese ámbito, fueron presentados los principales avances en el campo de la investigación académica sobre el desarrollo en la primera infancia, la niñez y la adolescencia; las políticas y programas dirigidos a estas poblaciones en el campo de la salud, la nutrición y la educación; la reingeniería de los sistemas de protección social dirigidos a la infancia en los países más desarrollados y en América Latina (con especial énfasis en los países de alto nivel de desarrollo y altos ingresos como Uruguay).

La reflexión generada con base en este intercambio de evidencias permitió abstraer las siguientes ideas clave, que se pretende retomar y profundizar en este libro.

- *Las oportunidades para el desarrollo se presentan durante las diferentes etapas de la infancia y exigen políticas integradas y a largo plazo.* Aunque la infancia temprana es considerada una etapa crucial para invertir en el desarrollo (por el retorno de los resultados esperados sobre la salud y esperanza de vida, el nivel educativo, la productividad y el bienestar, etc.), durante todo el ciclo vital surgen ocasiones que pueden ser aprovechadas para estimular el desarrollo. Más que un enfoque en etapas particulares, se requieren políticas integradas que permitan aprovechar las posibilidades generadas a través de todo el ciclo vital (primera infancia, niñez en edad escolar y adolescencia-juventud) y que a la vez puedan dar continuidad a los esfuerzos realizados en etapas previas, y generar las condiciones para sostener y maximizar su potencial.

En esta línea, varias de las contribuciones a este libro destacan acciones concretas, por ejemplo, en el área de la promoción de vínculos sin violencia desde la temprana infancia (artículos de Luis Barbeito y de Ana Balsa) hasta la adolescencia y juventud (Christian Berger), ajustando las estrategias concretas a las dinámicas sociales de cada etapa (enfocado inicialmente en las relaciones entre el niño y sus cuidadores principales, y gradualmente incluyendo el mundo escolar y las relaciones entre pares en la niñez y adolescencia, hasta llegar a intervenciones centradas en su relacionamiento con la comunidad y ciudadanía global en la juventud).

La inclusión de estas propuestas en políticas públicas requiere una visión a largo plazo y un análisis crítico y multidimensional que contemple todos los factores (sociales, económicos, ambientales, culturales) que

facilitan u obstaculizan a que estas puedan lograr su efecto esperado (artículo de Fernando Filgueira, Cecilia Giambruno, Gala Díaz Langou y José Florito y artículo de Peter Abrahamson).

- *La adolescencia y la juventud constituyen una etapa crucial, ya que en ella se procesa la formación para la ciudadanía y el desarrollo de habilidades que son esenciales para el desarrollo sostenible.* La adolescencia es considerada como una oportunidad clave para fomentar la toma de decisiones responsables, el autocontrol y la convivencia, entre otras habilidades socioemocionales que son consideradas requisitos para desempeñarse de forma adecuada como ciudadanos y en el mundo del trabajo. Más allá de su desempeño y habilidades cognitivas –que se fueron adquiriendo desde etapas anteriores–, se deben fomentar las condiciones para que el o la adolescente decida que tiene sentido aplicarlas. Implica tomar en cuenta distintas nociones de proyecto de vida, éxito o retorno, y ajustar la formación a lo que se espera de los perfiles buscados.

En concreto, tal como se plantea en los trabajos de Christian Berger, Gabriel Oddone y María José Fernández, e Inés Aguerrondo, esto implica ajustar la oferta educativa a las condiciones y necesidades que se presentan en la comunidad –y que a su vez se traducen en oportunidades de trabajo–, incorporando el uso de nuevas tecnologías, la creatividad e innovación, la colaboración y autorregulación, entre otros.

- *Los fundamentos económicos para invertir en infancia, adolescencia y juventud.* Las evidencias empíricas apoyan que la inversión social tiene mayor retorno económico cuando está enfocada en las generaciones más jóvenes. No obstante, para invertir en ellas de forma efectiva no alcanza con aumentar el presupuesto estatal que se ejecuta en políticas sociales dirigidas a los niños, adolescentes y jóvenes. Implica, además, generar oportunidades equitativas, por ejemplo, a través de la inversión en la formación de los educadores y la calidad de los centros educativos (propuesta pedagógica y curricular, infraestructura, equipamiento, etc.), tal como se plantea en las contribuciones de James Heckman y Ana Balsa. A la vez, implica repensar sistemas fiscales para redistribuir la inversión social, que suele concentrarse en las etapas adultas, siendo este particularmente el caso en Uruguay (artículos de Fernando Filgueira, Cecilia Giambruno, Gala Díaz Langou y José Florito, y de Peter Abrahamson).

- *Maleabilidad a través de intervenciones.* Se han implementado intervenciones exitosas, en distintas etapas de la infancia, que revelan algunos de los factores que son clave para su efectividad. Entre estos se destaca la educación y el acompañamiento personalizado de los niños:

por ejemplo, las prácticas de crianza adaptadas a la edad y las necesidades del niño en la primera infancia (artículo de Rafael Pérez-Escamilla y Sofía Segura-Pérez), la transición de educación inicial a primaria con atención al desarrollo socioemocional (artículo de Cristina Stringher) y el *mentoring* en la adolescencia y juventud (artículo de James Heckman). Este acompañamiento personalizado implica los cuidados y la guía de un adulto referente, que le brinda al niño desafíos adecuados para la edad y retroalimentación.

- *Intervenciones basadas en evidencias.* Se exige una evaluación adecuada de las intervenciones para conocer su efectividad y para poder entender los componentes específicos que llevan a su éxito. La replicación de estudios y la generación de una base de evidencias permiten pulir las conclusiones que se pueden extraer a partir de ellos. A la vez, la producción de datos transparentes y la evaluación tienen el potencial de respaldar y sostener políticas efectivas. Implica incentivar una cultura de evaluación, auditoría, transparencia y responsabilidad en cuanto a los resultados logrados.

Coherente con esta tendencia, varias de las contribuciones retomadas en este libro realizan sus recomendaciones con base en la sistematización de evidencias generadas en una serie de países, en cuanto a programas de atención a la primera infancia (Ana Balsa), programas de nutrición (Rafael Pérez-Escamilla y Sofía Segura-Pérez), intervenciones en el campo de las neurociencias (Sebastián Lipina) y los resultados de políticas públicas (Fernando Filgueira, Cecilia Giambruno, Gala Díaz Langou y José Florito).

- *El desafío educativo.* En materia de educación se presentan una serie de desafíos, como la dificultad de superar la transmisión intergeneracional del nivel educativo, la baja motivación, las altas tasas de abandono escolar, los bajos niveles de desempeño y la desigual distribución de estos. Los estudios presentados en este libro invitan a repensar los modelos de educación que se están llevando adelante (en particular, el de Gabriel Oddone y María José Fernández, el de Cristina Stringher y el de Inés Aguerrondo).

En concreto, esta reflexión implica tomar acciones tales como: repensar la transición entre los ciclos educativos (inicial, primaria y media) desde un modelo transversal y con objetivos consensuados; buscar alternativas a la repetición de grado como medida de remediación de los aprendizajes insuficientes e introducir modalidades pedagógicas flexibles que permitan la culminación de la educación obligatoria; incorporar las habilidades necesarias para impulsar la incorporación de los adolescentes y jóvenes en la sociedad y el mundo laboral, ajustadas a las

necesidades actuales y futuras. La participación de niños, adolescentes y jóvenes, la participación ciudadana y los aportes del sector privado pueden enriquecer el debate sobre estos tópicos y aportar propuestas innovadoras en la búsqueda de soluciones.

#### **4. Estructura del libro**

Este libro se presenta en cuatro partes que invitan –desde distintas perspectivas– a reflexionar en torno al diseño de políticas públicas para fomentar el desarrollo y bienestar de niños, adolescentes y jóvenes.

En la primera parte de este libro, se contextualizan de modo general los desafíos que se presentan en temas de desarrollo social, con particular énfasis en niños, adolescentes y jóvenes, desde una perspectiva internacional y regional.

A continuación de esta introducción, James Heckman, premio Nobel de Economía, destaca el aporte del abordaje asumido por UNICEF –y replicado en este libro–, que reconoce las variadas oportunidades para el desarrollo que se presentan, en particular, desde la primera infancia hasta la adolescencia y juventud, desde una mirada basada en el ciclo vital. Heckman resume, además, los principales argumentos para repensar las políticas públicas a favor de niños y adolescentes, y propone algunas líneas para su diseño, que se encuentran profundizadas en los capítulos posteriores.

La segunda parte del libro se concentra en evidencias académicas que ejemplifican las necesidades y los desafíos específicos que se presentan en cuanto al desarrollo físico, social y psicológico de niños, adolescentes y jóvenes, a la vez que abren oportunidades para intervenciones y políticas efectivas. Se presentan hallazgos desde el campo de las neurociencias (trabajos de Luis Barbeito y de Sebastián Lipina), la nutrición (de Rafael Pérez-Escamilla y Sofía Segura-Pérez), la psicología (de Christian Berger) y la economía (de Gabriel Oddone y María José Fernández).

En la tercera parte del libro se presentan los resultados de intervenciones y programas, así como propuestas concretas de políticas para la infancia, que se enfocan en la promoción de la salud (Ana Balsa), el desarrollo socioemocional (Cristina Stringher) y los aprendizajes y la ciudadanía (Inés Aguerrondo).

En una última y cuarta parte, se presenta un repaso de las políticas sociales y los sistemas de bienestar implementados en la región (Fer-

nando Filgueira, Cecilia Giambruno, Gala Díaz Langou y José Florito) y en Europa (Peter Abrahamson), fomentando la reflexión sobre el diseño de políticas eficaces que responden a las necesidades, los desafíos y condiciones que se plantean en la actualidad.

Nuestra expectativa es que los aportes compilados en este libro (los análisis sobre la situación de la infancia, la sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas de programas y la identificación de retos para las políticas públicas) sean incorporados en el proceso de formulación e implementación de las políticas dirigidas a la infancia, la adolescencia y la juventud para que puedan garantizar sus derechos, asegurar su bienestar y desarrollar al máximo posible sus capacidades.



**James Heckman** es economista asociado a la Universidad de Chicago como Henry Schultz Distinguished Service Professor of Economics; es profesor de Derecho en la Law School de dicha universidad y director del Center for the Economics of Human Development. Es investigador senior en la American Bar Foundation e investigador asociado del National Bureau of Economic Research. En 2000, Heckman compartió el Premio Nobel en Economía con Daniel McFadden por su trabajo pionero en econometría y microeconomía.

## **Invertir en infancia: ¿Por qué es relevante y cómo hacerlo?**

### **James Heckman**

El tema del desarrollo humano es extremadamente importante, y ha sido alentador ver un grupo tan distinguido de académicos, prominentes políticos y líderes de pensamiento preocupados por lo social, dispuestos a discutir este tema tan importante durante el seminario internacional «Invertir en infancia. Oportunidad clave para el desarrollo», organizado por UNICEF a finales de 2017, en Montevideo. Su énfasis dual en la infancia temprana y adolescencia, como dos ventanas de oportunidades en el ciclo de la vida, ha sido importante y único en seminarios de este tipo al introducir adecuadamente un enfoque basado en el ciclo vital a los temas de formación de competencias.

Uruguay ha dado pasos importantes en la reducción de la pobreza, sin embargo, la redistribución de su riqueza y bienestar está inclinada hacia la tercera edad, como ocurre a menudo en las democracias. Está claro que los mayores votan, los niños no. Además, con frecuencia los padres de los niños están ocupados y tienen tan poco tiempo que no son activos políticamente.

Por otro lado, sabemos que Uruguay tiene problemas graves de abandono escolar y de otros aspectos vinculados con la formación del capital humano de la próxima generación. Aunque se han dado pasos importantes en la reducción de la pobreza, es importante entender que, además, debemos atender a los que quedan atrás y comprender cómo construir el éxito de la próxima generación y promover la movilidad social.

Recientemente, el tema de la formación del capital humano, no obstante, ha sido contaminado por defensores que reclaman por políticas

y programas específicos, en edades específicas, como si existieran aislados del ciclo vital.

A modo de ejemplo, en Estados Unidos, y en todo el mundo, se pone mucho énfasis en promover la escolarización formal terciaria, como es el caso de la universidad. Sin embargo, a menudo los defensores que exponen adecuadamente el valor de una formación terciaria no abordan los factores determinantes para lograrlo –las competencias que promueven la asistencia y la preparación para la universidad–, que se forman en etapas tempranas del ciclo vital.

Entonces, ¿cómo podemos potenciar la vida de los niños durante toda la escolarización, no solo en la universidad? La escolarización es vital y, sabiendo que la educación es fundamental, debe ser alentada. Por lo tanto, es indispensable entender cómo crear sistemas educativos exitosos, cuáles deben ser sus características y cómo preparar a los niños para beneficiarse de la educación que reciban.

Sobre los primeros años, tema al cual estoy vinculado por mis trabajos recientes, hay muchos eslóganes vacíos. Me temo que se ha creado, o sugerido, el mito de que a los 3 años de vida ya está todo definido, que el cerebro ya tiene su estructura definitiva. Sabemos que estos eslóganes pueden parecer persuasivos en debates retóricos y en discusiones de ciertos foros políticos.

Sin embargo, los académicos serios reconocen lo inadecuados que son estos eslóganes y la necesidad de comprender que los verdaderos objetivos de oportunidad en la infancia temprana están aún en formación bien pasados los 3 años. También en la escuela primaria, y al comienzo y durante la educación secundaria, hay verdaderas oportunidades que reciben menos énfasis. Es importante tener una teoría y una visión consistente de cómo emerge la estructura de la formación del capital humano y el bienestar, cuándo y dónde en el ciclo vital pueden hacerse intervenciones eficaces y qué competencias pueden fomentarse de modo fructífero en las distintas etapas del desarrollo.

Un tema constante en las intervenciones exitosas, por más que sean con foco en la educación preescolar, la capacitación laboral o escolarización durante el ciclo vital, es que haya prácticas de crianza adaptadas a la edad.

En el caso de los adolescentes se destaca el potencial de la tutoría: guiar y aconsejar a los jóvenes, apoyarlos aplicando una educación personalizada, dándoles desafíos, averiguando en qué están y cuáles deben ser sus próximos pasos, y guiarlos hacia ellos. Progresivamente, un paso por vez, dando una retroalimentación constructiva e informada,

y desafíos a la medida de cada niño. La lenta maduración de la corteza prefrontal en la adolescencia crea oportunidades para construir procesos de autocontrol, reflexión y anticipación, y para tomar decisiones sabias.

En el diseño de estas prácticas, se precisa considerar que los niños difieren entre sí en el ritmo de adquisición de las competencias. Los programas escolares, preescolares y de capacitación laboral exitosos entienden que la instrucción exitosa es de naturaleza personalizada. Esas intervenciones sabias, cuando son evaluadas adecuadamente, han mostrado tener una alta tasa de retorno. Las evidencias han mostrado beneficios durante todo el ciclo vital en cuanto a la mejora de la salud, la reducción de la delincuencia, la mejora en los ingresos y la promoción de la participación social, incluso la participación en el voto, la confianza y el involucramiento en actividades que crean una sociedad más saludable.

Mi trabajo reciente con Jorge García muestra que una intervención intensiva que comienza temprano, que orienta a los padres sobre salud y las necesidades de cuidado de la salud, que promueve interacciones padre-hijo, y que trabaja con el niño y lo estimula, tiene una alta tasa de retorno (García y otros, 2017).

Cuando estudiamos a niños inscritos en este tipo de programas, haciendo su seguimiento cuarenta años más tarde y comparándolos con niños asignados aleatoriamente a un grupo de control, hallamos una tasa de retorno del orden de 13,7 % por año, siendo muy alta en términos de la evaluación de cualquier tipo de proyecto social. Ese retorno incluye los costos en bienestar de la recaudación de impuestos y de la distorsión creada por un sistema impositivo. Debemos entender que estas tasas de retorno son muy competitivas con la mayoría de los proyectos que están a consideración fiscal.

No obstante, es preciso emitir ciertas advertencias.

El gasto puro no es suficiente. Tomamos como ejemplo a Dinamarca, un país con gran movilidad económica, particularmente comparado con países como Uruguay, Chile, Argentina y Estados Unidos, donde la relación entre el ingreso de padres con el ingreso de sus hijos es mucho más fuerte.

El caso de Dinamarca –así como de otros Estados de bienestar escandinavos– ha recibido considerable interés por haber hallado un gasto en escolarización más parejo en todos los niños. Prácticamente todos los niños daneses acceden a la educación preescolar, las escuelas son de alta calidad –o al menos de calidad uniforme en todo el país– además de haber logrado una cobertura de casi 100 %. Hay igualdad no solo en el gasto, sino también en la calidad del personal: en toda Dinamarca, los

maestros son buenos profesionales, así como el personal de apoyo y los evaluadores del sistema educativo. A la vez, los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas por escolares daneses son altos, tanto los que refieren a evaluaciones cognitivas como socioemocionales. Y mientras que en Estados Unidos la distribución de los puntajes se inclina hacia la izquierda de la curva, Dinamarca cuenta con una distribución más simétrica.

A pesar de los logros del sistema danés, la movilidad educativa –haciendo referencia a la relación entre los padres y los hijos en cuanto a años de escuela cursados– en Dinamarca es más o menos comparable con la que se presenta en Estados más inequitativos como Estados Unidos.

Resulta que la movilidad de ingresos es creada por un sistema fiscal que impone tasas impositivas muy altas a la población productiva y transferencias muy generosas a las personas necesitadas. Pero la forma en que se financia el gasto ha creado la sensación en Dinamarca de que desalienta el logro en educación, de modo que niños incluso altamente calificados encuentran que la recompensa económica por estudiar está sustancialmente disminuida, mucho más en Dinamarca que en Estados Unidos.

Por lo tanto, a la hora de implementar políticas para fomentar el desarrollo de niños y adolescentes, una parte importante del proceso de formación de destrezas es diseñar un sistema eficaz, políticas a nivel de todo el sistema que tengan en cuenta los incentivos para adquirir destrezas y el costo de usarlas, y de seguir avanzando en el sistema educativo.

## Bibliografía

GARCÍA, J. L., J. HECKMAN, D. E LEAF Y PRADOS, M. J. (2017), *Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program*. NBER Working Paper N. ° 23479. Disponible en: <<http://www.nber.org/papers/w23479.pdf>> [Consultado el 4 de julio de 2018].





## **PARTE 2**

### **Desafíos y oportunidades**

**Luis Barbeito** es doctor en Medicina (Universidad de la República) con estudios posdoctorales de neurofarmacología en Francia. Fue profesor en la Universidad de la República e investigador en el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (Ministerio de Educación y Cultura), y presidente de su Consejo Directivo. Dirige el laboratorio en el Institut Pasteur de Montevideo, fue su director científico y director ejecutivo entre 2010 y 2018. Es autor de más de cien artículos en el campo de las neurociencias. Recibió numerosas distinciones nacionales e internacionales como el Premio Claude Bernard de la Asociación Franco-Uruguaya de Medicina, el Premio Fulbright en Ciencia y Tecnología y el Premio Leloir del gobierno argentino. Es miembro fundador de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay y Fellow de la Academia de Ciencias del Tercer Mundo (TWAS).

# La «construcción» del cerebro durante la primera infancia y su adaptación a la adversidad

Luis Barbeito

## Resumen

*El período perinatal representa un período del neurodesarrollo en el que se «construye» activamente el cerebro, estableciéndose el número y la calidad de las conexiones interneuronales y circuitos básicos cuyo potencial funcional se mantendrá por el resto de la vida. La construcción del cerebro se hace a partir de la interacción de la información genética del individuo y las influencias que recibe del medioambiente —incluyendo aspectos nutricionales, exposición a toxinas, agentes infecciosos—, y particularmente, de aspectos afectivos y sociales, la estimulación y los cuidados. Por tanto, el cerebro del niño se desarrollará en forma adaptativa a la calidad del medio que lo rodea y los cuidados recibidos. Se considera que el cerebro ha alcanzado el 90 % de desarrollo al tercer año de vida, ese será el capital neuronal predominante para el resto de la vida. Cuando el neurodesarrollo perinatal ocurre en condiciones de adversidad más o menos prolongada o en individuos con baja resiliencia, el desarrollo puede verse alterado, lo que se refleja por un aumento de la vulnerabilidad en la vida adulta. Posiblemente, el bienestar de la sociedad del futuro dependa de la comprensión de los mecanismos que regulan la construcción del cerebro, los efectos transgeneracionales y la forma de prevenir los efectos de la adversidad. Este artículo estará centrado en describir las bases biológicas que subyacen a la construcción del cerebro del niño y los mecanismos que actúan frente a la adversidad.*



## Introducción

El sistema nervioso humano es quizás la estructura viviente más compleja de la naturaleza. No solo cumple diversas funciones homeostáticas vitales para el organismo, sino que también permite la vida de relación con el mundo externo. El cerebro humano se ha adaptado a complejas funciones cognitivas e interacciones sociales. Estas requieren facultades especiales o «superiores» como el lenguaje, la inteligencia y funciones ejecutivas, lo que en definitiva permite relaciones sociales que hacen nuestra vida en sociedad.

En el cerebro residen las bases mismas de la personalidad y el comportamiento. Decenas de miles de millones de neuronas intervienen formando circuitos interconectados por un alto número de contactos sinápticos. Funciona como un integrador de información tanto del conjunto de condiciones fisiológicas del medio interno como de aquellas provenientes del entorno. A su vez, genera respuestas y comportamientos adaptados a las condiciones del ambiente. El sistema nervioso está dotado de plasticidad, es decir, de la capacidad de adaptarse constantemente a los cambios y desafíos impuestos por el medioambiente.

El desarrollo del cerebro humano es particular y excepcional entre los mamíferos, puesto que tiene una alta complejidad y se lleva a cabo durante más de dos décadas. Todas las partes del cerebro no se desarrollan al mismo tiempo y para cada función o sistema existen ventanas críticas o sensibles del tiempo de desarrollo, durante las cuales las funciones van madurando y se van integrando con el resto de los sistemas. Por ejemplo, las funciones auditivas se desarrollan en una etapa prenatal, mientras que las vías visuales terminan de desarrollarse luego del nacimiento. Los diferentes sistemas necesitan ser estimulados correctamente para completar el proceso de desarrollo y luego estabilizarse e integrarse. Debido a la plasticidad del sistema nervioso, el número de neuronas y la calidad y propiedades de los circuitos neuronales que se establecen durante el desarrollo estarán adaptados a los estímulos recibidos. De esta forma, durante el desarrollo fetal y la primera infancia, el sistema nervioso se «construye» en forma adaptativa a los estímulos que recibe del medioambiente.

La neuroplasticidad se refiere a la propiedad del sistema nervioso de responder a los estímulos o desafíos mediante el cambio y la adaptación. En una escala celular, esto significa la capacidad de las redes neuronales y de contactos sinápticos de cambiar sus propiedades y eficiencias de forma de adaptarse a los cambios. Durante el neurodesarrollo temprano, la plasticidad es máxima y el poder adaptativo muy grande. Luego de la

primera infancia la plasticidad disminuye gradualmente, manteniéndose las conexiones y redes ya consolidadas.

Durante el neurodesarrollo temprano, no solo aumenta el número de neuronas y de contactos sinápticos, sino que también se establecen las conexiones entre diferentes regiones del sistema nervioso. El volumen total del cerebro de un niño se duplica durante el primer año y luego aumenta un 15 % a lo largo del segundo año. A partir del tercer año de vida, el cerebro aumenta su volumen discretamente sobre todo por un aumento de la sustancia blanca, que está constituida por axones recubiertos de una capa lipídica de mielina. Al mismo tiempo, las conexiones entre las diferentes regiones del cerebro aumentan sostenidamente durante toda la infancia y adolescencia, lo que indica un proceso continuo de remodelación de las conexiones entre neuronas y de las redes.

Los conocimientos actuales sobre el neurodesarrollo permiten concluir que es un proceso muy complejo y delicado, por lo que en condiciones de adversidad o de enfermedad puede sufrir alteraciones cuyo resultado final no sea el óptimo, dejando secuelas o vulnerabilidades para el resto de la vida (Black y otros, 2017).

Por ejemplo, las carencias nutricionales o la exposición a tóxicos ambientales durante el desarrollo perinatal pueden determinar alteraciones en la maduración neurocognitiva del niño, incluyendo retraso de la adquisición de funciones neurológicas y cognitivas. Otras condiciones adversas mantenidas en el tiempo durante la vida perinatal del niño, como falta de cuidados y estímulos, violencia o incluso exclusión social, también pueden resultar en alteraciones en la construcción del cerebro. Estas se producen por la activación exagerada de respuestas neuroendócrinas innatas que se activan ante situaciones de estrés. Las hormonas asociadas al estrés impactan negativamente en el establecimiento de circuitos neuronales que se deben construir en la etapa perinatal. O sea que el estrés tóxico provocado por situaciones adversas es una respuesta adaptativa del cerebro ante un estado de amenaza vital. A su vez, las hormonas del estrés son capaces de impedir el establecimiento normal de circuitos cerebrales.

Recientemente se ha reconocido la importancia fundamental que tienen el cuidado óptimo de la madre en el embarazo, las buenas relaciones afectivas, la lactancia y correcta alimentación (Richter y otros, 2017). Todo esto asegura la correcta construcción del cerebro y las mejores capacidades cognitivas, emocionales y sociales para los niños y adultos.

Este artículo estará centrado en describir las bases biológicas que subyacen a la construcción del cerebro del niño, así como la influencia que puede ejercer el medioambiente que interactúa con el niño en desarrollo.

## **Biología del neurodesarrollo y vulnerabilidad**

Durante la vida intrauterina, se producen millones y millones de células neurales de una estructura llamada «placa neural». Estas células deberán migrar y ubicarse en forma muy precisa y controlada en las diferentes regiones que forman el sistema nervioso. En total, se estima que el número de neuronas de un niño al nacer se acerca a 100 mil millones. Al momento del nacimiento, una buena parte del sistema nervioso ha adquirido cierta madurez para mantener funciones básicas tales como respirar, alimentarse, sueño, vigilia, etcétera. En el ser humano, se destaca la superficie y volumen de la corteza cerebral (Sur y Rubenstein, 2005). Esta se origina por la migración de una gran cantidad de neuronas hacia la superficie del cerebro. El gran tamaño de la corteza cerebral permite que un número muy alto de neuronas se conecten entre sí para permitir el procesamiento e integración de mucha información. Esto dará como resultado diversas funciones neurológicas superiores que caracterizan al cerebro humano. Progresivamente, las neuronas corticales establecerán nuevas conexiones entre sí y con estructuras subcorticales, cerebelo y la médula espinal, lo que se refleja en una maduración funcional del individuo (Gilmore y otros, 2006; Gilmore y otros, 2010).

Se pueden reconocer cuatro eventos críticos en el neurodesarrollo: la neurogénesis y migración de neuronas, el establecimiento de prolongaciones axonales y de sinapsis con otras neuronas, la selección neuronal y por fin, la mielinización de axones como forma de consolidar y optimizar los axones y redes neuronales. Los cuatro procesos mencionados no son enteramente automáticos, sino que en algunos casos y regiones cerebrales son controlados y pasibles de regulación por el estado nutricional o funcional del organismo, o bien por el entorno psicosocial, la estimulación sensorial y afectiva, así como por la exposición a condiciones de adversidad. Por ejemplo, muchos tipos de neuronas son eliminadas después de su nacimiento si se encuentran fuera de su nicho funcional o si no encuentran otras neuronas para establecer circuitos funcionales. Luego del nacimiento, las condiciones nutricionales, el cuidado y los estímulos maternos influyen fuertemente en el neurodesarrollo, actuando a múltiples niveles de organización.

Gerald Edelman (1993) ha teorizado sobre cómo las neuronas y luego las sinapsis compiten entre sí para seleccionar los circuitos más eficaces en relación con la propia actividad neuronal y los desafíos adaptativos. La capacidad del sistema nervioso de adaptarse a las condiciones del medioambiente que lo rodean se basa justamente en las propiedades plásticas de las neuronas y sus conexiones sinápticas. En etapas tempranas del neurodesarrollo, suele haber un exceso de neuronas que no están integradas necesariamente a circuitos funcionales. A medida que progresa el desarrollo se favorece la supervivencia y pleno desarrollo de aquellas neuronas que se integran a circuitos funcionales, eliminándose aquellas que no son utilizadas. Se trata de un proceso de selección neuronal (también llamado «darwinismo neuronal»). De esta forma se van seleccionando los circuitos más activos y dinámicos, asegurándose la correcta adaptación a los estímulos y desafíos del entorno. Al mismo tiempo, se va perdiendo paulatinamente la ventana de oportunidad para integrar circuitos nuevos. La plasticidad neuronal basada en la conexión/reconexión de las conexiones sinápticas en algunas regiones cerebrales perdura durante toda la vida. Se crea así otro ambiente competitivo en el que las conexiones neuronales más efectivas son seleccionadas al interior de la red (darwinismo sináptico). De esta forma, a lo largo de la construcción del cerebro se van estableciendo redes neuronales consolidadas que representan el substrato celular del neurodesarrollo posnatal.

Si bien el neurodesarrollo es un proceso biológico muy robusto, los investigadores han identificado un conjunto de condiciones que pueden «perturbar» o condicionar el proceso normal del neurodesarrollo a corto y largo plazo (Fox y otros, 2010). Esto implica que, si un proceso de desarrollo o de consolidación es alterado por una condición desfavorable, este evento podrá retrasar el proceso o bien detener o cambiar el camino normal del desarrollo. En la vida intrauterina o posnatal temprana, existen períodos críticos para el establecimiento de muchos circuitos neurales, los cuales son influidos y moldeados por influencias del ambiente, sea desnutrición, enfermedad, estrés, etcétera. La mayoría de las veces, la adversidad es leve o temporaria y el neurodesarrollo se completa de manera normal, demostrando la enorme capacidad de resiliencia y adaptación del sistema nervioso.

Por ejemplo, si bien el cerebro en desarrollo tiene la habilidad innata de desarrollar el lenguaje, esto requiere de un largo proceso de aprendizaje y de estímulos apropiados, así como de la integridad de los circuitos subyacentes a la audición y articulación motora, entre otros (Kuhl, 2004). En situaciones normales, estos procesos tienen lugar en forma espontánea originados en la motivación de interacción con el medioambiente y terminando progresivamente en memorias de largo

plazo que estructuran lenguaje. De esta forma, el sistema nervioso del niño se va modelando durante el neurodesarrollo de manera única e irrepetible, siendo el resultado de una compleja selección de neuronas que establecen circuitos funcionales en regiones críticas del cerebro.

Para cada niño, la construcción del cerebro tendrá características únicas e irrepetibles, resultando de complejas interacciones entre los genes que controlan el neurodesarrollo y las experiencias formativas provenientes del entorno del niño. La complejidad intrínseca de este proceso hace que sea un período de alta vulnerabilidad. Toda adversidad física, psíquica o metabólica dejará una huella más o menos duradera y despertará al mismo tiempo mecanismos de resiliencia más o menos efectivos.

Hay decenas de condiciones patológicas durante el embarazo o de la vida posnatal que pueden impactar negativamente en el neurodesarrollo, ocasionando retardos o discapacidades en algún momento de la vida. Esto incluye principalmente alteraciones genéticas y enfermedades infecciosas, la desnutrición o la exposición a tóxicos ambientales. Pero también es importante la calidad del medioambiente en donde el niño construye su cerebro durante la gestación y los primeros años de la vida, incluyendo el cuidado parental y la lactancia, la exposición a violencia o maltrato y la exclusión social (McCrorry y otros, 2011; Mulder y otros, 2002). Muchas de estas condiciones suelen alterar circuitos neuroendócrinos que llevan a un estrés tóxico con efectos devastadores en el desarrollo cerebral. Aquí nos enfocaremos en trastornos de la nutrición y adversidades asociadas al estrés perinatal.

**Los trastornos de la nutrición** son frecuentes en países de bajos ingresos, y podrían afectar a un 10 % de la población mundial. Como cabe suponer, el desarrollo cerebral implica una alta demanda de nutrientes para sostener la proliferación, migración y conexión neuronal, la función sináptica, así como el proceso de formación de las vainas de mielinas que rodean a la mayoría de los axones. Esto implica que desde el embarazo se debe procurar una alimentación que cubra las necesidades nutricionales de macro y micronutrientes. Ciertos estados carenciales de vitaminas en madres embarazadas se han asociado a defectos tempranos en el neurodesarrollo. La nutrición pobre en macronutrientes puede afectar el volumen de algunos núcleos neuronales, en regiones cerebrales asociadas al coeficiente intelectual y destreza verbal (Isaacs y otros, 2008; Isaacs y otros, 2010).

En la etapa posnatal, la falta de algunos micronutrientes minerales o vitaminas pueden impedir o alterar el correcto desarrollo del sistema nervioso. Estas carencias suelen ocurrir en ausencia de desnutrición de

macronutrientes, por lo que pueden pasar desapercibidos. La carencia nutricional de hierro (ferropenia) en la etapa perinatal e infancia se destaca por su alta incidencia en algunos países (Black, 2012; Lozoff y Georgieff, 2006). Suele manifestarse por cuadros de anemia que puede ser detectada por estudios simples. En Uruguay, la carencia de hierro continúa siendo un problema preocupante en salud infantil (Bove y Cerruti, 2011). Es más frecuente en niños lactantes entre 6 y 18 meses, aunque la prevalencia es también significativa durante la edad escolar. La falta de hierro afecta al cerebro y su desarrollo de varias maneras. La anemia ferropénica por sí misma resulta en un aporte de oxígeno insuficiente para la alta demanda del sistema nervioso. Por otro lado, el hierro también es necesario como cofactor en la síntesis de neurotransmisores y en el metabolismo neuronal. Por fin, el hierro es necesario para la mielinización del cerebro. Las vainas de mielina derivan de células gliales llamadas oligodendrocitos. Tienen como función envolver y aislar a la mayoría de los axones que forman circuitos en el sistema nervioso, permitiendo la correcta y rápida transmisión de las señales entre neuronas. En condiciones de privación de hierro, los oligodendrocitos no son efectivos en formar mielina y esto tiene como consecuencia una reducción o retardo en el neurodesarrollo (McCann y Ames, 2007).

Los estados carenciales de hierro pueden ser nefastos durante el neurodesarrollo, pues cuando no son tratados oportunamente y se prolongan en el tiempo, suelen dejar secuelas. La anemia perinatal se asocia a niveles de coeficiente intelectual por debajo del promedio (Isaacs y otros, 2010; Georgieff, 2011), lo que anticipa trastornos del aprendizaje. La anemia por bajo hierro es una condición que afecta a aproximadamente 20-30 % de los niños entre 6 y 18 meses de Uruguay (Bove y Cerruti, 2011). Muchas veces es discreta y pasa inadvertida en los controles médicos. Si bien la leche materna no contiene cantidades significativas de hierro, contiene otros nutrientes que favorecen la formación de mielina y el desarrollo de circuitos neuronales (Victoria y otros, 2015; Kramer y otros, 2008; Rochat y otros, 2016). Por tanto, los lactantes que no acceden a leche materna deberían ser objeto de atención especial para el despistaje y prevención de anemia ferropénica (Sachdev y otros, 2005; De-Regil y otros, 2011).

En suma, la cantidad y calidad de la alimentación temprana del niño podrían ser determinantes en la construcción del cerebro y de sus conexiones a largo plazo. El conocimiento científico de la asociación entre malnutrición y trastornos del neurodesarrollo han llevado a implementar conductas preventivas mediante el consejo materno, el estímulo a la lactancia, suplementación de micronutrientes y el despistaje sistemático de la anemia materna y del niño (Eilander y otros, 2009).

**El desarrollo del cerebro social.** Es posible que la ventaja evolutiva del ser humano frente a otras especies radique en el complejo desarrollo de su cerebro y la adquisición de habilidades sociales muy sofisticadas, que incluyen el lenguaje, la cultura y afectos altruistas con sus semejantes. Para alcanzar esta ventaja, el ser humano necesita casi dos décadas para alcanzar la madurez neurocognitiva.

Los niños recién nacidos tienen la tendencia innata a interactuar con su madre y cuidadores a fin de obtener alimento, afecto y cuidados. Para esto se requiere un desarrollo mínimo de regiones cerebrales (corteza prefrontal y parietal del cerebro interactuando con otras redes) que sostienen la atención y ciertos aprendizajes tempranos. La motivación, aprendizaje y memoria de trabajo serán capacidades claves para el neurodesarrollo temprano y el desempeño escolar y social del niño, y luego del adolescente. Todas ellas se «construyen» y se refinan durante años mediante los mecanismos de construcción del cerebro antes mencionados.

Investigaciones muestran que los niños criados en instituciones y padeciendo de deprivaciones afectivas muestran un metabolismo cerebral reducido y padecen de alteraciones en la mielinización del cerebro (Eluvathingal y otros, 2006). Al mismo tiempo se puede ver reducido el volumen cerebral global, mientras que pueden aumentar de tamaño ciertos núcleos pertenecientes al cerebro límbico (como la amígdala, Tottenham y otros, 2011), sugiriendo un desbalance entre el desarrollo cortical y regiones subcorticales que codifican para comportamientos y respuestas instintivas. Se considera entonces que la privación psicosocial temprana, la ausencia de estímulo materno y lactancia, así como la falta de cuidados afectivos estrechos son adversidades de suficiente importancia como para generar efectos negativos, graves y permanentes en el desarrollo cerebral.

**Estrés tóxico.** Investigaciones de las últimas décadas han establecido que los niños que experimentan maltratos, abusos o abandono tienen mayores probabilidades de desarrollar incapacidades o problemas psicológicos (Currie y Widom, 2010). Interesantemente, los mecanismos subyacentes radican en alteraciones neuroendócrinas del eje hipotálamico-hipofisario-adrenal (HHA). Este eje une funcionalmente el hipotálamo, la hipófisis y la glándula suprarrenal. Está diseñado para mantener la capacidad del organismo de responder a estímulos estresores (Ellis y otros, 2006; Heim y otros, 2000). De esta manera, la percepción del estrés por diversas regiones del cerebro provoca la liberación de la hormona CRH, que causa diversos efectos adaptativos al estrés. Por ejemplo, la liberación de CRH en la amígdala estimula diversos comportamientos adaptados al estrés, como la vigilancia, la lucha o la fuga. La producción

de CRH en el hipotálamo estimula la producción de otra hormona conocida como ACTH en la glándula hipófisis. A su vez, la ACTH pasa a la circulación y actúa como en las glándulas suprarrenales aumentando la producción de la hormona esteroidea, el cortisol. El cortisol se distribuye por todo el organismo y organiza una reacción coordinada al estrés, modificando el funcionamiento de varios órganos y tejidos. Entre ellos, el cortisol ejerce un potente efecto en diversas regiones del cerebro en desarrollo, afectando la neuroplasticidad y el establecimiento de circuitos asociados al aprendizaje y control emocional (Gunnar y Donzella, 2002).

Por ejemplo, los adultos que fueron sometidos a estrés tóxico intenso durante la infancia tienen una disminución del volumen del hipocampo (Treadway y otros, 2009; Lupien y otros, 2009). Niños sujetos a maltrato tienen una disminución de volumen y conexiones anormales en diversas áreas cerebrales vinculadas a la integración de las informaciones como al procesamiento social (Eluvathingal y otros, 2006). Por otro lado, otros núcleos arcaicos del cerebro como la amígdala, que responden instintivamente a amenazas y conductas de sobrevivencia básicas, tienen una tendencia a hipertrofiarse en niños con privaciones psicosociales tempranas. En otros casos se han observado respuestas funcionales de hiperactivación de la amígdala, reaccionando exageradamente de amenazas psicosociales (McCrary y otros, 2011).

De esta forma, diversos estresores severos como el maltrato o un traumatismo, mantenidos en el tiempo, van produciendo una desregulación del sistema neuroendócrino y del sistema nervioso vegetativo (Heim y otros, 2000). Estos efectos resultan en una alteración de neurodesarrollo, en una disminución significativa del volumen cerebral, en alteraciones funcionales asociadas a funciones del sistema límbico y la corteza cerebral, y en una inhibición de la neurogénesis. También existen evidencias de que la exposición del cerebro perinatal al estrés crónico puede tener consecuencias en la salud física y mental del individuo en la edad adulta, incluyendo un riesgo aumentado a enfermedades mentales (ansiedad, depresión), metabólicas (diabetes tipo 2) y cardiovasculares (McEwen, 2008).

Se han reconocido situaciones adversas que actúan como estresógenos en la infancia que constituyen factores de riesgo para la vida adulta (McCrary y Viding, 2015). Estos son: a) violencia doméstica, abuso físico, sexual o emocional; b) falta de cuidados y de estímulos correctos; c) abandono, separación o divorcio de los padres, y d) padres con enfermedad mental o con problemas de drogas o alcoholismo. A su vez, la acumulación de adversidades y situaciones traumáticas durante el desarrollo temprano se asocia con consecuencias a largo plazo en su

habilidad para pensar, aprender e interactuar con los demás. En términos estadísticos esto se traduce por mayor probabilidad de tener un pobre desempeño escolar, cometer faltas violentas o ir a prisión, desarrollar enfermedad cardiovascular, desarrollar diabetes tipo 2, tener conductas de alto riesgo incluyendo tabaquismo, alcoholismo y drogadicción (Barr, 2017).

**Efecto del contexto de la exclusión social y la pobreza.** El contexto de la pobreza y la exclusión social es reconocido como un factor generador de estrés y activación crónica del eje HHA (Farah y otros, 2006; Evans y Schamberg, 2009; Hackman y otros, 2010). Se estima que un número significativo de niños en países de bajos ingresos corren riesgo de no alcanzar un desarrollo físico, cognitivo y psicológico pleno por causa de la extrema pobreza. La acumulación de adversidades asociadas a la pobreza va a alterar entonces el desarrollo normal de la misma forma y posiblemente con los mismos mecanismos neuroendócrinos que intervienen en otras adversidades.

**Resiliencia.** Se debe destacar que a pesar de la vulnerabilidad del sistema nervioso a los efectos de la adversidad mediados por la activación del eje HHA, el cerebro humano está dotado de un alto poder de resiliencia (Beutel y otros, 2017). Es decir, hay individuos que tienen una constitución genética que los hace más o menos vulnerables a los efectos de la adversidad y a la inadaptación exitosa.

**Efecto transgeneracional.** A partir de investigaciones pioneras de Michael Meaney y Frances Champagne (2001) en roedores, hoy se considera que existen bases biológicas que podrían explicar cómo los efectos del estrés en etapas tempranas de la vida pueden marcar ciertos atributos cognitivos y de funcionamiento social en la descendencia.

**Aspectos éticos y responsabilidad de autoridades.** Los conocimientos científicos son frecuentemente objeto de polémicas sobre las cuestiones éticas que generan. El descubrimiento que las adversidades durante el desarrollo se asocian a vulnerabilidades psicofísicas del adulto puede ser usado como argumento para discriminar personas sobre la base de sus antecedentes de vida o su condición económica. Aunque la polémica está abierta en la sociedad, es claro que la realidad de un individuo no se puede reducir solamente a los eventos que condicionaron su desarrollo.

Sin embargo, el conocimiento científico sobre las adversidades en el desarrollo es perfectamente válido para mostrar tendencias que pueden ser significativas cuando se considera al conjunto de la población. La evidencia científica es de tal robustez y magnitud que debe generar responsabilidad en los gobiernos y organizaciones de la salud, de forma

de tomar medidas de protección al embarazo y la infancia, muchas más profundas y cuidadosas que las que se realizan en el presente. Asimismo, se debe tener en cuenta el impacto de la pobreza, la vivienda, la nutrición, los cuidados, la prevención de enfermedades e intoxicaciones sobre el neurodesarrollo temprano y su impacto subsecuente en la vida futura de los individuos. Este podría ser uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad moderna.

En buena medida, el futuro de la humanidad basado en prosperidad, cultura y armonía entre los seres humanos y el medioambiente depende hoy más que nunca del óptimo desarrollo del cerebro de los ciudadanos.

## **Conclusiones**

El conocimiento sobre los mecanismos íntimos que subyacen a la construcción del cerebro comprende la importancia de los cuidados durante la infancia para mejorar la salud, capital humano y bienestar a lo largo de toda la vida de cada niño. Hoy se sabe que las consecuencias de las experiencias y condiciones adversas durante la infancia son más importantes y significativas que lo que nadie podía haber imaginado. Desconocer o no actuar frente a esta evidencia sería una irresponsabilidad con impactos negativos a corto y largo plazo. Debido a los efectos transgeneracionales de la adversidad, se hacen necesarias políticas a largo plazo de protección durante el embarazo y la primera infancia, así como en la educación escolar y preescolar.

## Bibliografía

- BARR, D. A. (2017). «The Childhood Roots of Cardiovascular Disease Disparities», *Mayo Clinic Proceedings*, 92(9), 1415-21.
- BEUTEL, M. E., y otros (2017). «Childhood adversities and distress -The role of resilience in a representative sample», *Plos One*, 12(3), e0173826.
- BLACK, M. M. (2012). «Integrated strategies needed to prevent iron deficiency and to promote early child development», *Journal of Trace Elements in Medicine and Biology*, 26(2-3), 120-23.
- y otros (2017). «Early childhood development coming of age: science through the life course», *The Lancet*, 389(10064), 77-90.
- BOVE, M. I., y CERRUTI, F. (2011). *Encuesta nacional sobre estado nutricional, prácticas de alimentación y anemia en niños menores de dos años usuarios de servicios de salud de los subsectores público y privado del Uruguay*. Montevideo: MSP - MIDES - RUANDI - UNICEF.
- CHAMPAGNE, F., y MEANEY, M. J. (2001). «Like mother, like daughter: evidence for non-genomic transmission of parental behavior and stress responsivity», *Progress in Brain Research*, 133, 287-302.
- CURRIE, J., y WIDOM, C. S. (2010). «Long-term consequences of child abuse and neglect on adult economic well-being», *Child Maltreatment*, 15(2), 111-20.
- DE-REGIL, L. M., y otros (2011). «Intermittent iron supplementation for improving nutrition and development in children under 12 years of age», *Cochrane Database of Systematic Reviews*, (12), CD009085.
- EDELMAN, G. M. (1993). «Neural Darwinism: selection and reentrant signaling in higher brain function», *Neuron*, 10(2), 115-25.
- EILANDER, A., y otros (2009). «Multiple micronutrient supplementation for improving cognitive performance in children: systematic review of randomized controlled trials», *The American Journal of Clinical Nutrition*, 91(1), 115-30.
- ELLIS, B. J., y otros (2006). «The stress response systems: Universality and adaptive individual differences», *Developmental Review*, 26(2), 175-212.
- ELUVATHINGAL, T. J., y otros (2006). «Abnormal brain connectivity in children after early severe socioemotional deprivation: a diffusion tensor imaging study», *Pediatrics*, 117(6), 2093-2100.
- EVANS, G. W., y SCHAMBERG, M. A. (2009). «Childhood poverty, chronic stress, and adult working memory», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(16), 6545-49.
- FARAH, M. J., y otros (2006). «Childhood poverty: Specific associations with neurocognitive development», *Brain Research*, 1110(1), 166-74.
- FOX, S., LEVITT, P., y NELSON, C. A. (2010). «How the timing and quality of early experiences influence the development of brain architecture», *Child Development*, 81(1), 28-40.
- GEORGIEFF, M. K. (2011). «Long-term brain and behavioral consequences of early iron deficiency», *Nutrition Reviews*, 69, S43-S48.
- GILMORE, J. H., y otros (2006). «Fetal and neonatal brain development», *The American Journal of Psychiatry*, 163(12), 2046.
- y otros (2010). «Genetic and environmental contributions to neonatal brain structure: A twin study», *Human Brain Mapping*, 31(8), 1174-82.
- GUNNAR, M. R., y DONZELLA, B. (2002). Social regulation of the cortisol levels in early human development. *Psychoneuroendocrinology*, 27(1-2), 199-220.
- HACKMAN, D. A., FARAH, M. J., y MEANEY, M. J. (2010). «Socioeconomic status and the brain: mechanistic insights from human and animal research», *Nature Reviews Neuroscience*, 11(9), 651-59.
- HEIM, C., y otros (2000). «Pituitary-adrenal and autonomic responses to stress in women after sexual and physical abuse in childhood», *Journal of the American Medical Association*, 284(5), 592-97.
- ISAACS, E. B., y otros (2010). «Impact of breast milk on IQ, brain size and white matter development», *Pediatric Research*, 67(4), 357-62.
- y otros (2008). «The effect of early human diet on caudate volume and IQ», *Pediatric Research*, 63(3), 308-14.
- KRAMER, M. S., y otros (2008). «Breastfeeding and child cognitive development: new evidence from a large randomized trial», *Archives of General Psychiatry*, 65(5), 578-84.
- KUHL, P. K. (2004). «Early language acquisition: cracking the speech code», *Nature Reviews Neuroscience*, (5), 831-43.

- LOZOFF, B., y GEORGIEFF, M. K. (2006). «Iron deficiency and brain development», *Seminars in Pediatric Neurology*, 13(3), 158-65.
- LUPIEN, S. J., y otros (2009). «Effects of stress throughout the lifespan on the brain, behaviour and cognition», *Nature Reviews Neuroscience*, 10(6), 434-45.
- MCCANN, J. C., y AMES, B. N. (2007). «An overview of evidence for a causal relation between iron deficiency during development and deficits in cognitive or behavioral functioning», *The American Journal of Clinical Nutrition*, 85(4), 931-45.
- MCCRORY, E., y otros (2011). «The impact of childhood maltreatment: a review of neurobiological and genetic factors», *Frontiers in Psychiatry*, 2(48), 1-14.
- y VIDING, E. (2015). «The theory of latent vulnerability: reconceptualizing the link between childhood maltreatment and psychiatric disorder», *Development Psychopathology*, 27(2), 493-505.
- MC EWEN, B. S. (2008). «Understanding the potency of stressful early life experiences on brain and body function», *Metabolism: Clinical and Experimental*, 57(2), 11-15.
- MULDER, E. J., y otros (2002). «Prenatal maternal stress: effects on pregnancy and the (unborn) child», *Early Human Development*, 70(1-2), 3-14.
- RICHTER, L. M., y otros (2017). «Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development», *The Lancet*, 389(10064), 103-18.
- ROCHAT, T. J., y otros (2016). «Exclusive breastfeeding and cognition, executive function and behavioural disorders in primary school-aged children in rural South Africa: a cohort analysis», *Plos Medicine*, 13, 1-51.
- SACHDEV, H., GERA, T., y NESTEL, P. (2005). «Effect of iron supplementation on mental and motor development in children: systematic review of randomised controlled trials», *Public Health Nutrition*, 8(2), 117-32.
- SUR, M., y RUBENSTEIN, J. L. (2005). «Patterning and plasticity of the cerebral cortex», *Science*, 310(5749), 805-10.
- TOTTENHAM, N., y otros (2011). «Elevated amygdala response to faces following early deprivation», *Developmental Science*, 14(2), 190-204.
- TREADWAY, M. T., y otros (2009). «Early adverse events, HPA activity and rostral anterior cingulate volume in MDD», *Plos One*, 4(3), e4887.
- VICTORA, C. G., y otros (2015). «Association between breastfeeding and intelligence, educational attainment, and income at 30 years of age: a prospective birth cohort study from Brazil», *The Lancet: Global Health*, 3(4), e199-205.



**Rafael Pérez-Escamilla** es profesor en Salud Pública, director de la Oficina de Práctica en Salud Pública y director de la Concentración de Salud Global en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Yale. Ha publicado más de 220 artículos científicos, dos libros y una gran cantidad de capítulos de libros e informes técnicos en las áreas de lactancia materna, alimentación infantil perceptiva, desarrollo infantil temprano y seguridad alimentaria en el contexto de la doble carga de la desnutrición. Ha sido asesor científico de UNICEF, la Organización Mundial de la Salud, la FAO y el Banco Mundial.

**Sofía Segura-Pérez** es directora asociada del Área de Nutrición Comunitaria en el Concilio Hispano de la Salud en Hartford, Connecticut, Estados Unidos. Tiene una Maestría en Nutrición y es una dietista registrada. Ha diseñado estudios y dirigido la implementación y evaluación de programas en las áreas de seguridad alimentaria del hogar y alimentación materno-infantil. Ha publicado 42 artículos científicos y ha sido consultora de la Organización Panamericana de la Salud en el área de alimentación infantil perceptiva.

# La alimentación perceptiva en el contexto del marco mundial del cuidado cariñoso y sensible durante la primera infancia

Rafael Pérez-Escamilla, Sofía Segura-Pérez

## Resumen

*La gestación y la infancia temprana son periodos sumamente importantes para el desarrollo físico, psicológico, social, emocional, de comportamientos y cognitivo del ser humano. La crianza cariñosa y sensitiva a las necesidades de los niños en la primera infancia es fundamental para su desarrollo. Esta forma de crianza ha sido conceptualizada como una flor con cinco pétalos representando acceso universal a: atención de la salud; buena nutrición; cuidados amorosos y perceptivos; seguridad y protección social; y estimulación y aprendizaje temprano. Dentro del área de nutrición se ha puesto poca atención a la alimentación perceptiva definida como un proceso recíproco en el que los padres o cuidadores prestan atención a las señales de hambre y saciedad del niño, respondiendo de una manera amorosa y apropiada para la edad y la etapa de desarrollo del niño. En países de altos ingresos, la alimentación perceptiva ha disminuido el riesgo de obesidad y en países de bajos y medianos ingresos ha disminuido el riesgo de desnutrición en la infancia temprana. En ambos contextos la alimentación perceptiva ha mejorado la alimentación en los niños. Se necesita hacer más investigación para comprender cómo implementar con éxito la alimentación perceptiva en países de bajos y medianos ingresos.*



# 1. Introducción

Los primeros mil días, es decir el periodo que abarca desde la concepción hasta los dos años de vida (Thurow, 2016), es un periodo sumamente importante para promover el crecimiento y desarrollo óptimo del niño (Black y otros, 2017). Desgraciadamente, la malnutrición y el retraso en el desarrollo en niños pequeños continúa siendo un problema mundial. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, 155 millones de niños menores de 5 años de edad presentan desnutrición crónica, 52 millones sufren de emaciación o desnutrición aguda y otros 41 millones tienen sobrepeso u obesidad (Organización Mundial de la Salud, 2018). En los países de bajos y medianos ingresos, se estima que el 43 % de los niños menores de 5 años tienen un alto riesgo de sufrir un retraso en su desarrollo debido a la desnutrición crónica y pobreza extrema en que viven (Lu y otros, 2016). A la vez, en estos mismos países el sobrepeso y la obesidad temprana han ido en aumento (Abdullah, 2015).

Las causas de la malnutrición son múltiples por lo que se recomienda atacarlas utilizando un marco socioecológico que incluya acciones en diferentes niveles para mejorar la nutrición y la salud. Estos esfuerzos deben de incluir programas específicos de nutrición, tales como el apoyo y promoción a la lactancia materna, y programas específicos de salud, como son las vacunas para prevenir enfermedades infecciosas. Al mismo tiempo las estrategias para atacar la malnutrición deben dar el acceso a programas sensibles a los determinantes sociales de la salud, es decir aquellos programas que indirectamente van a mejorar la nutrición a través de proteger la seguridad alimentaria en el hogar y el acceso universal al cuidado de la salud, vivienda, agua potable y entornos higiénicos (Black y otros, 2013). Un ejemplo de este tipo de programa son las transferencias monetarias condicionadas, muy populares en los países de América Latina, que han impactado positivamente la salud, la nutrición y el desarrollo infantil temprano en familias viviendo en condiciones de mucha pobreza (Segura-Pérez y otros, 2016). A la vez que mejoran la economía del hogar, estos programas también aumentan el acceso a la salud y a la educación formal de los miembros de la familia creando las condiciones para mejorar la nutrición y salud materno-infantil, y el desarrollo infantil temprano, tomando en cuenta los distintos contextos de gobernanza, políticas sociales, económicas y del medioambiente en que funcionan (figura 1).

Figura 1. Marco conceptual explicando cómo los programas de transferencias de ingresos condicionados pueden mejorar la salud, nutrición y desarrollo de los niños pequeños viviendo en familias pobres. Figura original elaborada por los autores.



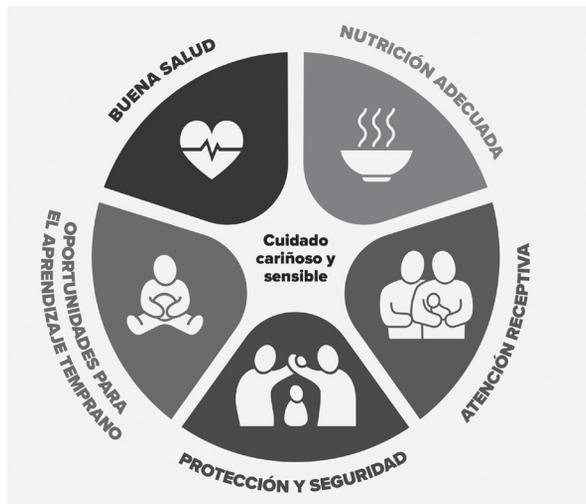
Evidencia obtenida de Segura-Pérez y otros (2016); Black y otros (2017); Britto y otros (2017) y Richter y otros (2017).

La evidencia científica proveniente del área de desarrollo humano también muestra que para lograr el crecimiento y desarrollo completo del niño, además de la buena nutrición, se requiere que el ser humano crezca y se desarrolle durante la primera infancia en medioambientes seguros, higiénicos, estimulantes para la exploración y el aprendizaje, y rodeado de cariño (Black y otros, 2017). La serie *The Lancet* de desarrollo infantil temprano, de 2017, presenta los avances de la neurociencia en el área del desarrollo del cerebro identificando al periodo de la concepción hasta los primeros cinco años de vida como sumamente crucial para el desarrollo social, psicoemocional, de comportamiento y cognitivo del niño (Black y otros, 2017). Desde los primeros días después de la concepción, las células del cerebro o neuronas empiezan a formarse; hacia las cuatro semanas de gestación estas se empiezan a multiplicar a una velocidad de 250.000 neuronas por minuto, y al nacer el niño ya cuenta con 100 billones de neuronas cerebrales. Las conexiones sinápticas se empiezan a establecer desde el último trimestre de embarazo. Estas le permiten al bebé comenzar a desarrollar sus sentidos, sentimientos y comportamientos aun antes de nacer, y continuar el desarrollo de sus habilidades motoras, de lenguaje y cognitivas después de su nacimiento, influenciadas fuertemente por las interacciones del bebé con las experiencias y el medioambiente que lo rodean. Las experiencias durante la

infancia temprana son sumamente importantes para la formación y el fortalecimiento de las sinapsis, que en esta etapa de la vida se generan a una velocidad de 1000 sinapsis por segundo. Aunque las sinapsis se siguen desarrollando a través de experiencias durante toda la vida, pasada la primera infancia nunca más se van a desarrollar con esta sorprendente velocidad (Black y otros, 2015; 2017). La evidencia presentada en la serie *The Lancet* de desarrollo infantil temprano (2017) apoya fuertemente el argumento de que los países inviertan en el desarrollo infantil temprano y lo pongan como una prioridad para alcanzar el desarrollo económico de los países al lograr que sus ciudadanos obtengan su potencial máximo de crecimiento y productividad, de ahí la importancia de implementar estos programas a gran escala (Britto y otros, 2017; Richter y otros, 2017).

Para facilitar que los países puedan implementar sus objetivos de desarrollo infantil, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud lanzaron el *Marco para el cuidado cariñoso y sensible* del niño en la Asamblea Mundial de la Salud de 2018. Este marco se basa en conceptualizar el cuidado sensible y cariñoso como una flor compuesta por los siguientes cinco pétalos: a) acceso a la salud, b) nutrición adecuada, c) crianza perceptiva o cariñosa, d) estimulación temprana y educación inicial, e) seguridad y protección social. El cuidado sensible y cariñoso requiere que los padres o cuidadores presten atención, entiendan y respondan a las señales de los niños de una manera cariñosa y oportuna de acuerdo a la etapa de desarrollo del niño (Organización Mundial de la Salud y otros, 2018).

Figura 2. Marco de UNICEF/OMS para el cuidado cariñoso y sensible en la primera infancia.



Fuente: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272605/WHO-FWC-MCA-18.02-spa.pdf>.

Todos los pétalos o componentes del cuidado cariñoso y sensible deben ser ofrecidos simultáneamente para que los niños crezcan y se desarrollen adecuadamente. Dos componentes importantes de este marco son: una nutrición adecuada y la crianza cariñosa o perceptiva. La alimentación perceptiva es un componente muy importante del cuidado cariñoso y sensible de los niños, ya que une los elementos de la nutrición con la crianza cariñosa y perceptiva. Por lo tanto, el propósito de este capítulo es describir cómo la crianza perceptiva aplicada a la alimentación infantil puede ayudar a la prevención de la malnutrición y a mejorar el desarrollo infantil. En la primera sección se cubren los tipos de crianza y la alimentación perceptiva en el contexto de la prevención del sobrepeso y obesidad infantil, y en la segunda sección se hace en relación con la desnutrición infantil. En ambas secciones se presenta la evidencia científica existente de la efectividad de la alimentación perceptiva para mejorar la nutrición y el desarrollo del niño.

## **2. Estilos de crianza y la alimentación infantil**

En los primeros años de vida los niños dependen totalmente de sus padres o cuidadores para satisfacer sus necesidades, incluyendo la de ser alimentados. Durante esta etapa los niños se comunican a través de señales verbales y no verbales, y la atención que los padres o cuidadores presten a estas señales, así como la respuesta que den, va a influenciar la relación que se establece entre ellos y también la respuesta de los niños a los alimentos ofrecidos. Existen cuatro estilos de crianza que se han relacionado con los comportamientos de alimentación de los padres o cuidadores (Hughes y otros, 2005; Ventura y Birch, 2008).

1) Los padres o cuidadores autoritarios y democráticos están involucrados, prestan atención a las señales de saciedad y hambre del niño, lo hacen de manera cariñosa, pero al mismo tiempo le establecen una estructura con expectativas claras para las comidas y meriendas. Consistente con el ambiente placentero en las comidas los niños aprenden que sus necesidades de hambre y saciedad van a ser respondidas, y esto les ayuda a regular su apetito y a desarrollar buenos hábitos alimentarios.

2) Los padres autoritarios y controladores imponen sus decisiones sobre lo que los hijos deben comer sin prestar atención a las señales de apetito o saciedad del niño. Estos padres usan estrategias que no son perceptivas, que pueden ir desde forzar al niño a terminarse la comida hasta limitar la cantidad que comen. Como resultado el niño se siente estresado a la hora de comer y tienden a responder rechazando los alimentos o a comer sin hambre.

3) Los padres no involucrados o negligentes no establecen una estructura de horarios de comida y no prestan atención al tipo y cantidad de alimento que le dan al niño. Además, son indiferentes a él durante la hora de las comidas, no le hablan y no verifican que esté comiendo bien, creando un ambiente negativo o indiferente. Los niños deciden cuándo alimentarse y la cantidad de comida; la hora de comer no es un tiempo placentero, y el niño come porque la comida está ahí y no necesariamente porque tenga hambre.

4) Los padres indulgentes son cariñosos y están involucrados con el niño, pero no le proporcionan estructura a los tiempos de comida y suelen usar los alimentos para premiar, calmar o controlar su comportamiento. Los niños son los que deciden cuándo y cuánto comer, por lo tanto, tienden a consumir muchos alimentos altos en sal y en azúcar adicionada, y pocas frutas y vegetales.

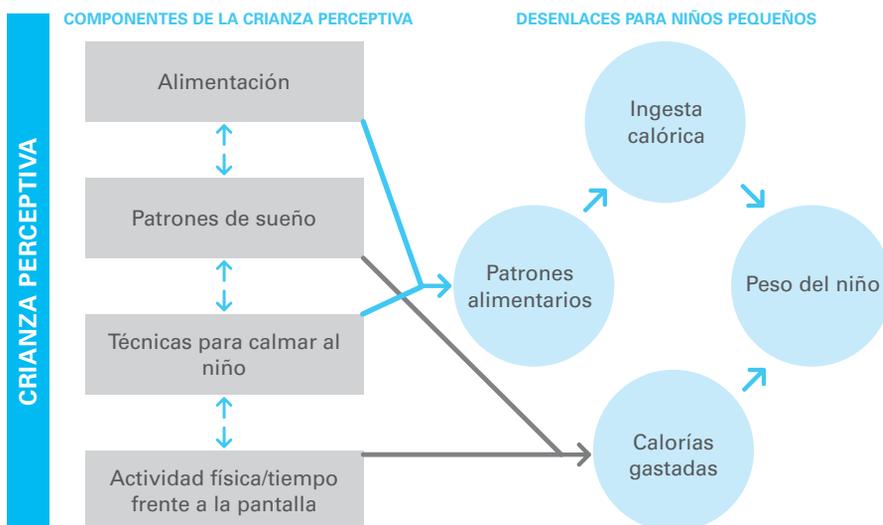
El estilo de padres autoritarios y controladores ha sido asociado más frecuentemente con sobrepeso en niños pequeños (Hurley y otros, 2011; Kakinami y otros, 2015; Melis Yavuz y Selcuk, 2018). En un estudio transversal en Australia con madres y niños de 1 a 5 años de edad se encontró que presionar al niño a comer se asoció con un mayor rechazo a los alimentos ofrecidos. Por otra parte, se encontró que la restricción de alimentos estuvo asociada con una mayor probabilidad de comer por emociones entre los niños (Jani y otros, 2015). Tener un padre indulgente también ha sido asociado con un mayor sobrepeso y obesidad infantil (Hughes y otros, 2008; 2011; Hennessy y otros, 2010). El estilo de padres autoritarios y democráticos se ha asociado consistentemente con prácticas de alimentación infantil más saludables (Sleddens y otros, 2011; Sokol y otros, 2017; Vollmer y Mobley, 2013; Podlesak y otros, 2017). En general, los padres o cuidadores que usan el estilo de crianza autoritario democrático entran dentro del marco de ser padres o cuidadores perceptivos, lo cual significa que responden prontamente a las señales verbales y no verbales de una manera apropiada al desarrollo del niño, lo que ayuda a establecer un flujo de comunicación entre ellos que le dan la seguridad al niño para su desarrollo social, cognoscitivo, de lenguaje y el desarrollo de sus habilidades motoras (Black y Aboud, 2011). Sin embargo, la evidencia aún es limitada por lo que se necesitan más estudios que analicen de una manera más profunda e integrada cómo influyen los estilos de crianza de los padres o cuidadores en determinar los comportamientos de alimentación del niño en función de otros factores como lo son el temperamento del niño, el sexo del niño, el ambiente familiar, la salud mental de los padres y cuidadores, y los hábitos alimentarios de los padres y cuidadores (Gross y otros, 2010; Bergmeier y otros, 2014; Elias y otros, 2016; McNally y otros, 2016).

### 3. La alimentación perceptiva

La alimentación perceptiva es un componente sumamente importante de la crianza cariñosa y sensitiva. Esta se define como un proceso recíproco en el que los padres o cuidadores prestan atención a las señales de hambre y saciedad del niño, respondiendo de una manera amorosa y apropiada para la edad y la etapa de desarrollo del niño (Black y Aboud, 2011). Este proceso se fundamenta en cuatro pasos: 1) Los padres o cuidadores crean rutinas, establecen la estructura y sus expectativas en un ambiente que promueve la interacción con el niño. 2) El niño comunica sus necesidades con comunicaciones verbales y no verbales a la persona que lo cuida. 3) Los padres o cuidadores responden de manera rápida a las necesidades del niño de una manera cariñosa, apropiada para su edad y desarrollo. 4) El niño se siente confiado porque sus necesidades son entendidas y satisfechas (Black y Aboud, 2011).

El uso de la alimentación perceptiva como parte integral de una crianza perceptiva está íntimamente relacionada con las técnicas de calmar o tranquilizar al niño, el sueño, el juego y la actividad física, todos estos componentes que de una manera u otra afectan la ingesta y el gasto calórico diario que va afectar el peso del niño, y por lo tanto su estado nutricional (figura 3).

Figura 3. Elementos claves de la alimentación perceptiva en el contexto de la crianza cariñosa y sensitiva a las necesidades del niño.



Fuente: Pérez-Escamilla, R., Segura-Pérez, S., y Lott, M. (2017). Feeding Guidelines for Infants and Young Toddlers: A Responsive Parenting Approach. Durham, NC: Healthy Eating Research. Disponible en: <http://healthyeatingresearch.org>.

### **3.1 Crianza perceptiva, alimentación perceptiva y prevención de obesidad infantil**

Existe buena evidencia de que la alimentación perceptiva ayuda a prevenir la obesidad en niños pequeños. En una revisión de la literatura de 31 estudios mayormente transversales con niños menores de 5 años viviendo en países de altos ingresos se encontró que 24 de los estudios reportaron asociaciones significativas entre el sobrepeso-obesidad del niño y la falta de uso de estrategias de alimentación perceptiva entre los padres o cuidadores (Hurley y otros, 2011). En otra revisión de la literatura de 27 intervenciones para prevenir el sobrepeso u obesidad infantil entre niños de 2 años o menos se concluyó que las intervenciones que tenían componentes de educación en nutrición y alimentación perceptiva tuvieron mejorías en los comportamientos de las prácticas de alimentación infantil (Redsell y otros, 2016).

Recientemente se publicaron en Estados Unidos las primeras guías comprensivas de alimentación infantil perceptiva para niños de 0 a 24 meses. Estas guías se desarrollaron basadas en la revisión de la evidencia científica para la prevención del sobrepeso y la obesidad infantil usando un marco de crianza perceptiva. Y también se basaron fuertemente en cinco estudios aleatorios controlados llevados a cabo en Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia (Pérez-Escamilla y otros, 2017). Cuatro de estos estudios encontraron impactos en la prevención de la ganancia excesiva de peso durante la infancia temprana y todos encontraron mejoras en diversos aspectos de la crianza perceptiva incluyendo alimentación, sueño, manera de consolar al niño y actividad física. Cada uno de estos estudios se resume a continuación.

En un estudio realizado en Pensilvania llamado SLIMTIME (Sleeping and Intake Methods Taught to Infants and Mothers Early in Life) se asignaron al azar a madres primerizas lactantes y sus bebés saludables nacidos a término a una de tres intervenciones para mejorar conductas de la crianza perceptiva y prevenir la ganancia excesiva de peso durante el primer año de vida. Las intervenciones consistieron en: a) enseñar a las madres el uso de la alimentación perceptiva para la introducción de alimentos sólidos; b) enseñar a las madres el uso de técnicas perceptivas para calmar y dormir al niño; c) recibir ambas intervenciones. El grupo de control no recibió ninguna de las intervenciones.

Las intervenciones fueron impartidas por enfermeras, con visitas domiciliarias entre dos y tres semanas después del parto y al momento de la introducción de los alimentos complementarios, por lo general entre los 4 y 6 meses después del nacimiento. Con este estudio se evidenció

un peso más saludable al año de edad del niño entre las participantes que recibieron ambas intervenciones (alimentación y sueño) y mejores conductas de sueño entre los niños que tuvieron la intervención de sueño y fueron alimentados predominantemente con leche materna (Paul y otros, 2011).

El estudio SLIMTIME sirvió como base para un estudio posterior llamado INSIGHT (Intervention Nurses Starting Infants Growing Healthy Trajectories), cuyo objetivo fue el de evaluar el impacto de una intervención de crianza perceptiva sobre la ganancia de peso del recién nacido entre el nacimiento y 28 semanas después del parto, y durante los primeros tres años después del nacimiento. Las madres primerizas y sus hijos fueron asignadas aleatoriamente al grupo de crianza perceptiva en el cual se les entrenó en lo siguiente: a) la alimentación perceptiva; señales de hambre y saciedad, tamaño de las porciones apropiadas para la edad, evitar el uso de alimentos como recompensa o castigo, exposición repetida a alimentos saludables, el cuidador como ejemplo de alimentación saludable, establecer rutinas de alimentación; b) higiene del sueño, mayor duración del sueño y evitar alimentar para dormir; c) juego social activo apropiado al desarrollo, desde el tiempo que el bebé está «boca abajo» hasta el juego al aire libre, limitando el tiempo frente a la pantalla; d) regulación emocional, no ofrecer comida como respuesta automática para tranquilizar a un bebé intranquilo y educación en el crecimiento saludable del bebé. Las enfermeras realizaron visitas domiciliarias entre los 3 y 4 meses, y a las 16, 28 y 40 semanas después del parto, y los participantes asistieron a una visita anual en el hospital comenzando el primer, segundo y tercer año de edad (Paul y otros, 2014). La intervención se asoció con una ganancia de peso menos rápida durante los primeros 6 meses de vida del niño, con menores niveles de sobrepeso al año de edad (Savage y otros, 2016), y con patrones alimentarios más saludables, ya que los niños que recibieron la intervención tuvieron una menor probabilidad de estar recibiendo fórmula con poca variedad de alimentos o con alimentos de alta densidad calórica (Hohman y otros, 2017). Las intervenciones con el componente de alimentación perceptiva se asociaron con mejores comportamientos de alimentación perceptiva maternos incluyendo seguir rutinas de alimentación, no dejar al niño dormir con el biberón, y entre los 4 y 8 meses con menor presión para terminarse los alimentos o la fórmula del biberón, y una menor probabilidad de usar los alimentos para calmar o tranquilizar al niño (Savage y otros, 2018).

Healthy Beginnings, un estudio aleatorio llevado a cabo en Sídney, Australia, con madres primerizas de bajos recursos económicos, consistió en una intervención que se enfocó en dar apoyo con la lactancia materna, educar sobre las prácticas de alimentación complementaria y percepti-

va, y la actividad física, así como en reducir el tiempo de televisión y la promoción de las comidas, y otras actividades en familia. Las familias en el grupo de intervención recibieron ocho visitas domiciliarias —una visita inicial durante el embarazo y siete entre 1 y 24 meses después del parto— realizadas por enfermeras comunitarias. La intervención resultó en mejores hábitos alimentarios de los niños, ya que, comparados al grupo de control, comieron más vegetales, tuvieron una posibilidad menor de comer frente a la televisión y pasaron menos tiempo frente a esta, y tuvieron niveles más bajos de sobrepeso y obesidad infantil a los 2 años de edad (Wen y otros, 2012).

En otro estudio aleatorio australiano llamado Nourish se asignaron al azar a madres primerizas a un grupo de intervención que recibió educación en crianza perceptiva para prevenir la obesidad infantil. La intervención consistió en 12 clases grupales impartidas en el hospital por un doctor y una dietista, entre los 4 y 17 meses posparto. A los 14 meses posparto las madres del grupo de control tuvieron mayor probabilidad de ofrecer los alimentos como premio mientras que las madres de la intervención tuvieron comportamientos de alimentación menos controladores y mejores prácticas de alimentación para aumentar la aceptación de los alimentos por los niños. Los niños del grupo de control tuvieron mayores niveles de sobrepeso u obesidad comparados con el grupo de intervención (Daniels y otros, 2012). En un seguimiento de este estudio realizado a los 5 años de vida del niño se continuaron encontrando mejores prácticas de alimentación perceptiva entre las madres del grupo de intervención, especialmente aquellas relacionadas sobre sus comportamientos de respuesta cuando el niño rechazaba los alimentos ofrecidos. Los niños de la intervención continuaron la tendencia a tener un menor índice de masa corporal (IMC) a los 5 años de vida que el grupo de control, aunque a esta edad la diferencia fue solo marginalmente significativa (Daniels y otros, 2015).

Finalmente, un estudio experimental efectuado en Nueva Zelanda llamado Prevención de obesidad infantil (POI) consistió en ocho contactos educativos con madres de niñas y niños pequeños centrados en la alimentación infantil incluyendo la lactancia, la alimentación perceptiva, la actividad física y la higiene del sueño. El tema de la lactancia materna fue abordado antes del nacimiento y una semana después del parto; el sueño se abordó antes del nacimiento (sesión grupal) y a las 3 semanas posparto; la alimentación del niño fue el enfoque de tres sesiones individuales a los 4, 7 y 13 meses posparto, seguidas de una sesión grupal a los 18 meses posparto; la actividad física se enseñó a los 3, 9 y 18 meses posparto. La intervención POI no tuvo impacto en la ingesta de alimentos o nutrimentos o patrones de sueño, pero sí en reducir la presión al niño

Tabla 1. Estudios de la crianza y alimentación perceptiva para prevenir el sobrepeso y la obesidad infantil

Estudio	Diseño del estudio	Intervención
<b>Paul y otros (2011)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sleeping and Intake Methods Taught to Infants and Mothers Early in Life (SLIMTIME)</li> <li>• Pensilvania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño aleatorio factorial 2 x 2.</li> <li>• 160 lactantes sanos, únicos, nacidos a término; mujeres de habla inglesa, sanas, primigestas con alto nivel educativo y con la intención de amamantar a sus hijos.</li> <li>• Dos visitas a domicilio realizadas por enfermeras entrenadas a las 2-3 semanas y a los 4-6 meses posparto, evaluación en la clínica al año de edad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calmar/mejorar sueño: Se enseñaron estrategias para calmar y tranquilizar a los niños y para mejorar las conductas del sueño.</li> <li>• Introducción de sólidos: Se enseñaron las señales de hambre y saciedad, la introducción de sólidos de los 4-6 meses posparto y la exposición repetida a los vegetales.</li> </ul>
<b>Savage y otros (2016); Paul y otros (2014)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Intervention Nurses Start Infants Growing on Healthy Trajectories (INSIGHT)</li> <li>• Pensilvania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio aleatorio con 2 grupos en paralelo.</li> <li>• 291 mujeres de habla inglesa, sanas, primigestas; bebé único, sano, a término.</li> <li>• Visitas domiciliarias a las 2 semanas posparto, seguido de cuatro visitas a domicilio a las 3, 16, 28 y 40 semanas posparto y al año de edad en la clínica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se enseñó a los padres: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocer señales de hambre y saciedad.</li> <li>-Alimentar con porciones de tamaño adecuado.</li> <li>-Exposición repetida para promover aceptación de alimentos y cómo interpretar el crecimiento del bebé.</li> <li>-Juego activo.</li> <li>-Sueño del bebé.</li> <li>-Técnicas para calmarlo impartidas por enfermeras en visitas a domicilio.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Daniels y otros (2015); Daniels y otros (2012)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nourish</li> <li>• Australia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensayo controlado aleatorio de dos grupos en paralelo.</li> <li>• 698 mujeres de habla inglesa adultas primíparas; bebés sanos nacidos a término.</li> <li>• Reclutadas en siete salas de maternidades ubicadas en dos ciudades.</li> <li>• Aleatorizados a los 4 meses posparto.</li> <li>• Recopilación de datos a los 4 meses, 14 meses, 2 años, 3,5 y 5 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de orientación anticipada; dos módulos con seis sesiones grupales; cada módulo impartido durante 12 semanas (4 a 7 meses y 13 a 16 meses de edad).</li> <li>• Temas de la sesión: Mayor exposición a alimentos saludables y menor exposición a alimentos poco/no saludables; alimentación perceptiva; crianza positiva.</li> <li>• Impartido por nutricionista y psicólogo/a.</li> </ul>
<b>Wen y otros (2012)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Healthy Beginnings</li> <li>• Australia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensayo controlado aleatorio de dos grupos en paralelo.</li> <li>• 667 madres primíparas de habla inglesa en desventaja socioeconómica; por lo menos 16 años de edad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocho visitas de enfermeras a domicilio, una prenatal y siete posnatales entre 1 y 24 meses posparto.</li> <li>• Intervención promovida: lactancia materna, retraso en la introducción de sólidos hasta los 6 meses, alimentación perceptiva, nutrición infantil y juego activo, apoyo social, nutrición familiar y actividad física.</li> </ul>
<b>Fangupo y otros (2015)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevention of Overweight in Infancy (POI)</li> <li>• Nueva Zelanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño factorial 2 x 2.</li> <li>• 802 mujeres embarazadas de habla inglesa o te reo Māori, ≥ 16 años de edad, recién nacido sano.</li> <li>• La recopilación de datos tuvo lugar al inicio del estudio (embarazo tardío), a los 18 meses y 2 años de edad.</li> <li>• La ingesta alimentaria evaluada utilizando una herramienta de consumo de frecuencia alimentaria semicuantitativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentos, actividad física y lactancia materna (FAB, por sus siglas en inglés): Ocho contactos adicionales con los padres para educación y apoyo sobre lactancia materna, educación sobre alimentos y actividades en diferentes puntos durante los primeros 18 meses posparto.</li> <li>• Personal de investigación capacitado impartió la intervención como educación individual; última sesión en grupo.</li> <li>• Dormir: Dos contactos adicionales con los padres: una visita prenatal y una visita domiciliaria individual a las 3 semanas de edad.</li> </ul>

Mediciones	Resultados	Conclusiones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peso para la talla al año de edad.</li> <li>• Conductas de alimentación perceptiva.</li> <li>• Conductas de sueño y para calmar al niño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exposición a las dos intervenciones disminuyó los percentiles de peso para la talla al año de edad.</li> <li>• Intervención calmar/mejorar sueño aumentó la duración del sueño y disminuyó la alimentación nocturna en bebés alimentados al seno materno.</li> <li>• La intervención de sólidos aumentó la aceptación de vegetales y redujo la introducción de sólidos antes de los 4 meses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La intervención mejoró el peso al año de edad y las conductas de sueño y alimentación en los bebés alimentados principalmente al seno materno.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peso y ganancia de peso del lactante.</li> <li>• Modo de alimentar al lactante.</li> <li>• Conductas de sueño y de alimentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La intervención llevó a disminuir la ganancia de peso durante los primeros 6 meses y disminuir el sobrepeso al año de edad.</li> <li>• La intervención mejoró el sueño y las conductas de alimentación perceptiva, incluyendo menos alimentación inmediatamente antes de acostarse, capacidad de tranquilizarse el niño antes de dormir y una mayor duración del sueño nocturno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La intervención resultó en un peso más saludable al año; mejor sueño y conductas de alimentación perceptiva.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peso del niño.</li> <li>• Prácticas de alimentación del niño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al año de edad se observó una disminución del puntaje del índice de masa corporal (IMC). A los 5 años, esta disminución no fue estadísticamente significativa.</li> <li>• La intervención llevó a comportamientos parentales más perceptivos tales como: un horario de alimentación predecible, interpretación de las señales de saciedad, exposición repetida a alimentos saludables, menos presión por comer, menor uso de comida como recompensa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La intervención llevó a una respuesta materna más perceptiva, que mejoró las prácticas alimentarias con los niños, las cuales se mantuvieron hasta los 5 años de edad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMC a los 24 meses.</li> <li>• Conductas de alimentación materna e infantil.</li> <li>• Actividad física y tiempo frente a la pantalla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niño: La intervención llevó a un menor IMC a los 24 meses; mayor ingesta de vegetales; menor uso de alimentos como recompensa; comieron menos frente a la televisión y vieron menos televisión.</li> <li>• Madre: Mayor probabilidad que coma más de dos porciones diarias de vegetales y que sea más activa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención eficaz en la prevención de obesidad infantil a los 2 años, mejoró la ingesta de vegetales de los niños y las madres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamiento alimentario a los 2 años de edad.</li> <li>• Prácticas de alimentación de los padres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin impacto significativo en el peso.</li> <li>• Sin impacto significativo en la ingesta de grupos de alimentos.</li> <li>• Sin diferencias significativas en la cantidad de alimentos consumidos y la ingesta de nutrientes entre los grupos que recibieron FAB.</li> <li>• Sin diferencias significativas en las conductas alimentarias a los 24 meses.</li> <li>• A los 18 meses, los niños que recibieron FAB tuvieron mayor control sobre la alimentación y fueron presionados menos para comer.</li> <li>• A los 24 meses, FAB llevó a un mayor estímulo para consumir más alimentos ricos en nutrientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A los 2 años de edad, no se tuvo impacto en la alimentación, consumo de nutrientes y energía, ni en comportamiento alimentario ni en peso. Sin embargo, FAB tuvo un impacto positivo en algunas prácticas de alimentación perceptiva tales como menor presión para comer y mayor autocontrol alimentario a los 18 y 24 meses de edad.</li> </ul>

para comer por parte de la madre y un aumento de autocontrol para alimentarse a los 18 meses de edad (Fangupo y otros, 2015).

En resumen, los cinco estudios aleatorios que utilizaron la alimentación perceptiva y fueron descritos en esta sección encontraron impactos positivos sobre comportamientos de alimentación perceptiva, cuatro de ellos sobre el peso del niño y la mayoría de ellos también sobre prácticas de alimentación infantil más saludables. Es por esto que en el contexto de la prevención de la obesidad infantil temprana es importante poner atención no solo a los alimentos que se ofrecen, sino también a las interacciones que ocurren entre el niño y sus padres o cuidadores al ser alimentados y el medioambiente en que estos alimentos son ofrecidos.

La alimentación perceptiva es un componente de la crianza perceptiva que es clave para promover conductas sanas de la alimentación y prevenir la obesidad desde la primera infancia. No obstante, es importante reconocer que la evidencia presentada en esta sección proviene de países de altos ingresos, por lo que es importante que se realicen estudios en países de bajos y medianos ingresos que estudien el impacto de la alimentación perceptiva como una herramienta de prevención de la obesidad.

### **3.2 Alimentación perceptiva y desnutrición en países de bajos y medianos ingresos**

Las prácticas inadecuadas de alimentación infantil también han sido asociadas con la desnutrición infantil, y el uso de la crianza perceptiva en el área de alimentación también se ha usado como una herramienta para mejorar la desnutrición infantil, que es aún muy prevalente en países de bajos y medianos ingresos (tabla 2). En una revisión de 21 estudios llevados a cabo en países de bajos y medianos ingresos se examinó el impacto de la alimentación perceptiva sobre la desnutrición de niños menores de 36 meses. Todos los estudios observacionales en esta revisión (n=6) encontraron asociaciones positivas entre comportamientos de crianza perceptiva materna tales como alimentación activa, incluyendo estimular positivamente al niño para comer y la verbalización, con una respuesta positiva del niño a aceptar comer. Sin embargo, solo cuatro estudios mostraron asociaciones positivas entre los comportamientos de alimentación perceptiva de la madre e indicadores de crecimiento del niño. Una limitante en la interpretación de estos resultados es que los estudios son difíciles de comparar, ya que usaron definiciones e indicadores muy diferentes para medir la alimentación perceptiva. No obstante, es importante recalcar que todos los estudios observacionales

encontraron al menos una asociación positiva entre un comportamiento materno perceptivo y una respuesta positiva del niño hacia la alimentación. Es por esto que los autores de esta revisión concluyeron que los comportamientos maternos perceptivos pueden mejorar el estado nutricional de los niños. Todos los estudios experimentales incluidos en esta revisión (n=7) encontraron asociaciones positivas entre aspectos de la alimentación perceptiva y el crecimiento del niño. Por lo que es de esperarse, estos estudios encontraron mejorías en la ingesta de nutrientes importantes (n=3) y en los comportamientos maternos perceptivos (n=2). Sin embargo, los autores reconocen que en la mayoría de estas intervenciones la alimentación perceptiva fue solo un aspecto incluido como parte de otros componentes tales como frecuencia y tipo de alimentación complementaria adecuada, por lo que es difícil separar el impacto independiente de la alimentación perceptiva sobre el crecimiento infantil (Bentley y otros, 2011).

El único estudio experimental que fue diseñado para medir el efecto independiente de la alimentación perceptiva se realizó en Bangladesh con madres de niños de 8 a 20 meses de edad poniendo énfasis en dejar que el niño se autoalimente, no obligarlo a comer e interactuar cariñosamente durante el episodio de alimentación. En este estudio no se encontraron diferencias en el crecimiento, pero sí en el aumento de la verbalización materna durante los episodios de alimentación y en los episodios en que el niño pudo autoalimentarse. Los autores concluyeron que la alimentación perceptiva, específicamente el aumento de la interacción verbal entre madre e hijo, parece estar asociada a una mayor aceptación de los alimentos ofrecidos al niño, y recomiendan que la alimentación perceptiva se incluya como parte de los programas de nutrición infantil (Aboud y otros, 2009).

Un estudio experimental llevado a cabo en una aldea rural en India se basó en dar educación nutricional en la casa acerca de la lactancia materna y la alimentación complementaria junto con el uso de estrategias de alimentación perceptiva y de juego con el niño. Para la intervención, que fue implementada por trabajadoras comunitarias debidamente entrenadas haciendo visitas domiciliarias, se enfatizó la relación entre la ingesta alimentaria de los niños y su crecimiento y desarrollo. En el estudio se compararon tres grupos que recibieron educación en: a) alimentación complementaria; b) alimentación complementaria, alimentación perceptiva y juego; o c) servicios estándar de desarrollo infantil. La intervención se inició a los 3 meses posparto, terminó a los 12 meses posparto y los seguimientos se hicieron hasta los 15 meses de edad. Con este estudio se encontró que a los 12 meses de edad la ingesta nutricional de energía, proteína y vitamina A fue mayor entre los dos grupos

Tabla 2. Estudios de alimentación perceptiva en países de bajos y medianos recursos

Estudio	Diseño
<p><b>Bentley y otros (2011)</b></p> <p>Países de bajos y medianos ingresos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de la literatura de estudios descriptivos, observacionales y experimentales realizados en países de bajos y medianos ingresos sobre la alimentación perceptiva y la prevención de la desnutrición; publicados en inglés.</li> </ul>
<p><b>Vazir y otros (2013)</b></p> <p>India</p>	<p>Asignación aleatoria de 60 aldeas con mujeres embarazadas elegibles; 3 grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Grupo de control (GC): visitas domiciliarias con cuidado estándar: consejería de lactancia materna; alimentación complementaria; crecimiento infantil y suplementación alimentaria para niños de 1 a 6 años (n=202).</li> <li>2) Educación en alimentación complementaria (AC) (n=210): cuidado estándar + 11 mensajes educativos acerca de lactancia materna e introducción adecuada de sólidos.</li> <li>3) Educación en alimentación y juego perceptivo (AP) (20 villas y n=195): recibieron cuidado estándar + 11 mensajes de alimentación complementaria; 8 mensajes con habilidades para usar la alimentación perceptiva y usar el juego para estimular al niño.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas a los 4 meses, seguidas por 2 visitas al mes entre el 4.º y 6.º mes; 4 visitas al mes entre los meses 7 y 9; 4 visitas al mes de los 10 a los 14 meses.</li> <li>• Datos colectados a los 3, 6, 9, 12 y 16 meses posparto (pp).</li> </ul>
<p><b>Aboud y otros, 2009</b></p> <p>Bangladesh, zona rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio aleatorio experimental para evaluar una intervención para promover la alimentación perceptiva y autoalimentación del niño:             <ul style="list-style-type: none"> <li>-19 aldeas fueron asignadas al grupo de intervención; n=108 madres y sus hijos de 18 a 20 meses de edad.</li> <li>-18 aldeas asignadas al grupo de control (GC); n= 95 madres y niños recibieron información general de salud y nutrición.</li> </ul> </li> <li>• Intervención: 6 clases acerca de la alimentación perceptiva; lavar las manos del niño antes y después de comer; dejar que el niño tome los alimentos con sus manos y se autoalimente; hablar, escuchar y responder a las señales del niño; ofrecer alimentos sin forzar al niño; ofrecer una variedad de alimentos saludables.</li> <li>-Las clases fueron para madres con niños menores de 3 años dadas por trabajadoras comunitarias.</li> </ul>

Intervención/Medidas	Resultados	Conclusiones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios midiendo la relación de la alimentación perceptiva con:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-Crecimiento del niño.</li> <li>-Ingesta dietética.</li> <li>-Morbilidad infantil, comportamientos de alimentación.</li> </ul> </li> <li>• Se identificaron 21 estudios:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-11 observacionales.</li> <li>-3 cuasiexperimentales.</li> <li>-7 aleatorios experimentales.</li> </ul> </li> <li>• Los estudios usaron diferentes mediciones de alimentación perceptiva (escalas de actitud materna hacia la salud del niño, escala de alimentación activa, observaciones de alimentación, índice de cuidado infantil).</li> </ul>	<p><b>Alimentación perceptiva y:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Crecimiento: n=15 estudios; 9 de intervención; resultados mixtos.</b></li> <li>• <b>Ingesta dietética: n=4 estudios; mejoras en ingesta de alimentos.</b></li> <li>• <b>Comportamientos de alimentación: n=8 estudios; todos encontraron comportamientos positivos de la madre (verbalización) y respuestas positivas del niño a la alimentación.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La alimentación perceptiva mejora las interacciones de la madre y el niño durante la comida y mejora la aceptación de la comida por el niño.</li> <li>• Se necesitan más estudios en los que se mida el efecto independiente de la alimentación perceptiva en la prevención de la desnutrición del niño.</li> </ul>
<p>Se midieron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntajes sociodemográficos basados en la Encuesta Nacional de Salud Familiar de la India.</li> <li>• Ingesta dietética con cuestionario de frecuencia alimentaria; recordatorio de 24 horas; frecuencia de alimentación materna.</li> <li>• Mediciones antropométricas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Longitud o estatura del niño, peso del niño, peso y estatura materna.</li> </ul> </li> <li>• Escala Bayley de desarrollo infantil.</li> <li>• Hemoglobina de madres e hijos (3 y 15 meses pp).</li> <li>• Morbilidad infantil.</li> <li>• Depresión materna (escala CES-D).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Madres AC y AP mejoraron su conocimiento del tipo de alimentos para niños de entre 9 y 15 meses.</b></li> <li>• <b>Grupos AC y AP mejoraron ingesta de nutrientes (energía, proteína, hierro, vitamina A y zinc), además de calcio para el grupo de AC.</b></li> <li>• <b>Mejores puntajes Z de talla entre los 3 y 15 meses en AC comparado con GC.</b></li> <li>• <b>Mejores niveles de hemoglobina en AC y AP comparados con el GC.</b></li> <li>• <b>Mejores índices de desarrollo mental entre los niños del grupo de AP comparado con el GC.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las intervenciones AC y AP mejoraron ingesta de nutrientes, aunque solo se observaron mejoras en el crecimiento del niño entre el grupo de AC.</li> <li>• Se observaron mejoras en los índices de desarrollo mental, pero no motor en el grupo de AP.</li> <li>• Intervenciones educativas de AC mejoran ingesta de nutrientes, crecimiento, y las de AP mejoran el desarrollo mental del niño.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de peso.</li> <li>• Observaciones de: número de probadas de alimentos aceptadas, probadas de alimentos usando la autoalimentación, verbalización materna.</li> </ul> <p>También se tomaron en cuenta el número de veces rechazando el alimento y la reacción materna a esto, tipo de alimentos servidos, el lavado de las manos del niño y mensajes recordados de la madre durante el seguimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediciones hechas antes de las clases, 2 semanas, 6 semanas y 5 meses después de las clases.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La intervención aumentó:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Autoalimentación del niño.</li> <li>-Verbalizaciones usadas por la madre.</li> <li>-Mensajes recordados por la madre en el seguimiento.</li> </ul> </li> <li>• <b>No se encontraron diferencias en la ganancia de peso entre los dos grupos.</b></li> </ul>	<p>La alimentación responsiva aumenta la interacción verbal de la madre con el hijo durante el episodio de alimentación. También aumenta el número de episodios de autoalimentación. La falta de impacto en el peso del niño sugiere que estas intervenciones deben ser acompañadas de ayuda alimentaria.</p>

que recibieron la educación de alimentación complementaria con o sin alimentación responsiva. En el grupo de alimentación complementaria también se aumentó la ingesta de hierro y zinc, y se redujo la desnutrición crónica al año de edad. Los niños en el grupo que recibió educación en alimentación complementaria junto con alimentación perceptiva también tuvieron puntajes significativamente mejores de desarrollo mental comparado con los otros grupos. Se mostró así que en países con bajos y medianos ingresos las intervenciones de educación en alimentación complementaria pueden mejorar la ingesta dietética y, combinadas con alimentación perceptiva, el desarrollo mental (Vazir y otros, 2013). En resumen, la alimentación perceptiva es un componente importante de la crianza perceptiva, que tiene impactos positivos en la dieta y el desarrollo de los niños también en el contexto de la desnutrición en países con bajos y medianos ingresos.

#### **4. Discusión y conclusiones**

El lograr una nutrición materno-infantil óptima, así como el seguir patrones alimentarios saludables durante los primeros 2 años de vida del niño y durante todo el curso de la vida usando el marco de crianza sensitiva y cariñosa es necesario para que los niños desarrollen al máximo su potencial y que les permita ser económicamente productivos y saludables en su edad adulta en beneficio de las siguientes generaciones.

Basado en la evidencia resumida en este capítulo, la alimentación perceptiva dentro del marco de la crianza perceptiva debe ser parte integral de los programas de alimentación y nutrición materno-infantil tanto en el contexto de la prevención de la desnutrición como en el de la prevención de la obesidad infantil. La alimentación perceptiva complementa los esfuerzos para la prevención de la malnutrición en todos los países, siendo así sumamente importante para que los niños desarrollen todo el potencial con el que nacen de aprender a autorregular o controlar su apetito, a desarrollar preferencias por alimentos sanos y, a través de las interacciones positivas con sus padres o cuidadores durante las comidas, a aprender a disfrutar las comidas en familia y a lograr un mejor desarrollo mental.

La crianza perceptiva, que incluye la alimentación perceptiva, requiere de hogares estables donde exista la seguridad alimentaria, el acceso a cuidados de la salud de calidad y de interacciones positivas entre los padres o cuidadores con los niños. Los resultados presentados en este capítulo indican que los programas que ayudan a desarrollar las habilidades parentales de crianza, incluyendo aquellos que se implemen-

tan a través de visitas domiciliarias, deben fortalecer los aspectos de la nutrición infantil y la alimentación perceptiva. En poblaciones de bajos ingresos estos programas deben de ser acompañados de programas de ayuda alimentaria que aseguren el acceso a suficientes alimentos de buena calidad para las familias. Se debe también considerar que el entrenamiento en nutrición del personal en estancias infantiles no solo debe enfocarse en enseñar cómo se debe alimentar a los niños pequeños, sino también en cómo los niños deben ser alimentados con sensibilidad y cariño en concordancia con sus etapas de desarrollo.

Es importante transmitir a los tomadores de decisiones lo crucial que es apoyar políticas públicas sociales, económicas, alimentarias, agrícolas y de seguridad, higiene y salud que reconozcan la importancia de empoderar a los padres y a otros cuidadores de los niños pequeños en el ámbito de la alimentación perceptiva, ya que ellos son los proveedores de alimentos y los que determinan la calidad y cantidad de alimentos en la dieta del niño, y también son ellos los que establecen la atmósfera en la cual los niños van a ser alimentados.

Dentro del tema de la alimentación perceptiva es importante dar atención especial a la protección, promoción y apoyo a la lactancia materna no tan solo por los beneficios nutricionales y de salud para la madre y el hijo, sino también como un importante componente para desarrollar el máximo potencial cognitivo del niño en el contexto de un fuerte vínculo afectivo del binomio madre-bebé (Victora y otros, 2016).

Finalmente es importante reconocer que la Organización Mundial de la Salud recomienda la alimentación perceptiva como parte de sus pautas de orientación de la alimentación de los niños amamantados de 6 a 24 meses de edad (Organización Panamericana de la Salud, 2003) y no amamantados (Organización Panamericana de la Salud, 2007). Adicionalmente, lo mismo está sucediendo con guías alimentarias para niños pequeños basadas en evidencia desarrollada recientemente en diversos países incluyendo Canadá (Critch, 2013; 2014), Australia (National Health and Medical Research Council, 2012), México (Bonvecchio y otros, 2015), Estados Unidos, (Pérez-Escamilla y otros, 2017), entre otros. En el futuro es sumamente importante que las guías alimentarias oficiales de los países incluyan recomendaciones específicas de alimentación y nutrición durante los primeros mil días de vida, y más tomando en cuenta la integración de la alimentación perceptiva en el contexto del *Marco para el cuidado cariñoso y sensible* recientemente lanzada por UNICEF y la Organización Mundial de la Salud.

## Bibliografía

- ABDULLAH, A. (2015). «The double burden of undernutrition and overnutrition in developing countries: an update», *Current Obesity Report*, 4(3), 337-49.
- ABOUD, F. E., SHAFIQUE, S., y AKHTER, S. (2009). «A responsive feeding intervention increases children's self-feeding and maternal responsiveness but not weight gain», *The Journal of Nutrition*, 139(9), 1738-43.
- BENTLEY, M. E., WASSER, H. M., y CREED-KANASHIRO, H. M. (2011). «Responsive feeding and child undernutrition in low- and middle-income countries», *The Journal of Nutrition*, 141(3), 502-07.
- BERGMEIER, H., y otros (2014). «Associations between child temperament, maternal feeding practices and child body mass index during the preschool years: a systematic review of the literature», *Obesity Reviews*, 15(1), 9-18.
- BLACK, M. M., y ABOUD, F. E. (2011). «Responsive feeding is embedded in a theoretical framework of responsive parenting», *The Journal of Nutrition*, 141(3), 490-94.
- y otros (2015). «Integrating nutrition and child development interventions: scientific basis, evidence of impact, and implementation considerations», *Advances in Nutrition*, 6(6), 852-59.
- y otros (2017). «Early childhood development coming of age: science through the life course», *The Lancet*, 389(10064), 77-90.
- BLACK, R. E., y otros (2013). «Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries», *Lancet*, 382(9890), 427-51.
- BONVECCHIO, A., y otros (2015). *Guías alimentarias y de actividad física en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana*. México D.F.: Academia Nacional de Medicina, Conacyt y la Secretaría de Salud.
- BRITTO, P. R., y otros (2017). «Nurturing care: promoting early childhood development», *The Lancet*, 389(10064), 91-102.
- CRITCH, J. N. (2013). «Nutrition for healthy term infants, birth to six months: An overview», *Paediatrics Child & Health*, 18(4), 206-09.
- (2014). «Nutrition for healthy term infants, six to 24 months: An overview», *Paediatrics Child Health*, 19(10), 547-52.
- DANIELS, L. A., y otros (2012). «Evaluation of an intervention to promote protective infant feeding practices to prevent childhood obesity: outcomes of the NOURISH RCT at 14 months of age and 6 months post the first of two intervention modules», *International Journal of Obesity (Londres)*, 36(10), 1292-98.
- y otros (2015). «An early feeding practices intervention for obesity prevention», *Pediatrics*, 136(1), e40-49.
- DiSANTIS, K. I., y otros (2011). «The role of responsive feeding in overweight during infancy and toddlerhood: a systematic review», *International Journal of Obesity (Londres)*, 35(4), 480-92.
- ELIAS, C. V., y otros (2016). «Depressive symptoms and perceptions of child difficulty are associated with less responsive feeding behaviors in an observational study of low-income mothers», *Childhood Obesity*, 12(6), 418-25.
- FANGUPO, L. J., y otros (2015). «Impact of an early-life intervention on the nutrition behaviors of 2-y-old children: a randomized controlled trial», *The American Journal of Clinical Nutrition*, 102(3), 704-12.
- GROSS, R. S., y otros (2010). «Maternal perceptions of infant hunger, satiety, and pressuring feeding styles in an urban Latina WIC population», *Academic Pediatrics*, 10(1), 29-35.
- HENNESSY, E., y otros (2010). «Parent behavior and child weight status among a diverse group of underserved rural families», *Appetite*, 54(2), 369-77.
- HOHMAN, E. E., y otros (2017). «INSIGHT responsive parenting intervention is associated with healthier patterns of dietary exposures in infants», *Obesity*, 25(1), 185-91.
- HUGHES, S. O., y otros (2005). «Revisiting a neglected construct: parenting styles in a child-feeding context», *Appetite*, 44(1), 83-92.
- (2008). «Indulgent feeding style and children's weight status in preschool», *Journal of Developmental and Behavioral Pediatrics*, 29(5), 403-10.
- (2011). «Emotional climate, feeding practices, and feeding styles: an observational analysis of the dinner meal in Head Start families», *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 8, 60.

- HURLEY, K. M., CROSS, M. B., y HUGHES, S. O. (2011). «A systematic review of responsive feeding and child obesity in high-income countries», *The Journal of Nutrition*, 141(3), 495-501.
- JANI, R., MALLAN, K. M., y DANIELS, L. (2015). «Association between Australian-Indian mothers' controlling feeding practices and children's appetite traits», *Appetite*, 84, 188-95.
- KAKINAMI, L., y otros (2015). «Parenting style and obesity risk in children», *Preventive Medicine*, 75, 18-22.
- LU, C., BLACK, M. M., y RICHTER, L. M. (2016). «Risk of poor development in young children in low-income and middle-income countries: an estimation and analysis at the global, regional, and country level», *The Lancet Global Health*, 4(12), e916-e922.
- McNALLY, J., y otros (2016). «Communicating hunger and satiation in the first 2 years of life: a systematic review», *Maternal & Child Nutrition*, 12(2), 205-28.
- MELIS YAVUZ, H., y SELCUK, B. (2018). «Predictors of obesity and overweight in preschoolers: The role of parenting styles and feeding practices», *Appetite*, 120, 491-99.
- NATIONAL HEALTH AND MEDICAL RESEARCH COUNCIL (2012). *Infant Feeding Guidelines*. Canberra: NHMRC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2018). «Malnutrición». Disponible en: [OMS, <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>](http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition) [Consultado en junio de 2018].
- UNICEF, WORLD BANK (2018). *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. Ginebra: WHO, UNICEF, WORLD BANK.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2003). *Principios de orientación para la alimentación complementaria del niño amamantado*. Washington D.C.: OPS.
- (2007). *Principios de orientación para la alimentación del niño no amamantado entre los 6 y los 24 meses de edad*. Washington D.C.: OPS.
- PAUL, I. M., y otros (2011). «Preventing obesity during infancy: a pilot study», *Obesity*, 19(2), 353-61.
- y otros (2014). «The intervention nurses start infants growing on healthy trajectories (INSIGHT) study», *BMC Pediatrics*, 14, 184.
- PÉREZ-ESCAMILLA, R., SEGURA-PÉREZ, S., y LOTT, M. (2017). *Feeding Guidelines for Infants and Young Toddlers: A Responsive Parenting Approach*. Durham, NC: Healthy Eating Research. Disponible en: <http://healthyeatingresearch.org>.
- PODLESAK, A. K., y otros (2017). «Associations between parenting style and parent and toddler mealtime behaviors», *Current Developments in Nutrition*, 1(6), e000570.
- REDSSELL, S. A., y otros (2016). «Systematic review of randomised controlled trials of interventions that aim to reduce the risk, either directly or indirectly, of overweight and obesity in infancy and early childhood», *Maternal & Child Nutrition*, 12(1), 24-38.
- RICHTER, L. M., y otros (2017). «Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development», *The Lancet*, 389(10064), 103-18.
- SAVAGE, J. S., y otros (2016). «Effect of the INSIGHT Responsive Parenting Intervention on Rapid Infant Weight Gain and Overweight Status at Age 1 Year: A Randomized Clinical Trial», *JAMA Pediatrics*, 170(8), 742-49.
- y otros (2018). «INSIGHT responsive parenting intervention and infant feeding practices: randomized clinical trial», *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 15(1), 64.
- SEGURA-PÉREZ, S., GRAJEDA, R., y PÉREZ-ESCAMILLA, R. (2016). «Conditional cash transfer programs and the health and nutrition of Latin American children», *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40(2), 124-37.
- SLEDDENS, E. F., y otros (2011). «General parenting, childhood overweight and obesity-inducing behaviors: a review», *International Journal of Pediatric Obesity*, 6(2-2), e12-27.
- SOKOL, R. L., QIN, B., y POTI, J. M. (2017). «Parenting styles and body mass index: a systematic review of prospective studies among children», *Obesity Reviews*, 18(3), 281-92.
- THUROW, R. (2016). *The First 1,000 Days: A Crucial Time for Mothers and Children and the World*. New York: PublicAffairs.
- VAZIR, S., y otros (2013). «Cluster-randomized trial on complementary and responsive feeding education to caregivers found improved dietary intake, growth and development among rural Indian toddlers», *Maternal & Child Nutrition*, 9(1), 99-117.
- VENTURA, A. K., y BIRCH, L. L. (2008). «Does parenting affect children's eating and weight status?», *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 5, 15.

- VICTORA, C. G., y otros (2016). «Breastfeeding in the 21st century: epidemiology, mechanisms, and lifelong effect», *The Lancet*, 387(10017), 475-90.
- VOLLMER, R. L., y MOBLEY, A. R. (2013). «Parenting styles, feeding styles, and their influence on child obesogenic behaviors and body weight. A review», *Appetite*, 71, 232-41.
- WEN, L. M., y otros (2012). «Effectiveness of home based early intervention on children's BMI at age 2: randomised controlled trial», *BMJ*, 344, e3732.



**Sebastián Lipina**, BA (Universidad de Belgrano, Argentina) y PhD en Psicología (Universidad Nacional de San Luis, Argentina), investigador del CONICET (Argentina). Director de la Unidad de Neurobiología Aplicada (UNA-CEMIC-CONICET, Buenos Aires, Argentina). Profesor adjunto a cargo del seminario «Pobreza y Desarrollo Cognitivo» (EHU-UNSAM, Argentina). Miembro del Centro de Neurociencia y Sociedad (CNS-Universidad de Pensilvania, Estados Unidos). Miembro del Comité de Ética del CEMIC (Argentina). Consultor de OPS, PNUD y UNICEF. Sus investigaciones abordan el estudio del desarrollo cognitivo de niños en riesgo social por pobreza, el diseño de intervenciones orientadas a su optimización y la transferencia del conocimiento científico a políticas públicas.

# Aportes e implicancias de los estudios neurocientíficos sobre la pobreza infantil

**Sebastián Lipina**

## **Resumen**

*El objetivo de este trabajo es ofrecer una síntesis de la evidencia contemporánea de los estudios neurocientíficos sobre pobreza infantil, que nos permita reflejar los aportes y limitaciones del uso del conocimiento conceptual, metodológico y técnico desarrollado por la neurociencia. Tal síntesis se focaliza en los siguientes tres aspectos: 1) las asociaciones entre diferentes formas de pobreza y cambios en el sistema nervioso; 2) la modulación de tales asociaciones por factores individuales y contextuales asociados a la regulación del estrés y a la calidad de los ambientes de crianza; y 3) las implicaciones de esta evidencia para el diseño de intervenciones y políticas. La evidencia disponible contribuye con sostener la noción acerca de la importancia de invertir recursos para promover diferentes aspectos del desarrollo infantil temprano. No obstante, su carácter correlacional y preliminar requiere cautela en cuanto a: a) sostener nociones sobre mecanismos causales que funcionen como determinantes únicos del desarrollo; b) reducir la explicación de fenómenos complejos que involucran diferentes niveles de organización a uno solo de ellos, ya sea el neural, el cognitivo o el social; y c) diseminar errores conceptuales y sobre-generalizaciones a través de afirmaciones basadas en fenómenos neurales. Por último, se señalarán algunas de las direcciones futuras que podrían ampliar las oportunidades de transferencia científico-política.*



# 1. Introducción

Durante las últimas tres décadas, ocurrieron dos fenómenos de importancia respecto a la construcción y aplicación de conocimientos sobre el desarrollo infantil. Por una parte, diferentes organismos multilaterales, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comunidades académicas han multiplicado sus esfuerzos técnicos y comunicacionales para comprender, hacer visible y promover la importancia de invertir en el desarrollo infantil temprano. El objetivo central de tales esfuerzos es el de asegurar oportunidades de desarrollo que sean sustentables y permitan el cumplimiento de los derechos a la salud, la educación y el desarrollo social de los niños<sup>1</sup> desde su concepción, y con ello asentar las condiciones de su inclusión educativa y social en etapas posteriores de la vida (UNICEF, 2018).

Por otra parte, durante el mismo período la *ciencia del desarrollo*<sup>2</sup> ha generado avances importantes en el conocimiento sobre el desarrollo humano. En particular, uno de los aspectos que ha despertado interés en el sector de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) es la evidencia que proviene de los avances neurocientíficos en el área de estudio de la pobreza infantil. En tal contexto, es posible encontrar con frecuencia referencias al desarrollo cerebral temprano como un factor predictor de conductas adaptativas y de productividad económica durante la vida adulta (e.g., Black y otros, 2017); o de la imposibilidad de tales logros por la intermediación de mecanismos de irreversibilidad de los impactos negativos adquiridos por exposición a pobreza infantil (Nilsen, 2017). Este tipo de afirmaciones portan algunos inconvenientes que deben ser analizados adecuadamente a la luz de la evidencia disponible, ya que podrían estar induciendo conocimientos erróneos y sobregeneralizaciones que tienen la potencialidad de afectar los criterios para la inversión, el diseño, la implementación y la evaluación de acciones en el ámbito de la infancia temprana.

En consecuencia, además de poner a disposición un resumen de la potencialidad de la evidencia disponible para los esfuerzos en el sector DIT, consideramos importante generar un espacio de reflexión crítica que

1 La Convención sobre los Derechos del Niño define el término *niño* como a todas las personas menores de 18 años: niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, en esta publicación optamos por el uso del término *niño* con el enfoque genérico de la Convención, utilizando la distinción niño y niña, o niño y adolescente, en los casos en que se hace necesario para el análisis. Esperamos que en el futuro se logren plasmar otras formas de resolver las cuestiones de lenguaje inclusivo, de manera de asegurar un adecuado tratamiento de la equidad de género en el discurso.

2 *La ciencia del desarrollo* se refiere a un conjunto de disciplinas humanas, sociales y biológicas que buscan describir, explicar, y optimizar los cambios intra e interindividuales durante todo el ciclo de la vida. En tales esfuerzos, resultan centrales los postulados metateóricos de los abordajes sistémico-relacionales (ver adelante) (Lerner, 2018).

contribuya a comprender las eventuales distancias entre tales afirmaciones y los hallazgos, con el fin de mejorar los esfuerzos que se realizan en el área de primera infancia a nivel regional e internacional. En tal sentido, el presente trabajo propone abordar tres aspectos que consideramos esenciales para tal fin: 1) una breve revisión de los conceptos básicos sobre el desarrollo humano propuestos por la ciencia contemporánea del desarrollo; 2) una síntesis de la evidencia neurocientífica de los estudios de pobreza tanto en los estudios meramente asociativos como en los de análisis de su modulación por factores individuales y contextuales; y 3) una reflexión sobre las implicaciones de tal evidencia para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones o políticas. Finalmente, también incluiremos algunas consideraciones sobre las direcciones futuras que podrían tenerse en cuenta para continuar mejorando las articulaciones entre el conocimiento neurocientífico en el área de pobreza infantil y los esfuerzos políticos orientados a contribuir con el desarrollo humano.

## 2. Concepciones contemporáneas del desarrollo humano

### 2.1. Abordajes sistémicos relacionales

Las teorías contemporáneas del desarrollo humano se encuadran en los postulados metateóricos<sup>3</sup> derivados de los abordajes sistémico-relacionales, a los cuales nos referiremos de aquí en adelante como RDS (por su sigla en inglés: *Relational Developmental Systems*). La metateoría de los abordajes RDS enfatiza que los cambios que se producen durante el transcurso de la vida ocurren a través de relaciones de influencia mutua entre los individuos y sus contextos (Overton, 2006). Este abordaje se diferencia de las concepciones que buscan explicar los cambios reduciéndolos a un solo elemento fundamental, y que están representados por metateorías que proponen la oposición de conceptos básicos como, por ejemplo, *naturaleza/cultura*, *continuidad/discontinuidad* o *estabilidad/inestabilidad*. Estas visiones reducidas de la naturaleza del desarrollo

---

<sup>3</sup> Una metateoría es una teoría acerca de cómo se formulan las teorías. Consiste en un conjunto de principios o ideas filosóficas acerca de cuáles son las ideas que deben incluirse y excluirse en una teoría que procura integrar información existente sobre algún aspecto en particular, en este caso el desarrollo humano. Otro aspecto importante de las metateorías es que sus principios aspiran a constituirse en una base para generar nueva información acerca del aspecto que aborda. Es importante considerar que, en muchos de los foros en los que se discute y reflexiona sobre primera infancia, los principios que conforman las metateorías sobre el desarrollo humano no son abordados en forma explícita. No obstante ello, igualmente operan en forma implícita a través de los conceptos sobre el desarrollo infantil que se proponen (Carli, 2006; Stearns, 2015).

humano constituyen ontologías que proponen que la vía para conocerlo es identificar variables explicativas esenciales.<sup>4</sup> Los abordajes RDS se focalizan: en *procesos* (i.e., cambios en sistemas de desarrollo); en *acontecimientos* (i.e., un proceso de desarrollo se mueve de la potencialidad a la actualidad, por lo cual posee pasado, presente y futuro); en *holismos* (i.e., los significados de entidades y eventos derivan de contextos sociales y culturales en los cuales los procesos de desarrollo están insertos); en *análisis relacionales* de influencias mutuas entre individuos y contextos; y en la aplicación de *múltiples perspectivas y formas de explicación*. Según estos abordajes, todo organismo se caracteriza por ser activo, autorregulado,<sup>5</sup> complejo (no lineal) y adaptativo. Lo que caracteriza al desarrollo es la co-evolución o transformación permanente de los sistemas biológicos y sociales que involucra, de manera que la direccionalidad de las trayectorias es variable entre individuos y poblaciones, más allá de los límites que imponen las regularidades de la especie.<sup>6</sup>

Los abordajes RDS enfatizan el estudio y la integración de diferentes niveles de organización —que van desde el biológico/fisiológico hasta el cultural e histórico—, como medio para comprender el desarrollo humano durante todo el ciclo de la vida (Barker, 1965; Bronfenbrenner, 1987; Lerner, 2018; Overton, 2015) (figura 1). En este abordaje conceptual, las interacciones entre individuos y contextos implican que ambos son a la vez independientes e interdependientes. En consecuencia, sus asociaciones involucran diferentes combinaciones de variables de distintos niveles de organización. En este contexto, dada la naturaleza autorregulatoria de los individuos, la noción de adaptación requiere necesariamente la consideración de los sentidos que proponen los diferentes contextos. Es decir, que no existen procesos de adaptación vacuos en relación a los contextos en los que acontecen. En tal sentido, la importancia que en la actualidad se le da a la estimulación de los procesos autorregulatorios cognitivos y emocionales en la literatura de la primera infancia ameritaría una reflexión adecuada de estos aspectos a la luz de los abordajes RDS. Específicamente, resulta necesario considerar las características culturales de los contextos a los que se dirigen las intervenciones orientadas a optimizar los recursos autorregulatorios. Por

---

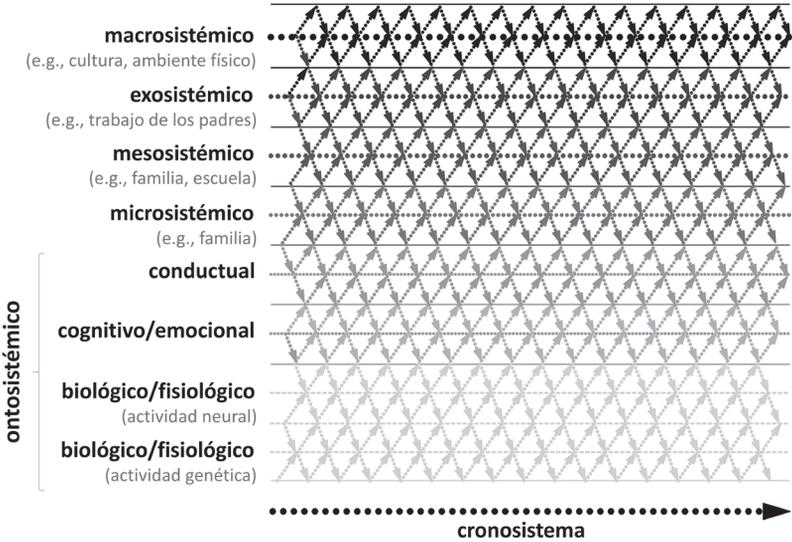
4 Estas versiones epistemológicas del desarrollo humano fueron dominantes durante el siglo xx, y en alguna medida es posible verificarlas aún en el campo del DIT.

5 *Autorregulación* es un concepto psicológico que se refiere a la capacidad de ajustar, en función del contexto, los pensamientos, emociones y conductas orientadas al logro de fines, en lo cual intervienen diferentes procesos de control cognitivo (e.g., funciones ejecutivas) y emocionales, que pueden estudiarse a diferentes niveles de organización, desde el molecular al cultural.

6 Esta cuestión no se reduce a un problema abstracto, ya que la representación de las interacciones entre individuos y contextos es inherente a la forma en que cada cultura concibe los principios que sostienen la equidad o inequidad. Por ejemplo, la justificación de jerarquías sociales con base en determinantes biológicos o criterios teleológicos de producción económica se corresponden con visiones fijas del desarrollo individual y social (e.g., Nilsen, 2017).

ejemplo, si el objetivo es que los niños adquieran las competencias para adaptarse a las condiciones de producción y trabajo que tendrán en su vida adulta, entonces es pertinente reflexionar acerca de la naturaleza de tales condiciones, que podrían adquirir diferentes sentidos de acuerdo a los sistemas de organización socioeconómicos y sentidos culturales de cada sociedad (Farah, 2018; Lipina, 2016; Nilsen, 2017). Este ejemplo es elocuente en cuanto a cómo los abordajes RDS requieren de la participación de diferentes disciplinas y sectores (e.g., filosofía, antropología, sociología, economía, educación, psicología). En este punto surge la pregunta de cuáles podrían ser los aportes específicos de la neurociencia a los debates sobre DTI en general, y de la pobreza infantil en particular.

Figura 1. Variabilidad de trayectorias de desarrollo. Multidireccionalidad e interdependencia



Este esquema de un modelo RDS ilustra teóricamente la matriz de posibles trayectorias, relaciones e interacciones de eventos del desarrollo considerando diferentes niveles de organización definidos en términos de contextos del desarrollo (i.e., ontosistémico, microsistémico, mesosistémico, exosistémico, macrosistémico). Para un mismo individuo, en cada nivel podría trazarse una trayectoria de eventos que sería interdependiente de las trayectorias en otros niveles. El modelo combina la clasificación de contextos de desarrollo propuesta por Bronfenbrenner (1987) y la noción de epigénesis probabilística propuesta por Gottlieb (2007) (inspirado en la figura 2.1 de Lerner, 2018).

## 2.2. Desarrollo neural<sup>7</sup>

La evidencia neurocientífica acumulada desde inicios del siglo xx sobre el desarrollo del sistema nervioso se adecua a los abordajes RDS, ya que las ontologías y epistemologías neurocientíficas también tienden a ser sistémicas.<sup>8</sup> La organización inicial del sistema nervioso sigue una secuencia específica de procesos adaptativos de generación, conexión y eliminación de células nerviosas y conexiones. Más específicamente, a las fases iniciales de generación de células nerviosas —tanto neuronales como gliales—, de su migración y posterior diferenciación,<sup>9</sup> les siguen las de crecimiento dendrítico,<sup>10</sup> formación y eliminación de sinapsis.<sup>11-12</sup> El desarrollo y refinamiento posterior de las redes neurales, casi siempre involucran la remoción de subconjuntos de neuronas a través de un proceso programado de eliminación denominado *apoptosis*,<sup>13</sup> que involucran una serie compleja de señales intrínsecas y extrínsecas al sistema nervioso. Al finalizar tales procesos, cerca de la mitad de las neuronas en el sistema nervioso de los mamíferos son finalmente eliminadas por apoptosis, la cual ocurre no solo en neuronas funcionalmente conectadas y maduras, sino también en células jóvenes antes de que se integren activamente a las redes neurales. La evidencia disponible desde hace cuatro décadas indica que los tiempos de tales procesos de sobreproducción y poda de contactos sinápticos varían en diferentes áreas de la corteza cerebral, alcanzando al menos la segunda década de vida en el caso de redes que involucran a los sistemas neurales frontales relacionados con procesos de autorregulación emocional y cognitiva (Bathelt y otros, 2018; Brown, 2017; Ismail y otros, 2017; Perez y otros, 2016; Schmitt y otros, 2017).

---

7 *Neural* es un término que hace referencia a todo componente y evento relacionado con el sistema nervioso (central y periférico). *Neuronal*, en cambio, solo hace referencia a las neuronas.

8 Por supuesto, esto no implica que la interpretación y el uso de la evidencia neurocientífica adquiera necesariamente las características de los abordajes RDS. De hecho, en el ámbito de la neurociencia cognitiva del desarrollo los debates sobre tales ontologías y epistemologías no han sido suficientemente frecuentes. En alguna medida ello depende de la formación de los investigadores en temas de desarrollo, pero también de su voluntad o capacidad para incorporar estos elementos en la discusión sobre las implicaciones de sus hallazgos.

9 La diferenciación celular es el proceso por el cual las células embrionarias adquieren la morfología y las funciones de un tipo celular específico.

10 Las dendritas son prolongaciones ramificadas de las neuronas, involucradas principalmente en la recepción de impulsos nerviosos provenientes de otras neuronas.

11 Las sinapsis son las zonas de aproximación funcional entre neuronas. En estos contactos se lleva a cabo la transmisión del impulso nervioso entre neuronas.

12 La exposición prenatal a agentes tóxicos como el etanol, el metilmercurio y el plomo también puede inducir apoptosis y alterar el número de neuronas en diferentes regiones cerebrales, causando alteraciones funcionales significativas. Asimismo, el traumatismo cerebral y la secreción de glucocorticoides en situaciones de estrés también han sido asociados a procesos de muerte celular en diferentes áreas cerebrales durante estas fases.

13 *Apoptosis* es un proceso de muerte celular programada.

La generación y eliminación de sinapsis son procesos centrales del desarrollo neural, pero no son los únicos que deben ser considerados o que se asocien a procesos de autorregulación y aprendizaje.<sup>14</sup> Desde la primera mitad del siglo xx, a través de la implementación de modelos experimentales con animales en laboratorios, la neurociencia generó evidencia acerca de cómo la presencia o ausencia de estímulos materiales, sensoriales y sociales en los contextos de desarrollo se asocia con cambios en diferentes aspectos de la estructura y el funcionamiento del sistema nervioso durante su desarrollo. Tales cambios, que ocurren por la naturaleza adaptativa de los componentes y conexiones del sistema nervioso (i.e., *plasticidad neural*), han sido verificados a diferentes niveles de organización como por ejemplo: en el contenido genético y proteico de células neuronales y gliales; en la plasticidad de las células neuronales y sus contactos o sinapsis (e.g., arborización dendrítica, número y morfología de sinapsis, persistencia de los cambios neuronales); en distintos componentes gliales (e.g., número de astrocitos, número de contactos gliales por sinapsis, mielinización); en la vasculatura cerebral; en el peso y grosor de la corteza cerebral; en la tasa de generación de nuevas neuronas en el hipocampo (red neural involucrada en procesos de memoria y aprendizaje) y el bulbo olfatorio; en la cantidad y metabolismo de factores neurotróficos en diferentes regiones de la corteza cerebral; y en el desempeño en distintas tareas de aprendizaje que demandan procesamientos de información espacial, de memoria y control cognitivo (Caroni y otros, 2012; Grossman y otros, 2003).

El conjunto de esta evidencia, sumada a la de los estudios sobre el desarrollo neural, dio lugar a la conceptualización de al menos dos formas básicas de plasticidad. Una de ellas, conocida como *plasticidad expectante de la experiencia*, propone que los individuos de una especie precisan de experiencias tempranas particulares para que puedan desarrollarse diferentes sistemas neurales por medio de la selección de ciertas sinapsis y la eliminación de otras. La organización de algunos sistemas sensoriales, como el de la visión de los mamíferos, estaría regulada por este tipo de cambios plásticos. Por otra parte, los cambios neurales que dependen de la experiencia de un individuo —los que no son comunes a la especie de pertenencia— han sido referidos como *plasticidad dependiente de la experiencia*. En este tipo de cambios, las experiencias asociadas a aprendizajes se relacionan con la formación de nuevas sinapsis en lugar de la selección de sinapsis ya existentes (Caroni

---

14 En un contexto de abordaje rds es importante considerar que estos procesos son uno de los tipos de componentes y eventos del sistema nervioso en desarrollo. Esto implica que para poder comprender su rol en otras funciones emergentes, como los procesos de autorregulación, es importante tomar en cuenta la complejidad en su conjunto para evitar la generación de conceptos erróneos, como, por ejemplo, que es la generación y poda sináptica el único mecanismo que interviene en el logro de eficiencia de los aprendizajes.

y otros, 2012; Galván, 2010; Genç y otros, 2018; Grossman y otros, 2003; Huttenlocher, 1999).

El rol de la experiencia en la organización del sistema nervioso durante el desarrollo también ha sido demostrado a partir de los estudios de Hubel y Wiesel (2012), en la década de 1960, quienes identificaron los denominados *períodos críticos* durante los cuales la organización de la arquitectura cortical occipital requiere de una experiencia visual específica. En este contexto de origen neurobiológico de tal evidencia, el concepto de período crítico hace referencia a una *ventana de tiempo* identificable durante la cual ocurren procesos de máxima organización estructural y funcional para un aspecto del desarrollo neural. Durante este período la influencia del contexto, positiva o negativa en términos adaptativos, suele ser de tal tipo que toda modificación adquirida tiende a ser *inmutable* una vez finalizado. No obstante, otra serie de estudios posteriores han sugerido que para otras funciones tales períodos de organización podrían variar en términos del momento y la especificidad que previamente se suponía. Por ejemplo, el período crítico de adquisición de ciertos patrones de conductas en aves domésticas se podría extender en el tiempo en ausencia de estimulación apropiada, o modificarse bajo ciertas condiciones de aprendizaje (Michel y Tyler, 2005). Es decir que el cierre de tal tipo de período crítico podría constituir una consecuencia natural de un proceso de aprendizaje. Esta línea de evidencia, condujo a diferentes investigadores a preferir el uso del término *período sensible* en lugar de crítico.

Desde la década de 1960 en adelante, diferentes períodos críticos y sensibles fueron siendo identificados para distintas funciones cerebrales (Blakemore y Mills, 2014; Werker y Hensch, 2015). El conjunto de la evidencia ha llevado a sugerir la noción de que durante tales períodos el cerebro parecería estar en un estado de hiperplasticidad para ciertos dominios específicos, de manera que aspectos específicos del ambiente serían más influyentes en la organización cerebral y la regulación de la conducta a largo plazo. En este contexto de análisis es importante considerar que para algunos dominios —como el de las habilidades sensoriales o motrices— los tiempos de desarrollo neural se producen más rápido que en otros —como el de la autorregulación—, los que además pueden transcurrir durante varias etapas del desarrollo. Esto implica que, respecto al desarrollo autorregulatorio y social, resulta necesario realizar esfuerzos de investigación que permitan identificar los medios y mecanismos por los cuales el sistema nervioso conserva o amplifica la plasticidad relacionada.

En concordancia con los abordajes RDS, la investigación neurocientífica ha ido generando metodologías que han permitido identificar diferentes tipos de marcadores de plasticidad genética, neuroquímica, celular, de redes y conductuales (Nelson, 2017). Algunos de tales marcadores serían específicos para ciertas redes neurales y dominios sensoriales o autorregulatorios. No obstante, en gran medida este tipo de conocimiento debe ser dilucidado, por lo cual generar estudios que contribuyan a comprender cuándo, dónde y en qué circunstancias aparecen y desaparecen estos marcadores ayudará a entender más y mejor las asociaciones entre aprendizaje y desarrollo.

Inicialmente, la mayoría de los estudios del desarrollo neural sobre períodos sensibles se focalizaron en las etapas tempranas de la vida. No obstante, los períodos sensibles serían fenómenos que también estarían presentes al menos hasta la tercera década de vida. Esto implica que, durante todo ese período del desarrollo, los nuevos aprendizajes modularían necesariamente la organización neural previa tanto a nivel sináptico como de redes. En cualquier caso, el desarrollo neural siempre ocurre en algún tipo de contexto que lo modula. Es por esta interdependencia de eventos que los mecanismos de plasticidad neural involucrados en el desarrollo también lo están en los procesos autorregulatorios y de adquisición de aprendizajes. Resulta importante comprender que la investigación en este campo de estudio aún debe dilucidar muchos de los aspectos involucrados en la comprensión de cómo la autorregulación, el aprendizaje y el desarrollo neural se influyen mutuamente; y que de ello dependen en gran parte los aportes futuros de la neurociencia al área de primera infancia.

### **3. Síntesis de la evidencia neurocientífica sobre pobreza infantil**

Como fuera mencionado en la sección previa, la neurociencia generó evidencia sobre el desarrollo neural y cambios en el sistema nervioso por exposición a diferentes tipos de contextos desde inicios del siglo xx. No obstante, la evidencia contemporánea sobre pobreza infantil comenzó a generarse recién a principios de la primera década del siglo xxi. En este proceso histórico de construcción de conocimiento neurocientífico, diferentes sectores interesados en DTI dentro y fuera de las comunidades académicas han tomado en consideración tales conocimientos en diferentes momentos de su producción. Dado que la velocidad de la actualización de la información es diferente en sus contextos de producción y de aplicación, en ocasiones es posible verificar distorsiones bajo las

formas de sobregeneralizaciones que pueden inducir a la generación de conceptos erróneos. Dos ejemplos de este tipo de fenómenos son la consideración del desarrollo neural durante los primeros dos o tres años de vida como determinante de la productividad económica en la vida adulta; o la inmutabilidad de los cambios neurales inducidos en el sistema nervioso por haber vivido en condiciones de pobreza durante el mismo período.<sup>15</sup>

Dado que este tipo de concepciones erróneas pueden instalarse en las narrativas de organismos gubernamentales y multilaterales dedicados a financiar acciones y políticas orientadas a optimizar el desarrollo humano desde la infancia temprana, resulta necesario revisarlas periódicamente para ajustar eventuales distorsiones que se alejan de lo que la evidencia permite sostener. Con el fin de contribuir a este esfuerzo de ajuste, en esta sección abordamos en forma sintética la evidencia actualizada sobre las asociaciones entre pobreza infantil y sistema nervioso generadas durante las últimas dos décadas.

### 3.1. Evidencia según niveles de organización

El estudio neurocientífico de la pobreza infantil es un área de reciente desarrollo (Farah, 2017; 2018). Desde mediados de los años noventa, diferentes investigadores comenzaron a comparar el desempeño de niños provenientes de hogares con y sin pobreza<sup>16</sup> en tareas con demandas autorregulatorias, de procesamiento fonológico y de memoria episódica. Las tecnologías de neuroimágenes y de genética del comportamiento fueron incorporándose de a poco a tales esfuerzos. Los primeros trabajos con este tipo de información comenzaron a publicarse recién en la década del 2000. Para que el lector pueda tener una idea más concreta sobre lo joven que es este campo de estudio, basta con saber que a la fecha la cantidad de trabajos publicados en el área que dan cuenta de evidencia empírica generada con neuroimágenes, por ejemplo, no supera el número de 85 artículos en dos décadas. Por otra parte, aproximadamente el 80 % de tal evidencia fue generada en Estados Unidos, en el 77 % de los trabajos se aplicaron diseños sincrónicos (es decir, no analizan específicamente fenómenos de desarrollo neural implementando diseños longitudinales), el 50 % consiste en información

---

<sup>15</sup> Para acceder a una historia detallada de la creación de este y otros tipos de conceptos erróneos, se sugiere la lectura del libro *El mito de los tres primeros años* de John Bruer (2000).

<sup>16</sup> En este trabajo no abordaremos cuestiones inherentes a las definiciones conceptuales y de indicadores de pobreza, tema que plantea diferentes debates y complejidades de análisis. No obstante, sugerimos al lector acceder al texto de Spickler y colegas (2009) para obtener información sobre la diversidad de definiciones y paradigmas que han generado las ciencias sociales, humanas y de la salud desde fines del siglo XIX.

estructural (es decir, anatómica, no funcional) y menos del 5 % aborda cuestiones relacionadas con el aprendizaje (Farah, 2018; Lipina, 2017a). La importancia de esta evidencia para comprender cómo la pobreza se asocia con el desarrollo del sistema nervioso es indiscutible. Que su carácter sea mayoritariamente asociativo —es decir que no se pueden hacer inferencias—, no le resta ningún valor. No obstante, es importante comprender qué tipo de afirmaciones permite sostener y cuáles no. Y en consecuencia, cuáles son sus implicaciones actuales para el área de DIT.<sup>17</sup>

La incorporación de los avances tecnológicos en neurociencia permitió actualizar fenómenos ya conocidos; pero además incorporar al conocimiento previo la consideración de eventos neurales relacionados con la epigenética,<sup>18</sup> la conectividad entre diferentes áreas cerebrales y la compleja trama de eventos involucrados en la regulación del estrés. Las principales preguntas del área en la actualidad se centran en algunos temas ya analizados en los campos de la psicología del desarrollo, la psicología cognitiva y las ciencias de la salud durante gran parte del siglo xx,<sup>19</sup> especialmente con respecto a los efectos y mecanismos de mediación en el nivel de organización conductual. No obstante, el aspecto intrínsecamente innovador de los abordajes neurocientíficos en los estudios de pobreza infantil es la consideración de componentes, eventos y mecanismos relacionados con procesos de autorregulación cognitiva y emocional, del procesamiento fonológico, de la memoria y del aprendizaje, en el nivel de organización neural (D'Angiulli y otros, 2014; Farah, 2017; 2018; Johnson y otros, 2016; Lipina, 2016; 2017; Ursache y Noble, 2016).

En el nivel de organización conductual, la evidencia indica que la pobreza se asocia con desempeños bajos en tareas con demandas de procesos cognitivos de control y metacognitivos (e.g., atención, control inhibitorio, flexibilidad cognitiva, memoria de trabajo, automonitoreo, planificación, teoría de la mente), procesamiento fonológico, memoria episódica y aprendizaje, durante al menos las dos primeras décadas de vida (Farah, 2017; Lipina, 2016; 2017a). En algunos estudios, se ha verificado que la asociación de pobreza con el desempeño en algunas tareas

---

17 Gran parte de la narrativa sobre el desarrollo temprano en términos neurocientíficos que se suele encontrar en el sector de primera infancia, no necesariamente ha incorporado la actualización de la evidencia generada desde la década de 1990 (Lipina, 2017c).

18 *Epigenética* es la disciplina que estudia el conjunto de mecanismos que modifican la actividad del ADN, como por ejemplo su expresión, pero que no alteran su secuencia.

19 Las influencias de la exposición prenatal y posnatal a desnutrición, malnutrición, drogas legales e ilegales y agentes tóxicos ambientales sobre el desarrollo neural son aspectos relacionados, aunque no exclusivamente, con la experiencia de la pobreza infantil. Sin embargo, no lo abordaremos aquí, ya que focalizaremos nuestra atención en los estudios específicos de neurociencia y pobreza infantil. Aquellos lectores que desearan acceder a información sobre tales aspectos, pueden abreviar en las diferentes revisiones de tal literatura (e.g., Donald y otros, 2015; Georgieff y otros, 2015; Grandjean y Landrigan, 2014; Thompson y otros, 2009; Wiebe y otros, 2015).

cognitivas no es similar en todos los dominios, ni uniforme para todas las edades (por ejemplo, Farah y otros, 2006; Lipina y otros, 2013; Noble y otros, 2005). Esto significa que hay niños que viven en condiciones de adversidad por pobreza que pueden tener desempeños típicos para su edad en algunos dominios cognitivos, y que ello puede variar según su edad y el tipo de prueba que se administre —lo cual es esperable, teniendo en cuenta que tanto la pobreza como el desarrollo son procesos complejos que involucran múltiples factores interdependientes—. Ambos aspectos son importantes de considerar en el área de DIT, dado que tienen implicaciones en el diseño de los estudios epidemiológicos, de intervención, y consecuentemente en la evaluación de impacto de intervenciones y políticas. Entre ellas, es importante tener presente que una intervención cuya evaluación de impacto sea estadísticamente significativa, de ninguna manera implica que beneficie a todos los niños participantes por igual. Tener claro este punto implica que es necesario continuar diseñando y evaluando intervenciones que tengan en consideración las diferencias individuales de diferentes atributos del desarrollo.

La evidencia del nivel de organización conductual —muy valiosa para comprender las asociaciones entre pobreza y desarrollo autorregulatorio, entre otros aspectos—, no permite realizar inferencias sobre el nivel de organización neural (un error muy frecuente de encontrar en las narrativas contemporáneas del sector de primera infancia). Por una parte, el desempeño en las tareas mencionadas depende de múltiples factores individuales y contextuales variables, de diferentes niveles de organización e interdependientes. Por otra parte, los estudios han encontrado en forma reiterada niveles de correlación bajo en el desempeño en distintas tareas de control cognitivo, lo que podría implicar que diferentes tareas podrían involucrar al mismo sistema de maneras diversas. Por lo tanto, las asociaciones entre pobreza y el nivel de organización neural requieren de abordajes específicos. Y esto precisamente es lo que comenzó a realizarse desde inicios de la década del 2000, cuando diferentes grupos de investigadores comenzaron a implementar técnicas de neuroimágenes como la resonancia magnética estructural (MRI),<sup>20</sup> espectroscópica (MRS) y funcional (fMRI), electroencefalografía sin uso de técnicas de potenciales evocados (EEG) y con uso de técnicas de potenciales evocados (ERP), espectroscopia por infrarrojo (NIRS).

Estas técnicas han sido utilizadas para obtener información de diferente tipo. Con la técnica de MRI es posible obtener imágenes de alta resolución anatómica que permiten medir aspectos estructurales del cerebro como por ejemplo el grosor, la superficie o el volumen de

---

<sup>20</sup> Utilizaremos las siglas de las técnicas en su versión en inglés para ayudar al lector a identificarlas en sus exploraciones de la literatura del tema en inglés.

sustancia gris (neuronas) y blanca (axones), así como también la concentración de neurotransmisores (con la variante MRS para evaluaciones espectroscópicas). No obstante, la asociación de este tipo de información con el desempeño cognitivo, por ejemplo, solo puede realizarse a través de análisis de correlaciones. Ello implica que debe tenerse cautela al momento de interpretar los resultados de tales asociaciones porque no puede inferirse causalidad a partir de tal información. Por el momento, en esta etapa preliminar de los estudios, esta información es muy valiosa para comenzar a comprender fenómenos de plasticidad neural y conductual que deben continuar profundizándose con nuevas investigaciones que mejoren el conocimiento sobre los mecanismos implicados y cómo ello podría ser de utilidad para fines de intervención (Farah, 2018; Lipina, 2016; 2017b; 2017c). Por otra parte, es importante recordar que la información sobre grosor, superficie y volumen corresponde a una dimensión macroscópica de análisis, es decir, no brinda información sobre eventos moleculares y celulares que también participan de los mecanismos de asociación entre pobreza y desarrollo neural.

Las técnicas de neuroimágenes funcionales permiten obtener información simultánea sobre los recursos neurales involucrados durante la realización de tareas basándose en el aumento de la actividad neural y el consecuente consumo de oxígeno. Las técnicas electroencefalográficas permiten obtener información sobre la actividad eléctrica neuronal en estado de reposo (EEG) o en respuesta a estímulos específicos (ERP). La técnica de NIRS se basa en la detección de luz infrarroja cercana, y permite atravesar la superficie del cráneo y mostrar tejido cerebral. Las técnicas difieren en la calidad y tipo de información que permiten obtener en términos de la resolución espacial y temporal de las imágenes. En el caso del fMRI, es importante que el lector no experto comprenda que en las típicas imágenes cuyos colores muestran zonas de activación, estos son asignados por los investigadores luego de realizar diferentes análisis estadísticos de miles de imágenes. A su vez, todas las técnicas requieren un gran trabajo de control de señales ruidosas, que conllevan criterios conceptuales y metodológicos de decisión. Es decir, tales imágenes son *construcciones* a partir de información muy específica, y no surgen espontáneamente en la pantalla de la computadora. Y al igual que en el caso de la técnica de MRI —con excepción de la versión MRS o los equipos de alta resolución—, en general es información de nivel macroscópico.

Un resumen de la evidencia proveniente de los estudios que han aplicado técnicas de MRI y MRS indica que: 1) el ingreso familiar y la educación materna han sido asociados con cambios en el volumen del hipocampo y de la amígdala —redes neurales que participan del procesamiento de información emocional y de la adquisición de aprendizajes— entre los 4

y 22 años; 2) el nivel educativo materno ha sido asociado con cambios en: a) el grosor cortical y el volumen de redes neurales prefrontales, parietales y occipitales entre los 4 y 18 años; b) con cambios en la tasa de crecimiento cerebral y en el volumen de redes neurales frontales y parietales en niños de 1 mes a 4 años de edad; c) con cambios en la conectividad entre redes neurales frontales y parietales entre los 12 y 24 años; y d) con cambios en las trayectorias de desarrollo de redes neurales del hipocampo en adolescentes mujeres de 9 a 15 años; y 3) el ingreso y la educación parental han sido asociados con cambios en los patrones de conectividad entre diferentes redes neurales corticales y del cuerpo estriado — involucrado en procesamientos de control cognitivo y motor— entre los 6 y 17 años (Avants y otros, 2015; Betancourt y otros, 2015; Brito y otros, 2017; Ellwood-Lowe y otros, 2018; Hair y otros, 2015; Mackey y otros, 2015; Marshall y otros, 2018; Noble y otros, 2015; Piccolo y otros, 2016; Sripada y otros, 2014; Ursache y otros 2016; Weissman y otros, 2018). En algunos de estos estudios, los cambios estructurales también se asociaron con el desempeño en tareas con demandas de control cognitivo, lenguaje y aprendizaje (e.g., Brito y otros, 2017; Hair y otros, 2015; Mackey y otros, 2015; Noble y otros, 2015; Ursache y otros, 2016).

La mayoría de estos estudios se han realizado con poblaciones de niños y adolescentes. Solo recientemente ha comenzado a generarse evidencia sobre la asociación entre pobreza y desarrollo neural para adultos sin historias de trastornos neurológicos o psiquiátricos. Por ejemplo, McLean y colegas (2012) encontraron que la historia de pobreza infantil en términos de privaciones materiales estaba asociada con cambios en la concentración de N-Acetil-aspartato —un marcador molecular asociado a integridad neuronal— en redes neurales del hipocampo de adultos de 35 a 65 años. En otro estudio más reciente, Chan y colegas (2018) encontraron que el nivel educativo y ocupacional bajo de una muestra de adultos de 35 a 64 años se asoció con una reducción en la organización de redes funcionales cerebrales y el grosor cortical. Un resultado muy interesante de este estudio es que tales asociaciones se verificaron incluso al controlar el nivel socioeconómico de los mismos individuos durante su niñez. Ello sugiere que los procesos de acumulación de adversidades durante el ciclo de la vida no son necesariamente lineales.

Con respecto a la evidencia proveniente de los estudios en los que se aplicaron técnicas de fMRI, se ha verificado que el ingreso, la educación materna y la ocupación paterna se asociaron con cambios en: a) la activación de redes occipito-temporales durante tareas con demanda de discriminación de rimas y combinación de sonidos, en niños de 4 a 8 años; b) la activación de redes prefrontales durante la realización de tareas con demandas de aprendizaje asociativo, en niños

de 4 a 8 años; c) la activación de redes prefrontales y parietales durante tareas de memoria de trabajo y procesamiento aritmético, en niños de 8 a 12 años; d) el aumento de activación de redes amigdalinas durante la realización de tareas en las que hay que procesar rostros amenazantes, en adultos de 23 a 25 años con historia de pobreza infantil (Finn y otros, 2016; Javanbakht y otros, 2015; Noble y otros, 2006; Raizada y otros, 2008; Sheridan y otros, 2012).

Con respecto a los estudios en los que se han aplicado técnicas de EEG/ERP, la evidencia indica que el ingreso familiar, la educación materna y la ocupación paterna se han asociado con cambios en: 1) la actividad eléctrica durante el estado de reposo de bebés entre 6 y 9 meses; 2) potenciales evocados asociados al control atencional de información irrelevante, en niños y adolescentes de 3 a 8 años; 3) la actividad eléctrica asociada al procesamiento del habla y de los sonidos ambientales; 4) potenciales frontales relacionados con la detección de error y en la potencia *theta* — asociada a procesos de control cognitivo —, en niños de 16 a 18 meses y de 4 años; y 5) la predicción del desempeño cognitivo a los 15 meses en función a la actividad eléctrica en estado de reposo al mes de vida (Brito y otros, 2016; Conejero y otros, 2016; D'Angiulli y otros, 2012; Skoe y otros, 2013; Stevens y otros, 2009; Tomalski y otros, 2013).

Esta evidencia permite afirmar que la pobreza infantil medida en términos de ingreso familiar, educación y ocupación de los padres y de privaciones materiales,<sup>21</sup> se asocia con un conjunto diverso de cambios estructurales y funcionales en el sistema nervioso. Los sistemas neurales más involucrados en tales cambios parecerían ser aquellos correspondientes a procesos autorregulatorios cognitivos y emocionales, de lenguaje y de aprendizaje.

Asimismo, este cuerpo de evidencia complementa lo que otras disciplinas de las áreas de las ciencias humanas, sociales y de la salud vienen evidenciando durante gran parte del último siglo en cuanto a las asociaciones de diferentes formas de privación por pobreza, el desempeño cognitivo y el académico (Bradley y Corwyn, 2002; Segretin y otros, 2016; Yoshikawa y otros, 2012). En tal sentido, es importante preguntarse cuál es entonces el aporte específico del abordaje neurocientífico en los estudios de pobreza infantil, un debate que comienza a ser cada vez más frecuente dentro de esta área de estudio (Farah, 2018). El carácter asociativo de esta evidencia no permite inferir los mecanismos causales por medio de los cuales tales relaciones se producen, lo que genera dificultades en el establecimiento del significado psicológico de estos hallazgos (que en gran parte deben ser elucidados en estudios futuros).

---

21 En el futuro próximo, nuevas formas de definir la pobreza infantil como experiencia específica de la infancia permitirán mejorar el análisis de este tipo de resultados.

La interpretación inicial de la evidencia ha sido en el sentido de atribución de déficit<sup>22</sup> por pobreza (e.g., Stevens y otros, 2009).

No obstante, hay dos fuentes de evidencia que comienzan a cuestionar que necesariamente y en todos los casos ello pueda ser interpretado en tal sentido (e.g., D'Angiulli y otros, 2012). Por una parte, hay estudios recientes que indican que los recursos neurales involucrados en procesos de lectura y análisis aritmético varían en función de la pobreza en un sentido cualitativo y no según qué redes neurales se activan durante su solución. Específicamente, hay niños que viven en condiciones de pobreza que expresan desempeños de lectura y aritméticos esperables para su edad; y que a nivel neural tales desempeños se asocian con la activación de diferentes redes neurales en comparación con lo que les ocurre a sus pares de hogares no pobres (Demir-Lira y otros, 2016; Gullick y otros, 2016). Por otra parte, hay evidencia también reciente que indica que los recursos neurales implicados en la solución de tareas de control atencional y lectura pueden ser modificados por intervenciones en niños que viven en hogares pobres (ver adelante, Neville y otros, 2013; Romeo y otros, 2018). Ambos tipos de evidencia son recientes y es necesario realizar más estudios al respecto para mejorar la comprensión de los fenómenos de plasticidad.

No obstante, este tipo de hallazgos cuestionan asunciones sobre las competencias de los niños que viven en pobreza y sus grados de cambio por intervención. Esto no significa que la pobreza no se asocie con desempeños bajos y variaciones en los recursos neurales relacionados. Lo que significa es que no es posible realizar afirmaciones universales o parciales que no contemplen la variación individual y las posibilidades de modificación durante el desarrollo. A ello es necesario agregar que esta evidencia tampoco debe ser considerada *a priori* como de valor universal en el sentido de que en cualquier contexto social se encontrarán los mismos resultados en el nivel de organización neural. Una vez más, es preciso recordar la importancia de adecuar la interpretación de los hallazgos considerando la lógica del desarrollo propuesta por los abordajes RDS.

---

22 La palabra *déficit* refiere a falta o escasez de algo que se juzga necesario, lo cual implica que es posible modificar por intervención, como en el caso del ingreso u otras variables económicas. En el contexto de análisis de la salud mental o del desarrollo cognitivo, tal implicación no siempre es clara dado que existen grados variables de modificación por intervención; y porque nuestra cultura aún porta la inercia de asumir irreversibilidad de los impactos por pobreza a nivel del funcionamiento mental — probablemente originada en la psiquiatría europea del siglo XIX —, en particular al considerar el nivel de organización biológica que aún suele ser significado como proceso fijo e inmutable (Thomson, 2010).

## 3.2. Mecanismos de mediación y moderación

Como fuera mencionado, los abordajes RDS asumen la existencia de múltiples factores individuales y contextuales que median o moderan las asociaciones entre la adversidad por pobreza y el desarrollo neural y autorregulatorio. El conocimiento de tales factores y sus dinámicas es crucial para identificar potenciales mecanismos que podrían mejorar el conocimiento sobre el desarrollo infantil; pero además contribuir con el diseño, evaluación e implementación de intervenciones y políticas de interés para el sector DIT.

Desde fines del siglo XX, diferentes disciplinas involucradas en el estudio del desarrollo humano (e.g., educación, psicología del desarrollo, sociología, epidemiología pediátrica) han ido identificando mediadores y moderadores de la asociación entre pobreza infantil, desarrollo autorregulatorio y salud mental. Desde la perspectiva de la psicología del desarrollo, la teoría ecológica de Bronfenbrenner (1987) ha resultado de utilidad para clasificar distintos factores de riesgo/protección que se proponen como mediadores y moderadores según han sido identificados como tales en la literatura del área.

En tal sentido, es posible clasificar a los principales factores de acuerdo a los contextos de desarrollo propuestos en la teoría ecológica de Bronfenbrenner de la siguiente forma: a) *Ontosistémico*: exposición perinatal a infecciones, drogas legales e ilegales, tóxicos ambientales, desnutrición y malnutrición; estado de salud física y mental de los niños desde su nacimiento; y estado de desarrollo autorregulatorio, social y de lenguaje de los niños. b) *Microsistémico*: cantidad de controles durante el embarazo; seguridad de los vínculos de apego; estresores en los contextos de cuidado, crianza y educación, en particular los estilos de crianza parentales y la exposición a pobreza; y calidad de la estimulación del aprendizaje en el hogar y en los centros de cuidado infantil. c) *Mesosistémico*: salud mental y estilos de vida de padres, cuidadores y maestros; estresores contextuales; experiencia de pobreza; estimulación al aprendizaje; cantidad y calidad de los recursos escolares; y capacitación y estilos pedagógicos de los maestros. d) *Exosistémico*: acceso a los sistemas de seguridad social a través de políticas de salud, educación y desarrollo social; recursos comunitarios; movilidad social; y crisis sociales, políticas y económicas. e) *Macrosistémico*: normas y expectativas culturales que eventualmente puedan inducir fenómenos de exclusión como la discriminación o estigmatización. f) *Mega o globosistema*: exposición a desastres naturales o consecuencias de cambios climáticos. g) *Cronosistema*: momento y duración de la exposición a

diferentes tipos de adversidades tempranas (Bradley y Corwyn, 2002; Lipina, 2016; Yoshikawa y otros, 2012) (figura 1).

Además de la acumulación de potenciales factores de riesgo, resulta necesario considerar que la pobreza es un fenómeno complejo que puede co-ocurrir con otro tipo de adversidades, como por ejemplo la orfandad y consecuente institucionalización, o la exposición a violencia doméstica o comunitaria. En tal sentido, es importante diferenciar las experiencias por falta de recursos materiales de aquellas caracterizadas por la presencia de amenazas a la integridad física (McLoughlin y Sheridan, 2014). Tomando el conjunto de evidencias de las diferentes perspectivas, el consenso actual en la ciencia del desarrollo es que la asociación entre pobreza y desarrollo infantil es modulada por al menos cuatro factores: la acumulación de factores de riesgo; la co-ocurrencia de adversidades; la susceptibilidad de cada niño a los factores contextuales; y el tiempo de exposición a las adversidades.

Por su parte, los estudios neurocientíficos contemporáneos sobre mediadores y moderadores de la asociación entre pobreza y desarrollo neural y autorregulatorio se encuentran en una etapa preliminar que precisa de más investigación para poder plantear hipótesis específicas sobre el nivel neural. La evidencia disponible da cuenta de: 1) la moderación del nivel socioeconómico en la asociación entre estructuras y funciones neurales y el desempeño autorregulatorio; 2) la moderación de estructuras y funciones neurales en la asociación entre el nivel socioeconómico y el desempeño autorregulatorio; y 3) la mediación de diferentes factores de riesgo/protección de la asociación entre el nivel socioeconómico y la estructura y la función neural (Farah, 2017). Algunos ejemplos concretos de tales modulaciones son: a) la verificación de cambios epigenéticos en la expresión de genes que codifican la recepción de glucocorticoides en poblaciones de preadolescentes de hogares pobres expuestas a abuso durante su niñez como factor de mediación entre la exposición a estrés y el desempeño autorregulatorio (Romens y otros, 2015); b) el volumen, grosor y superficie cortical de diferentes redes neurales como mediadores de la asociación entre ingreso y desempeño académico en poblaciones de 4 a 22 años (Hair y otros, 2015; Noble y otros, 2015); y c) la conectividad entre hipocampo y amígdala como mediadores de la asociación entre ingreso y síntomas de depresión en niños de edad preescolar que viven en condiciones de pobreza (Barch y otros, 2016) o entre educación materna y el desempeño autorregulatorio y escolar (Hair y otros, 2015; Noble y otros, 2013).

Este tipo de evidencia ha generado la hipótesis de que las dos vías más importantes por las cuales la pobreza infantil modularía el desarrollo neural y autorregulatorio durante las dos primeras décadas

de vida serían la calidad de los ambientes de crianza y la regulación de la respuesta al estrés (Ursache y Noble, 2016). Esto último se sumaría a evidencia acumulada desde mediados del siglo xx que sugiere que uno de los mecanismos de mediación más importantes de la asociación entre pobreza y desarrollo emocional, cognitivo y social son los mecanismos involucrados en la regulación del estrés (Blair y Raver, 2012; Lupien y otros, 2009). Amenazas, eventos negativos de la vida, exposición a peligros ambientales, violencia familiar y comunitaria, separaciones y mudanzas familiares, pérdida o inestabilidad laboral y privación económica ocurren en todo el espectro socioeconómico, pero suelen ser más prevalentes en condiciones de pobreza (Bradley y Corwyn, 2002; Maholmes y King, 2012; Yoshikawa y otros, 2012).

Los sistemas neurales asociados a la regulación de tales tipos de estresores incluyen al denominado eje HPA,<sup>23</sup> a la amígdala y a la corteza prefrontal. A su vez, tales sistemas se comunican con otros nodos de los sistemas inmunológico y cardiovascular, que en conjunto regulan las respuestas fisiológicas y conductuales ante estresores, contribuyendo a los procesos de adaptación de cada individuo a sus circunstancias contextuales. En el corto plazo, la activación de estos sistemas funciona a modo de factor de protección frente a la acción de estresores tales como evaluaciones o exámenes. Sin embargo, en condiciones de respuesta continua o crónica —por ejemplo, cuando hay carencias materiales y afectivas durante meses o años—, pueden estar asociados con disregulaciones fisiológicas (i.e., neuroendocrinas y metabólicas) con potencialidad de afectar la recuperación y la salud a mediano y largo plazo (McEwen y Gianaros, 2010).

En tal sentido, desde la perspectiva de las ciencias de la salud, el nivel socioeconómico ha sido asociado reiteradamente con diferentes determinantes psicológicos entre los cuales la regulación del estrés y la autorregulación son dos de los más analizados, además de los determinantes de la salud (e.g., tabaquismo, consumo de alcohol, calidad de la dieta y actividad física) y los sociales (ingreso, empleo, propiedad de bienes). En el mismo sentido que los estudios experimentales con animales, tal conjunto de determinantes ha sido reiteradamente asociado con el desgaste prematuro de los sistemas fisiológicos cardiovascular y el inmunológico, afectando potencialmente la salud de las personas durante todo el curso de la vida (Robertson y otros, 2015).

El análisis de los mecanismos de mediación relacionados con la respuesta al estrés ha generado una serie de principios que pueden ayudar

---

23 Por su sigla en inglés, que refiere a hipocampo (H), glándula pituitaria (P) y médula adrenal (A). Los dos primeros corresponden a estructuras ubicadas en el sistema nervioso central y el último, al autónomo.

a comprender algunos aspectos de la pobreza infantil en el área de DIT. Por ejemplo, Ganzel y colegas (2010) han sugerido que las propiedades de un estresor (i.e., su magnitud, duración y cronicidad) y su tipo (e.g., exclusión social versus amenaza física) modularían de diferente manera la asociación entre las redes neurales involucradas y las respuestas agudas o crónicas. En tal sentido, resulta relevante explorar qué aspectos del desarrollo neural son más sensibles a qué tipos de estresores y respuestas en circunstancias de pobreza infantil (Lupien y otros, 2009; McLaughlin y Sheridan, 2016). La evidencia contemporánea sugiere que niveles más altos de respuesta al estrés pueden alterar el procesamiento autorregulatorio. Por ejemplo, algunos estudios indican que los comportamientos de crianza negativos estarían relacionados con niveles más altos de cortisol basal y un desempeño autorregulatorio cognitivo más bajo (Blair y otros, 2011). Otros estudios han encontrado en el nivel de organización neural que el estrés crónico mediaría la asociación entre el ingreso familiar en la infancia y la activación de redes prefrontales durante tareas de regulación emocional en la adultez (Kim y otros, 2013). Por otra parte, en estudios experimentales la calidad de las experiencias tempranas también ha sido asociada en el nivel molecular con la regulación de la actividad de genes involucrados en la neurotransmisión (e.g., receptores dopaminérgicos, transportadores de serotonina) y en el trofismo neural (e.g., nivel de BDNF) (Fisher y otros, 2016; Roth y Sweat, 2011; Zhang y Meany, 2010).

Recientemente, tales abordajes comenzaron a incluir el estudio de la modulación de los mecanismos epigenéticos durante el desarrollo temprano infantil en diferentes condiciones de crianza y socioeconómicas. Por ejemplo, Essex y colegas (2013) examinaron las diferencias en la metilación<sup>24</sup> del ADN de adolescentes con reportes de experiencias de adversidad durante su propia infancia. Los resultados indicaron que la presencia de estresores maternos en la infancia y parentales en los períodos preescolares predijeron efectos de metilación diferencial. También en forma reciente, algunos estudios han comenzado a aplicar estas metodologías para analizar la asociación entre polimorfismos<sup>25</sup> dopaminérgicos y logros educativos (Beaver y otros, 2012).

Respecto a este tipo de hallazgos, es necesario tener cautela acerca de sus implicaciones y continuar debatiendo sus aspectos ontológicos y epistemológicos para iluminar sus potencialidades de aplicación en el futuro. Por el momento, los resultados permiten sostener la hipótesis de

---

24 Metilación: proceso por el cual se añaden grupos metilo al ADN, lo cual se asocia a la regulación del silenciamiento o inhibición de la expresión genética, sin alterar la secuencia de ADN.

25 Polimorfismo genético: variación en la secuencia de un lugar determinado del ADN entre los individuos de una población.

que los cambios epigenéticos estarían involucrados, al menos parcialmente, en las influencias a largo plazo de las experiencias tempranas (Gray y otros, 2017). Algunos investigadores proponen, además, que el estudio de los mecanismos involucrados en tales cambios podría contribuir con generar métodos —por ejemplo, algunos de los que se ensayan en la actualidad proponen abordajes farmacológicos y conductuales— que permitirían modificar tales trayectorias (Werker y Hensch, 2015). Es decir que nuestra comprensión del rol del epigenoma en las modificaciones conductuales impulsadas por las experiencias de vida tempranas podría contribuir eventualmente con nuestra comprensión de la pobreza infantil y el desarrollo neural. Sin embargo, los polimorfismos genéticos en humanos deben analizarse con cautela porque experiencias similares pueden producir diferentes resultados en distintas personas, lo cual agrega otro nivel de complejidad al estudio de cómo el comportamiento es modulado por las diferencias individuales y la experiencia. En cualquier caso, la evidencia no permite asumir fenómenos de causalidad epigenéticos que hayan sido claramente establecidos en la literatura neurocientífica con respecto a la asociación entre pobreza y desarrollo autorregulatorio.

En síntesis, los mecanismos de mediación y moderación identificados involucran a un conjunto diverso de factores individuales y contextuales, a diferentes niveles de organización incluyendo al neural, los cuales permiten sostener hipótesis generadas en otras disciplinas respecto a la importancia de los ambientes tempranos de crianza en términos de la exposición al lenguaje y a estresores. De mayor especificidad neurocientífica resultan la potencial mediación y moderación de cambios estructurales y epigenéticos. No obstante, la investigación neurocientífica debe aún aumentar sus esfuerzos para incorporar distintas fuentes de variabilidad implicadas en los procesos de desarrollo neural en contextos de adversidad por pobreza. Ello eventualmente contribuirá con elucidar con mayor especificidad los mecanismos plásticos involucrados en tales fenómenos.

### **3.3. Abordajes neurocientíficos en las intervenciones en pobreza infantil**

Desde la segunda mitad del siglo xx se han diseñado, implementando y evaluando en distintos ámbitos, diferentes tipos de intervenciones orientadas a optimizar el desarrollo de niños que viven en condiciones de pobreza. En el ámbito académico —fundamentalmente en el de las disciplinas educación, psicología del desarrollo y epidemiología pediátrica—, suelen encontrarse dos tipos de abordajes principales. Por una

parte, se desarrollan diferentes intervenciones experimentales de módulo único orientadas a analizar aspectos específicos de algún atributo del desarrollo, como por ejemplo cambios en el control cognitivo, la regulación emocional, o la lectura, luego de entrenamientos para tales dominios; o el crecimiento luego de una suplementación nutricional. Existe otro abordaje en el que se parte de la noción de que, dada la naturaleza multidimensional de los fenómenos tanto de pobreza como de desarrollo infantil, todas las intervenciones requieren ser del mismo tipo, es decir multimodulares. Ello implica el diseño, implementación y evaluación de diferentes acciones simultáneas dirigidas a niños, cuidadores, maestros, organizaciones civiles y gobiernos, elaboradas a partir de la integración adecuada de diferentes perspectivas conceptuales y metodológicas (Barnett, 2011; Britto y otros, 2017; Burger, 2010; Hawe, 2015; Melhuish y otros, 2007; Ramey y Ramey, 2003).

Ambos abordajes son necesarios y complementarios en la medida que los estudios experimentales puedan generar información de valor para diseñar acciones incorporables a los abordajes multimodulares; y que la evaluación de estos pueda retroalimentar con nuevas preguntas a la investigación. Asimismo, es frecuente verificar que diferentes organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y multilaterales utilizan intervenciones de ambos tipos en el contexto de sus agendas y planificaciones de trabajo, así como en diferentes esfuerzos de escalamiento o replicación en distintos contextos (Lipina, 2016). De los resultados de este tipo de intervenciones —de los cuales hay ejemplos en América, Europa, Asia y Oceanía—, es posible identificar regularidades que alimentan hipótesis sobre principios o guías metodológicas para su diseño. En términos generales, los avances observados luego de la implementación de este tipo de programas han sido asociados al impacto positivo de un conjunto amplio de acciones intensivas de alta calidad, orientadas a estimular aprendizajes en niños y adultos en momentos oportuno de su desarrollo, mantener o mejorar la participación de los cuidadores, coordinar la oferta de acciones sociales y educativas, aplicar diseños con controles adecuados para la evaluación de impactos y factibilidad de las acciones, y la formación permanente del *staff* a cargo de estas.

Los abordajes neurocientíficos en el área de intervenciones para poblaciones de niños que viven en condiciones de pobreza se iniciaron en la década pasada, tomando como referencia tanto a los abordajes de módulo único como los multimodulares (Lipina, 2016). Los primeros esfuerzos realizados por neurocientíficos se focalizaron en el nivel de organización conductual, a través de la implementación de módulos de entrenamiento cognitivo del tipo de los ensayos con poblaciones sin trastornos del desarrollo (e.g., Rueda y otros, 2005) y con trastornos

del desarrollo (e.g., Klingberg y otros, 2005), inspirados en paradigmas provenientes de la psicología cognitiva y la neurociencia cognitiva.

La inclusión de metodologías que permiten generar información neural en estudios de intervención con diseños adecuados para poblaciones de niños de hogares pobres es mucho más reciente: solo hay dos estudios publicados. El primero de estos estudios corresponde al de Neville y colaboradores (2013), orientado a optimizar procesos de atención selectiva de niños de edad preescolar que vivían en condiciones de pobreza, a través de la implementación de dos módulos de intervención de frecuencia semanal, durante ocho semanas, en la escuela, luego del horario de clases. Uno de los módulos consistió en actividades de entrenamiento atencional para los niños a través de juegos manuales y grupales. El otro consistió en la realización de reuniones con las familias, durante las cuales se conversaba sobre temas de crianza y gestión del estrés y de la comunicación en el hogar. En forma complementaria, se les entregaba a las familias guías para la realización de diferentes actividades en el hogar, con el fin de estimular en los niños conductas de autorregulación y reducir los factores que inducen estrés en la comunicación familiar cotidiana. Los investigadores compararon los desempeños previos y posteriores a la intervención, con el de niños que participaban de otras dos intervenciones. Los resultados mostraron que los primeros mejoraron sus desempeños cognitivos a nivel conductual, pero también electrofisiológico para un componente ERP de atención selectiva. Específicamente, los niños que participaron de la intervención descrita expresaron un patrón neurofisiológico en el que podía diferenciarse claramente la activación de diferentes recursos neurales tanto para estímulos relevantes como irrelevantes del paradigma de atención implementado. Asimismo, los investigadores encontraron que los padres habían reducido su percepción de estresores en el hogar.

En un estudio posterior, los mismos investigadores encontraron además que los niños que más se beneficiaron de la intervención eran aquellos que tenían un polimorfismo específico para un gen que codifica el transporte de serotonina (Isbell y otros, 2017), sumando evidencia sobre la importancia de considerar diferentes niveles de organización en el análisis de impacto de las intervenciones y la contribución neurocientífica específica. El segundo de estos estudios corresponde a una intervención computarizada con diseño controlado para niños de 6 a 9 años de edad, de diferentes contextos socioeconómicos, con dificultades de lectura, orientada a mejorar su desempeño. Luego de seis semanas de entrenamiento, los investigadores verificaron un aumento de los puntajes en tareas estandarizadas de lectura y un incremento en el grosor

de redes neurales que participan de este tipo de procesamientos (i.e., occipito-temporo-parietales) (Romeo y otros, 2018).

Tal como lo indican sus autores, el carácter preliminar de estos estudios impone que sus resultados sean tenidos en cuenta con cautela a la espera de más evidencia de intervenciones cognitivas y de lectura con información neural. Su importancia radica en sostener la hipótesis —ya planteada en intervenciones con poblaciones de niños con trastornos del desarrollo— de que la eficiencia de diferentes sistemas neurales puede modificarse por intervenciones específicas.

#### **4. Implicaciones de la evidencia**

La evidencia neurocientífica contemporánea sobre la pobreza infantil es promisoría, pero al mismo tiempo preliminar en cuanto a sus posibilidades para informar el diseño de políticas con actividades que se diferencien de las propuestas por otras disciplinas. Si bien el abordaje neurocientífico de la pobreza se inició hace menos de dos décadas, la evidencia no permite sostener afirmaciones sobre la existencia de un único período sensible en las fases tempranas del desarrollo, que a la manera de un determinante único condicione las trayectorias de diferentes aspectos del desarrollo generando consecuencias inmutables en el bienestar y las competencias autorregulatorias durante la vida adulta. Esto no significa en lo más mínimo negar o reducir la importancia de la evidencia de carácter asociativo disponible, que indica que la exposición a pobreza aumenta la probabilidad de afectar el desarrollo neural en múltiples sentidos. Lo que significa es que aún es necesario elucidar con más investigación los sentidos de la evidencia disponible en el nivel de organización neural, para poder generar recomendaciones específicas que puedan ponerse en práctica en contextos de desarrollo. De ello depende que en el futuro el diálogo entre neurociencia y política sea más específico e informativo que lo que es hoy en día. Es decir, es necesario que los técnicos de los sectores que participen de este diálogo aborden la complejidad del diseño de políticas y la transferencia de los hallazgos experimentales.

Por el momento, la evidencia puede orientar algunas acciones, aunque no con el detalle suficiente como para sugerir prácticas específicas. Por una parte, la evidencia puede sumar sentido complementario a la generada por otras disciplinas que abordan el problema de la pobreza infantil y la importancia del desarrollo temprano (e.g., educación, psicología del desarrollo, epidemiología pediátrica), que en muchos casos están en mejores condiciones de recomendar prácticas educativas, clínicas o de

atención primaria para poblaciones infantiles que viven en pobreza. Por otra parte, las áreas de nutrición, actividad física, sueño y regulación del estrés podrían ser aquellas en las que concentrar esfuerzos de investigación para generar articulaciones con objetivos de transferencia. Estos cuatro factores han probado estar asociados con el desarrollo autorregulatorio y el aprendizaje, y contribuyen con el aumento o disminución de la carga alostática y con la adquisición de aprendizajes (Beddington y otros, 2008; Ribeiro y otros, 2017). En tal sentido sería pertinente generar foros específicos de discusión técnica, orientados a revisar y actualizar las prácticas políticas vigentes relacionadas con tales áreas en diferentes contextos de desarrollo (i.e., hogar, escuela, comunidad).

Tal como lo sugieren los especialistas de DTI de la última serie de *The Lancet*, ya hay en marcha políticas educativas, sanitarias y de desarrollo social que planifican e implementan prácticas que involucran a la nutrición y a la actividad física (Britto y otros, 2017), de manera que su ajuste no implicaría necesariamente esfuerzos de inversión *de novo*. De hecho, el ajuste de las prácticas de nutrición, actividad física, sueño y afrontamiento del estrés con base en un criterio de evaluación costo-beneficio que contemple un abordaje RDS del desarrollo humano, podría redundar en una racionalización adecuada de recursos materiales, humanos y culturales acorde a un plan de construcción de equidad. Si por el contrario, las propuestas basadas en criterios fijos e inmutables del desarrollo humano se sostienen, sería necesario discutir a partir de qué evidencia y con qué interés político se haría, habida cuenta que todo acto o propuesta de intervención porta una intención política específica que requiere clarificarse para justificar por qué no estaría contemplando un modelo adecuado del desarrollo humano (Nilsen, 2017).

Tales debates también implican la necesidad de discutir la evidencia actual y futura, en términos de su contribución a los procesos sociales orientados al cuidado de niños, adolescentes, adultos y ancianos que no tienen acceso a políticas que garanticen sus derechos a la salud, la educación y el desarrollo social. En cualquier caso, debemos aprender y trabajar mejor en cómo informar los hallazgos, y promover el involucramiento de diferentes actores académicos y políticos en la ejecución de políticas. Ello requiere comprender que el diseño de políticas: 1) es un área de estudio específica de la ciencia política, por lo cual es necesario incorporar las discusiones conceptuales y metodológicas al respecto; y 2) constituye un proceso complejo que involucra a múltiples actores y sectores con intereses y tensiones diferentes, lo cual condiciona a la vez a los procesos de su implementación y evaluación. Por ejemplo, en el caso del involucramiento del abordaje neurocientífico en los estudios de pobreza, existen tensiones específicas planteadas en el diálogo con

las ciencias humanas y sociales que también deben ser consideradas adecuadamente (Farah, 2018; Lipina, 2018; Nilsen, 2017). En cualquier caso, no debería ocurrir que desde el ámbito académico se proponga una política basándose en los resultados promisorios de uno o pocos experimentos; ni que desde el ámbito del diseño de políticas se contribuya con propuestas de reducir al desarrollo humano a uno solo de sus niveles de organización, como, por ejemplo, el neural. En este punto sería oportuna una discusión acerca de la pertinencia de generar cursos de formación desde el grado sobre diseño de políticas públicas en todas aquellas carreras universitarias relacionadas con algún aspecto del desarrollo humano.

La evidencia neurocientífica disponible tampoco puede ser utilizada para proponer objetivos sociales normativos de ajuste y desajuste, ni fijos o inmutables. Por el contrario, la mayoría de los investigadores del área estamos discutiendo en términos de la posibilidad de optimizar procesos de adaptación neural que podrían contribuir eventualmente con el logro de derechos y bienestar de las personas durante todo el ciclo de la vida, como complemento de otras propuestas disciplinares y en el contexto de abordajes RDS. Las nociones erróneas sobre períodos críticos o sensibles tempranos para la autorregulación y el aprendizaje, la detención del desarrollo o la adquisición de impedimentos irreversibles por exposición temprana a pobreza, inducen a representar al desarrollo como un fenómeno mucho más fijo y menos dinámico de lo que realmente la evidencia empírica permite sostener, al no considerar adecuadamente los niveles de plasticidad y sensibilidad al cambio, en el contexto de una dinámica compleja que involucra fenómenos no solo biológicos, sino también sociales y culturales.

La sobrevaloración de las nociones erróneas de período crítico e irreversibilidad ameritan además un análisis crítico acerca de cuáles son las representaciones que se proponen sostener acerca de la protección de la infancia temprana en diferentes sociedades. En tanto se enfatizan términos como *ingreso* y *productividad* como expectativas del desarrollo normativo, sin tomar en cuenta que la forma de organización social y económica de una comunidad puede o no favorecer la creación de oportunidades e inclusión más allá de las carencias de los primeros años del desarrollo, entonces se podría estar proponiendo desarrollar una sociedad orientada en forma exclusiva y enajenante al consumo y al trabajo, lo que a la vez podría excluir a aquellos que no alcancen estos parámetros de logro. En tal sentido, una implicación de la evidencia disponible es que esta debe constituirse en insumo informativo para contribuir con debates necesarios para el desarrollo de justicia social en nuestras comunidades. En tal sentido, la evidencia neurocientífica contribuye con la noción de que la

pobreza se asocia a pérdida de derechos y competencias en la medida en que el desgaste de los sistemas neurales y fisiológicos involucrados reduzcan oportunidades de inclusión educativa y social.

## 5. Direcciones futuras

En el contexto de los estudios neurocientíficos sobre pobreza, en la actualidad, los investigadores mantienen como objetivos de investigación: a) la elucidación del *significado psicológico* de las variaciones neurales estructurales y funcionales; b) el análisis de tales diferencias neurales en un sentido cualitativo, que contribuya con identificar y *diferenciar procesos de adaptación* (e.g., adaptación versus déficit); c) el análisis de dinámicas de mediación y moderación entre factores individuales/contextuales y diferentes aspectos del desarrollo autorregulatorio, que en combinación con estudios de intervención puedan contribuir eventualmente con la identificación de mecanismos causales de la asociación entre pobreza y desarrollo neural; d) la identificación de *momentos oportunos* durante el desarrollo neural para generar acciones orientadas a optimizar procesos de autorregulación y aprendizaje; e) el análisis de procesos de *mutabilidad e inmutabilidad* por implementación y evaluación de estudios con diseños adecuados; y f) la generación de *contribuciones neurocientíficas específicas* que constituyan un valor agregado al de otras disciplinas.

En conjunto, estos objetivos de investigación eventualmente contribuirán con evidencia de valor para el diseño y evaluación de prácticas específicas. Ello requiere de tiempo, financiación adecuada —especialmente en aquellos países con recursos insuficientes o crisis económicas que reducen las posibilidades de trabajo científico, como ocurre actualmente en nuestra región—, y la generación de espacios de trabajo interdisciplinario e intersectorial con planificaciones y gestiones eficientes. En tal sentido, una línea de avance potencialmente productiva podría ser la exploración conjunta entre neurocientíficos y tomadores de decisión de preguntas y blancos específicos de intervención que sean de interés estratégico-político para nuestra región. La noción de base en esta propuesta es frenar el flujo unidireccional de información desde la neurociencia a los tomadores de decisión, e innovar en una co-construcción de preguntas y acciones conjuntas y múltiples que innoven en la mentalidad imperante sobre las formas de diseñar y financiar proyectos básicos y aplicados. Y también compensar las dificultades para implementar este tipo de acciones, a través de la creación de líneas de financiación que puedan garantizar la realización de estudios en los que se incorporen

métodos y técnicas neurocientíficos, cuyo costo suele ser más alto que el que las líneas de subsidios regionales permiten.

Este tipo de esfuerzos requiere necesariamente la discusión de las representaciones implícitas sobre desarrollo humano que cada sector sostiene, lo cual permitiría a la vez vehiculizar la actualización de nociones éticas, culturales, metateóricas, conceptuales y metodológicas que los esfuerzos en primera infancia ameritan y requieren en la actualidad. En otros términos, innovar en estos esfuerzos implica repensar y racionalizar la financiación de estudios cuyas preguntas surjan del encuentro y la elaboración intersectorial, pero también trascender la mentalidad de que la academia solo informe en la etapa de diseño de las políticas, para ampliarla a otra que incorpore a los investigadores en las etapas de implementación y evaluación.

Algunos de los aspectos que tales esfuerzos podrían considerar en el futuro próximo son: 1) la identificación de blancos específicos y momentos oportunos para la intervención en las áreas de nutrición, ejercicio físico, sueño y regulación del estrés en contextos de desarrollo (i.e., hogar, escuela, comunidad); 2) la financiación multilateral de proyectos orientados a generar grandes bases de datos construidas a partir de la recolección longitudinal de información de poblaciones de interés y que incluyan diferentes niveles de organización y contextos de desarrollo (e.g., proyecto *Pediatric Imaging, Neurocognition, and Genetics*);<sup>26</sup> 3) el debate sobre la pertinencia cultural de concepciones, modelos y diseños de evaluación e intervención, con el fin de evitar o reducir el impacto de la replicación de fórmulas estandarizadas en culturas foráneas; 4) el ensayo de tecnologías que permitan generar información del nivel de organización neural en contextos de desarrollo (e.g., dispositivos portátiles de evaluación electroencefalográfica); y 5) el diseño de métodos computacionales que incluyan la consideración de información sobre el desarrollo de diferentes niveles de organización para el diseño y evaluación de intervenciones y políticas.

---

26 <http://pingstudy.ucsd.edu/>

## Bibliografía

- AVANTS, B. B., y otros (2015). «Relation of childhood home environment to cortical thickness in late adolescence: Specificity of experience and timing», *Plos One*, 10 (10), e0138217.
- BARKER, R. G. (1965). «Explorations in ecological Psychology», *American Psychologist*, 20 (1), 1-14.
- BARNETT, W. S. (2011). «Effectiveness of early educational intervention», *Science*, 333 (6045), 975-978.
- BATHELT, J., y otros (2018). «Differences in brain morphology and working memory capacity across childhood», *Developmental Science*, 21 (3), e12579.
- BEAVER, K. M., y otros (2012). «Dopaminergic polymorphisms and educational attainment: Results from a longitudinal sample of Americans», *Developmental Psychology*, 48 (4), 932-938.
- BEDDINGTON, J., y otros (2008). «The mental wealth of nations», *Nature*, 455 (7216), 1057-1060.
- BETANCOURT, L. M., y otros (2015). «Effect of socioeconomic status (SES) disparity on neural development in female African-American infants at age 1 month», *Developmental Science*, 19 (6), 947-956.
- BLACK, M. M., y otros (2017). «Early childhood development coming of age: science through the life course», *The Lancet*, 389 (10064), 77-90.
- BLAIR, C., y otros (2011). «Salivary cortisol mediates effects of poverty and parenting on executive functions in early childhood», *Child Development*, 82 (6), 1970-1984.
- y RAVER, C. C. (2012). «Child development in the context of adversity: Experiential canalization of brain and behavior», *American Psychologist*, 67 (4), 309-318.
- BLAKEMORE, S. J., y MILLS, K. L. (2014). «Is adolescence a sensitive period for sociocultural processing?», *Annual Review of Psychology*, 65, 187-207.
- BRADLEY, R.H., y CORWYN, R. F. (2002). «Socioeconomic status and child development», *Annual Review of Psychology*, 53, 371-399.
- BRITO, N. H., y otros (2016). «Associations among family socioeconomic status, EEG power at birth, and cognitive skills during infancy», *Developmental Cognitive Neuroscience*, 19 (6), 144-151.
- y otros (2017). «Associations between cortical thickness and neurocognitive skills during childhood vary by family socioeconomic factors», *Brain and Cognition*, 116 (8), 54-62.
- BRITTO, P. R., y otros (2017). «Nurturing care: promoting early childhood development», *The Lancet*, 389 (10064), 91-102.
- BRONFENBRENNER, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Buenos Aires: Paidós.
- BROWN, T.T. (2017). «Individual differences in human brain development», *Wiley Interdisciplinary Reviews: Cognitive Science*, 8 (1), e1389.
- BRUER, J. (2000). *El mito de los tres primeros años*. Barcelona: Paidós.
- BURGER, K. (2010). «How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds», *Early Childhood Research Quarterly*, 25 (2), 140-165.
- CARLI, S. (2006). «Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001). Figuras de la historia reciente», en CARLI, S. (comp.), *La cuestión de la infancia: entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.
- CARONI, P., DONATO, F., y MULLER, D. (2012). «Structural plasticity upon learning: regulation and functions», *Nature Reviews Neuroscience*, 13 (7), 478-490.
- CHAN, M. Y., y otros (2018). «Socioeconomic status moderates age-related differences in the brain's functional network organization and anatomy across the adult lifespan», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 115 (22), E5144-E5143.
- CONEJERO, A., y otros (2016). «Frontal theta activation associated with error detection in toddlers: influence of familial socioeconomic status», *Developmental Science*, 21 (1), 1-10.
- D'ANGIULLI, A., LIPINA, S. J., y MAGGI, A. (Ed.) (2014). *The social emotional developmental and cognitive neuroscience of socioeconomic gradients: Laboratory, population, cross-cultural and community developmental approaches*. Nueva York: Frontiers in Human Neuroscience.
- LIPINA, S. J., y OLESINSKA, A. (2012). «Explicit and implicit issues in the developmental cognitive neuroscience of social inequality», *Frontiers in Human Neuroscience*, 6, Article 254.
- y otros (2012). «Frontal EEG/ERP correlates of attentional processes, cortisol and motivational states in adolescents from lower and higher socioeconomic status», *Frontiers in Human Neuroscience*, 6, Article 306.

- DEMIR-LIRA, Ö. E., PRADO, J., y BOOTH, J. R. (2016). «Neural correlates of math gains vary on parental socioeconomic status (SES)», *Frontiers in Psychology*, 7, Article 892.
- DONALD, K. A., y otros (2015). «Neuroimaging effects of prenatal alcohol exposure on the developing human brain: A magnetic resonance imaging review», *Acta Neuropsychiatrica*, 27 (5), 251-269.
- ELLWOOD-LOWE, M. E., y otros (2018). «Time-varying effects of income on hippocampal volume trajectories in adolescent girls», *Developmental Cognitive Neuroscience*, 30 (4), 41-50.
- ESSEX, M. J., y otros (2013). «Epigenetic vestiges of early developmental adversity: Childhood stress exposure and DNA methylation in adolescence», *Child Development*, 84 (1), 58-75.
- FARAH, M. J. (2017). «The neuroscience of socioeconomic status: Correlates, causes, and consequences», *Neuron*, 96 (1), 56-71.
- (2018). «Socioeconomic status and the brain: Prospects for neuroscience-informed policy», *Nature Reviews Neuroscience*, 19 (7), 428-438.
- y otros (2006). «Childhood poverty: specific associations with neurocognitive development», *Brain Research*, 1110 (1), 166-174.
- FINN, A. S., y otros (2016). «Functional brain organization of working memory in adolescents varies in relation to family income and academic achievement», *Developmental Science*, 20 (5), e12450.
- FISHER, P. A. y otros (2016). «The neurobiology of intervention and prevention in early adversity», *Annual Review of Clinical Psychology*, 12, 331-357.
- GALVÁN, A. (2010). «Neural plasticity of development and learning», *Human Brain Mapping*, 31 (6), 879-890.
- GANZEL, B., MORRIS, P., y WETHINGTON, E. (2010). «Allostasis and the human brain: Integrating models of stress from the social and life sciences», *Psychological Review*, 117 (1), 134-174.
- GENÇ, E., y otros (2018). «Diffusion markers of dendritic density and arborization in gray matter predict differences in intelligence», *Nature Communications*, 9, Article 1905.
- GEORGIEFF, M. K., BRUNETTE, K. E., y TRAN, P. V. (2015). «Early life nutrition and neural plasticity», *Development and Psychopathology*, 27 (2), 411-423.
- GOTTLIEB, G. (2007). «Probabilistic epigenesis», *Developmental Science*, 10 (1), 1-11.
- GRANDJEAN, P., y LANDRIGAN, P. J. (2014). «Neurobehavioural effects of developmental toxicity», *The Lancet Neurology*, 13 (3), 330-338.
- GRAY, J. D., y otros (2017). «Genomic and epigenomic mechanisms of glucocorticoids in the brain», *Nature Reviews Endocrinology*, 13 (11), 661-673.
- GROSSMAN, A. W., y otros (2003). «Experience effects on brain development: possible contributions to psychopathology», *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 44 (1), 33-63.
- GULLICK, M. M., DEMIR-LIRA, Ö. E., y BOOTH, J. R. (2016). «Reading skill-fractional anisotropy relationships in visuospatial tracts diverge depending on socioeconomic status», *Developmental Science*, 19 (4), 673-685.
- HAIR, N. L., y otros (2015). «Association of child poverty, brain development, and academic achievement», *JAMA Pediatrics*, 169 (9), 822-829.
- HAWE, P. (2015). «Lessons from complex interventions to improve health», *Annual Review of Public Health*, 36, 307-323.
- HUBEL, D., y WIESEL, T. (2012). «David Hubel and Torsten Wiesel», *Neuron*, 75 (2), 182-184.
- HUTTENLOCHER, P. R. (1999). «Dendritic and synaptic Development in human cerebral cortex: time course and critical periods», *Developmental Neuropsychology*, 16 (3), 347-349.
- ISBELL, E., y otros (2017). «Neuroplasticity of selective attention: Research foundations and preliminary evidence of a gene by intervention interaction», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114 (35), 9247-9254.
- ISMAIL, F. Y., FATEMI, A., y JOHNSTON, M. V. (2017). «Cerebral plasticity: Windows of opportunity in the developing brain», *European Journal of Paediatric Neurology*, 21 (1), 23-48.
- JAVANBAKHT, A., y otros (2015). «Childhood poverty predicts adult amygdala and frontal activity and connectivity in response to emotional faces», *Frontiers in Behavioral Neuroscience*, 9, Article 154.
- JOHNSON, S. B., RIIS, J. L., y NOBLE, K. G. (2016). «State of the art review: Poverty and the developing brain», *Pediatrics*, 137 (4), e20153075.
- KIM, P., y otros (2013). «Effects of childhood poverty and chronic stress on emotion regulatory brain function in adulthood», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 (46), 18442-18447.

- KLINGBERG, T., y otros (2005). «Computerized training of working memory in children with ADHD – a randomized, controlled trial», *Journal of the American Child and Adolescent Psychiatry*, 44 (2), 177-186.
- LENER, R. M. (2018). *Concepts and Theories of Human Development*, 4th Edition. Nueva York: Routledge.
- LIPINA, S., y otros (2013). «Linking childhood poverty and cognition: environmental mediators of non-verbal executive control in an Argentine sample», *Developmental Science*, 16 (5), 697-707.
- (2016). *Pobre cerebro*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- (2017a). «Childhood poverty: Bridging evidenced-based efforts between neuroscience and policy». Workshop What is known about poverty and brain development?, Center of Neuroscience and Society, University of Pennsylvania, Philadelphia, June 15.
- (2017b). «The biological side of social determinants: Neural costs of childhood poverty», *Prospects: UNESCO's Quarterly Review of Comparative Education*, 46 (2), 265-280.
- (2017c). «The neuroscience within the Lancet ECD Series». Workshop Can neuroscience help efforts to alleviate global child poverty?, Center of Neuroscience and Society, University of Pennsylvania, Philadelphia, June 23.
- (2018). «Consideraciones críticas sobre la evidencia neurocientífica de los estudios de pobreza infantil», *Boletín Infancia (OEA)*, 5, 48-59.
- LUPIEN, S. J., y otros (2009). «Effects of stress throughout the lifespan on the brain, behavior and cognition», *Nature Reviews Neuroscience*, 10 (6), 434-445.
- MACKAY, A. P., FINN, A. S., LEONARD, J. A., JACOBY-SENGHOR, D. S., WEST, M. R., GABRIELI, C. F. O., y otros (2015). «Neuroanatomical correlates of the income-achievement gap», *Psychological Science*, 26 (6), 925-933.
- MAHOLMES, V., y KING, R. B. (2012). *The Oxford Handbook of Poverty and Child Development*. Oxford: Oxford University Press.
- MARSHALL, N. A., y otros (2018). «Socioeconomic disadvantage and altered corticostriatal circuitry in urban youth», *Human Brain Mapping*, 39 (5), 1982-1994.
- MC EWEN, B. S., y GIANAROS, P. J. (2010). «Central role of the brain in stress and adaptation: Links to socioeconomic status, health, and disease», *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1186 (2), 190-222.
- MC LAUGHLIN, K. A., y SHERIDAN, M. A. (2016). «Beyond cumulative risk: A dimensional approach to childhood adversity», *Current Directions in Psychological Science*, 25 (4), 239-245.
- MC LEAN, J., y otros (2012). «Early life socioeconomic status, chronic physiological stress and hippocampal N-acetyl-aspartate concentrations», *Behavioral Brain Research*, 235 (2), 225-230.
- MELHUISH, E., y otros (2007). «Variation in community intervention programmes and consequences for children and families: The example of Sure Start Local Programmes», *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 48 (6), 543-551.
- MICHEL, G. F., y TYLER, A. N. (2005). «Critical period: a history of the transition from questions of when, to what, to how», *Developmental Psychobiology*, 46 (3), 156-162.
- NELSON, E. E. (2017). «Learning through the ages: How the brain adapts to the social world across Development», *Cognitive Development*, 42 (4), 84-94.
- NEVILLE, H. J., y otros (2013). «Family-based training program improves brain function, cognition, and behavior in lower socioeconomic status preschoolers», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 (29), 12138-12143.
- NILSEN, A. C. E. (2017). «The expansion of early childhood development services and the need to reconceptualize evidence», *Contemporary Issues in Early Childhood*, 18 (3), 269-280.
- NOBLE, K. G., NORMAN, M. F., y FARAHA, M. J. (2005). «Neurocognitive correlates of socioeconomic status in kindergarten children», *Developmental Science*, 8 (1), 74-87.
- y otros (2006). «Brain-behavior relationships in reading acquisition are modulated by socioeconomic factors», *Developmental Science*, 9 (6), 642-654.
- y otros (2015). «Family income, parental education and brain structure in children and adolescents», *Nature Neuroscience*, 18 (5), 773-778.
- OTERO, G. A. (1997). «Poverty, cultural disadvantage and brain development: a study of preschool children in Mexico», *Electroencephalography Clinical Neurophysiology*, 102 (6), 512-516.
- OVERTON, W. F. (2006). «Developmental psychology: Philosophy, concepts, methodology», en W. DAMON & R. M. LERNER (comp.), *Handbook of Child Psychology: Vol. 1 Theoretical Models of Human Development* (6th. Ed., pp. 18-88). Hoboken, NJ: Wiley.

- (2015). «Process and relational developmental systems», en W. F. OVERTON & P. C. M. MOLENAAR (comp.), *Handbook of Child Psychology and Developmental Science: Vol. 1 Theory and Method* (7th. Ed., pp. 9-62). Hoboken, NJ: Wiley.
- PÉREZ, J. D., RUBINSTEIN, N. D., y DULAC, C. (2016). «New perspectives on genomic imprinting, an essential and multifaceted mode of epigenetic control in the developing and adult brain», *Annual Review of Neuroscience*, 39, 347-384.
- PICCOLO, L. R., y otros (2016). «Age-related differences in cortical thickness vary by socioeconomic status», *Plos One*, 11 (9): e0162511.
- RAIZADA, R. D., y otros (2008). «Socioeconomic status predicts hemispheric specialisation of the left inferior frontal gyrus in young children», *Neuroimage*, 40 (3), 1392-1401.
- RAMEY, S., y RAMEY, C. T. (2003). «Understanding efficacy of early educational programs: Critical design, practice, and policy issues», en A. J. REYNOLDS, M. C. WANG & H. J. WALBERG (comp.) *Early Childhood Programs for a New Century* (pp. 121-158). Washington, DC: CWLA Press.
- RIBEIRO, S., y otros (2017). «Physiology and Assessment as low-hanging fruit for education overhaul», *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education*, 46 (2), 249-264.
- ROBERTSON, T., y otros (2015). «The role of material, psychosocial and behavioral factors in mediating the association between socioeconomic position and allostatic load (measured by cardiovascular, metabolic and inflammatory markers)», *Brain and Behavioral Immunology*, 45 (3), 41-49.
- ROMENS, S. E., y otros (2015). «Associations between early life stress and gene methylation in children», *Child Development*, 86 (1), 303-309.
- ROMEO, R. R., y otros (2018). «Socioeconomic status and reading disability: Neuroanatomy and plasticity in response to Intervention», *Cerebral Cortex*, 27 (7), 2297-2312.
- ROTH, T. L., y SWEATT, J. D. (2011). «Epigenetic mechanisms and environmental shaping of the brain during sensitive periods of development», *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 52 (4), 398-408.
- RUEDA, M. R., y otros (2005). «Training, maturation, and genetic influences on the development of executive attention», *Proceedings of the National Academic of Sciences of the United States of America*, 102 (41), 14931-14936.
- SCHMITT, J. E., y otros (2017). «The genetic contributions to maturational coupling in the human cerebrum: A longitudinal pediatric twin imaging study», *Cerebral Cortex*, 1 (8), 1-8.
- SEGRETIN, M. S., y otros (2016). «Childhood poverty and cognitive development in Latin America in the 21st Century», *New Directions in Child and Adolescent Development*, 152 (6), 9-29.
- SHERIDAN, M. A., y otros (2012). «The impact of social disparity on prefrontal function in childhood», *Plos One*, 7 (4), e35744.
- SKOE, E., KRIZMAN, J., y KRAUS, N. (2013). «The impoverished brain: disparities in maternal education affect the neural response to sound», *Journal of Neuroscience*, 33 (44), 17221-17231.
- SPICKER, P., ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S., y GORDON, D. (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- SRIPADA, R. K., y otros (2014). «Childhood poverty and stress reactivity are associated with aberrant functional connectivity in default mode network», *Neuropsychopharmacology*, 39 (9), 2244-2251.
- STEARNS, P. (2015). «Children in history», en M. H. BORNSTEIN, T. LEVENTHAL, y R. M. LERNER (comp.), *Handbook of Child Psychology and Developmental Science: Vol. 4 Ecological Settings and Processes* (7th. Ed., pp. 787-810). Hoboken, NJ: Wiley.
- STEVENS, C., LAUINGER, B., y NEVILLE, H. (2009). «Differences in the neural mechanisms of selective attention in children from different socioeconomic backgrounds: an event-related brain potential study», *Developmental Science*, 12 (4), 634-646.
- THOMPSON, B. L., LEVITT, P., y STANWOOD, G. D. (2009). «Prenatal exposure to drugs: Effects on brain development and implications for policy and education», *Nature Reviews Neuroscience*, 10 (4), 303-312.
- THOMSON, M. (2010). «Disability, psychiatry, and eugenics», en A. BASHFORD y P. LEVINE (comp.) *The Oxford Handbook of the History of Eugenics* (pp. 116-133). Oxford: Oxford University Press.
- TOMALSKI, P., y otros (2013). «Socioeconomic status and functional brain development: associations in early infancy», *Developmental Science*, 16 (5), 676-687.
- UNICEF (2018). *Progress for Every Child in the SDG Era*. Nueva York: UNICEF.
- URSACHE, A., y NOBLE, K. G. (2016). «Neurocognitive development in socioeconomic context: Multiple mechanisms and implications for measuring socioeconomic status», *Psychophysiology*, 53 (1), 71-82.

- NOBLE, K. G., y PEDIATRIC IMAGING, NEUROCOGNITION AND GENETICS STUDY (2016). «Socioeconomic status, white matter, and executive function in children», *Brain and Behavior*, 6 (10): e00531.
- WALHOVD, K. B., y otros (2016). «Neurodevelopmental origins of lifespan changes in brain and cognition», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113 (33), 9357-9362.
- WEISSMAN, D. G., y otros (2018). «Income change alters default mode network for adolescents in poverty», *Developmental Cognitive Neuroscience*, 30 (4), 93-99.
- WERKER, J. F., y HENSCH, T. K. (2015). «Critical periods in speech perception: new directions», *Annual Review of Psychology*, 66, 173-196.
- WIEBE, S. A., y otros (2015). «Prenatal tobacco exposure and self-regulation in early childhood: Implications for developmental psychopathology», *Development and Psychopathology*, 27 (2), 397-409.
- YOSHIKAWA, H., ABER, J. L., y BEARDSLEE, W. R. (2012). «The Effects of poverty on the mental, Emotional, and behavioral health of children and youth: implications for prevention», *American Psychologist*, 67 (4), 272-284.
- ZHANG, T. Y., y MEANEY, M. J. (2010). «Epigenetics and the environmental regulation of the genome and its function», *Annual Review of Psychology*, 61, 439-466.

## Agradecimientos

El autor agradece la invitación de UNICEF Uruguay para participar de este esfuerzo; y el apoyo de las siguientes instituciones y personas: Centro de Educación Médica e Investigación Clínica «Norberto Quirno» (CEMIC); Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT); Carrera de Psicopedagogía de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM); compañeros de la Unidad de Neurobiología Aplicada (UNA, CEMIC-CONICET); y colegas del Center for Neuroscience and Society de la Universidad de Pensilvania.



**Christian Berger** es doctor en Psicología Educativa (Universidad de Illinois, Estados Unidos), magister en Psicología Clínica Infanto Juvenil (Universidad de Chile). Profesor asociado y subdirector de Investigación y Postgrado en la Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Editor de la revista *Psyche*. Investiga –entre otros– amistades, grupos de pares, convivencia e indicadores de bienestar y desarrollo socioemocional en adolescentes, dentro y fuera del contexto educativo.

# El mundo social adolescente: una ventana de oportunidades para el desarrollo socioemocional y el bienestar

**Christian Berger**

## **Resumen**

*Durante la adolescencia se desarrollan diversos procesos evolutivos orientados a la configuración de la identidad, procesos en los cuales los vínculos con pares toman un rol central. En el presente documento se discuten las implicancias de estos procesos para el desarrollo, planteando que constituyen una ventana de oportunidades para el desarrollo integral. En específico, se discute la perspectiva del aprendizaje socioemocional como un enfoque que permite tanto comprender el desarrollo desde una perspectiva integral y propositiva como proponer estrategias de intervención y evaluación para el desarrollo y bienestar. Se plantea la necesidad de favorecer el desarrollo de narrativas identitarias centradas en el respeto, el cuidado y la construcción de vínculos de calidad, y se ofrece evidencia del impacto de esta perspectiva para indicadores académicos, psicosociales, desde un abordaje ecológico. Finalmente, se discuten posibles líneas de intervención y aspectos a intencionar asociados a la perspectiva del aprendizaje socioemocional.*



## 1. Introducción

Existe consenso en que los vínculos interpersonales en las distintas etapas del desarrollo son relevantes para la manera en que los individuos van construyéndose como personas. En el presente trabajo el objetivo es discutir las maneras específicas en que esto se da durante la adolescencia.

El modelo de desarrollo propuesto por Arnold Sameroff (2010) ofrece un interesante marco comprensivo, según el cual el desarrollo es un proceso dialéctico entre el individuo y su contexto, y que más que identificar dimensiones del desarrollo, se propone como un proceso unitario que requiere integrar modelos evolutivos de cambio personal, del contexto, modelos regulativos y representacionales. Desde este enfoque, en la infancia temprana el *self* o el aspecto más bien individual o psicológico es relativamente pequeño en su influencia, el ambiente genera y ocupa mucho más espacio en esta trayectoria. Progresivamente, el proceso de desarrollo implica una constante complejización y diferenciación, definiendo la manera en que cada sujeto va construyendo su propio camino y su propio proceso de desarrollo. En este proceso hay etapas críticas, y la adolescencia constituye una de estas etapas críticas del desarrollo, ofreciendo importantes oportunidades.

## 2. La adolescencia como etapa crítica

¿Por qué la adolescencia? ¿Cuál es la especificidad de esta etapa en comparación a otras etapas evolutivas más tempranas? La psicología evolutiva ha asociado consistentemente a la adolescencia con el proceso de configuración de la identidad (Meeus y otros, 2012). Es precisamente durante la adolescencia cuando se consolida un proceso continuo en que cada individuo va definiendo quién es dentro de un contexto social, proceso que se desarrolla en el marco de las relaciones interpersonales.

El desarrollo individual está íntimamente ligado a los vínculos interpersonales, los cuales pueden ir variando en su forma e intensidad a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, los vínculos de apego temprano son claves en las primeras etapas de vida. Durante la adolescencia, las relaciones con pares cobran un rol central en el desarrollo, constituyéndose en vínculos de apego secundario (Scharf y Mayseless, 2007). Es interesante revisar lo que la literatura en psicología del desarrollo plantea respecto de los procesos sociales en la adolescencia, identificando dos grandes metas o tareas evolutivas a lograr durante esta etapa (Ojanen,

Grönroos y Salmivalli, 2005). La primera implica establecer relaciones de intimidad con pares, vínculos de calidad, caracterizados por el compromiso, la cercanía y la confianza, vínculos que pueden tomar la forma de amistades, relaciones románticas, grupos o colectivos más amplios. La segunda se refiere a la definición personal y el posicionamiento dentro de un contexto, es decir, ubicar un espacio desde el cual relacionarse con otros, construir una ideología, y finalmente tomar decisiones hacia el futuro; lo anterior se relaciona con la posibilidad de abrir oportunidades para la exploración de distintos referentes y de ir tomando opciones de compromiso. Ambas tareas están muy centradas en el establecimiento de vínculos con los pares, en el establecimiento de vínculos de calidad, de intimidad, de contención. Lo anterior de alguna forma se condensa en la noción de identidad, es decir, en la narrativa que el o la adolescente va construyendo sobre sí mismo. La identidad constituye la narración de la propia historia sobre quién se es, cómo se ha ido construyendo y cómo se relaciona con el entorno y con sus pares. Esto, a su vez, es clave para las opciones de desarrollo y trayectorias futuras.

Si bien la identidad es un concepto psicológico de gran complejidad, la literatura plantea que confluyen al menos tres procesos relevantes en su configuración (Meeus y otros, 2012). En primer lugar, la exploración o experimentación, la cual se relaciona con lo que Erikson en sus trabajos sobre el ciclo vital denominó la «moratoria psicosocial». Este proceso se relaciona con la posibilidad de conocer y experimentar distintos roles, referentes identitarios, ubicarse en diferentes posiciones sociales (por ejemplo, al participar de distintos grupos de pares), manifestándose esto en gustos personales, grupos o actividades, compromisos valóricos e ideológicos, entre otros. Este proceso de experimentación comienza a consolidarse en la medida que las personas van tomando una posición más estable frente al contexto, lo cual también es reforzado por el contexto y por los pares, que van confirmando y de cierta forma demandando esta narrativa. Este proceso de compromiso es lo que se asemeja a las teóricas clásicas de identidad (Marcia, Waterman, Matteson, Archer y Orlofsky, 1993), que entiende a la identidad como una definición compleja y estable en el tiempo, que involucra diferentes dimensiones. Ahora bien, desarrollos actuales en identidad consideran además un tercer componente, el cual es esencial al considerar a la adolescencia como una ventana de oportunidad para el desarrollo, y que se refiere a la revisión de los compromisos identitarios. La revisión implica que el proceso de configuración de identidad es un proceso constante y continuo, las personas están constantemente revisando y redefiniendo sus compromisos identitarios, lo que permite un proceso continuo de redefinirse, reformarse y reposicionarse y, por tanto, establecer nuevos vínculos con nuevas personas.

Esta articulación entre la experimentación, el compromiso y la revisión como procesos a la base de la configuración de la identidad pone un importante énfasis en las oportunidades que entrega el contexto para establecer vínculos y compromisos. En otras palabras, el proceso de configuración de la identidad, de la narrativa que construye el adolescente de sí mismo, no depende solo de él o ella, sino que de lo que el contexto le ofrece y permite. De esta forma, si bien la identidad es un constructo psicológico, su desarrollo es eminentemente social y contextual. Para ilustrar lo anterior, quisiera discutir los resultados de la Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar desarrollada por el Ministerio del Interior de Chile (2014). Esta encuesta, representativa de la población nacional chilena, es aplicada a estudiantes de 7<sup>mo</sup> a 12<sup>vo</sup> grado (12 a 18 años de edad) y aborda temas de violencia y convivencia escolar. Un indicador muy relevante levantado por esta encuesta es que un 25 % de los estudiantes reporta sentirse inseguro en sus escuelas. Esto implica que uno de cada cuatro estudiantes se siente incómodo, inseguro, ansioso, percibe de manera negativa su participación en su comunidad escolar. Cabe preguntarse, a la luz de las metas evolutivas propias de la adolescencia señaladas anteriormente, si es posible que un adolescente experimente, se comprometa y revise su posicionamiento social y su definición personal si su foco se encuentra en defenderse, en intentar sentirse seguro en su contexto escolar. En otras palabras, el establecimiento de vínculos con otros, sus compromisos, no serían libres ni orientados a su desarrollo, sino más bien a lidiar con la sensación de inseguridad. Estudios como este también han sido reportados en espacios comunitarios, de participación social, entre otros, en los cuales la posibilidad de establecer vínculos con otros es clave para un buen desarrollo.

De esta forma, si se comprende a la identidad como un compromiso y revisión constantes a través de los vínculos interpersonales, un aspecto clave durante la adolescencia es la capacidad de construir vínculos de calidad. De hecho, la creciente preocupación por el desarrollo de las así llamadas «habilidades blandas» precisamente enfatiza, tal vez de manera no intencionada, aquellas competencias necesarias y transversales para poder establecer relaciones de calidad (Extremera y Fernández-Berrocal, 2006; Milicic y otros, 2014). Estos vínculos de calidad constituyen un nicho afectivo en el cual el o la adolescente puede definirse y redefinirse continuamente en un espacio seguro y contenedor (Bagwell y Schmidt, 2011).

### 3. El rol de los vínculos interpersonales en la adolescencia

¿Cuál es entonces el rol de los vínculos significativos en la adolescencia? Estos vínculos, que toman la forma de relaciones de amistad o de grupos de pertenencia, entregan condiciones de seguridad psicológica al sentir la posibilidad de compartir sus experiencias y afectos en un ambiente de contención, de poder cuestionar y explorar nuevos modelos y referentes, sin que ello implique la pérdida de dichos vínculos ni de los afectos asociados a estos. En otras palabras, existe una confianza en que la narrativa identitaria puede continuar desarrollándose en el marco de estos vínculos (Berndt, 2004). Por otra parte, estas relaciones interpersonales son un espacio por excelencia para la práctica de habilidades socioemocionales; esto es muy relevante porque si bien algunos currículos escolares generalmente incluyen estas habilidades en sus programas y las «enseñan», no necesariamente las practican.

El desarrollo de estas habilidades socioemocionales requieren la práctica cotidiana en situaciones reales; por ejemplo, cómo se resuelve un conflicto con un amigo o con compañeros de escuela, cómo se acoge a un nuevo integrante del grupo, entre otras instancias, son precisamente lo que permite este espacio vincular. En tercer lugar, en el marco de las relaciones con pares es posible contrastar ideas, contrastar posicionamientos, cuestionar, ver las consecuencias que tienen dichos posicionamientos; esto último es clave, pues la anticipación de escenarios posibles, de consecuencias y, por ende, de evaluación de distintos cursos de acción es un elemento central para el desarrollo de la sensación de competencia y autoeficacia, y se relaciona con la capacidad de afrontar situaciones estresantes de maneras constructivas y nutritivas.

Las implicancias para la configuración de la identidad de un adolescente de ser capaz de resolver problemas interpersonales son muy amplias. Ser capaz de superar una crisis o un conflicto con pares cercanos, y constatar que el vínculo afectivo no se daña, permite que el adolescente integre en su definición personal que sus vínculos son sólidos, estables y seguros, y además, que cuenta con las capacidades para resolver conflictos interpersonales, es decir, autoeficacia social. Esto posibilitará a futuro asumir sus relaciones interpersonales con estos dos elementos como constitutivos de su narrativa, lo cual constituye un efecto multiplicador, pues él, en estas situaciones futuras, podrá ayudar a la configuración de la identidad de sus pares con estos elementos.

Específicamente en casos de violencia escolar o *bullying*, por ejemplo, es llamativo que el foco de los adultos esté mayoritariamente

en las víctimas y eventualmente en los agresores, pero no en los y las compañeras/os que no han participado directamente de la situación. Ser observador de situaciones de violencia o abuso es una experiencia de gran impacto emocional, pues cuando se siente impotencia frente a la situación, esto implica una incapacidad para comprometerse, para cuidar a otros. Esta incapacidad puede incluso transgredir los propios principios morales, por ejemplo, de cuidar a otros. De esta manera, la identidad puede verse limitada y dañada al no poder construir una narrativa de ser un buen amigo o un buen compañero que puede cuidar a otros y enfrentar una situación de abuso. Y, nuevamente es el contexto el que entrega condiciones para que los individuos puedan sentirse competentes emocional y socialmente, y puedan construir una narrativa en que se definan como capaces de vincularse con otros, de cuidarlos y, por ende, de ser cuidados en caso de requerirlo (Walker, Curren y Jones, 2016). Esto es lo que caracteriza a la idea de confianza y seguridad psicológica.

La evidencia sobre el rol de las relaciones de pares y en específico las amistades durante la adolescencia es consistente. Diversos estudios muestran que tener estos vínculos de calidad está asociado con indicadores de bienestar y felicidad (Holder y Coleman, 2015; Van Workum, Scholte, Cillessen, Lodder y Giletta, 2013), adaptación social (Bukowski, Buhrmeister y Underwood, 2011; Lansford, Yu, Pettit, Bates y Dodge, 2014; Rubin, Coplan, Chen, Bowker y McDonald, 2011), e indicadores de logro académico (Shin y Ryan, 2014), entre otros aspectos. Asimismo, vínculos de amistad con pares son protectores ante situaciones como la victimización y sus negativos efectos para el desarrollo (Cuadros y Berger, 2016). En la misma línea, estudios muestran la relevancia del clima social escolar como un contexto favorecedor (u obstaculizador) para el establecimiento de relaciones de pares positivas y nutritivas, y cómo eso puede favorecer, por ejemplo, el comportamiento prosocial (Caprara y otros, 2014). Hay estudios también que enfatizan el rol de los amigos y de las amistades en el involucramiento ciudadano (Chaux, 2007); las relaciones de pares constituyen un espacio de experimentación, de práctica y de ensayo para esta formación ciudadana.

#### **4. Aprendizaje socioemocional (ASE)**

Desde la investigación en psicología evolutiva especialmente en contextos educativos, en los últimos años se ha venido desarrollando la perspectiva del Aprendizaje socioemocional<sup>1</sup> (Durlak y otros, 2011; Milicic y otros, 2014). Si bien existen variadas teorías y conceptos que

---

<sup>1</sup> Social Emotional Learning (SEL, por su sigla en inglés).

abordan la dimensión socioemocional del desarrollo, el paradigma del aprendizaje socioemocional cuestiona principalmente el énfasis en el desarrollo de habilidades cuando esto no considera al contexto normativo e ideológico en el cual estas habilidades se forman. Hoffman (2009) discute la manera en que se ha implementado la enseñanza de competencias socioemocionales en los contextos educativos y advierte sobre el riesgo de desarrollar competencias sin darle un contexto. La autora plantea que las competencias pueden ser usadas tanto para generar mejores vínculos y un ambiente de mayor equidad, justicia e inclusión como también para manipular a otros en pos de obtener beneficios personales tales como prominencia social y poder. En otras palabras, el desarrollo de estas competencias debe darse en un contexto valórico, en un modelo de sociedad, lo que obliga a tomar una perspectiva ecológica (Bronfenbrenner, 1979). Y es precisamente en esta dimensión contextual donde son de gran relevancia los adultos, y donde se abren las posibilidades de intervención para aprovechar la ventana crítica del desarrollo dado el énfasis en los vínculos interpersonales durante esta etapa.

Lo anterior tiene distintas implicancias. En primer lugar, y aunque parezca obvio, que el desarrollo adolescente y sus posibles construcciones narrativas e identitarias no depende del adolescente, sino principalmente de las alternativas y oportunidades que el contexto ofrece, y por ende, de los adultos. Por otra parte, tanto la comprensión como la evaluación de indicadores de desarrollo debe tomar en consideración entonces una perspectiva ecológica y multinivel, y superar una perspectiva que entiende el desarrollo como algo anclado al individuo. Para ejemplificar esto imaginemos que al aplicar una escala de bienestar en una sala de clases se obtiene un puntaje promedio de 80 %. Esto puede interpretarse positivamente, pero al mismo tiempo enmascara que posiblemente hay un porcentaje de estudiantes con niveles de bienestar muy bajo; un promedio de 80 % no implica que todos estén en ese nivel de bienestar. En esta situación, ¿es posible evaluar el ambiente de esta sala de clases como exitosa?

Desde la perspectiva del aprendizaje socioemocional esto sería cuestionable, pues para el porcentaje de estudiantes que presentan niveles bajos de bienestar sus oportunidades de desarrollo se encuentran limitadas, y por ende sus posibles trayectorias futuras, especialmente considerando la evidencia acumulada sobre las consecuencias a mediano y largo plazo en temas de salud mental y adaptación psicosocial. De esta forma, el foco no debiera ponerse en si cada estudiante es exitoso o alcanza niveles más altos de desarrollo, sino en la comunidad como colectivo y la capacidad de dicha comunidad de velar por el bienestar de todos sus miembros. Nuevamente, entonces, una identidad que implique

la capacidad de cuidar a otros, de hacerse responsable por el bienestar de otros, es clave en estas trayectorias de desarrollo (Maysseles, 2016). Finalmente, el paradigma de aprendizaje socioemocional establece *ethos* esperado, un modelo de individuo y de sociedad que se busca promover. ¿Qué tipo de personas queremos formar? ¿Qué tipo de vínculos interpersonales estamos promoviendo? Estas preguntas están a la base de los modelos de aprendizaje socioemocional y se traducen en intervenciones y programas psicoeducacionales y psicosociales que van más allá del solo desarrollo de competencias socioafectivas enfocadas en el desarrollo individual.

Diversos estudios han mostrado el impacto de intervenciones orientadas al aprendizaje socioemocional. En específico se han publicado algunos metaanálisis identificando los efectos de estas intervenciones (Durlak y otros, 2011; Taylor y otros, 2017), mostrando impacto en diferentes dimensiones. En el ámbito académico, se observan efectos en el ausentismo escolar y en las tasas de graduación, así como en el ingreso a la educación superior y en la obtención de grados universitarios. Con relación a indicadores de salud mental, disminuyen tasas de diagnóstico, por ejemplo asociadas a trastornos por déficit atencional, disminuyen conductas delictivas y antisociales que se asocian a trayectorias futuras negativas, y aumentan los niveles de bienestar, autoestima y satisfacción vital. Asimismo, aumentan los comportamientos prosociales y disminuyen los agresivos, aumenta el compromiso ciudadano, generando así climas interpersonales de confianza, respeto y favoreciendo así un ciclo virtuoso de desarrollo. Finalmente, es relevante mencionar también un aspecto que ha sido poco estudiado o relevado, que se refiere a las implicancias futuras de esto pensando en el ciclo intergeneracional. En efecto, las y los adolescentes de hoy serán las madres y padres de mañana, y por tanto serán quienes generarán las condiciones de desarrollo para las futuras generaciones. La capacidad que ellos tengan de construir narrativas identitarias que les definan como buenas personas, buenos amigos, buenos ciudadanos y los patrones conductuales asociados a ello serán precisamente el contexto que ofrecerán a sus hijas e hijos tanto en las relaciones de apego que establezcan con ellos como en efectos más distales en términos de los modelos que les ofrecerán. Si se quiere trabajar e invertir en infancia, además de hacerlo directamente con las niñas y niños de hoy, hay que hacerlo con los padres de esas niñas y niños en el futuro, que son los adolescentes de hoy. Así, la inversión en infancia también pasa por inversión en la futura parentalidad.

Todo lo anterior, desde esta perspectiva del aprendizaje socioemocional, sugiere cambiar el foco tanto en la comprensión como en la intervención del desarrollo, pasando de un foco centrado en los riesgos y problemas

(conducta antisocial, violencia, consumo de sustancias, sexualidad riesgosa, entre otros) a un foco centrado en las oportunidades y fortalezas, las cuales son precisamente los vínculos interpersonales positivos y nutritivos. Esto no implica una mirada ingenua y negadora de los riesgos y problemas; por el contrario, implica abordarlos desde una mirada más bien promocional que ponga énfasis en las posibilidades de desarrollo, lo que redundaría en disminuir y limitar tanto estos problemas como sus efectos, pero al mismo tiempo ofrece construcciones, trayectorias y modelos alternativos. Es indudable que esta perspectiva promocional debe ir de la mano de abordajes preventivos primarios, secundarios y terciarios, pero nuestra comprensión del desarrollo no puede basarse en la evitación de problemas, sino en la promoción de bienestar y modelos sociales inclusivos y justos, y por ende, en ciudadanos capaces de construirlos y sostenerlos.

## 5. Conclusiones

La adolescencia es una ventana de oportunidad para el desarrollo, específicamente dado el rol particular que toman los vínculos de pares en esta etapa y la posibilidad de construir narrativas identitarias positivas. Dado lo anterior, la perspectiva del aprendizaje socioemocional parece ser un buen enfoque para favorecer esto. La inversión en aprendizaje socioemocional es central, ya que permite promover el desarrollo de la agencia prosocial, de la capacidad de las y los adolescentes de poder trabajar en pos de su propio desarrollo como del de sus pares, constituyéndose como una comunidad. Es central también, pues permite el desarrollo de competencias socioemocionales y también ciudadanas, y favorece el establecimiento de contextos interpersonales que permitan practicarlas en contextos seguros. Todo esto se traduce de manera concreta en las escuelas en el favorecimiento de la organización y gestión de las y los adolescentes, por ejemplo a través de los centros de estudiantes, de espacios de participación comunitaria, en los cuales puedan participar y sentirse tomadores de decisiones, puedan sentirse gestores de su propio desarrollo y bienestar, y del de sus compañeros. Asimismo, las actividades extracurriculares son un elemento esencial para trabajar estos temas, pues se caracterizan por favorecer motivación e involucramiento y permitir la exploración de identidades y trayectorias posibles en ámbitos no siempre considerados en el currículo escolar formal. Finalmente, es necesario promover el rol de los adultos significativos, fortalecer el trabajo con profesores, es necesario trabajar en la formación docente de una manera alineada y coherente con estas perspectivas.

Finalmente, todo lo anterior invita a modificar la manera en que tradicionalmente se ha comprendido la adolescencia, desde una perspectiva centrada en los riesgos, problemas y las turbulencias propias de esta etapa de desarrollo, a las oportunidades que ofrece considerando las tareas evolutivas que organizan y articulan la experiencia durante esta etapa. Formar personas felices, preocupadas del otro, inclusivas, partícipes de su comunidad, del medioambiente, es un desafío que no recae en ellos, sino en quienes generamos las oportunidades para que esto ocurra. En contextos adecuados y favorecedores, los propios procesos evolutivos e interpersonales orientarán hacia alcanzar estas metas.

## Bibliografía

- BAGWELL, C., y SCHMIDT, M. (2011). *Friendships in Childhood and Adolescence*. Nueva York: Guilford.
- BERNDT, T. J. (2004). «Children's friendships: Shifts over a half-century in perspectives on their development and their effects», *Merrill-Palmer Quarterly*, 50, 206-223.
- BRONFENBRENNER, U. (1979). *The Ecology of Human Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- BUKOWSKI, W. M., BUHRMESTER, D., y UNDERWOOD, M. K. (2011). «Peer relations as a developmental context», en M. K. UNDERWOOD y L. H. ROSEN (Ed.), *Social Development: Relationships in Infancy, Childhood, and Adolescence* (pp. 153-179). Nueva York: Guilford.
- CAPRARA, G., y otros (2014). «Positive effects of promoting prosocial behavior in early adolescence: Evidence from a school-based intervention», *International Journal of Behavioral Development*, 38 (4), 386-396. DOI: 10.1177/0165025414531464
- CHAUX, E. (2007). «Aulas en Paz: A multicomponent program for the promotion of peaceful relationships and citizenship competencies», *Conflict Resolution Quarterly*, 25 (1), 79-86. DOI: 10.1002/crq.193
- CUADROS, O., y BERGER, C. (2016). «The protective role of friendship quality on the wellbeing of adolescents victimized by peers», *Journal of Youth and Adolescence*, 45, 1877-1888. DOI: 10.1007/s10964-016-0504-4
- DURLAK, J., y otros (2011). «The impact of enhancing students' social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions», *Child Development*, 82, 405-432.
- EXTREMERA, N., y FERNÁNDEZ-BERROCAL, P. (2006). «Emotional intelligence as predictor of mental, social, and physical health in university students», *The Spanish Journal of Psychology*, 9 (1), 45-51.
- HOFFMAN, D. (2009). «Reflecting on social emotional learning: A critical perspective on trends in the United States», *Review of Educational Research*, 79, 533-556.
- HOLDER, M., y COLEMAN, B. (2015). «Children's friendships and positive well-being», en M. DEMIR (Ed.), *Friendship and Happiness*. Dordrecht: Springer. DOI: 10.1007/978-94-017-9603-3\_5
- LANSFORD, J., y otros (2014). «Pathways of peer relationships from childhood to young adulthood», *Journal of Applied Developmental Psychology*, 35 (2), 111-117. DOI: 10.1016/j.appdev.2013.12.002
- MARCIA, J., y otros (1993). *Ego Identity: A Handbook for Psychosocial Research*. Nueva York: Springer.
- MAYSELESS, O. (2016). *The Caring Motivation: An Integrated Theory*. Londres: Oxford University Press.
- MEEUS, W., y otros (2012). «Identity statuses as developmental trajectories: A five-wave longitudinal study in early-to-middle and middle-to-late adolescents», *Journal of Youth and Adolescence*, 41, 1008-1021. DOI: 10.1007/s10964-011-9730-y
- MILICIC, N., y otros (2014). *Aprendizaje socioemocional: El programa BASE (bienestar y aprendizaje socioemocional) como estrategia de desarrollo en el contexto escolar*. México: Paidós.
- OJANEN, T., GRÖNROOS, M., y SALMINVALLI, C. (2005). «An interpersonal circumplex model of children's social

- goals: Links with peer-reported behavior and sociometric status», *Developmental Psychology*, 41, 699-710. doi: 10.1037/0012-1649.41.5.699
- RUBIN, K. H., y otros (2011). «Peer relationships in childhood», en M. H. BORNSTEIN y M. E. LAMB (Ed.), *Developmental Science: An Advanced Textbook* (pp. 519-570). Nueva York: Psychology.
- SAMEROFF, A. (2010). «A unified theory of development: A dialectic integration of nature and nurture», *Child Development*, 81, 6-22.
- SCHARF, M., y MAYSELESS, O. (2007). «Putting eggs in more than one basket: A new look at developmental processes of attachment in adolescence», *New Directions for Child and Adolescent Development*, 117, 1-22.
- SHIN, H., y RYAN, A .M. (2014). «Early adolescent friendships and academic adjustment: Examining selection and influence processes with longitudinal social network analysis», *Developmental Psychology*, 50, 2462-2472. doi: 10.1037/a0037922
- TAYLOR, R. D., y otros (2017). «Promoting positive youth development through school-based social and emotional learning interventions: A meta-analysis of follow-up effects», *Child Development*, 88 (4), 1156-1171.
- TOLAN, P., y otros (2016). «Toward an integrated approach to positive development: Implications for intervention», *Applied Developmental Science*, 20 (3), 214-236.
- VAN WORKUM, N., y otros (2013). «Selection, deselection, and socialization processes of happiness in adolescent friendship networks», *Journal of Research on Adolescence*, 23 (3), 563-573. doi: 10.1111/jora.12035

## Agradecimientos

La redacción de este artículo fue posible gracias al apoyo del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES, FONDAPE N° 15130009.



**Gabriel Oddone París** es doctor en Historia Económica por la Universidad de Barcelona y economista por la Universidad de la República. Profesor titular de Política Económica en la Maestría de Economía de la Universidad de la República. Socio de CPA Ferrere. Ha publicado artículos académicos, libros y ensayos sobre economía política, crecimiento económico y comercio internacional. Ha trabajado como consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay y Uruguay.

**María José Fernández** es economista por la Universidad de la República (2017), Uruguay. Se desempeña en el área de consultoría económica en CPA Ferrere.

# Algunos desafíos para la educación en Uruguay: una mirada desde la economía

**Gabriel Oddone, María José Fernández**

## Resumen

*Desde una perspectiva estrictamente económica, la educación es clave para el desarrollo. Lo es para sostener el crecimiento económico a través de la acumulación de capital humano, para promover la movilidad y el reconocimiento individual, para mejorar la inclusión y la cohesión social, así como para estimular la innovación y la adopción de cambios tecnológicos.*

*Históricamente, Uruguay se destacó en la región por contar con estándares educativos comparativamente elevados. Ello le permitió convertirse tempranamente en un país de renta media con un grado de desarrollo relativamente sofisticado. Sin embargo, diversos indicadores sugieren que Uruguay no ha logrado mantener esa ventaja en las últimas décadas lo que —dados el tamaño, la tasa de crecimiento y la estructura etaria de su población— introduce un gran desafío para las políticas públicas.*

*En este marco, se analizarán, en primer lugar, los desafíos para el interés general de la educación, atendiendo a efectos clave sobre la prosperidad y la equidad, y en segundo lugar, se abordarán desde una óptica individual.*



## 1. Introducción

Desde la teoría económica, en particular desde la economía de la educación, existe consenso sobre considerar la educación como un bien mixto. Este tipo de bienes presentan ciertas características que los llevan a ser subprovistos por el mercado, a pesar de ser beneficiosos para la sociedad, lo que genera consecuencias sobre la forma de la intervención estatal.

Por un lado, la educación es un bien privado dado que los beneficios de educarse pueden ser apropiados por quienes se educan. Además, las personas pueden ser excluidas de su acceso por distintos motivos. Entre ellos, la capacidad limitada de las aulas puede operar como un impedimento para el acceso a la educación.

No obstante, al mismo tiempo la educación tiene características típicas de un bien público. Por un lado, genera externalidades positivas para el conjunto de la sociedad. El hecho de que la población presente un mayor nivel educativo produce beneficios colectivos que han sido ampliamente documentados por la teoría económica. Entre ellos, que las sociedades más educadas tienen más facilidad para incorporar nuevas tecnologías o desarrollar nuevas ideas. Además, los beneficios comprenden aspectos como el mejor funcionamiento de las instituciones, la mayor cohesión social y los valores comunes. Como es habitual en el caso de los bienes públicos, los individuos no se apropian enteramente de todos los beneficios asociados a la educación. Ello conduce a que la revelación de preferencias por educación (v.g., la demanda) suele ser menor a la socialmente óptima.

Por otro lado, los beneficios derivados de educarse pueden no ser correctamente identificados por los individuos. La presencia de estas fallas de información puede resultar en que la demanda individual por estos servicios tienda a ser subóptima para el interés general. La combinación de estas características puede llevar a que, en un mercado competitivo, la provisión privada de educación sea inferior a la socialmente eficiente. Como consecuencia de todo lo anterior el mercado por sí solo no puede proveer la educación adecuadamente, lo que justifica la intervención del Estado en la educación.

Dentro de este marco, es decir, el interés individual y el interés general, en lo que sigue se presentan en primer lugar algunos desafíos asociados a la educación para el interés general, esto es, su contribución a la prosperidad y a la equidad. Estas consideraciones guardan relación con la característica de bien público de la educación. En segundo lugar,

se abordan los desafíos de la educación para el interés individual, adoptando la dimensión de bien privado de la educación.

## 2. Desafíos para el interés general

La educación es clave para el desarrollo. Lo es tanto para sostener el crecimiento económico a través de la acumulación de capital humano como para promover la movilidad, la igualdad y mejorar la inclusión y la cohesión social.

### 2.1. Contribuir a la prosperidad

La educación incide de manera directa en el crecimiento económico. La evidencia empírica sugiere que los años de escolarización de la población de un país y su producto interno bruto (PIB) per cápita se encuentran positivamente correlacionados. Es decir, existe una relación positiva entre educación y nivel de ingreso. A mayor PIB per cápita se observan también mayores niveles de escolarización. Sin embargo, esto no implica establecer una relación de causalidad entre ambas variables. No está claro si los países con mayores niveles de escolarización son los que alcanzan un PIB per cápita mayor o si, por el contrario, son los países con mayores ingresos los que tienden a invertir más en educación y presentar mayores niveles educativos.

Más allá de lo anterior, la teoría económica otorga a la educación un papel central en el crecimiento. Consolidar un crecimiento económico sostenido es fundamental para que los países logren conseguir mejorar el bienestar y la prosperidad de su población. En este sentido, es crítico establecer cuáles son los determinantes del crecimiento económico. La literatura del crecimiento económico distingue dos tipos de determinantes. Por un lado, están los determinantes *próximos*, los que operan de manera más directa sobre el crecimiento. Así, el crecimiento económico suele explicarse por la acumulación de factores de producción (capital físico y capital humano) y, sobre todo, por su combinación más eficiente (mayor *output* por unidad aplicada de capital físico y humano). Esto último es conocido como la productividad de los factores de producción. En consecuencia, los cambios en el nivel de producción de una economía pueden ser atribuidos a las variaciones en la cantidad y/o calidad del capital físico y humano, así como a las de la productividad del capital y de las personas.

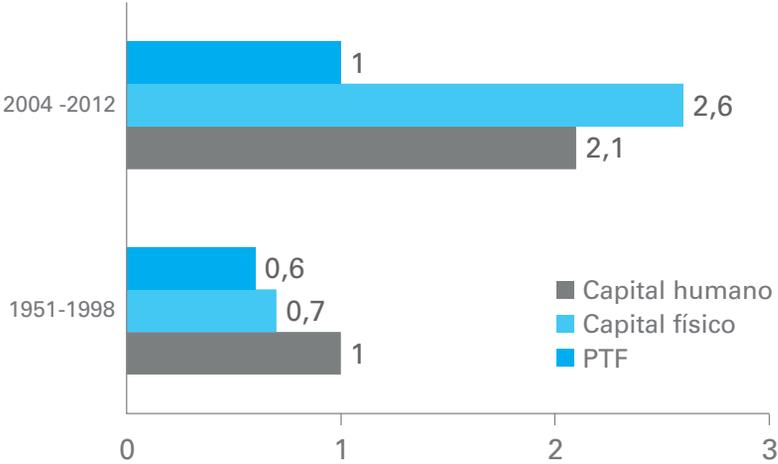
Por otro lado, están los determinantes *últimos* del crecimiento, que son aquellos que contribuyen a aumentar la acumulación de factores y a promover incrementos de la productividad. Entre estos destacan las actividades de innovación y el desarrollo tecnológico, la calidad y estabilidad de las instituciones, el nivel educativo y el entrenamiento de los trabajadores (Fossati y otros, 2015).

La educación y el entrenamiento influyen en el crecimiento a través de varios canales. Una población más educada puede incorporar mejor la innovación en el proceso productivo, lo que redundaría en el aumento de la productividad y así en el crecimiento económico. Asimismo, un mayor nivel educativo permite mejorar la calidad del capital humano, lo que contribuye al crecimiento económico a través de dos canales. En forma directa, porque un incremento (mayor acumulación) del capital humano contribuye al crecimiento. En forma indirecta, porque mayores niveles de capital humano promueven un aumento de la productividad.

En un estudio, Beyer y Vergara (2002) reunieron evidencia para una muestra de 107 países a lo largo de 20 años que muestra que el incremento de la productividad total de factores de producción (PTF) es la principal explicación del crecimiento de esas economías. En efecto, al dividir la muestra de países en quintiles según tasas de crecimiento observadas, encontraron que aquellos que más aumentaron la PTF fueron los países que más crecieron, mientras que aquellos donde el aumento de la productividad fue menor, el crecimiento también tendió a ser menor. Complementariamente, obtuvieron que la diferencia en las tasas de crecimiento del PIB entre países se explicó, en gran medida, por las diferencias del crecimiento de la PTF. De este modo, la evidencia empírica comparada avala lo que establece la teoría económica: el aumento de la productividad es clave para el crecimiento de las economías.

Las cifras para Uruguay de la segunda mitad del siglo XX muestran que la PTF fue el factor que menos incidió en el crecimiento de la economía (ver gráfico 1). Entre 2004-2012, si bien la PTF siguió siendo el factor que menos contribuyó al crecimiento en Uruguay, esta se expandió a una tasa mayor (Deagosto y otros, 2014).

Gráfico 1. Contribución a la tasa de crecimiento anual del PIB en Uruguay (En porcentaje)



Fuente: «Macroeconomía estructural: alternativas de cambio», Deagosto y otros (2014).

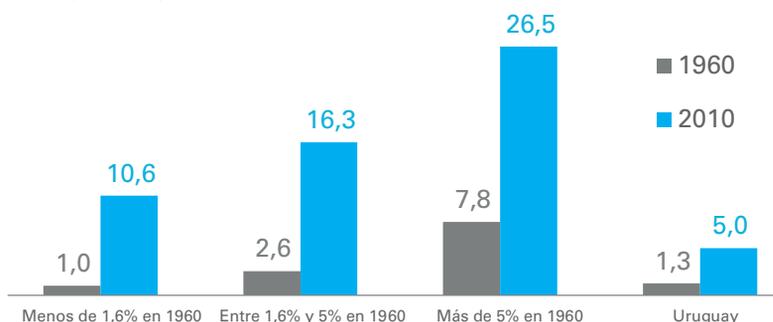
Como se observa en el gráfico 1, el factor de mayor contribución al crecimiento en la segunda mitad del siglo xx fue la acumulación de capital humano, y el que incidió de manera menos significativa fue el incremento de la PTF. A pesar de la mayor tasa de aumento de la PTF durante la reciente etapa de expansión (2004-2012), el crecimiento de la economía siguió explicándose principalmente por la acumulación de capital y trabajo. Ello se debió a un aumento significativo de las tasas de inversión y de actividad (oferta de trabajo), así como a un incremento de la intensidad del uso del capital (menor capacidad ociosa y menor desempleo).

Un crecimiento apuntalado principalmente por la acumulación de factores de producción representa un riesgo, en particular en un país de las características de Uruguay. En primer lugar, porque es un país que ha completado la transición demográfica lo que limita severamente la incorporación de nueva oferta de mano de obra. En efecto, el aumento de la población económicamente activa, actualmente ubicada en niveles máximos dada la estructura etaria de la población, convergerá a la tasa de crecimiento de la población, la cual apenas es de 0,25 % anual. En segundo lugar, el crecimiento al impulso de la acumulación del capital físico se encuentra limitado dado que, a medida que aumenta el stock de capital de la economía, el esfuerzo necesario para que la inversión redunde en aumentos de dicho stock y reponga la depreciación es cada vez mayor.

Teniendo en cuenta lo anterior y para hacer sostenible el crecimiento, se requieren acciones tendientes a, por un lado, lograr una mejor combinación de los factores de producción, es decir, aumentar la productividad de la economía. Por el otro, es necesario aumentar el stock de capital humano. Sin embargo, dado que no es esperable un incremento en la cantidad de personas que ingresan al mercado de trabajo, se vuelve imprescindible aumentar su calidad.

Así, aumentar el stock de capital humano requiere obtener mejoras en los niveles educativos de las personas. Sin embargo, existe evidencia que sugiere que Uruguay se ha ido quedando atrás en materia educativa. En efecto, la mayoría de los indicadores disponibles sobre educación (tanto de stock como de desempeño) muestran una pérdida de ventaja relativa de Uruguay respecto a socios y competidores.

Gráfico 2. Población mayor de 25 años con educación terciaria terminada según grupo de países (En porcentaje)



\* Los siguientes países componen la muestra: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Dinamarca, Ecuador, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Barro y Lee (2013).

El gráfico 2 muestra que el crecimiento de los años de educación en Uruguay ha sido menor que en aquellos países que venían detrás suyo (grupo de menos de 1,6 % en 1960) y de los que eran sus pares (grupo entre 1,6 % y 5 % en 1960). Naturalmente, dado su punto de partida en 1960, Uruguay sigue exhibiendo niveles de escolarización terciaria comparativamente elevados en la región. Sin embargo, de consolidarse la tendencia registrada entre 1960 y 2010, Uruguay perderá una de sus principales ventajas respecto de países vecinos.

En breve, para hacer sostenible el crecimiento que asegure mayores niveles de prosperidad, Uruguay necesita hacer esfuerzos para

incrementar la productividad de los factores de producción y mejorar la calidad del capital humano. Ambos requieren mejoras sustanciales en la educación de la población. La evidencia comparada sugiere que Uruguay ha estado perdiendo ventajas en la región en este capítulo.

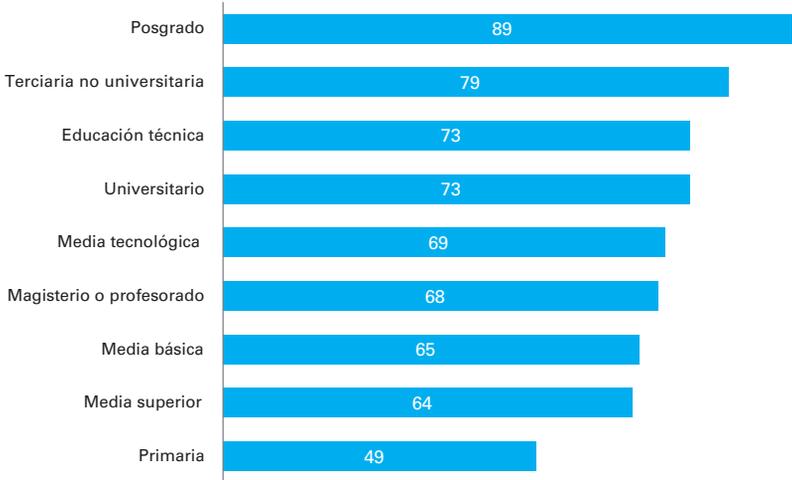
## 2.2. Favorecer la equidad

La educación contribuye de manera decisiva a disminuir la desigualdad social. A nivel regional, la evidencia disponible muestra que los quintiles de ingreso más alto son los que tienen mayores años de escolarización. En Uruguay la educación también contribuye a mejorar el ingreso y la empleabilidad de las personas.

De acuerdo a CINVE (2013), los retornos salariales se incrementan conforme aumenta el nivel educativo. A modo de ejemplo, una persona que completa la educación universitaria percibe en promedio un 85 % más de ingreso respecto a una persona que cuenta con educación primaria completa. Es decir, los retornos de la educación son crecientes con los años de escolarización, la educación premia a quienes más años se dedican a estudiar.

Algo parecido ocurre con la empleabilidad de las personas. En efecto, las personas que cuentan con más años de escolarización son quienes tienen mayor probabilidad de estar empleados (gráfico 3).

Gráfico 3. Uruguay: Tasa de empleo según nivel educativo (ocupados/PET) En porcentaje



Fuente: elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares (2014).

Adicionalmente, en Uruguay hay evidencia que muestra que existe un círculo virtuoso entre los niveles de educación y los ingresos de los hogares. En primer lugar, los años promedio de educación son crecientes por quintil de ingreso del hogar. Estimaciones propias realizadas con base en datos de la Encuesta Continua de Hogares arrojan que los hogares que se encuentran en el primer quintil de ingreso presentan en promedio 7,2 años de educación, mientras que el promedio de años de escolarización para el 20 % de los hogares de mayores ingresos es de 12,5 años.

En segundo lugar, de acuerdo a Casacuberta y Bucheli (2010), los adultos con más de nueve años de estudio en el hogar logran prolongar la asistencia escolar de los miembros de su hogar, postergan el ingreso al mercado laboral de los menores y aumentan la probabilidad de que alcancen o superen el nivel educativo de sus padres. Esto refuerza el círculo virtuoso entre niveles de educación e ingreso de los hogares.

En tercer lugar, la educación produce un desplazamiento ascendente del hogar en la distribución del ingreso. En este sentido, y tomando los datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2014, basta con que un miembro del hogar cuente con bachillerato completo para que el hogar se desplace desde el primer quintil al segundo quintil. Lo anterior se ve reforzado para el caso de la educación universitaria. De forma análoga, alcanza con que un miembro tenga estudios universitarios completos para que el hogar se desplace del primer quintil al tercer quintil.

Por tanto, dados los efectos que la educación tiene sobre el ingreso y la empleabilidad de las personas, y en particular a partir de la evidencia disponible para Uruguay al respecto, la inversión en educación parece ser también clave cuando el objetivo es contribuir a mejorar la equidad.

### **3. Desafíos para el interés individual**

Según vimos, la educación es, además de un bien público, un bien privado. En efecto, las personas con más años de educación tienen acceso a puestos de trabajo de mayor calidad, que están asociados a mejores remuneraciones. De este modo, los individuos se apropian de los beneficios de educarse. Esta sección está dedicada a repasar algunos desafíos en materia de contenidos y habilidades promovidas por la educación en el contexto del avance de la economía digital y sus consecuencias sobre el mundo del trabajo.

La revolución digital en curso se ha ido traduciendo en una reducción drástica de los costos de generación, almacenamiento y procesamiento de información. Junto con ello, la capacidad de procesamiento de los

datos, la velocidad de su transmisión y la accesibilidad ha promovido una reducción en la asimetría de información entre los agentes económicos que operan en una transacción. Así, la revolución digital está provocando cambios en las tendencias de los negocios y en la organización de la economía, que impactan de forma directa sobre el mercado laboral.

En primer lugar, la transformación digital ha permitido a muchas empresas reducir sus costos fortaleciendo su capacidad competitiva en los mercados. Esto es particularmente relevante para las unidades de producción más pequeñas que en el pasado no podían atravesar ciertas barreras de mercado. A través de las plataformas digitales, estas empresas pueden conectarse directamente con sus clientes reduciendo el número de intermediarios y logrando hacerse accesibles independientemente de su localización. Como consecuencia del proceso en curso, en muchos mercados se asiste a una creciente atomización de la oferta y la demanda. A su vez, estos mercados cada vez están más organizados en torno a grandes plataformas digitales. Por eso, la atomización de los proveedores y consumidores finales es acompañada de mayor concentración de los canales de intermediación, interconexión y distribución que quedan en manos de compañías de gran porte que, en muchos casos, están localizadas en lugares remotos y lejanos en el que la transacción entre las partes efectivamente tiene lugar.

En segundo lugar, en el marco de la tendencia descrita, la economía colaborativa se ha expandido de manera extraordinaria. La revolución digital ha permitido reducir los costos de transacción en la realización de intercambios y disminuir las asimetrías de información entre los agentes que ofrecen y demandan servicios, posibilitando la explotación de un negocio sin que sea necesaria la propiedad de los bienes o servicios. Es previsible que el modelo colaborativo continúe expandiéndose y alentando relaciones descentralizadas entre proveedores y clientes. En este sentido, estimaciones realizadas por PwC (2015) para cuatro sectores (finanzas, movilidad urbana, *streaming* y servicios profesionales), sugieren que en 2025, en Europa, el ingreso de las actividades colaborativas en esos sectores igualará a los de las actividades tradicionales. En 2015, la participación de la economía colaborativa en el total de los ingresos de los cuatro sectores en Europa representaba apenas el 5 % en esos cuatro sectores.

En tercer lugar, las transformaciones recientes de la economía global, y en particular la revolución digital, están teniendo consecuencias importantes sobre las relaciones laborales y el funcionamiento de los mercados de trabajo. Por ejemplo, es cada vez menos frecuente que las personas permanezcan a lo largo su vida laboral con un solo vínculo,

haciendo que lo usual sean los cambios y la rotación en los puestos de trabajo. Asimismo, en Estados Unidos los trabajadores por cuenta propia que representaban el 34 % del total de la fuerza laboral en 2014, se espera que alcancen el 50 % hacia 2040 (Instituto Roosevelt y Fundación Kauffman, 2015). El desarrollo de relaciones laborales de tipo independiente es estimulado también por la tecnología *cloud computing* y las plataformas tecnológicas que facilitan la prestación de servicios vía internet. Lo anterior está consolidando una tendencia en la que la carrera laboral sea más una sucesión de encargos de corto plazo que un vínculo asociado a un puesto de trabajo de larga duración. Como es natural, un escenario como el descrito interpela a las políticas públicas, que deberán adaptar los sistemas tributarios, de protección social y de pensiones a los desafíos que emergen de esta nueva realidad.

En cuarto lugar, la revolución digital ha permitido el desarrollo y la expansión de la inteligencia artificial. Esta refiere al desarrollo de actividades asociadas a la inteligencia humana que pueden ser prestadas por computadoras. Ello también presionará sobre los mercados laborales donde hay profesiones cuyas actividades tradicionales están viéndose amenazadas por la competencia de las computadoras. En efecto, una cantidad no despreciable de puestos de trabajo enfrentan el riesgo de ser sustituidos por la tecnología. Esta amenaza recae en mayor medida sobre tareas basadas en rutinas, es decir, sobre aquellos puestos de trabajo con procedimientos estrictos, los cuales son más fáciles de ser sustituidos por algoritmos más o menos sofisticados.

Las estimaciones sobre los efectos concretos en los mercados de trabajo de la revolución digital son variadas y heterogéneas. Frey y Osborne (2013) señalan que el 47 % del total de los puestos de trabajo en Estados Unidos se encontrarían en riesgo de ser sustituidos por la automatización con base en un análisis de 702 profesiones en un plazo aproximado de diez años. En la misma línea, el World Economic Forum (2016) estima que la automatización provocaría pérdidas de hasta siete millones de puestos de trabajo entre 2015 y 2020 en las principales economías emergentes. Sin embargo, el WEF sostiene que las nuevas tecnologías están en condiciones de generar dos millones de puestos de trabajo nuevos en áreas vinculadas a sistemas, matemática, arquitectura e ingeniería. De este modo, las nuevas tecnologías desafían al mundo del trabajo y, a través de él, a los sistemas educativos para desarrollar ofertas que puedan facilitar la adaptación de las personas a las nuevas habilidades y competencias requeridas por los mercados.

Desde la perspectiva individual, los cambios descritos se traducen en un elevado nivel de incertidumbre respecto a las habilidades que

serán necesarias desarrollar para insertarse en los mercados laborales en el futuro. Son conscientes de que el nuevo ambiente les exige ser flexibles frente a los cambios permanentes y abruptos del entorno en el que están insertos. Ello supone que su formación debe combinar sólidas bases en conocimientos «amortizables» a largo plazo con el desarrollo de capacidades de adaptación e innovación. Es por eso que la mayoría de los estudios sobre el tema entienden que las profesiones relacionadas con las ciencias básicas, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas serán las que brindarán mejores herramientas a las personas en el futuro.

Naturalmente, el contexto previsto vuelve cada vez más necesario aumentar las habilidades para desempeñarse en ambientes dominados por las tecnologías de la información y el mundo digital. Asimismo, es importante que los individuos fortalezcan sus capacidades para pensar de manera crítica, resolver problemas nuevos y desarrollar su creatividad. Ello será vital para que los individuos puedan tomar ventaja de las nuevas tecnologías.

#### **4. Conclusión**

La acumulación de capital humano es clave para hacer sostenible el crecimiento, y esto es especialmente relevante en Uruguay debido a sus características demográficas. Además, la educación es clave por su impacto positivo sobre la equidad y la promoción de una mayor cohesión social. Ambos muy importantes en Uruguay dada la elevada valoración social que tienen.

En el marco de la revolución digital, la educación enfrenta desafíos para adaptarse a los nuevos requerimientos de los mercados. En el caso de Uruguay, y dado que el tamaño del mercado no favorece una especialización excesiva de la mano de obra, el desafío que enfrenta el sistema educativo es todavía mayor.

Lo anterior implica que, para todo nivel de escolarización, el sistema educativo necesita desarrollar competencias que sean relevantes para insertarse y vivir en un mundo dominado por la economía digital. Incluso, países avanzados pueden perder rápidamente su ventaja en términos de capital humano si sus sistemas educativos fallan en incrementar la cantidad y calidad de habilidades de sus futuros trabajadores, profesionales, empresarios y servidores públicos. Más aún, los países en desarrollo como Uruguay podrían enfrentar retornos decrecientes de la inversión en educación si no logran modernizar y adaptar los contenidos y los procesos de enseñanza/aprendizaje en los próximos años.

## Bibliografía

- BARRO, R., y LEE, J. (2013). «A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010», *Journal of Development Economics*, 104, 184-198.
- BEYER, H., y VERGARA, R. (2002). «Productivity and Economic Growth: The Case of Chile», en N. LOAYZA y R. SOTO (Ed.), *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- CINVE (2013). *Un motor a diferentes velocidades: Un análisis del capital humano y su composición en los últimos 20 años*. Montevideo: CINVE.
- DEAGOSTO, G., y otros (2014). «Macroeconomía estructural: alternativas de cambio», Jornadas Anuales de Economía del Banco Central, 2014. Montevideo. Disponible en: <http://www.gabrieloddone.com/wp-content/uploads/2014/09/2013-12-Informe-Final-Crecimiento-de-Largo-Plazo.pdf>.
- FOSSATI, F., MANTERO, R., y OLIVELLA, V. (2015). *Determinants of Economic Growth in 1955-2003 – A TPF Analysis*, trabajo monográfico, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- FREY, C., y OSBORNE, M. (2013). «The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?», *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>.
- INSTITUTO ROOSEVELT y FUNDACIÓN KAUFFMAN (2015). «A Vision for the Economy of 2040». Disponible en: <http://rooseveltinstitute.org/vision-economy-2040/>.
- PRICE WATERHOUSE COOPERS (2015). «The Sharing Economy», *Consumer Intelligence Series*. Disponible en: <https://www.pwc.com/us/en/services/consulting/library/consumer-intelligence-series/sharing-economy.html>.
- THE ECONOMIST (2015). «*The truly personal computer: The smartphone is the defining technology of the age*». Disponible en: <https://www.economist.com/briefing/2015/02/26/the-truly-personal-computer>.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2016). «The Future of Jobs». Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf).



## **PARTE 3**

### **Propuestas, programas y políticas**

**Ana Balsa** tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Boston. Es profesora de Microeconomía, Econometría de Evaluación de Impacto, y Economía del Capital Humano y la Salud en la Universidad de Montevideo, Uruguay. Es investigadora Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores de la ANII. Sus áreas de interés incluyen la economía de la salud, la economía de la educación y la economía del capital humano. Ha realizado investigaciones sobre las implicancias de las interacciones sociales en el comportamiento y el capital humano, centrándose en la discriminación estadística, la deprivación relativa y los efectos de pares; sobre las consecuencias del uso y abuso de sustancias; sobre el impacto de conductas, programas y políticas en la salud y el desarrollo cognitivo y socioemocional.

# Políticas sociales y de la salud en primera infancia: Uruguay y la región

**Ana Balsa**

## Resumen

*En los últimos años, tanto a nivel académico como de políticas públicas, se ha ido consolidando la idea de que un entorno seguro, nutritivo y estimulante durante los primeros años de vida es crítico para que el cerebro se desarrolle a pleno. Se ha demostrado que la inversión durante estos primeros años tiene altas tasas de retorno, tanto a nivel individual como social. A pesar de un mayor esfuerzo reciente en América Latina por aumentar el gasto en primera infancia, las inequidades de desarrollo que se generan antes de los 5 años siguen siendo críticas y el gasto es aún bajo y de pobre calidad. Se ha logrado aumentar el acceso a jardines de infantes y a centros de educación preescolar, aunque la calidad de los programas evaluados resulta en general insuficiente. Algunos programas puntuales de visitas domiciliarias en la región han demostrado un alto potencial para reducir las brechas de desarrollo. El desafío de la región para los próximos años está en diseñar y/o escalar programas de apoyo a las prácticas de crianza en el hogar y ofrecer servicios de cuidado infantil de calidad.*



## 1. Introducción

Los primeros años de vida resultan críticos para la determinación de las capacidades y habilidades de los individuos. Desde la etapa prenatal, las modificaciones epigenéticas afectan las funciones y la maleabilidad de las neuronas. Las agresiones producidas por infecciones, restricciones nutricionales, consumo de sustancias por parte de la madre o cambios endócrinos debido al estrés materno pueden llevar a la desregulación del desarrollo neuronal del feto y a una arquitectura atípica del cerebro (Van den Bergh, 2011). Luego del nacimiento, la exposición a un ambiente amoroso y seguro tiene efectos radicalmente diferentes sobre el desarrollo del cerebro y la cognición al de un ambiente adverso y estresante. Las series de *The Lancet* sobre desarrollo infantil ofrecen una recopilación exhaustiva de evidencia sobre cómo la adversidad temprana o los ambientes nutritivos durante los primeros años afectan el desarrollo y el funcionamiento a lo largo de todo el ciclo de vida (Black y otros, 2017; Jolly, 2007; Walker y otros, 2011).

Los diferenciales de desarrollo que se generan en estas etapas tempranas son difíciles de revertir. En una investigación seminal para Estados Unidos, Hart y Risley (1995) encuentran que las brechas socioeconómicas en vocabulario aparecen a los 18 meses y se profundizan con el tiempo: a los 3 años de vida los niños de padres universitarios tienen vocabularios que son dos o tres veces más amplios que los de los niños de padres que no terminaron secundaria y, al momento de entrar a la escuela, los niños más vulnerables tienen marcadas deficiencias de vocabulario en relación a sus pares.

Para América Latina, Schady y otros (2014) estudian el desarrollo del lenguaje receptivo en niños menores a 5 años en cinco países latinoamericanos (Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú) y encuentran que aquellos niños en el mayor cuartil de riqueza tienen una habilidad en el uso del lenguaje receptivo que está entre 0,6 y 1,2 desvíos estándar por encima de la de los niños del menor cuartil. Los autores también estiman que las mayores brechas se observan a los 4 y 5 años, y que no se reducen durante el ciclo educativo. En un estudio para Colombia, Rubio-Codina y otros (2015) estiman diferencias de 0,7 desvíos estándar entre el primer y último quintil de ingresos en las competencias de lenguaje, así como diferencias de un desvío estándar entre ambos quintiles en el desarrollo cognitivo.

Uno de los primeros trabajos en analizar las brechas socioeconómicas en el desarrollo infantil en Uruguay fue el de Terra y otros (1989), que encontró que en los hogares pobres uruguayos el 32,7 % de los

niños de hasta 5 años tenía desarrollo psicomotor rezagado o con riesgo de rezago, frente a un 15 % en la población de niños por encima de la línea de pobreza. Las nuevas estimaciones para Uruguay disponibles a partir de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) del 2014 muestran que un 33 % de los niños de 0 a 36 meses en situación de pobreza tienen rezago o riesgo de rezago en el lenguaje, más del doble de la tasa en los hogares no pobres (Cabella y otros, 2016). Estos niños también evidencian tasas de rezago socioemocional que duplican a las de los niños que no viven en la pobreza. Para los niños de entre 2 y 3 años, la ENDIS encuentra que el rezago o riesgo de rezago en el desarrollo psicomotor es el doble entre los niños de hogares pobres en comparación con los de hogares no pobres.

La evidencia muestra, además, una limitada capacidad de la institución escolar para alterar la influencia de las condiciones socioeconómicas de base. Autores como Currie y Thomas (1999), McLeod y Kaiser (2004) y Currie y Almond (2011) encuentran que las características del niño y su familia al momento de ingreso a la escuela tienen tanto poder predictivo como los años de educación en la explicación de logros futuros: los eventos hasta los 5 años explican entre el 5 % y el 20 % de la varianza en educación, empleo y salarios. Cunha y Heckman (2007) señalan que cerca de la mitad de la inequidad en el valor presente de los ingresos de vida se debe a factores determinados antes de los 18 años. Este relativo determinismo de los primeros años se manifiesta también en forma marcada para Uruguay. Tansini (2008) demuestra que las brechas socioeconómicas en el rendimiento académico no se reducen a lo largo del ciclo escolar, mientras que Llambí, Perera y Messina (2009) encuentran evidencia de una elevada transmisión intergeneracional en los logros académicos.

## **2. El retorno a la inversión en primera infancia: evidencia de algunos programas en Estados Unidos**

El premio Nobel de economía James Heckman ha sido uno de los investigadores más influyentes en el área de primera infancia al reconocer, aportar evidencia y poner sobre la agenda pública la importancia de la inversión en primera infancia como forma de promover el desarrollo pleno de las habilidades y frenar los condicionamientos socioeconómicos (Cunha y Heckman, 2007; Heckman y Mosso, 2014). Sus investigaciones señalan, en particular, que la inversión en capital humano tiene complementariedad dinámica, en el sentido de que mayores inversiones iniciales hacen más productivas las inversiones futuras. Esto significa

que resulta más eficiente invertir en edades tempranas que invertir cantidades similares en etapas posteriores o, en otros términos, que las inversiones en distintas etapas no son sustitutos perfectos, sino que son más bien complementarias. También implica que no hay dicotomía entre eficiencia y equidad, en la medida que invertir equitativamente en la primera infancia resulta lo más eficiente desde el punto de vista social.

Heckman, Pinto y Savelyev (2013) estudian el programa de educación preescolar Perry dirigido, en los años sesenta, a niños afroamericanos de entre 3 y 4 años, y pertenecientes a hogares de bajos ingresos. El programa, que tenía una duración de dos años, combinaba la asistencia diaria de los niños a un centro de educación preescolar con un componente de visitas de las maestras a los hogares y de educación parental. Los resultados no muestran evidencia de que el programa haya incidido en las capacidades cognitivas de los niños unos años después de finalizado. Sin embargo, cuando se evalúa el ingreso laboral de esos niños en la adultez, se encuentra que la inversión en Perry generó un retorno de entre 7 y 10 % por año. El programa Perry funcionó principalmente a través de canales no cognitivos.

Otro estudio analiza los retornos de largo plazo de un programa similar, el Abecedarian, durante los años setenta, que también combinaba la asistencia del niño a un centro de educación inicial con visitas a los hogares, pero incluía más horas en el centro educativo y apuntaba a tratar a los niños entre los 0 y 5 años. La evaluación del programa 30 años después muestra efectos beneficiosos de magnitud en la salud, los ingresos futuros, el crimen y la educación. La tasa de retorno del programa se estima en torno al 14 % anual (García y otros, 2016).

Un tercer programa en Estados Unidos que ha demostrado altos retornos de mediano y largo plazo es el Nurse Family Partnership. El programa ofrece visitas por parte de enfermeras a madres primerizas embarazadas de niveles de ingreso bajos, adolescentes o solteras, desde los inicios del embarazo hasta que el niño cumple los 2 años. La intervención ha demostrado tener impactos sobre el desarrollo cognitivo de los niños (Olds y otros, 2007), los niveles de salud mental de los participantes (Kitzman y otros, 2010) y las actividades delictivas (Eckenrode y otros, 2010).

### **3. Inversión en primera infancia en Uruguay y la región**

América Latina ha desarrollado cuatro tipos de políticas con el potencial de impulsar el desarrollo infantil en los primeros años: la

inversión en salud materno-infantil; los programas de transferencias monetarias; la cobertura de educación preescolar; y los programas de apoyo a la crianza.

### 3.1. Políticas de salud materno-infantil

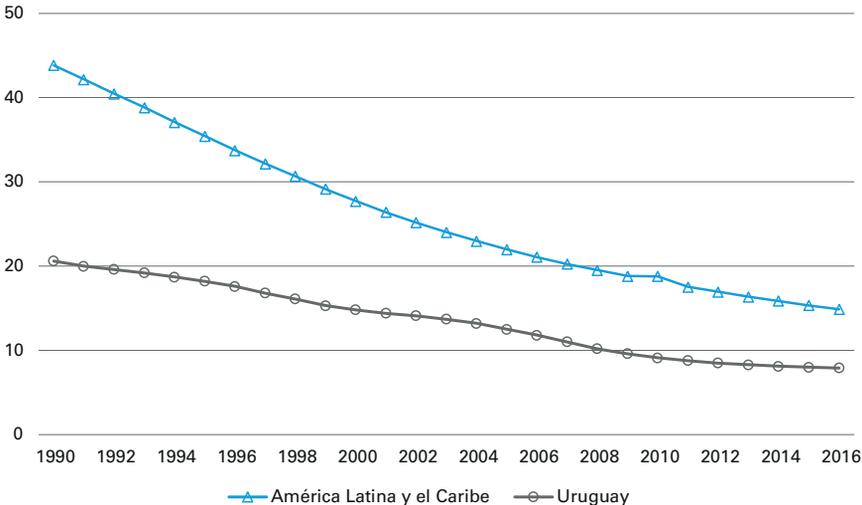
En las últimas décadas América Latina ha demostrado notorios avances en el área de la salud materno-infantil. En gran parte de la región se han implementado políticas tendientes a universalizar el acceso a la cobertura de salud y se han dado mayores garantías en cuanto a la cantidad y calidad de las prestaciones sanitarias. El mayor acceso, unido a un fortalecimiento de la atención primaria, ha derivado en una mejora particularmente importante en el acceso a servicios de salud materno-infantil. Wagstaff y otros (2015) analizan la evolución de la cobertura de salud-materno infantil en una selección de países latinoamericanos entre 1990 y 2013, y encuentran que la brecha de acceso entre el quintil más pobre y el más rico se redujo de 40 % a menos de 15 % en el período.

Paralelamente, se ha venido produciendo un descenso en la mortalidad infantil. De acuerdo a datos de la OMS (2018), en los últimos 25 años la mortalidad de los niños de hasta 1 año en la región se redujo de 43,8 por mil en 1990 a 14,9 por mil en 2016, alcanzando, para muchos de los países, los objetivos del milenio fijados para 2015. En Uruguay, la tasa cayó de 20,6 a 7,9 en el mismo período (ver gráfico 1). También se redujo en América Latina y el Caribe el porcentaje de niños con bajo peso al nacer (ver gráfico 2 para una selección de países de la región), un indicador que ha sido asociado a un mayor riesgo de morbilidad y peores desempeños académicos y laborales a lo largo del ciclo de vida (Almond y otros, 2005; Almond y Currie, 2011; Behrman y Rosenzweig, 2004; Conley y otros, 2003; Figlio y otros, 2014; Royer, 2009). También la desnutrición crónica se redujo en la región de 7,5 % en 1990 a 3 % en 2015 (gráfico 3).

Políticas más específicas como las medidas antitabaco en la región han generado también efectos positivos sobre el desarrollo infantil. En particular para Uruguay, entre 2007 y 2012 se triplicó el porcentaje de mujeres que dejaron de fumar durante el embarazo, pasando de 15 % a 42 %. Este descenso estuvo asociado a un conjunto amplio de medidas de control de tabaco, que incluyeron la prohibición de fumar en espacios cerrados, la prohibición a la publicidad, la prohibición al uso de términos como *light* o *blue*, el aumento de impuestos al tabaco y la introducción de advertencias e imágenes en el empaquetado. Harris y otros (2015) demuestran que entre 2007 y 2012 el descenso del consumo de tabaco

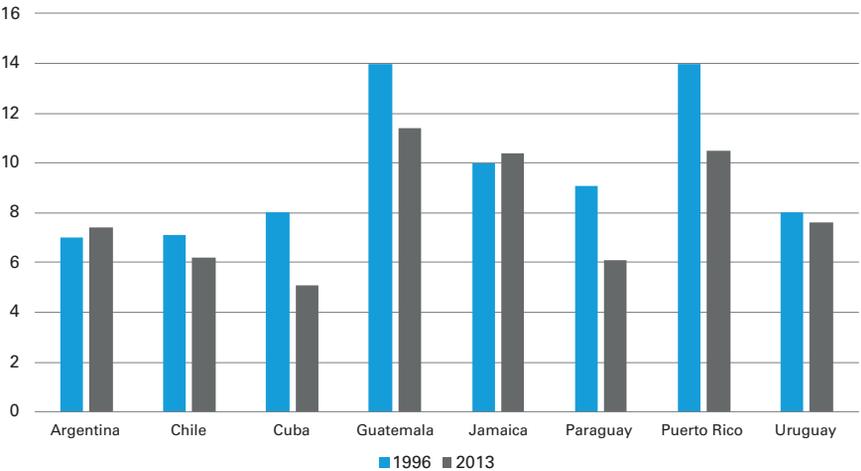
en el embarazo estuvo asociado a un aumento promedio en el peso al nacer de 163 gramos.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de mortalidad infantil (muertes por cada mil nacidos vivos), América Latina y Uruguay, 1990-2016.



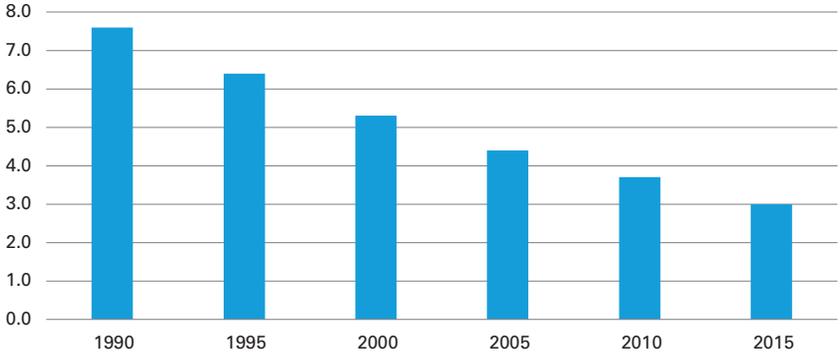
Fuente: oms, 2018

Gráfico 2. Evolución del bajo peso al nacer 1996 y 2013, selección de países de América Latina. Peso menor a 2500 gramos. En porcentaje



Fuente: PAHO (2017). *Low birthweight proportion for countries and territories of the Americas*

Gráfico 3. Prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe. En porcentaje.



Fuente: WHO, UNICEF, WB, (2017). *Joint child malnutrition estimates*

### 3.2. Programas de transferencias monetarias

Las transferencias de dinero a los hogares constituyen un segundo bloque de políticas que se ha venido implementando en América Latina desde la década del 90, con efectos muy positivos sobre la reducción de la pobreza. Cuando se analizan los resultados de estas políticas sobre el desarrollo infantil, sin embargo, sus impactos son menos contundentes. Berlinski y Schady (2015) sistematizan la evidencia para América Latina y encuentran efectos poco concluyentes de estos programas sobre marcadores de la salud infantil como la estatura y la anemia, e impactos moderados en el desarrollo infantil. Por ejemplo, Gertler (2004) y Maluccio y Flores (2005) encuentran efectos positivos de las transferencias a los hogares en la estatura de los niños para México y Nicaragua, respectivamente. Pero los efectos sobre la estatura son pequeños o nulos en análisis similares para Colombia, Brasil, Honduras y Ecuador. Los resultados también son ambiguos cuando se analizan los efectos de las transferencias en la reducción de la anemia por deficiencia de hierro (ver Berlinski y Schady, 2015 por una revisión de esta literatura para América Latina).

En lo que tiene que ver con el desarrollo infantil, Paxson y Schady (2007) encuentran que el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador mejora el desarrollo cognitivo y las conductas de los niños de hogares más pobres, aunque en niveles moderados. Macours y otros (2012) encuentran un efecto similar para un programa de transferencias piloto en Nicaragua. Para otros países de América Latina, la evidencia es escasa o nula. Incluso en aquellos casos en que se detectan mejoras en el desarrollo, estas no se pueden explicar solo por el aumento de los ingresos, sino por cambios en las conductas y los patrones de consumo de las familias

asociados a componentes adicionales de los programas de transferencias (Berlinski y Schady, 2015).

En el caso de Uruguay, Amarante y otros (2016) demuestran que el acceso al Panes redujo la incidencia del bajo peso al nacer en 20 %, entre 1,9 y 2,4 puntos porcentuales en una incidencia base de 10 %. Dicho efecto parecería responder a un mejor crecimiento intrauterino debido a mejoras en la nutrición de la madre durante el embarazo.

### **3.3. Jardines y centros preescolares**

La región también fue testigo de una expansión importante en el acceso a jardines y centros preescolares en los últimos 25 años. Esta expansión benefició en mayor medida a niños de hogares con mayores ingresos y niños de mayor edad (niños de 4 y 5 en relación a niños de 3 o menos). De acuerdo a datos de CAF (Berniell y otros, 2016), la matriculación bruta para los niños de 4 y 5 años de edad se duplicó en países como Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, pasando de tasas cercanas al 40 % en la década del 90 a tasas en el entorno del 80 % en 2013. También Ecuador, Venezuela y Uruguay alcanzaban tasas de matriculación de entre 80 % y 90 % en 2013 para niños de 4 y 5 años.

Berlinski y Schady (2015) analizan la evidencia sobre la calidad de los centros de educación preescolar en América Latina. Encuentran que, en su mayoría, estos centros presentan baja calidad en los procesos, en la estructura, en el apoyo al aprendizaje y en la capacitación de los educadores. Por ejemplo, Araujo y otros (2015) estudian los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador y encuentran que los cuidadores de estos centros tienen escasos conocimientos sobre desarrollo infantil, el nivel de apoyo comprometido con los aprendizajes es de mala calidad y la calidad de la infraestructura es inadecuada. Berlinski y Schady (2015) también reportan calidades insuficientes en los programas Cuna Más, de Perú y Crecer para Vivir Bien, de Bolivia, y Bernal (2014) lo hace para Colombia.

Cuando se analizan los efectos de los centros de educación preescolar sobre el desarrollo infantil, se encuentran efectos de moderados a negativos (Berlinski y Schady, 2015). Behrman y otros (2004) y Bernal y Fernández (2013), encuentran efectos reducidos en promedio y efectos negativos sobre los niños más pequeños, al evaluar, respectivamente, los PIDI en Bolivia y los hogares comunitarios en Colombia. Para Ecuador, Rosero y Oosterbeek (2011) encuentran que los centros de cuidado infantil FODI tienen impactos negativos sobre el desarrollo cognitivo y el

lenguaje de los niños que asisten a esos centros. Bernal y otros (2015) también analizan la transición de los hogares comunitarios de bienestar en Colombia hacia centros de desarrollo infantil, una reforma que implicó elevadas inversiones por parte del gobierno, y encuentran que esta no produjo mejoras en el desarrollo infantil, aunque sí ciertas mejoras en la talla para la edad. La baja calidad de los procesos, pese a la mejor infraestructura, explica la ausencia de resultados en el desarrollo.

En resumen, si bien hay todavía limitada evidencia rigurosa sobre el impacto de los centros de cuidado infantil en América Latina, las investigaciones disponibles señalan una calidad de los centros por debajo de la esperada y efectos sobre el desarrollo infantil entre moderados y negativos, sobre todo para niños más pequeños.

### **3.4. Educación parental y visitas domiciliarias**

Los programas de visitas domiciliarias son el cuarto eje de políticas con potencial para reducir las brechas de desarrollo temprano. Estos programas han demostrado tener impactos de magnitud en la relación padre-madre-niño, el conocimiento de los padres sobre el desarrollo del niño, las competencias parentales y el desarrollo mental y motor infantil (Baker-Henningham y López Boo, 2010; Bakermans-Kranenburg y otros, 2003; Blok y otros, 2005; Dishion y otros, 2014; Knerr y otros, 2013; Nores y Barnett, 2010; Pickering y otros, 2014). La reciente recopilación de estudios en *The Lancet* (Britto y otros, 2017) sistematiza la evidencia sobre este tipo de intervenciones señalando su potencial para que sean implementadas a gran escala en países de menores ingresos. Hasta el momento, sin embargo, la evidencia se reduce a programas de baja escala.

En América Latina, un programa de visitas domiciliarias que marcó un hito fue el implementado en Jamaica entre 1986 y 1989. Este programa, destinado a niños de entre 9 y 24 meses, y de dos años de duración, combinaba un componente de suplementación nutricional con un componente de estimulación (Gertler y otros, 2014; Grantham-McGregor y otros, 1997; Walker y otros, 2011). La intervención logró mejorar notoriamente el desarrollo cognitivo de los niños intervenidos en el corto plazo (0,8 desvíos estándar en 24 meses) y generó cambios de trayectoria en las habilidades cognitivas, la educación, los salarios y la salud mental hasta 20 años después de haberse implementado. En particular, se encontró que los efectos de largo plazo venían determinados por el componente de estimulación.

En Colombia, un programa de visitas domiciliarias inspirado en el de Jamaica y orientado a niños de entre 12 y 24 meses en familias que recibían transferencias condicionadas, demostró aumentar el desarrollo cognitivo y del lenguaje receptivo de los niños en 0,26 y 0,22 desvíos estándar respectivamente (Attanasio y otros, 2014; 2015). El programa, que fue implementado en 2010, tenía una duración de un año y medio, y buscaba mejorar la calidad de la interacción madre-niño y ayudar a las madres en la estimulación de sus hijos, apoyándose en los recursos existentes en el hogar. También incluyó un componente nutricional para reducir la anemia, pero este componente no demostró tener efectos.

Rosero y Oosterbeek (2011) analizan un programa para Ecuador que consiste en visitas semanales a familias con niños menores a 3 años y atención grupal a familias con niños por encima de los 3 años. Encuentran que las visitas mejoran el lenguaje de los niños en 0,4 desvíos estándar, la memoria en 0,6 desvíos estándar y las habilidades motrices finas en 0,9 desvíos estándar.

Para Uruguay, Marroig y otros (2017) encuentran que el programa de visitas domiciliarias a hogares vulnerables de Uruguay Crece Contigo (ucc) produjo mejoras en la motricidad gruesa y tuvo algunos efectos positivos en la comunicación y en la salud socioemocional, según el rango etario del niño.

Otros programas evaluados recientemente en América Latina se han enfocado en ofrecer apoyo a las prácticas de crianza a través de sesiones grupales, canalizadas principalmente a través del sistema de salud. Por ejemplo, el programa chileno Nadie es Perfecto, de Chile Crece Contigo busca cambiar las creencias parentales sobre prácticas de crianza y favorecer la adopción de estrategias de crianza positiva a través de talleres experienciales realizados en grupos. Galasso y otros (2017) evalúan el programa y encuentran efectos moderados en el desarrollo del lenguaje receptivo y mejoras en la calidad del ambiente del hogar. Atribuyen estos resultados a cambios en algunas dimensiones de las creencias y expectativas de los padres.

Chang y otros (2015) evalúan un programa de educación a madres en clínicas de salud del Caribe (Jamaica, Santa Lucía y Antigua). El programa consiste en la presentación de videos, tarjetas con mensajes y material de juego durante cinco visitas programadas al centro de salud. Los autores encuentran que el programa aumenta el desarrollo cognitivo de los niños en 0,4 desvíos estándar.

Como señalábamos previamente, el gran desafío de los programas de visitas domiciliarias está en su escalamiento. Muchos de los programas

evaluados tienen una escala suficientemente chica como para permitir un buen nivel de capacitación de los educadores, así como niveles adecuados de supervisión y de control de los protocolos. El escalamiento trae consigo dificultades en la ejecución de programas y actividades (Leer y otros, 2016), y mayores restricciones para encontrar personal capacitado y supervisar adecuadamente los procesos.

#### **4. Desafíos y conclusiones**

América Latina ha mostrado grandes avances en los últimos 25 años con relación al acceso a los servicios de salud materno-infantil, la reducción de la pobreza monetaria en hogares con niños pequeños y el acceso a servicios de cuidado infantil. Sin embargo, la región mantiene aún fuertes desigualdades socioeconómicas en el desarrollo infantil.

Las políticas de apoyo a la familia y promoción de crianza, y el acceso a jardines de infantes y preescolares de calidad constituyen dos canales prometedores para reducir las brechas en el desarrollo. En el caso de los primeros, el gran desafío consiste en generar programas que sean escalables y costo-efectivos. Si bien hay amplia evidencia de la efectividad de estos programas sobre el desarrollo, esta se restringe a programas de baja escala y altamente controlados. La nueva generación de programas de este tipo deberá indagar en formatos, duraciones y niveles de intensidad que permitan potenciar el desarrollo de los niños y alcance a un mayor número de hogares. En cuanto a los centros de educación inicial y jardines de infantes, el garantizar la calidad en los procesos, la infraestructura y la formación de los educadores constituyen las claves para que la expansión en el acceso pueda realmente transformarse en mejoras en el desarrollo infantil.

El avance de la inversión en primera infancia en la región exige un fuerte compromiso político. El gasto público en primera infancia dista mucho aún de tener la participación en el gasto social que debería para optimizar el bienestar de la población. Filgueira y otros (2016) comparan el gasto social promedio por niño para distintas edades (como porcentaje de la mediana del ingreso de una familia con miembros en edad activa) en países de la OECD, México y Chile, y muestran que en los países desarrollados el gasto social hasta los 3 años es sustancialmente mayor que en los países latinoamericanos. La inversión en primera infancia no debería quedar supeditada a los vaivenes políticos de turno, sino transformarse en una política de Estado. Asimismo, una política de primera infancia debe priorizar la integración y coordinación de los diferentes instrumentos dirigidos a los niños y sus familias. Actualmente las familias son tratadas

a través de numerosos programas fragmentados y superpuestos, que resultan estigmatizantes e ineficientes. Es necesario que las distintas intervenciones se coordinen en torno al núcleo familiar en lugar de hacerlo en torno a dependencias estatales, y que eviten la duplicación de prestaciones y la imposición de cargas burocráticas excesivas sobre las familias. La implementación de una política de primera infancia requiere también del uso sistemático de herramientas de medición de impacto. La evaluación de los resultados de programas y políticas constituye el único camino para asegurar la definición de objetivos claros y su cumplimiento, y para habilitar una política basada en la evidencia. Finalmente, es importante que las políticas sean lo suficientemente descentralizadas como para dar lugar a innovaciones y respuestas ajustadas a las necesidades locales. El rol de la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales, con un control de calidad adecuado, puede ser muy importante en la generación de iniciativas innovadoras.

## Bibliografía

- ALMOND, D., CHAY, K. Y., y LEE, D. S. (2005). «The costs of low birth weight», *The Quarterly Journal of Economics*, 120 (3), 1031-1083.
- y CURRIE, J. (2011). «Killing me softly: The fetal origins hypothesis», *Journal of Economic Perspectives*, 25 (3), 153-72.
- AMARANTE, V., y otros (2016). «Do cash transfers improve birth outcomes? Evidence from matched vital statistics, program, and social security data», *American Economic Journal: Economic Policy*, 8 (2), 1-43.
- ARAUJO, M. C., y otros (2015). *La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud, Resumen de Políticas n.º IDB-PB-248.
- ATTANASIO, O. P., y otros (2014). «Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial», *BMJ*, 349, g5785.
- y otros (2015). *Estimating the production function for human capital: Results from a randomized control trial in Colombia* (No. w20965). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- BAKER-HENNINGHAM, H., y LOPEZ BOO, F. (2010). *Early childhood stimulation interventions in developing countries: a comprehensive literature review*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BAKERMANS-KRANENBURG, M. J., VAN IJZENDOORN, M. H., y JUFFER, F. (2003). «Less is more: meta-analyses of sensitivity and attachment interventions in early childhood», *Psychological Bulletin*, 129 (2), 195.
- BEHRMAN, J. R., y ROSENZWEIG, M. R. (2004). «Returns to birthweight». *The Review of Economics and Statistics*, 86 (2), 586-601.
- y otros (2004). «Evaluating preschool programs when length of exposure to the program varies: A nonparametric approach», *The Review of Economics and Statistics*, 86 (1), 108-132.
- BERLINSKI, S., y SCHADY, N. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BERNAL, R. (2014). «Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia», *Cuadernos de Fedesarrollo*, 51.
- y FERNÁNDEZ, C. (2013). «Subsidized childcare and child development in Colombia: effects of Hogares Comunitarios de Bienestar as a function of timing and length of exposure», *Social Science & Medicine*, 97, 241-249.
- ATTANASIO, O., PEÑA, X., y VERA-HERNÁNDEZ, M. (2015). «Efectos de la Transición de Educación Inicial Comunitaria a Atención en Centros de Desarrollo Infantil en Colombia», Documentos CEDE 014067. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.
- BERNIELL, L., y otros (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Buenos Aires: CAF.
- BLACK, M. M., y otros (2017). «Early childhood development coming of age: science through the life course», *The Lancet*, 389 (10064), 77-90.
- BLOK, H., y otros (2005). «The relevance of delivery mode and other programme characteristics for the effectiveness of early childhood intervention», *International Journal of Behavioral Development*, 29 (1), 35-47.
- BRITTO, P. R., y otros (2017). «Nurturing care: promoting early childhood development», *The Lancet*, 389 (10064), 91-102.
- CABELLA, W., y otros (2016). *Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay: Primeros resultados de la ENDIS*. Montevideo: INE, MIDES, MSP, OPP, UCC, Universidad de la República.
- CHANG, S. M., y otros (2015). «Integrating a parenting intervention with routine primary health care: A cluster randomized trial», *Pediatrics*, peds-2015.
- CONLEY, D., y otros (2003). *The Starting Gate: Birth Weight and Life Chances*. Oakland, CA: University of California Press.
- CUNHA, F., y HECKMAN, J. (2007). «The technology of skill formation», *American Economic Review*, 97 (2), 31-47.
- CURRIE, J., y THOMAS, D. (1999). *Early Test Scores, Socioeconomic Status and Future Outcomes* (No. w6943). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

- y ALMOND, D. (2011). «Human capital development before age five», en D. CARD y O. ASHENFELTER, *Handbook of Labor Economics* (Vol. 4), pp. 1315-1486. Amsterdam: Elsevier.
- DISHION, T. J., y otros (2014). «Prevention of problem behavior through annual family check-ups in early childhood: Intervention effects from home to early elementary school», *Journal of Abnormal Child Psychology*, 42 (3), 343-354.
- ECKENRODE, J., y otros (2010). «Long-term effects of prenatal and infancy nurse home visitation on the life course of youths: 19-year follow-up of a randomized trial», *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 164 (1), 9-15.
- FIGLIO, D., y otros (2014). «The effects of poor neonatal health on children's cognitive development», *American Economic Review*, 104 (12), 3921-55.
- FILGUEIRA, F., y otros (2016). «Género y generaciones en América Latina: Claves para el desarrollo económico y social en perspectiva comparada», *Tendencias en Foco*, 35, RedEtis, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO).
- GALASSO, E., y otros (2017). *Evaluación de impacto del programa «Nadie es Perfecto». Resultados post-tratamiento*. Washington, DC: The World Bank. Disponible en: <[http://www.crececontigo.gov.cl/wp-content/uploads/2018/04/Finalreport\\_NEP\\_June24-Ok.pdf](http://www.crececontigo.gov.cl/wp-content/uploads/2018/04/Finalreport_NEP_June24-Ok.pdf)>.
- GARCÍA, J. L., y otros (2016). *The life-cycle benefits of an influential early childhood program* (No. w22993). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- GERTLER, P. (2004). «Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment», *American Economic Review*, 94 (2), 336-341.
- y otros (2014). «Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica», *Science*, 344 (6187), 998-1001.
- GRANTHAM-McGREGOR, S. M., y otros (1997). «Effects of early childhood supplementation with and without stimulation on later development in stunted Jamaican children», *The American Journal of Clinical Nutrition*, 66 (2), 247-253.
- HARRIS, J. E., BALSALA, A. I., y TRIUNFO, P. (2015). «Tobacco control campaign in Uruguay: Impact on smoking cessation during pregnancy and birth weight», *Journal of Health Economics*, 42, 186-196.
- HART, B., y RISLEY, T. R. (1995). *Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing.
- HECKMAN, J., PINTO, R., y SAVELYEV, P. (2013). «Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes», *American Economic Review*, 103 (6), 2052-86.
- y MOSSO, S. (2014). «The economics of human development and social mobility», *Annual Review of Economics*, 6 (1), 689-733.
- JOLLY, R. (2007). «Early childhood development: The global challenge», *The Lancet*, 369 (9555), 8-9.
- KITZMAN, H. J., y otros (2010). «Enduring effects of prenatal and infancy home visiting by nurses on children: follow-up of a randomized trial among children at age 12 years», *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 164 (5), 412-418.
- KNERR, W., GARDNER, F., y CLIVER, L. (2013). «Improving positive parenting skills and reducing harsh and abusive parenting in low- and middle-income countries: A systematic review», *Prevention Science*, 14 (4), 352-363.
- LLAMBI, C., PERERA, M., y MESSINA, P. (2009). *Desigualdad de oportunidades y el rol del sistema educativo en los logros de los jóvenes uruguayos, documento de trabajo 04*, Montevideo: CINVE.
- LEER, J., y otros (2016). *A Snapshot on the Quality of Seven Home Visit Parenting Programs in Latin America and the Caribbean*. Technical Note IDB-TN-1083 Social Protection and Health Division. Washington, DC: IADB.
- MALUCCIO, J., y FLORES, R. (2005). *Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- MARROIG, A., y otros (2017). *Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo*. Serie Documentos de Trabajo Instituto de Economía, UDELAR. N.º 17-15. Montevideo, Uruguay.
- MCLEOD, J. D., y KAISER, K. (2004). «Childhood emotional and behavioral problems and educational attainment», *American Sociological Review*, 69 (5), 636-658.
- NORES, M., y BARNETT, W. S. (2010). «Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very young», *Economics of Education Review*, 29 (2), 271-282.

- OLDS, D. L., y otros (2007). «Effects of nurse home visiting on maternal and child functioning: age-9 follow-up of a randomized trial», *Pediatrics*, 120 (4), e832-e845.
- OMS (2018). «Probability of dying per 1000 live births. Data by WHO region». Disponible en: <<http://apps.who.int/gho/data/view.main.CM1300R?lang=en>>.
- PAHO (2017). Low birthweight proportion for countries and territories of the Americas. Disponible en <<http://www.paho.org/data/index.php/en/indicators/106-cat-data-en/391-low-birthweight-en.html?showall=&limitstart>>
- PAXSON, C., y SCHADY, N. (2007). «Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health, and parenting», *The Journal of Human Resources*, 42 (1), 49-84.
- PICKERING, J. A., y SANDERS, M. R. (2014). «The triple p-positive parenting program: An example of a public health approach to evidence-based parenting support», *Family Matters*, 96, 53.
- ROSERO, J., y OOSTERBEEK, H. (2011). «Trade-offs between different early childhood interventions: Evidence from Ecuador», Tinbergen Institute Discussion Paper, 11, 102-103.
- ROYER, H. (2009). «Separated at birth: US twin estimates of the effects of birth weight», *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (1), 49-85.
- RUBIO-CODINA, M., y otros (2015). «The socioeconomic gradient of child development: Cross-sectional evidence from children 6-42 months in Bogota», *Journal of Human Resources*, 50 (2), 464-483.
- SCHADY, N., y otros (2014). Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries. IDB Working Paper Series 482. Washington, DC.
- TANSINI, R. (2008). *Resultados escolares en escuelas públicas de Montevideo: ¿De qué dependen?* Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- TERRA, J. P. (1989). «Los niños pobres en el Uruguay actual: condiciones de vida, desnutrición y retraso sicomotor». Montevideo: CLAEH, Serie Investigaciones, 60.
- VAN DEN BERGH, B. R. (2011). «Developmental programming of early brain and behavior development and mental health: a conceptual framework», *Developmental Medicine & Child Neurology*, 53, 19-23.
- WAGSTAFF, A., y otros (2015). «Assessing Latin America's progress toward achieving universal health coverage», *Health Affairs*, 34 (10), 1704-1712.
- WALKER, S. P., y otros (2011). «Early childhood stimulation benefits adult competence and reduces violent behavior», *Pediatrics*, peds-2010.
- WHO, UNICEF, WB, (2017). Joint child malnutrition estimates. Disponible en <<http://apps.who.int/gho/data/view.main.NUTUNUNDERWEIGHTv?lang=en>>



**Cristina Stringher** es doctora en Innovación y Evaluación de Sistemas Educativos de la Universidad de Roma Tres. Presidente del Grupo de Trabajo sobre el desarrollo de datos de la Red ECEC de la OCDE y miembro del Grupo Asesor Informal del estudio OCDE sobre competencias socioemocionales. Experta invitada de la Comisión Europea para el desarrollo de indicadores del Marco Europeo de la Calidad para ECEC y para la revisión del Marco de Componentes Clave de la Unión Europea. Investigadora en INVALSI sobre indicadores de calidad para educación preescolar italiana y experta del sistema 0-6 de Roma Capitale, miembro del Grupo Asesor del Proyecto IEA ECES. Experta invitada para apoyar la reforma de educación parvularia en Chile (EUROSOCIAL/OEI). Experta invitada al taller internacional «Misión Calidad para la Equidad», PNUD en Colombia. Coordinadora del proyecto INVALSI Aprender a Aprender en Italia, Europa y en América Latina.

# Aprender a aprender en la transición de la educación inicial a la educación primaria

**Cristina Stringher**

## **Resumen**

*A pesar de que los gobiernos a nivel mundial están conscientes de la importancia de invertir en la primera infancia, los sistemas educativos no siempre facilitan una transición satisfactoria a la escuela primaria. Esta transición es fundamental durante la infancia, ya que representa el eslabón que puede garantizar que los beneficios de la educación inicial se permeen a la escuela primaria. En este capítulo se discuten las definiciones de esta transición y del concepto de aprender a aprender, ambos clave para el desarrollo y aprendizaje de los niños, especialmente de aquellos en situación más vulnerable. Se trata de ofrecer una visión general de los aspectos que sustentan el aprender a aprender como brújula en la transición a la primaria a nivel sistémico y de prácticas docentes en la clase.*



## 1. Introducción

De acuerdo con la Comisión Europea (2011) «Early Childhood Education and Care (ECEC) is the essential foundation for successful lifelong learning, social integration, personal development and later employability»<sup>1</sup> (p. 1). La academia (Heckman, 2008; 2013; Shonkoff y Philips, 2000; Stipek, 2012) y las organizaciones internacionales al servicio de la educación (Eurydice, 2009; 2014; OECD EAG, 2014; UNESCO, 2012; European Commission, 2011; 2018a) acuerdan en la importancia central de una educación y un cuidado-atención de calidad en la primera infancia para obtener resultados exitosos en la vida adulta. Por ello, la inversión en la infancia es clave para el desarrollo individual y social en todo el mundo.

Los gobiernos hoy en día parecen estar más conscientes de la importancia de los primeros años de vida y, en efecto, invierten un mayor número de recursos en los sistemas de cuidado y educación infantil, desde el nacimiento hasta los ocho años de edad (OECD, 2017a). Sin embargo, los sistemas educativos no siempre facilitan una transición satisfactoria de la educación inicial a la educación primaria. Esta transición es fundamental durante la infancia, ya que representa el eslabón que puede garantizar que los beneficios de la educación inicial se permeen a la escuela primaria (OECD, 2017b). Para asegurar un buen comienzo en la vida, los niveles subsecuentes a la educación inicial necesitan construir sobre lo que los niños han previamente aprendido tanto en casa como en la escuela. El *aprender a aprender* puede ser concebido como una brújula durante la transición de los niños a la primaria y una estrategia coherente con una visión positiva que facilita tal transición. Pero ¿cómo hacerlo?

En este capítulo quiero discutir tres mensajes esenciales, a través de datos teóricos y empíricos sobre el *aprender a aprender*:

- Esta competencia se desarrolla desde la primera infancia, pero su evolución parece bastante diferente con respecto a otras competencias, siendo que se construye y se complejiza en el resto de la vida.
- Durante la transición infancia-primaria, *aprender a aprender* es sumamente importante, especialmente para los niños en situación más vulnerable.
- Se puede utilizar como una estrategia para promover la equidad. Para ello, los currículos de infancia, primaria y secundaria tienen que plantear dicha competencia concretamente en las prácticas

---

<sup>1</sup> La educación y el cuidado de la primera infancia constituyen una base esencial para el aprendizaje permanente, la integración social, el desarrollo personal y la empleabilidad (traducción de la autora).

didácticas e ir más allá del lema publicitario de esta competencia. *Aprender a aprender* brinda coherencia al currículo vertical entre los distintos niveles escolares, facilitando a su vez la transición de los niños en los varios eslabones escolares.

A continuación se define el *aprender a aprender* con sus diferentes componentes. Asimismo, se describe la transición de los niños a la educación primaria, identificando las prácticas docentes tempranas que facilitan tanto la transición a la primaria como el desarrollo del potencial de aprendizaje que todos los niños poseen al nacer.

## 2. Una definición de *aprender a aprender*

En una primera aproximación, *aprender a aprender* se puede definir como un conjunto complejo de habilidades y competencias, resumido en la capacidad para aprender y seguir aprendiendo a través de toda la vida (Stringher, 2014a; 2016). En los adultos, se trata de una competencia o más bien de una metacompetencia de nivel jerárquico superior que orquesta una serie articulada de habilidades y competencias con el objetivo final de aprender mejor, siempre, y en cada contexto. Esta competencia permite una mejor adaptación del individuo a su entorno socioeconómico, contribuyendo, por tanto, al empoderamiento del individuo (Stringher, 2007). El término *metacompetencia*, referido a *aprender a aprender*, parece reductivo, ya que no se compone solo de cognición, sino también, y sobre todo, de búsqueda de significado, lo que moviliza emociones y valores profundos del individuo para sí mismo y en relación con el medioambiente social externo. No debemos olvidar el carácter situado del *aprender a aprender*, fuertemente influenciado por el entorno social y cultural del sujeto.

Hay diferentes metáforas que se pueden utilizar para ejemplificar esta función ejecutiva. *Aprender a aprender* se puede concebir como un engranaje entre competencias cognitivas y no cognitivas porque se puede desarrollar movilizandolos recursos del individuo. También ha sido reconocida como una de las competencias clave del aprendizaje en los países europeos (EU Parliament, 2006; European Commission, 2018b), y es clave para seguir actualizando nuestros conocimientos. *Aprender a aprender* es la parte maleable de la inteligencia (Stringher, 2014a), y como tal, la sociedad tiene una responsabilidad en su desarrollo.

Durante la infancia, *aprender a aprender* es la capacidad holística para aprender que establece las bases para el aprendizaje a lo largo de la vida y que facilita los futuros logros de aprendizaje (Stringher, 2016).

Esta capacidad se construye gradualmente durante los primeros años de vida, mediante la interacción de la dotación genética de los niños (determinando su nivel de maduración cerebral) y su entorno social inmediato (particularmente, familia y servicios para la infancia). Este potencial de aprendizaje se compone de conocimientos, habilidades y comportamientos. Entre ellos, recursos mentales cognitivos, metacognitivos y socio-afectivos-motivacionales.

¿Cuáles componentes activan el *aprender a aprender* en las diferentes fases de la vida? Este aspecto es un punto que estamos presentemente estudiando en términos empíricos. A nivel teórico, los componentes cognitivos y metacognitivos identificados ya en el nivel preescolar incluyen (Demetriou, 2014; Stringher, 2016):

- Conocimiento de su propia mente.
- Automonitoreo, autorrepresentación y habilidades de autorregulación.
- Conciencia de las propias fortalezas y debilidades cognitivas en ciertos dominios de conocimiento.
- Capacidad de pedir ayuda.
- Monitoreo y regulación de la capacidad de representación.
- Capacidad inferencial.

En cuanto a componentes socioemocionales, en la infancia se pueden identificar los siguientes (Stringher, 2016; Zelazo y Carlson, 2012):

- Atención selectiva y prolongada durante el desempeño del trabajo/ tarea y participación en la tarea.
- Autonomía e iniciativa.
- Autoconocimiento y conocimiento de la propia mente: autorrepresentación y autoconciencia.
- Reflexión sobre el propio aprendizaje y sobre los propios errores.
- Reconocimiento y expresión emocional: autorregulación emocional.
- Gratificación diferida versus agresividad.
- Autoconfianza.
- Teoría de la mente y comprensión de los pensamientos de los demás.
- Toma de perspectiva.

- Empatía.
- Cooperación.
- Relaciones con adultos y con compañeros.
- Resolución de problemas de aprendizaje y en relaciones interpersonales.
- Creatividad e inventiva, imaginación.
- Curiosidad.
- Observación de reglas (social y cognitivamente).
- Flexibilidad y cambio de tareas versus perseverancia en reglas fijas.
- Esfuerzo, perseverancia como concentración y persistencia en la tarea, y motivación para aprender, resiliencia durante la dificultad.

Las fronteras entre lo cognitivo, lo socioemocional y motivacional no son siempre marcadas. La adquisición del lenguaje, el pensamiento lógico-matemático, el control emotivo y las habilidades sociales entre pares se desarrollan muy temprano y constituyen habilidades prodrómicas al *aprender a aprender*. Este último se desarrolla sobre la base cognitiva-emocional adquirida en la infancia de manera completa, solo después la adquisición de la lógica formal, en la adolescencia y adultez, y sigue incrementando su complejidad durante toda la vida.

### **3. Importancia del *aprender a aprender* en la transición infancia-primaria de los niños más vulnerables**

En sociedades desiguales, como Italia y los países latinoamericanos, *aprender a aprender* puede fungir como una estrategia de equidad. La desigualdad socioeconómica y cultural puede producir dificultades en la adquisición de competencias básicas infantiles como la adquisición del lenguaje de instrucción o las competencias lógico-matemáticas, reduciendo el entusiasmo y la motivación por el aprendizaje. Esto a su vez puede afectar negativamente el compromiso escolar. Los docentes pueden interpretar estas dificultades como retraso cognitivo y pueden tener dificultades en reducir estas brechas e incluso dejar a los niños sin ayuda. Si esto ocurre durante la etapa estudiantil y los niños acumulan retraso en el aprendizaje en el tiempo, puede haber desvinculación y abandono escolar, lo cual se puede traducir en un bajo nivel educativo, con impactos negativos para los niños en la vida adulta (Anda y otros,

2006; OECD, 2015). Esto puede llevar a un círculo vicioso que se reproduce entre generaciones.

*Aprender a aprender* puede representar una respuesta educativa para romper este círculo vicioso, brindándole al niño las herramientas para seguir aprendiendo con gusto e interés intrínseco y personal, no porque alguien le obliga a aprender. Los marcos teóricos de las principales organizaciones internacionales resaltan la importancia de *aprender a aprender* (o sus componentes) para la vida social e individual (EU Parliament, 2006; EAC European Communities, 2017; European Commission, 2018b; OECD, 2016; UNESCO, 2012). El primer paso es la consciencia y el conocimiento de estos mecanismos por parte de los docentes. Asimismo, los docentes tienen que reflexionar sobre la transición del niño desde un nivel escolar a otro, sobre las estrategias para ayudarlos a superar los obstáculos, de manera que se pueda asegurar una transición exitosa a cada niño. Claro que esto puede ocurrir si todas las partes interesadas en el sistema educativo ayudan a las escuelas en su diálogo entre los niveles escolares y en su autoevaluación.

#### **4. Una definición de transición a la escuela: ¿qué significa este eslabón para los niños?**

La transición es un proceso y no un momento: es el período antes, durante y después del paso a la escuela primaria (Arnold y otros, 2007). Sin intervenciones que promuevan la equidad, el niño puede llegar a la primaria ya con dificultades en sus competencias básicas, debidas a su condición socio-económico-cultural (OECD, 2017). La educación inicial puede reducir las brechas sociales, promoviendo el desarrollo de competencias básicas, la adquisición del lenguaje, el desarrollo de competencias socioemocionales y el *aprender a aprender*. La educación primaria necesita conectarse a la inicial para construir con base en lo que los niños ya conocen, profundizando y ampliando el currículo. Si esto ocurre, los impactos positivos del aprendizaje temprano durarán hasta la escuela primaria y más allá. Por ello, no solo el niño tiene que estar listo para la escuela, sino también la escuela tiene que estar lista para acoger a los niños y sus necesidades evolutivas (Rhode Island Kids Count, 2005; Ackermann y Barnett, 2005; Early y otros, 2001).

Resulta útil hacer una distinción entre transición evolutiva y artificial/fabricada. Shonkoff y Philips (2000) afirman que la transición evolutiva es un cambio brusco, caracterizado por una marcada discontinuidad, como la que ocurre durante la transformación repentina de un período sensible, por ejemplo, cuando el niño empieza a hablar. Los mismos

autores sostienen que una transición fabricada ocurre en el período antes de que un niño comience la escuela, un momento en que las diferencias individuales pueden suavizarse o cristalizarse y predecir la carrera de aprendizaje de un niño (Shonkoff y Phillips, 2000). Dicho de otra manera, el mismo sistema educativo, con sus reglas para el acceso de los niños a la escuela primaria, fabrica una transición artificial, la cual no necesariamente sigue los ritmos de aprendizaje y desarrollo de cada niño. Las transiciones fabricadas en los sistemas educativos pueden ser equivalentes a los ritos de paso en los que se enfatiza una diferencia entre un período de la vida y el siguiente. En algunos países, especialmente norteamericanos, se saluda y se celebra el pasaje del niño a la educación primaria, haciendo hincapié en que «ahora se ha convertido en grande». En otros países (como Italia), se subraya la importancia de una continuidad educativa entre infancia y primaria, de modo que el pasaje sea lo más gradual y a medida del niño. Entonces, ¿necesitamos la transición o la continuidad en el pasaje a la escuela primaria para asegurar el bienestar y el aprendizaje de los niños?

La respuesta a esta pregunta conlleva examinar seis conceptos relacionados a la frontera entre el nivel preescolar y primario: preparación de los niños para la escuela, relaciones entre actores, actividades de transición, pedagogía, poder y política (Boyle y otros, 2018), pero esto está fuera del alcance del presente capítulo. Aquí trato más humildemente de aportar algunas reflexiones sobre el concepto de *aprender a aprender*, como finalidad-guía para una transición serena. Intento hacerlo a partir de una definición de transición a la educación primaria y brindando ejemplos del caso italiano, contrastándolo con informaciones sobre los países latinoamericanos.

Corsaro y Molinari (2008) definen la transición de la educación preescolar a la primaria como crítica en la vida de los niños, ya que este pasaje puede afectar a los niños y sus resultados de maneras múltiples, tanto desde el punto de vista emocional como cognitivo. Sabemos que todos los humanos nacen con el deseo y la curiosidad de aprender, pero el medioambiente del niño puede afectar esta disposición de una manera facilitadora o inhibitoria. Por lo tanto, ¿cómo actuar en la clase de educación inicial y primaria para ayudar a los niños a aprender a aprender?

El primer elemento necesario parece la continuidad vertical del currículo entre educación inicial y primaria. En Italia, el currículo para nivel preescolar incluye clara mención de las competencias claves europeas, entre las que el *aprender a aprender* se declina de la manera siguiente (MIUR, 2012):

- Muestra curiosidad y voluntad de experimentar, interactúa con los objetos, el entorno y las personas, percibiendo sus reacciones y cambios.
- Comparte experiencias y juegos, usa materiales y recursos comunes, enfrenta gradualmente conflictos y comienza a reconocer reglas de comportamiento en contextos privados y públicos.
- Ha desarrollado una actitud de cuestionamiento y hacer preguntas sobre el significado de los asuntos éticos y morales.
- Entiende los puntos de vista de otros, refleja y negocia significados, utiliza errores como fuente de conocimiento.
- Escucha cuidadosamente las instrucciones de la tarea, es apasionado, termina su trabajo, toma conciencia de los procesos y puede documentarlos.

En la literatura científica latinoamericana (por ejemplo, en México, Argentina y Brasil), *aprender a aprender* emerge sobre todo como una cuestión elitista para universitarios, y en menor medida para estudiantes de temprana edad. Se plantea menos en el currículo de infancia, primaria y secundaria, y es más frecuente en cursos universitarios (Stringher y otros, en prensa).

El segundo elemento clave es la práctica profesional docente. Cabe destacar que el currículo, con sus experiencias empíricas para los niños, es un elemento necesario, pero no suficiente para lograr desarrollar las competencias involucradas en aprender a aprender. Una mirada a la organización de la clase preescolar y de la clase primaria ya puede apuntar algunas diferencias esenciales entre el medioambiente preescolar facilitador del aprender a aprender y lo que pasa en la escuela primaria tradicional, por ejemplo, en Italia (ver tabla 1).

Tabla 1. Diferente organización del espacio preescolar y escolar y del rol docente.

Preescolar	Escuela primaria
Aprendizaje por descubierta, exploración	Aprendizaje dirigido por el docente
Espacios para actividades sociales	Espacios estandarizados
Libre movimiento de los niños	Mínimo movimiento de los niños
Docente «invisible»	Silencio y atención al docente

Fuente: Stringher, en revisión.

La gestión docente de la clase, de espacios y materiales para experiencias, junto con las relaciones entre pares y entre niños y docente son ingredientes esenciales para un desarrollo curricular organizado con continuidad entre infancia y educación primaria, y sus logros de aprendizaje (ver Pontecorvo, 1989; Pontecorvo y otros, 1990). Según Pontecorvo (1989), «en esta fase de iniciación y descubrimiento para los niños de los sistemas culturales, la forma de realizar la enseñanza está ligada a una serie de datos sobre cómo los niños aprenden y razonan, hasta sus límites de atención, sus motivaciones exploratorias y sociales» (p. 28).

La estrategia educativa sugerida por Pontecorvo (1989) se basa en: a) solicitar una experiencia directa, en la que a los niños se les pueda enseñar algo lingüístico, manipulador, etcétera; b) luego solicitar una forma de representación, como una actividad en sistemas simbólicos (...); y c) sobre esta base, promover una reelaboración cognitiva a través de la interacción verbal.

La interacción se puede caracterizar por la convergencia (reunir las piezas del problema y proporcionar soporte en la solución) o por contraste (divergencia de los diferentes puntos de vista). La contraposición conduce a la elaboración de argumentos, explicaciones y, a través del conflicto sociocognitivo, conduce al cambio y a la integración de perspectivas (Pontecorvo, 1989), todos elementos subyacentes del método Montessori.

Uno de los retos potenciales en la realización de una serena transición a la escuela primaria son las ideas diferentes que docentes, líderes escolares y padres tienen sobre los aspectos importantes que necesitan particular cuidado durante esa transición. En Italia, un estudio cualitativo interno del INVALSI (Stringher, submitted) identifica diferencias entre las concepciones de los elementos importantes para una buena preparación escolar (*school readiness*, en inglés) entre líderes, docentes y padres de familia. Asimismo, estas diferencias presentan variaciones entre las regiones principales del país (ver tabla 2).

Tabla 2. Aspectos importantes en las concepciones de preparación escolar según los líderes escolares, los docentes y los padres, por área geográfica italiana

Concepciones emergentes de la preparación escolar en Italia			
	Líderes escolares	Docentes	Padres
<b>NORTE</b>			
Autonomía y área socioemocional	●	●	●(3)
Área cognitiva	●(1)	●(2)	
Habilidades motrices			
Abordajes de aprendizaje, interés en el aprendizaje	●		●
<b>CENTRO</b>			
Autonomía y área socioemocional	●(3)	●	●
Área cognitiva	●	●(2)	
Habilidades motrices		●	
Abordajes de aprendizaje, interés en el aprendizaje			●
<b>SUR</b>			
Autonomía y área socioemocional	●	●	●
Área cognitiva	●	●(2)	
Habilidades motrices	●		●
Abordajes de aprendizaje, interés en el aprendizaje			●

Nota: Aspectos marcados con ● han sido citados espontáneamente por parte de los participantes. Las celdas sin marca indican que los aspectos no fueron priorizados.

(1) Énfasis en el desarrollo lingüístico.

(2) Énfasis en la escolarización.

(3) Énfasis en el respeto de las normas, el mantenerse quieto, la adaptación y la disciplina.

Fuente: Stringher, en revisión.

Surge como interesante en este estudio que ningún grupo de encuestados citara todas las áreas de preparación escolar y que el patrón de ideas que tienen los padres de familia es muy diferente con respecto al de los profesionales escolares. En Italia, los padres atribuyen gran importancia a la autonomía y solamente ellos piensan que los enfoques de aprendizaje merecen atención. Adicionalmente, los padres, maestros y líderes escolares del país están de acuerdo con la importancia sobresaliente de la autonomía y de las competencias socioemocionales para los niños que comienzan la escuela, pero esta amplia área se concibe de manera diferente entre los encuestados. Los padres en el norte de Italia y los líderes escolares en el centro del país parecen poner más énfasis en el respeto por las reglas, la disciplina y la adaptación del niño a la vida escolar, también a través de comportamientos, como por ejemplo

sentarse quieto y en silencio. El segundo componente más mencionado es el área cognitiva. Los docentes en todas las áreas geográficas parecen referirse más a la preparación académica para la escuela, si no abiertamente a la escolarización precoz, mientras que los líderes escolares en el norte ponen énfasis en el desarrollo del lenguaje.

De lo anterior, se puede deducir que los profesionales italianos necesitan formación para considerar el *aprender a aprender* como importante, y parece sorprendente que aún no lo sea.

## 5. **Prácticas didácticas para fomentar el *aprender a aprender* para una serena transición a la escuela primaria**

Para fomentar una transición serena, lo que implica poner atención en *el aprender a aprender*, las acciones que la teoría sugiere en cada nivel del sistema educativo (clase, escuela, sistema entero) incluyen:

- Preservar y fomentar la curiosidad y el deseo innato de los niños por aprender.
- Identificar el *aprender a aprender* como prioridad curricular.
- Promover un medioambiente adecuado para el aprendizaje y el descubrimiento de los niños.
- Adoptar pedagogías activas, actuales, no basadas en premios y castigos.
- Autoevaluarse como escuelas (preprimaria y primaria).
- A nivel sistémico, promover y monitorear la transición de desarrollo y reducir impactos negativos de la transición fabricada por el mismo sistema educativo.
- Crear sistemas de observación, monitoreo e investigación sobre *aprender a aprender* y competencias básicas de niños y estudiantes, a nivel local y sistémico.

Parece obvio, pero antes que nada es necesario apoyar la capacidad innata de aprender de los niños. Obvio, pero no es tan fácil. Como nos enseña María Montessori (1999), los errores más comunes de padres y docentes pueden ser: decidir por el niño en todas las decisiones que él puede tomar solo; decirle al niño lo que debe hacer en cada paso; humillarlo; comparar su rendimiento con el de los otros y hacer un uso excesivo de premios y castigos. Montessori dice también que nadie

puede concentrarse para imitación, la imitación vincula al exterior. En este sentido, Montessori subraya lo que nosotros hoy en día llamamos motivación intrínseca. Por otro lado, si el niño elige su actividad y se centra en ella perseverando, nos enfrentamos a un fenómeno de desarrollo puro y simple (Montessori, 1999). Siguiendo con Montessori (1999; 2000; 2009), ya en el nivel preescolar los principios metodológicos para favorecer la capacidad de aprender en los niños son:

1. Autonomía de elección de actividades para el aprendiz en la disciplina activa.
2. Motivación intrínseca del niño para su propio desarrollo.
3. Equilibrio entre impulso e inhibición para actuar, que tiene su propio pivote en el ejercicio a sabiendas de la voluntad dentro de un grupo.
4. Autocorrección del error (elemento central de los materiales de desarrollo montessorianos) y repetición del ejercicio del niño hasta la segura adquisición de la habilidad.
5. No a recompensas, premios y castigos, sí a la autodeterminación del niño.
6. Docentes entrenados para aprender, desde la observación de los niños, cómo guiarlos y ofrecerles la ayuda a la vida.
7. Docentes cuidadosos de la transición de desarrollo, más que de la transición fabricada por el sistema educativo.

En este marco, parece fundamental adoptar a la observación y a la autoevaluación continua como método para el *aprender a aprender* incesante de los profesionales en los establecimientos preescolares (Stringher, 2014b). Desde el nivel micro, hasta el nivel macro, siguiendo el modelo socioecológico de Bronfenbrenner.

## 6. Conclusiones

En este capítulo se expuso una definición de *aprender a aprender* en la infancia y en la vida adulta como concepto central en la transición evolutiva de los niños entre la educación preescolar y la educación primaria. Se definió también este tipo de transición y se examinó sus concepciones en un estudio de adultos italianos involucrados en el pasaje de los niños a la educación primaria, como ejemplo de dificultades latentes que deben abordarse. Para utilizar concretamente el concepto de

*aprender a aprender* en la infancia y durante la transición a la educación primaria, especialmente para los alumnos en situación más vulnerable, se sugirieron prácticas coherentes en diferentes niveles del sistema: desde el currículo nacional hasta las actividades que se pueden poner en práctica en la escuela y en la clase con cada niño. En resumen, se invita a los responsables de las políticas, los docentes y los líderes educativos a no subestimar esta transición y, de hecho, a establecer prácticas pedagógicas que fomenten el *aprender a aprender* en los niños a una temprana edad (pero también en los adultos involucrados). Concluyo con un mensaje final de Maria Montessori (2000):

«Nuestra preocupación por el niño no es de “hacer que aprenda las cosas”, sino que mantenga siempre viva esa luz en él, llamada inteligencia, esto es lo que se necesita para dirigir nuestro cuidado» (p. 209).

## Bibliografía

- ANDA, R. (2006). The Health and Social Impact of Growing Up With Alcohol Abuse and Related Adverse Childhood Experiences: The Human and Economic Costs of the Status Quo. Disponible en: <http://www.cdc.gov/nccdphp/ace/> y <https://robertandamd.com/publications-2/>.
- ARNOLD, C. y otros (2007). *Is Everybody Ready? Readiness, Transition and Continuity: Reflections and Moving Forward. Working Paper 41*. La Haya: Bernard Van Leer Foundation.
- BOYLE, T., GRIESHABER, S., y PETRIWSKY, A. (2018). «An integrative review of transitions to school literature», *Educational Research Review*, 24, 170-180.
- DEMETRIOU, A. (2014). «Learning to learn, know, and reason», en R. DEAKIN CRICK, C. STRINGHER, y K. REN (Ed.), *Learning to Learn. International Perspectives from Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- EUROPEAN COMMISSION (2011). *Communication from the Commission. Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Bruselas: European Commission.
- (2018a). *Proposal for a Council Recommendation on High Quality Early Childhood Education and Care Systems*. Bruselas: European Commission.
- (2018b). *Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning*. Bruselas: European Commission.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2006). «Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning», *Official Journal of the European Union*. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_394/l\\_39420061230en00100018.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_394/l_39420061230en00100018.pdf).
- EAC EUROPEAN COMMUNITIES (2017). *Report on the results of the stakeholder consultation*. Taastrup, Dinamarca: Danish Technological Institute. Disponible en: [https://ec.europa.eu/education/consultations/lifelong-learning-key-competences-2017\\_en](https://ec.europa.eu/education/consultations/lifelong-learning-key-competences-2017_en).
- KUPIAINEN S., HAUTAMÄKI J., y RANTANEN, P. (2008). *Eu Pre-Pilot on Learning to Learn. Report on the compiled data*.
- INVALSI (2017). *INVALSI's position paper on the 2006 revision of the European Key Competences Framework*. Roma: INVALSI. Disponible en: [https://ec.europa.eu/education/consultations/lifelong-learning-key-competences-2017\\_en](https://ec.europa.eu/education/consultations/lifelong-learning-key-competences-2017_en).
- MIUR (2012). *Indicazioni Nazionali per il curricolo di scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione*. Roma: MIUR.
- MONTESORI, M. (1999). *La scoperta del bambino*. Milán: Garzanti.
- (2000). *L'autoeducazione*. Milán: Garzanti.
- (2009). *Dall'infanzia all'adolescenza*. Milán: Franco Angeli.
- OECD (2003). *The Definition and Selection of Key Competencies (DeSeCo) Executive Summary*. París: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>.
- (2015). *Starting Strong IV*. París: OECD.

- (2016). *Progress report on the Draft Oecd Education 2030 Conceptual Framework*. París: Oecd.
- (2017a). *Starting Strong 2017: Key Oecd Indicators on Early Childhood Education and Care*. París: Oecd.
- (2017b). *Starting Strong V. Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*. París: Oecd.
- RAO, N., y otros (2014). «Learning to Learn in Early Childhood: Home and Preschool Influences in Chinese Learners», en R. DEAKIN CRICK, C. STRINGHER, y K. REN (Ed.), *Learning to Learn. International Perspectives from Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- STRINGHER, C. (2007). *Imparare ad apprendere e valutazione. Studio esplorativo in classi primarie tradizionali e Montessori*, unpublished doctoral dissertation, Roma, Università RomaTre.
- (2014a). «What is learning to learn? A learning to learn process and output model», en R. DEAKIN CRICK, C. STRINGHER, y K. REN (Ed.), *Learning to Learn. International Perspectives from Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- (2014b). «School improvement for learning. Principles for a Theoretically-Oriented Practice», en R. DEAKIN CRICK, C. STRINGHER, y K. REN (Ed.) *Learning to Learn. International Perspectives from Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- (2016). «Assessment of Learning to learn in early childhood: an Italian framework», *Italian Journal of Sociology of Education*, 1/2016.
- y otros (en prensa). «Aprender a aprender en América Latina. Una reseña sistemática de la literatura», en R. DEAKIN CRICK, C. STRINGHER, y K. REN (Ed.) *Learning to Learn. International Perspectives from Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- (submitted). *The Transition to Primary School. An Italian case study*.
- UNESCO (2013a, 2013b, 2014). *Toward Universal Learning: What Every Child Should Learn*. Reports No. 1-3. París: UNESCO Institute for Statistics and the Center for Universal Child Education at the Brookings Institution.

## Agradecimientos

Se agradece a María del Carmen Huerta por la revisión del manuscrito y por los valiosos comentarios.

**Inés Aguerrondo** es argentina, graduada en Sociología por la Universidad Católica Argentina, con estudios de posgrado en planificación educativa y en política social. Ex subsecretaria de Programación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996-1999), fue durante 30 años funcionaria técnica de la Unidad de Planeamiento Educativo de dicho ministerio. Tiene amplia experiencia en planificación educativa y en gestión de reformas e innovación educativa. Es consultora de organismos internacionales, investigadora y autora de numerosos libros y artículos. Es coordinadora de Innovación en el Departamento de Educación de la Universidad Católica de Argentina.

# La niñez y la ciudadanía global. ¿Qué oferta de educación se propone para enfrentar este reto?

**Inés Aguerrondo**

## **Resumen**

*La sociedad del conocimiento levanta la vara en cuanto a la importancia de la educación. El desafío no es ya cumplir con el objetivo de la escolarización, sino garantizar oportunidades de aprendizaje significativo a toda la población. Este desafío es fuerte dado que los sistemas escolares, tal como los conocemos, arrastran el germen de la diferenciación. Este rasgo, presente desde el origen, aparece con renovada fuerza a partir del cambio de era que supone la globalización. El agotamiento de la solución de la modernidad para distribuir conocimiento requiere una mirada prospectiva, que se inspire en las soluciones emergentes en otras regiones, pero que contemple las especificidades de la región latinoamericana. En América Latina la necesidad de llevar a la práctica un cambio paradigmático, que es urgente, encuentra una barrera. El Estado, que debe ser el garante de una oferta de educación de calidad que sostenga una sociedad más justa, no posee herramientas para cumplir esta misión. La estructura de la gerencia pública, generada para gestionar y administrar el bien público, persiste en sostener los modelos del siglo XIX. Solo a partir de una fuerte reorientación de la gestión pública el Estado será capaz de liderar los procesos de transformación paradigmática que requiere la sociedad de hoy.*



## 1. Introducción

La educación está en crisis y, a pesar de los múltiples esfuerzos que se hacen, hay mucho problema para dar en la tecla y encontrar las soluciones. Me propongo partir de una pregunta pertinente que creo que puede ayudar a pensar: frente a la necesidad de que la niñez esté preparada para participar activamente en la sociedad global, ¿qué oferta de educación deberíamos proponer para enfrentar este reto, que es el de la ciudadanía global? Este planteo asume particular importancia, ya que vivimos actualmente un cambio brutal de era, una de cuyas características más salientes es que coloca al conocimiento en un lugar mucho más prominente y particular que el que ha tenido en otros momentos de la historia. Reconozco, por otro lado, que siempre el conocimiento ha tenido que ver con el desarrollo de la sociedad, con el desarrollo de la economía y con el desarrollo de los seres humanos, pero hoy en esta sociedad en que estamos viviendo el conocimiento tiene una particularidad: es uno de los bienes más importantes con que se puede contar, tanto en relación con cada ser humano como en términos de la sociedad.

## 2. La sociedad del conocimiento levanta la vara en cuanto a la importancia de la educación (aprendizaje)

Conocerán seguramente las reflexiones de Robert Reich (1993) en su libro *El trabajo de las naciones*, en el que plantea la importancia del conocimiento como condición para el desarrollo de un país. En función de este razonamiento, el discurso económico ha incorporado al conocimiento (sobre todo el tecnológico) como un factor necesario para el desarrollo de un país. Por eso en esta nueva sociedad el crecimiento económico se mide no solo como producto de los factores tradicionales (el capital, el trabajo y la tierra), sino también por las capacidades de pensamiento que la población de ese país tiene en su cabeza. Hoy la novedad es que importa lo que la gente tiene en su cabeza, pero lo particular es que no alcanza con un grupo de gente que tenga mucho conocimiento (y del bueno), sino que esta debe ser la condición de la gran mayoría de los habitantes.

Llegado a este punto debemos reconocer una mala noticia: en América Latina estamos muy lejos de ello, lo que nos coloca frente a la necesidad de un cambio muy urgente, rápido y profundo porque lo que necesita la nueva sociedad del conocimiento no son los saberes que transitan por el viejo sistema educativo, sino algo distinto, algo nuevo. Creo que desde la perspectiva de la educación ahí está el reto fundamental

en este momento: cómo se enfrentan estas necesidades, qué hacer con esto que hoy es ya un verdadero problema.

En relación con la educación, la cuestión central frente a esta crisis se refiere a la necesidad de ser capaces de tomar una decisión muy amplia, muy profunda: resolver si nos conformamos con una mirada de corto plazo o nos atrevemos a dar una respuesta más profunda que nos ayude a encarar el largo plazo. Este es el verdadero dilema en la actualidad. La mirada del corto plazo es la de quienes piensan que para superar la situación actual solo hay que mejorar la tradicional propuesta escolar. La mirada de largo plazo es comprender que las escuelas y los sistemas escolares han sido solo una de las muchas formas en que una sociedad determinada se organizó para distribuir entre su población el tipo y la cantidad de conocimiento que ella necesitaba para su sostenibilidad. Poner la mirada un poquito más lejos sería empezar a pensar cuál sería el modelo de distribución de conocimiento que corresponde a la sociedad del siglo XXI, y qué conocimiento es el pertinente.

Llevamos mucho tiempo de un modelo educativo que no ha cambiado; la imagen de la escuela no se ha alterado en términos generales a lo largo de más de cien años; los contenidos a enseñar tampoco (Dubet, 2010). En algún momento se creyó que las TIC iban a producir ese cambio, pero hoy es claro que la resistencia del sistema tradicional es tal que lo más frecuente es que la computadora o la *notebook* terminen siendo un símil del cuaderno de clase en las cuales los chicos escriben, en lugar de usar lápiz y papel (Pedró, 2015). En muy pocos casos la introducción de la tecnología de la comunicación ha resultado en cambios profundos de la enseñanza.

Este sistema educativo tiene un ADN muy estructurado, rígido y muy difícil de cambiar. La situación de no cambio, o de cambios menores que no llegan a la base del modelo, es la realidad de los sistemas educativos tanto de los más cercanos de la región como de otros más lejanos. El escaso cambio superficial y formal no llega a responder a las necesidades actuales como se evidencia por el abandono en la secundaria y la creciente evidencia de que, tanto para los alumnos como para los profesores, se ha perdido el sentido, sobre todo en el tramo de la escuela secundaria (Tiramonti, 2015). Es preocupante la falta de conciencia que hay, tanto dentro del sistema educativo y hasta afuera de él, de que, en realidad, hoy los sistemas escolares más que cumplir una tarea educativa se sostienen en una lábil rutina que cada vez pierde más sentido.

Por todo esto me atrevo a volver a formular la pregunta inicial, pero ahora no mirando para atrás como se hace a menudo, sino mirando hacia el futuro. Desde este nuevo ángulo la pregunta sería: ¿Cómo

empezamos a pensar y hacer intervenciones disruptivas como las que existen y son posibles en otras áreas? ¿Cómo dar un nuevo sentido al hecho de estar en la escuela? ¿Cómo repensar la función de transmisión de conocimiento, que fue espectacularmente bien resuelta en la modernidad creando el sistema escolar, pero que ahora se va agotando? Creo que un inicio es pensar que, a pesar de las buenas intenciones de muchos y de la moda de la innovación que ahora lo invade, deberíamos reconocer, con toda claridad y compromiso, que este sistema escolar del siglo XVIII ha quedado chico. A partir de este reconocimiento surge la disyuntiva que hoy se discute: ¿Qué camino debemos seguir? ¿Alcanza con un poco de maquillaje y cambios superficiales o es necesario pensar vías alternativas? O quizás una buena apuesta sería hacer ambas cosas en paralelo...

### **3. La nueva educación: ¿Cambio o transformación? Esa es la cuestión**

No solo en educación, sino en todos los sectores de la sociedad vivimos un momento de replanteos profundos y de necesidad de mirar en grande para adelante. Por eso no comparto la idea de que la solución pueda ser «volvamos para atrás», «rebobinemos». Soy de la opinión de que el proceso de la historia tiene su propio curso, y se empeña en llevarlo a cabo. Por eso, si nos negamos a hacer los cambios que hoy se perfilan, quedaremos aislados porque el cambio profundo de la educación, que hoy está emergiendo, ya está presente tanto en el mundo como en nuestra región de América Latina. En resumen, creo que la educación está siguiendo un rumbo de cambio. Aunque más lentamente, es el mismo cambio en que está embarcada el resto de la sociedad: un cambio profundo de cómo entender la realidad y, sobre todo, de cómo resolver las distintas necesidades que tiene cualquier sociedad. Es fácil reconocer en las experiencias de nuestra vida cotidiana que en todos los campos de nuestra realidad estamos viviendo muchos procesos en los cuales hay reconversiones muy grandes, cambios profundos, verdaderas mutaciones.

Pongo un ejemplo sencillo. La semana pasada me cambiaron la cerradura del edificio donde vivo, pero en lugar de darme una llave me dieron una especie de ficha, como una medallita redondita, que uno pone cerca de la cerradura, hace pip, pip, y la puerta se abre. Evidentemente se trata de un tipo de cerradura nuevo, distinto. Y yo automáticamente pensé: «¡Pobre cerrajero, se va a quedar sin trabajo!». ¿Qué quise decir? ¿Qué a partir de mañana los cerrajeros no existirán más? No, eso lo

sabemos todos: siguen existiendo. Y hay montones de ámbitos donde todavía los usamos, y se van a seguir usando mucho tiempo. Pero esta nueva manera de cerrar y abrir puertas, este otro espacio, también existe y quien está en el mundo de las llaves o de los cerrojos —no sé cómo se llama técnicamente—, con seguridad debe estar pensando que eso se viene, preparándose para los cambios positivos y negativos que se están generando. Piensa, por ejemplo, que se le puede ampliar el mercado si ofrece la cerradura electrónica; también, que va a tener que ponerse a ver cómo funciona, qué se hace si se rompe, qué usos determinados puede tener y, por supuesto, cuánto mejor (o no) es esta cerradura frente a la tradicional, y qué ventajas o desventajas le va a acarrear a él personalmente este cambio.

Es decir, en este mundo de cambio vertiginoso en todos los ámbitos están coexistiendo las dos cosas, lo viejo y lo nuevo. Y la gente se prepara para eso, convive con el problema, lo tiene presente. Pero el campo de la educación tiene la particularidad de que todavía no tenemos sensores comunes generalizados para reconocerlo. No miramos qué cosas nuevas aparecen. Frente a los problemas (mal rendimiento de los alumnos, aburrimiento, deserción, reclamos de los padres y de la sociedad) pensamos que la única solución es arreglar de alguna forma el viejo sistema. No sostenemos una mirada proactiva, de futuro, para prepararnos realmente para la sociedad que viene. Ahora les doy una malísima noticia, y perdónenme si suena exagerado: creo que este sistema escolar que todavía está no es arreglable; su decadencia empezó hace cincuenta años y cada vez se pone más obsoleto (Arendt, 1977). Seguramente no veremos nosotros su desaparición, pero esa decadencia se viene, acelerada por el cambio de era.

Cambia la perspectiva si pensamos en la escuela y el sistema escolar como uno de los posibles modos en que una sociedad se organiza para distribuir los conocimientos y valores necesarios para su sostenibilidad. Mi hipótesis es que los sistemas escolares son un modo específico de organizar la distribución de los saberes, propio de la modernidad, que fue muy exitoso y adecuado para su momento, pero que ya no es sustentable porque no responde a las necesidades de esta sociedad presente y menos para las que se avizoran en el futuro. Por ejemplo, necesitamos sociedades más justas, sociedades en las que se reduzca la brecha entre los distintos sectores. Pero este sistema tiene incorporado mecanismos de selección (Braslavsky, 1985) que fueron muy funcionales para el momento en que se organizó, pero que en la actualidad no nos permiten resolver problemas tales como dar buen conocimiento, buena educación a todos, independientemente del lugar de donde provengan.

El sistema escolar tradicional tiene insertos mecanismos de exclusión que están tan naturalizados que muchos no los notan. Forman parte de las rutinas diarias, de los modos de operar de los docentes y de los alumnos, también de los padres, y son claros mecanismos que incrementan o generan mucho estrés en los chicos vulnerables. El sistema funciona en términos de «yo enseño esto, y si el alumno no lo sabe, es culpa de él». Eso es lo que hay que dar vuelta, pero no se puede dar vuelta con los usos y costumbres ya instalados en el sistema escolar.

Para quienes están dudando de mi argumento vuelvo a decir que no estoy pensando que mañana se van a cerrar todas las escuelas; estoy pensando en que quienes hemos descubierto una mirada un poquito más amplia, abramos el espectro y empecemos a reconocer qué otras alternativas hay frente a este cambio de sentido, frente a este cambio de demanda que está planteando la sociedad.

De hecho, como en el resto de los sectores de la sociedad, en este momento, en el campo de la distribución del conocimiento, coinciden en la realidad dos paradigmas. Hoy se enfrentan, todavía tímidamente, la demanda de la escuela del siglo XIX con la demanda de la sociedad del siglo XXI, dos demandas disímiles que sostienen una postura diferente frente a la distribución de conocimiento válido, proceso que llamamos «educación».

Si volvemos un poco para atrás, veremos que los sistemas escolares se organizaron a lo largo del siglo XIX a partir de un mandato social que podemos sintetizar en las siguientes notas: 1. Enseñar; 2. a leer y escribir, cálculo elemental y nociones de ciencias; 3. al niño/joven; 4. en la escuela. Se pensaba que se terminaba la formación más instrumental en la niñez y que, a partir de la pubertad, había que enseñar para el mundo del trabajo. Ese mandato, que está en el origen de los sistemas escolares, hoy no es suficiente, no alcanza.

En términos de una mirada prospectiva, para la sociedad que se viene el mandato ya está formulado, y se puede sintetizar en lo siguiente: 1. Aprender a aprender (ya no se pone el énfasis en la enseñanza, sino en el aprendizaje); 2. los saberes y las competencias del siglo XXI (que todavía se discute qué son, pero que ya son demandados); 3. hacer esto a lo largo de toda la vida (no solo en la niñez y juventud); 4. en múltiples entornos de aprendizaje (o sea, no solo en la escuela). Estos son los dos paradigmas que están hoy en competencia.

La mirada prospectiva reclama una nueva oferta de conocimiento, que tiene que ser más acorde con los conocimientos actuales y con las necesidades de la sociedad actual. La profundidad de lo que hay que

cambiar pone en el tapete que estamos en una situación que es más que una crisis. Creo que en este momento estamos en el marco de una mutación, de cambios muy profundos, de un proceso que no vuelve para atrás. Una mutación que se expresa en que los procesos que están dejando de lado ciertas formas de hacer en la distribución del conocimiento nos están obligando ahora a mirar, no tanto cómo se enseña, sino cómo se aprende, y este es un cambio paradigmático. Porque antes decíamos: «el esfuerzo está en enseñar mejor», y hoy decimos: «lo que importa es aprender a aprender». Por supuesto que esto conlleva un modo distinto de esta relación entre quien enseña y quien aprende, pero el énfasis está en que cada uno encuentre maneras de ayudar al otro a que aprenda. ¿Y eso va a ser adentro de la escuela? Mi hipótesis es que sí, todavía durante mucho tiempo. Pero también va a ser —y está siendo— fuera de la escuela. Porque, ¿qué hacen todos los otros, quienes no son gente que está adentro de la escuela, para enseñar a los demás en ese proceso de aprender a lo largo de toda la vida? Es decir, si lo que se propone es que todos aprendan a lo largo de toda la vida, también todos deberán enseñar a lo largo de toda su vida.

Hay un verdadero cambio de paradigma: la distribución de conocimiento se hace hoy no solo de la manera clásica (a través de la escuela), sino de muchas otras formas más. En este cambio de paradigma hay ya espacios que la sociedad nos ofrece para darnos nuevos conocimientos. Existen, pero el sistema escolar, la política pública, la sociedad, prácticamente los desconoce. Por ejemplo, ¿qué son las charlas TED sino espacios donde uno aprende cosas que le pareció que jamás iba a aprender? Y lo hace siguiendo los intereses que uno tiene, y a veces lo logra mejor y a veces no tanto, pero lo importante es que tiene la oportunidad de aprender. No hablemos de internet, de Youtube y de todas las ofertas en línea como Coursera o los moocs. Hay múltiples espacios de aprendizaje hoy en la sociedad, pero generalmente no los vemos como las *oportunidades de aprendizaje* que son, no las contabilizamos como *el nuevo sistema educativo* que está conformándose.

Hace unos días leí en el diario una noticia sobre una aplicación que se llama Wattpad, gracias a la cual la gente se junta para escribir *online* libros, que pueden ser novelas, libros de ensayo, cuentos, poesía y muchas otras cosas más. Cuando se llega a un número bastante alto de gente que interacciona sobre un escrito (más de 50.000 personas que interactúan y tienen seguidores) alguna editorial lo toma y se publica. También Netflix ha tomado estas historias para alguna de sus series. Me pregunto, ¿esos adolescentes (porque hay muchos jóvenes y adolescentes) que producen esos textos, que son capaces de criticar el de otro y que pueden recibir críticas y mejorar, qué les pasa en la escuela

en Literatura y en Lengua? ¿Van a la escuela? ¿Aprueban? ¿Se los tiene en cuenta? ¿Qué hacemos desde dentro del sistema escolar? ¿Qué hacemos como sociedad para reconocer los espacios de aprendizaje que hoy están disponibles y que nos ayudarían mucho a cerrar las brechas? Y es indudable que también ayudaría a que el sistema escolar pudiera aprender otras formas de reconocer los aprendizajes, que pudiera retroalimentar desempeños de los alumnos para ayudarlos en el camino de no fracasar. Por eso creo que el reto es cambiar el paradigma que sostiene los sistemas escolares y toda su trama organizativa por otro que tendrá que generarse a la luz de lo que la sociedad ya está creando y poniendo a disposición de todos. Hay que cambiar la escuela y los sistemas escolares, no solamente porque los sistemas escolares no son capaces de modificar el atraso en el conocimiento y no pueden responder a las demandas actuales, sino por una razón mucho más profunda que tiene que ver con la sustentabilidad a mediano plazo de nuestra región latinoamericana. Si la sociedad del conocimiento tiene en la base de sustentación la economía del conocimiento, entonces hay que cambiar el modo en que se distribuye el conocimiento para dar más y mejores oportunidades de aprendizaje a toda la población. Pero también hay que cambiar qué conocimiento se distribuye, ya que la gran mayoría de nuestros sistemas escolares latinoamericanos siguen funcionando con los saberes del siglo XIX (Aguerrondo, 2016).

He estado estudiando desde hace unas décadas las reformas educativas que se suceden, tanto las latinoamericanas como las del primer mundo, y veo que en todas partes aparecen procesos alternativos y muy interesantes. Pero también veo que los que estamos acá (en América Latina) no nos esforzamos por mirar los procesos surgidos en nuestro contexto y seguimos queriendo reproducir formas que, por supuesto, tienen como base sociedades muy diferentes a las nuestras. Pienso por un lado que en el mundo de la globalización no podemos dejar de lado todo lo que está pasando en todas partes del mundo. Pero América Latina, creo yo, no puede tomar las soluciones del primer mundo como si fueran las únicas posibles, porque no las podemos solventar, porque no las podemos resistir culturalmente, porque no nos animamos a una discusión abierta, porque no reconocemos las cosas buenas que tenemos (Aguerrondo y Vaillant, 2015).

Existen creaciones latinoamericanas muy potentes que son realmente hallazgos de salto de paradigma, dan conocimiento significativo, permiten aprendizajes poderosos, importantes, empoderan a los chicos de los sectores vulnerables y además, están de acuerdo con el presupuesto que tenemos nosotros, que no es el presupuesto del primer mundo. Esto lo tenemos que reconocer en voz alta: si queremos dar

educación de calidad a todos cerrando las brechas, no es con modelos que no están a nuestro alcance. Inspirémonos, sepamos de qué se trata, conozcámoslos, pero busquemos qué de eso tiene sentido para nosotros y qué nos queda por hacer.

Y termino trayendo dos puntos más. Primero, rescatemos la posibilidad de una academia que dé insumos disruptivos; dejemos que aparezcan soluciones políticamente incorrectas que más tarde, cuando se haga historia, se va a descubrir que no lo eran tanto y que en realidad sirvieron para abrir ventanas al nuevo paradigma. Siempre me impresionó que cuando Darwin dio la vuelta al mundo y escribió su teoría de la evolución, tenía 22 años, pero sólo lo publicó 30 años después debido al susto (académico) de ir en contra del *establishment*. Y a nosotros nos pasa igual, no nos animamos a hablar distinto, a decir otras cosas; porque bueno, los que estamos en el mundo académico vivimos en un espacio en donde se pueden ciertas cosas y no se dicen otras; se investiga esto, no se investiga lo otro; y esto también nos impide encontrar otras soluciones.

Y el punto fundamental, que dejo para el final, es un llamado a los políticos, es un llamado a quienes tienen capacidad de tomar decisiones. Porque no vamos a salir de la situación en que estamos si no tenemos Estados que puedan gobernar. Y nuestros Estados latinoamericanos fueron diseñados para administrar, no para conducir cambios disruptivos. Un aparato del Estado capaz de gestionar cambios complejos como son los cambios en educación es diferente de la estructura burocrática que tenemos, lo que agrega imposibilidad a los procesos de cambio educativo.

## 4. Conclusiones

Los cambios profundos en educación son turbulentos, la resistencia hace ingobernable la situación de cambio fuerte. Pero hay que encontrar una solución, si no, no vamos a poder cambiar. Creo que el techo de la gestión está dado en el modo que tenemos de pensar un Estado muy centralizado, muy verticalista, muy rutinizado, muy burocrático, que fue funcional y necesario en un momento de nuestra historia, pero que ahora es una verdadera traba para el cambio. Fueron las bases de un Estado decimonónico funcional para la construcción de nuestras naciones. Pero no es ese el Estado que corresponde a la sociedad del siglo XXI. Me gusta mucho esta frase que Fernando Henrique Cardoso le dijo a Manuel Castells en el seminario de la Fundação Guimaraes, previo a su asunción como presidente de Brasil:

"De modo que tras pasar mi vida estudiando y luchando para cambiar mi país, cuando al fin llego a presidente ahora me dices, Manolo, que el Estado ha perdido su capacidad de acción. Obviamente, no lo puedo aceptar" (Cardoso, 1994).

Creo que esta es una frase espectacular que nos obliga a ponernos a pensar qué gestión pública necesitamos, para qué educación pública justa y liberadora, que permita resolver las brechas que tenemos y poder dar educación de calidad para *todos*. Hay muy poco pensado sobre esto, hay muy poca discusión porque la temática no parece ser interesante. Es una tarea que queda por hacer.

Para finalizar, me parece que sería muy importante poder quedarnos con esto: ayudemos a que la escuela que está ahora sea mejor, pero abramos los ojos para entender que hay otras alternativas, mirémoslas, démosles aire. Y, sobre todo, pensemos en utilizar las posibilidades de una oferta alternativa de aprendizaje que hay ya dando vueltas, de un aprendizaje significativo para todos, que permite disminuir las brechas. Siempre de la mano del Estado y en la gestión pública, porque sabemos claramente que para este tipo de temas el mercado no da reales soluciones. Por lo menos, eso ya lo hemos aprendido.

## Bibliografía

- AGUERRONDO, I. (2016). «Repensando las intenciones, los formatos y los contenidos de los procesos de reforma de la educación y el currículo en América Latina» en OCDE, OIE-UNESCO, UNICEF LACRO, *La naturaleza del aprendizaje: Usando la investigación para inspirar la práctica*. Panamá: UNICEF.
- y VAILLANT, D. (2015). *El aprendizaje bajo la lupa: Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe*. Panamá: UNICEF.
- ARENDT, H. (1977). «The Crisis in Education» en ARENDT, H., *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*. Londres: Penguin Books.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- CARDOSO, F. H. Seminario de la Fundação Guimarães, previo a su asunción como presidente de Brasil. Brasilia, 1 de diciembre de 1994.
- DUBET, F., DURU-BELLAT, M., y VÉRÉTOU, A. (2010). *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*. París: Éd. du Seuil.
- PEDRO, F. (2015). La tecnología y la transformación de la educación. Documento básico. Santiago de Chile: Fundación Santillana. Disponible en: <http://conocimientoeducativo.com/wp-content/uploads/2015/10/Interior-Educaci%C3%B3n1.pdf>.
- REICH, R. B. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Vergara.
- TIRAMONTI, G. (2015). «La reforma de la escuela media: un anhelo frustrado», *Propuesta Educativa*, (44), 24-37.





# **PARTE 4**

## **Sistemas de bienestar**

**Fernando Filgueira** es licenciado en Sociología por la Universidad de la República y doctor en Sociología por la Northwestern University. Ha publicado extensamente en el área de estructura social, políticas públicas y desarrollo. Fue coordinador del Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay y oficial de asuntos sociales en la CEPAL, en Chile. También se desempeñó como representante auxiliar de la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay. En la actualidad es consultor de ONU Mujeres, UNICEF e investigador senior del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay y de CIPPEC (Argentina). Integra la red del Panel Internacional de Progreso Social.

**Gala Díaz Langou** es licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por la Universidad de San Martín y la Universidad de Georgetown. Además, tiene estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas en FLACSO. Actualmente es la directora del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas por la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). A su vez, es delegada del Women 20 (W20) y Co-Chair del task force de Igualdad Económica de Género del Think 20 (T20). Trabajó como consultora para organismos internacionales, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

**Cecilia Giambruno** es licenciada en Sociología y estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Católica del Uruguay. Desde 2013 a 2018 se desempeñó como asistente técnica en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), trabajando en el diseño y la implementación de mecanismos de evaluación y monitoreo de los dispositivos territoriales del MIDES. Desde 2010 realiza asistencias estadísticas y de investigación en proyectos vinculados a las temáticas de educación, género y regímenes de bienestar.

**José Florito** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés (UDES) y maestrando en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Es coordinador del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas por la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Es docente en las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de UDES y en la Maestría en Estudios Internacionales de UTDT. Ha sido consultor en proyectos para CEPAL y UNICEF Argentina. Es becario Fulbright 2012.

# La inversión y protección social en la infancia y la adolescencia: una mirada latinoamericana en clave comparada

**Fernando Filgueira, Cecilia Giambruno,**

**Gala Díaz Langou, José Florito.**

## Resumen

*Este capítulo aborda el contexto y las tendencias de la situación social de la infancia, niñez y adolescencia para la región, y se analizan los sistemas de bienestar y protección social para esta población desde una perspectiva comparada. Se argumenta que uno de los problemas estructurales más complejos de la región resulta de la combinación de una transición demográfica acelerada y polarizada en un contexto de riqueza moderada y alta desigualdad estructural. Los sistemas de protección social son fragmentados, fiscalmente frágiles, y con coberturas incompletas e insuficientes en calidad de servicios, infraestructura, aseguramiento y valores de los sistemas de transferencias monetarias para hacer frente a las históricas desigualdades y las nuevas tensiones estructurales. En este contexto, la inversión en la infancia y adolescencia se torna crítica y compleja, si bien es la mejor estrategia —y tal vez la única— para combatir la desigualdad y mejorar la productividad agregada de la economía. A la vez, en un contexto de envejecimiento de la población, el espacio fiscal para dicha inversión se torna limitado, y continuará limitándose aún más en los próximos 20 años.*



## 1. Introducción

Actualmente en América Latina y el Caribe la situación de la infancia, niñez y la adolescencia<sup>1</sup> (INA) se encuentra en el centro de la cuestión social en la región. Ello deriva de un conjunto de argumentos y hallazgos en diversas disciplinas y áreas de política pública.

En primer lugar, existe clara evidencia respecto a la infantilización de la pobreza, reflejada en la sobrerrepresentación de la población menor de edad en las situaciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad social. Más de cuatro de cada diez niños y adolescentes de entre 0 y 14 años se encuentran en situación de pobreza, valor que casi duplica los niveles de pobreza de la población económicamente activa y casi triplica la pobreza en la población adulta mayor (CEPAL, 2017).

En segundo lugar, los estudios científicos producidos desde la neurociencia y la psicología experimental demuestran el importante impacto que las condiciones de partida tienen sobre el desarrollo emocional y cognitivo, y sobre las posibilidades de desarrollo futuro de las personas (Heckman, 2012). También los estudios neurocientíficos han demostrado dos aspectos claves que las etapas de la niñez y adolescencia poseen sobre las capacidades y el bienestar futuro de las personas: por un lado, la adquisición de destrezas básicas y de inteligencia emocional en la niñez constituye un potente predictor del desarrollo de capacidades futuras (Walker y otros, 2005; Weiland y Yoshikawa, 2013). Por otro lado, de la misma manera que en la primera infancia se produce el proceso clave de generación de capacidades sinápticas básicas, en la adolescencia se evidencia un proceso igualmente crítico de poda (o *pruning*) y fortalecimiento de ciertas funciones sinápticas mediante los procesos de mielinización de los conectores. Ello implica que en esta etapa se descartan ciertas conexiones y se fortalecen y vuelven más dominantes otras.<sup>2</sup>

En tercer lugar, desde las ciencias sociales y los estudios de desigualdad se ha demostrado que una vez que las desiguales oportunidades

---

1 Se considera que la infancia comprende el tramo etario de 0 a 5 años, que la niñez va de los 6 a los 11 años, en tanto la adolescencia es el período que va de los 12 a los 19 años. En el caso de UNICEF esta se trabaja en general con las edades de 0 a 17 años.

2 Tal como señala Spear (2013): «Pruning during adolescence is highly specific and can be pronounced, resulting in a loss of close to 50 % of the synaptic connections in some regions. Synapses are energetically costly and declines in their numbers likely contribute to the increases in brain efficiency seen during adolescence, [...] There are also major shifts in the speed and timing of information flow across the brain that influences functional connectivity across brain regions during adolescence. Speed and efficiency of information flow across relatively distant regions is accelerated during adolescence as neuronal axons interconnecting certain brain areas become insulated with a white-colored, fat-enriched substance called myelin, thereby markedly increasing the speed of electrical transmission along axons. Although myelination begins early in life and continues into adulthood, its production escalates notably during adolescence (25), thereby speeding information flow across distant regions and magnifying their impact».

tempranas se manifiestan en desiguales logros y capacidades, se torna muy complejo revertir dichos procesos, los cuales se encadenan en forma, muchas veces, incremental limitando cada vez más la posibilidad de superar situaciones sociales de vulnerabilidad y daño (Currie, 2011). En efecto, múltiples estudios han demostrado que problemas nutricionales tempranos se asocian a riesgos de crecimiento y desarrollo cognitivo, que luego impactan sobre el fracaso escolar, con efectos ampliados sobre las posibilidades de conductas de riesgo en la adolescencia, afectando ello a su vez las posibilidades de iniciar la vida adulta con mínimas condiciones y capacidades para la integración social y el empleo (Esping-Andersen, 1999; Heckman, 2012; Kaztman y Filgueira, 2001). En tanto el embarazo temprano es muchas veces un producto de este eslabonamiento, el efecto de estas dinámicas no se restringe a la desigualdad de una generación, sino que impactan en una fuerte reproducción intergeneracional de la desigualdad y la vulnerabilidad.

En cuarto lugar, desde la economía y en términos estrictos de eficiencia económica, la inversión social en la primera infancia, niñez y adolescencia posee efectos mucho más marcados sobre la formación de capacidades, productividad futura y capacidad de generación de valor de los individuos que similares esfuerzos en las etapas subsiguientes de la vida (Campbell y otros, 2014; Heckman, 2012). Se estima que por cada dólar invertido en políticas de desarrollo infantil temprano de calidad, existe un retorno de hasta 17 dólares (Alegre, 2013; UNICEF, 2010). En forma más general, ya es bastante conocido el esquema que muestra la fuerte cronosensibilidad de la inversión en las personas con máximos retornos al inicio de la vida y una curva descendente con los puntos más bajos de retornos en la etapa adulta y adulta mayor.

En quinto lugar, el avance del enfoque de derechos ha erigido un edificio normativo en donde la infancia, niñez y la adolescencia dejen de ser consideradas categorías pasivas, dependientes de la familia, para convertirse en sujetos de derecho ante los cuales el Estado, y no la familia, es el garante último.<sup>3</sup>

Estos elementos someramente anotados cuestionan que las familias sean las responsables últimas del desarrollo infantil y la consecuente privatización del bienestar de la infancia, niñez y adolescencia (Furstemberg, 1997). Crecientemente queda claro que: a) la pobreza en la infancia, niñez y adolescencia no es un atributo de los hogares ni únicamente

---

3 UNICEF indicaba respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que en ella se establecen los derechos que los niños deben poder gozar para que puedan desarrollar todo su potencial sin padecer hambre, negligencia y/o abuso. Esta convención marca un quiebre con miradas minimalistas y refleja una nueva visión con relación a los niños, ya que plantea que estos no son propiedad de sus padres ni objetos de caridad, sino sujetos de derecho. Para más detalle, ver <<https://www.unicef.org/child-rights-convention/child-rights-why-they-matter>>.

consecuencia de las acciones de sus miembros, sino un rasgo estructural de nuestras sociedades, b) dejar librado a las fuerzas del mercado y a las estructuras familiares y sus capacidades el bienestar de estos grupos de edades es ineficaz socialmente e ineficiente desde una perspectiva estrictamente económica y c) no es posible lógicamente, institucional ni normativamente diseccionar las responsabilidades del Estado y de las familias en la vulneración o, por el contrario, promoción de los derechos de la infancia. Se requiere, por tanto, de un Estado garante que vele por el desarrollo de las capacidades de la infancia, niñez y adolescencia, que proteja las condiciones materiales y culturales de las familias con hijos, y que regule las acciones de sus miembros adultos respecto a sus hijos.

La noción de protección social a la infancia deja de ser, por tanto, aquella de naturaleza subsidiaria a la familia, orientada a evitar las situaciones extremas de abandono, maltrato y abuso de los niños, para pasar a conformarse en una estrategia proactiva de base estatal orientada a la protección integral de los niños y sus familias. Por ello la protección social de la niñez pasa a involucrar al conjunto de las políticas de seguridad social, salud y educación, así como las políticas de combate a la pobreza y las políticas regulatorias respecto a la relación entre adultos y niños.

El papel del Estado en estas etapas del ciclo vital incluye por tanto: a) la protección directa mediante el acceso a bienes y servicios a la infancia, niñez y adolescencia, b) la protección a las familias para que puedan proteger a sus niños y c) la regulación de las acciones que los adultos en el contexto familiar pueden, deben y no pueden realizar respecto a los menores. En este documento nos concentraremos en los dos primeros componentes de la protección social a la infancia, niñez y adolescencia.

## **2. Contexto y tendencias de la situación social de la infancia, niñez y adolescencia**

América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo. A pesar de los avances en materia de pobreza, empleo y desigualdad que caracterizaron el inicio del siglo XXI (CEPAL, 2009; 2012; 2014), la región presenta todavía un panorama complejo en materia social. A ello se suma que en los últimos cinco años los países de la región muestran una marcada desaceleración en el crecimiento económico, un escenario fiscal crecientemente limitado y un deterioro en el comportamiento de las variables sociales con incremento del desempleo, desigualdad y pobreza en muchos de los países.

Pero tal vez el problema estructural más complejo que enfrenta la región es la combinación de una transición demográfica acelerada y polarizada en un contexto de riqueza moderada a baja y de alta desigualdad estructural. En este contexto, el tema de la inversión en la infancia y adolescencia se torna crítico y complejo. Crítico porque tal inversión es la mejor estrategia (y tal vez la única) que puede combatir la desigualdad y mejorar la productividad agregada de la economía a la vez. Complejo porque en un contexto de envejecimiento de la población el espacio fiscal para dicha inversión se torna limitado, tendencia que se agudizará en los próximos 20 años.

Existen tres formas de la desigualdad que se combinan en forma particularmente perversa en la región: la desigualdad socioeconómica, la desigualdad de género y la desigualdad generacional.<sup>4</sup> Sociedades altamente desiguales que castigan a las mujeres (y especialmente a las mujeres de los sectores populares) y a la infancia y adolescencia configuran una realidad que afecta la sostenibilidad del crecimiento y el combate a esa misma desigualdad de base.

## **2.1 Infancia y pobreza por ingresos: tendencias y causas estructurales**

La pobreza infantil en la región baja en forma ininterrumpida entre 1999 y 2012, llevando la pobreza de niños entre 0 y 14 de 57,1 % al 41,4 %, y la indigencia de 27 % a 16,7 %. Sin embargo, la reducción se detiene en 2013 y evidencia un leve aumento en los últimos años, para los que se cuenta con una estimación regional. Los datos de 2016 confirman un aumento de la pobreza y la indigencia en 2014 y un valor estimado de esta en 2016 también al alza de 41,8 % y 18,1 % respectivamente (ver gráfico 1a).

Aun en el contexto de caída de la pobreza infantil, el desbalance generacional de la pobreza se agudiza, lo que se evidencia en un incremento de la sobrerrepresentación de los niños en la pobreza cuando se los compara con otros grupos etarios (ver gráfico 1b). Ello ocurrió en un contexto generalizado de reducción de pobreza en los países de la

---

<sup>4</sup> La desigualdad étnica y la desigualdad territorial suman dos formas más de desigualdad que interactúan generando dinámicas que metafóricamente se pueden denominar de «metástasis de la desigualdad» en las que estas cinco dimensiones terminan expandiéndose en todo el cuerpo social y económico (mercado laboral y de bienes y servicios, la educación, la salud, el acceso a aseguramientos, la fragmentación y desaparición de bienes públicos como la seguridad y el medioambiente, la asimetría marcada en el poder político de unos y otros ciudadanos), y la aparición de estrategias anómicas innovadoras para el acceso a recursos e ingresos (criminalidad, migración, informalidad y economía subterráneas). Estas otras dos dimensiones (étnica y territorial) serán tratadas e integradas al análisis aunque no con la centralidad de las otras tres.

región. Hacia el año 2016 la pobreza en los niños de 0 a 14 estaba cerca de duplicar la de los adultos en típicas edades activas y casi triplicar la de los adultos mayores.

Gráfico 1a. Evolución de la pobreza e indigencia para la población entre 0 y 14 años en América Latina. En porcentaje

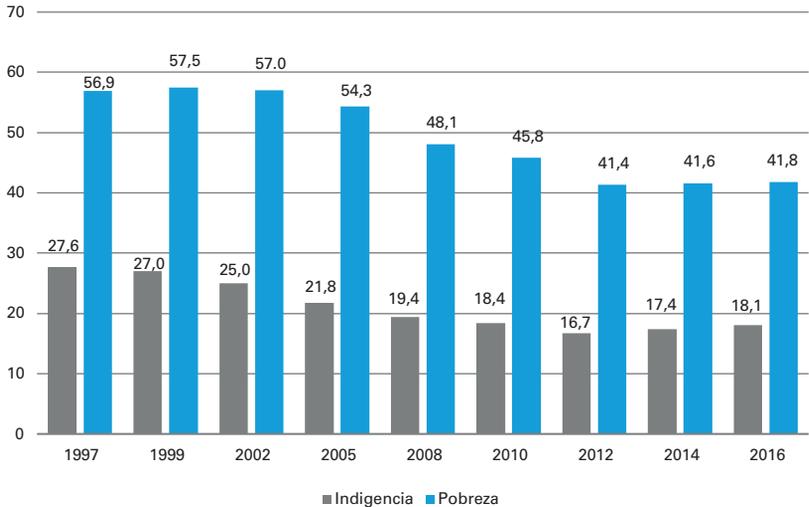
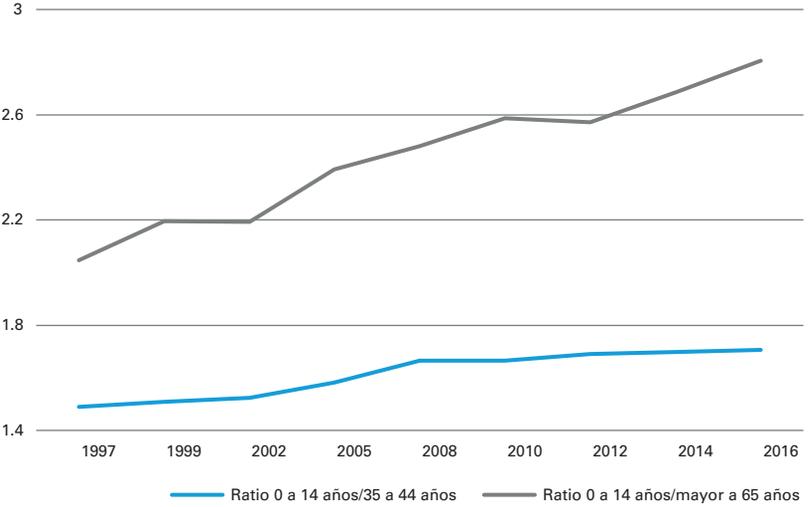


Gráfico 1b. Relación de pobreza entre infancia y otros grupos etarios



Fuente: Elaboración propia basada en CEPALSTAT (2018).

La infantilización de la pobreza que presenta la región no es un destino ineludible de los países. Mientras algunos países industrializados presentan una moderada pauta de infantilización de la pobreza —aunque menos marcada que en países de la región latinoamericana—, otros presentan valores equilibrados con niveles de pobreza equivalentes entre infancia, población activa y adultos mayores, en tanto algunos países invierten dicha relación, al proteger en forma más robusta a la infancia que a la población general (ver gráficos 2a y 2b).

Gráfico 2a. Porcentaje de personas en situación de pobreza relativa, alrededor de 2013. Países seleccionados de la OCDE que no presentan infantilización de la pobreza

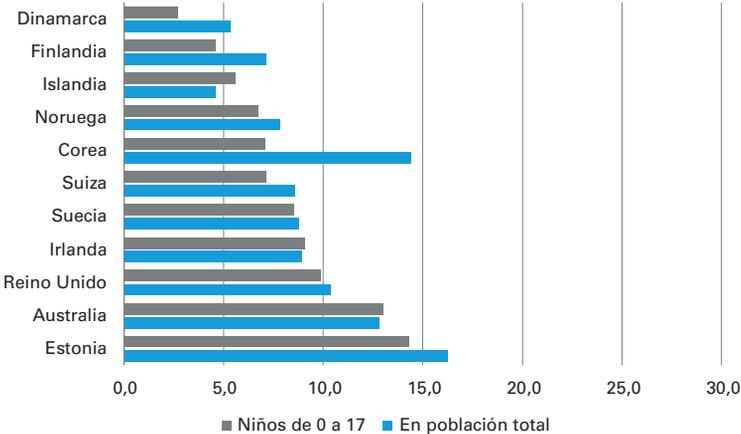
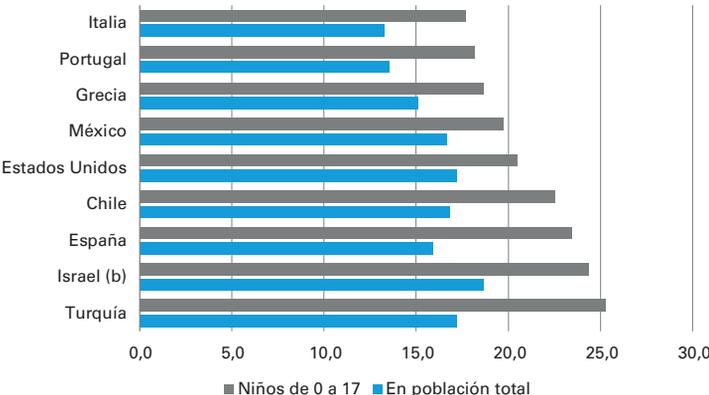


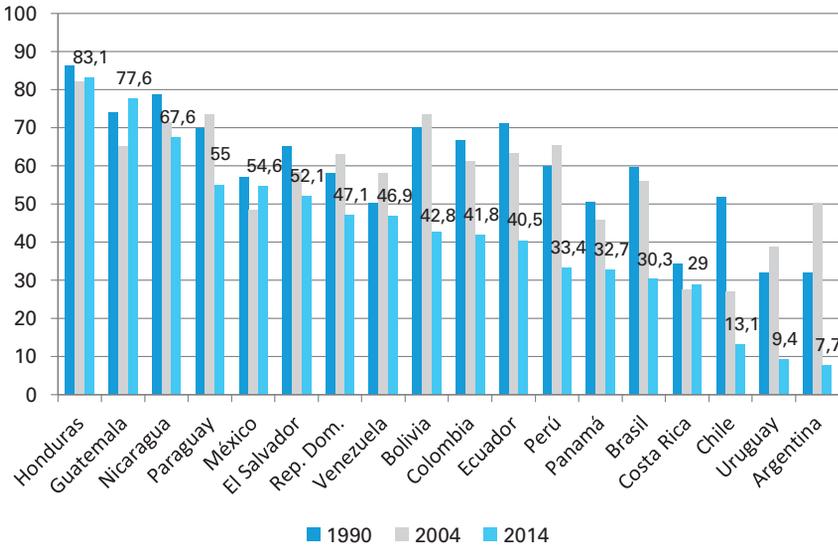
Gráfico 2b. Porcentaje de personas en situación de pobreza relativa, alrededor de 2013. Países seleccionados de la OCDE que presentan infantilización de la pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2019) Social and Welfare Statistics. La pobreza relativa se define como las personas que se encuentran en hogares con ingresos inferiores a la mitad de la mediana de los ingresos per cápita de los hogares.

Retornando al análisis de la región, debe marcarse como positivo la evolución de la pobreza infantil en la mayor parte de los países entre 1990 y 2014 (gráfico 3). Sin embargo, esto no revierte la tendencia a la infantilización de la pobreza, que sigue agudizándose en casi todos los países de la región. En otras palabras, si bien la pobreza infantil descende, y en algunos casos en forma muy importante, la pobreza en la población activa y adulta mayor lo hace en forma más marcada, incrementando la brecha relativa (ver gráficos 4a y 4b).

Gráfico 3. Evolución de la pobreza infantil en países de América Latina para años seleccionados. Los porcentajes indicados refieren al año 2014



Fuente: Elaboración propia basada en CEPALSTAT (2018).

República Dominicana, México y Venezuela reducen la pobreza infantil durante el período, pero se mantienen entre los países de alta pobreza infantil. Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia partieron de niveles altos de pobreza infantil y lograron reducirla, pero se mantienen en torno al 40 %. Solo Argentina, Chile y Uruguay presentan niveles de pobreza inferiores al 15 %. Panamá y Brasil tienen un tercio de su población infantil en situación de pobreza. A la vez, los países de baja pobreza infantil presentan también en muchos casos los mayores niveles de desbalance generacional del bienestar, indicando que en la medida que baja la pobreza general, la pobreza infantil lo hace en menor medida que en otros tramos de edad.

Gráfico 4a. Ratios entre pobreza infantil y pobreza en adultos activos para 1990 y 2014.

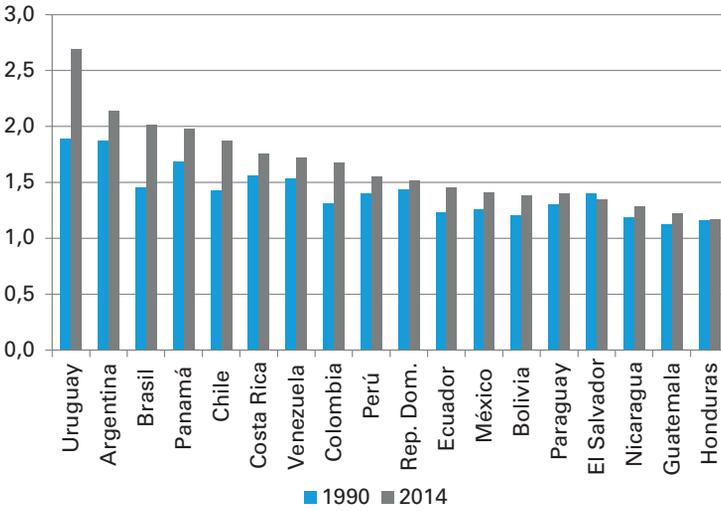
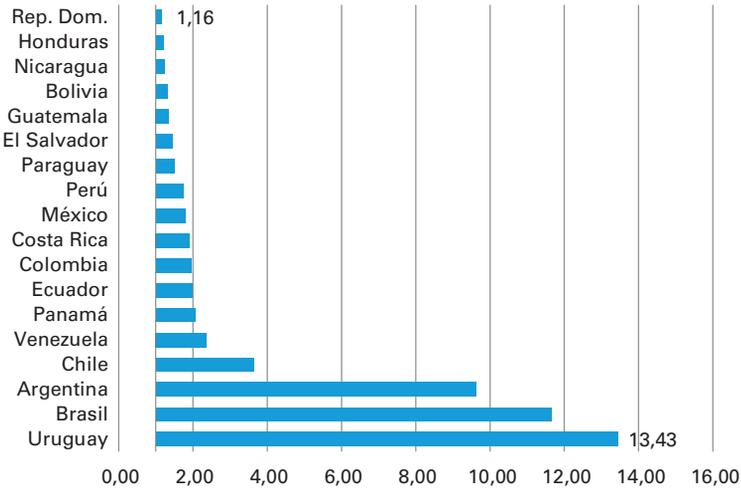


Gráfico 4b. Ratios entre pobreza infantil y pobreza en adultos mayores para 1990 y 2014.



Fuente: Elaboración propia basada en CEPALSTAT (2018).

Existen cuatro procesos que afectan y continuarán afectando el fenómeno de infantilización de la pobreza en caso de no mediar políticas y programas que logren desactivar dichas tendencias atacando sus causas estructurales.

El primero de ellos es la muy marcada estratificación de la fecundidad en cantidad y calendario. Si bien en materia de cantidad se viene

produciendo una convergencia entre estratos sociales, ello no sucede en cuanto al calendario de la fecundidad (ver gráfico 5a).

En segundo lugar, y fuertemente asociado a lo primero, las mujeres presentan una marcada estratificación en la incorporación al mercado laboral: las mujeres de familias con menos recursos y las mujeres menos educadas presentan tasas muy bajas de participación laboral y brechas muy marcadas respecto a los hombres, así como tasas de desempleo e informalidad mucho mayores que en el resto de la población (ver gráfico 5b).

Gráfico 5a. Mujeres que son madres por edades simples y años de estudio completados (promedio simple para América Latina)

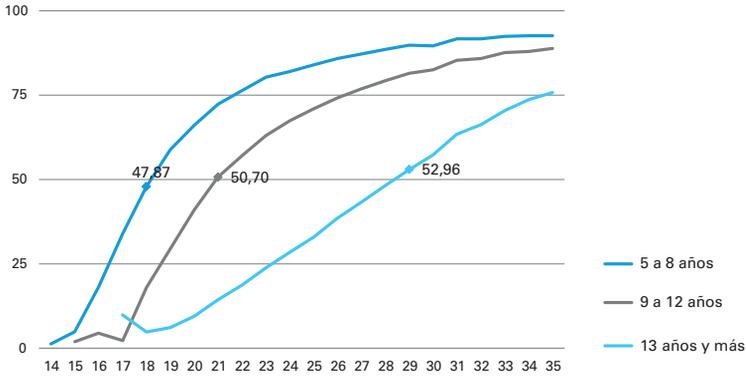
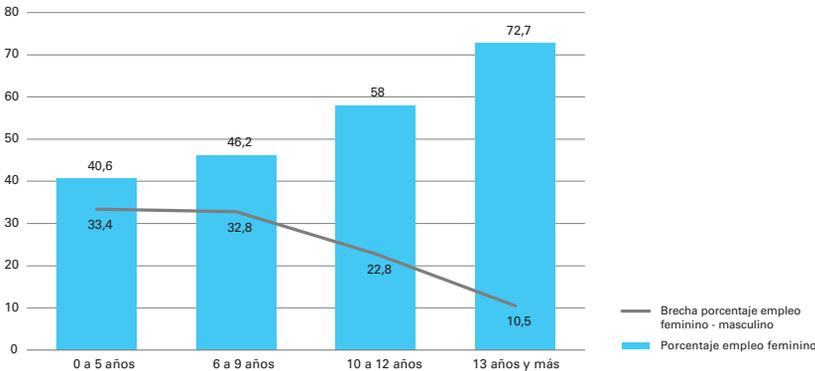


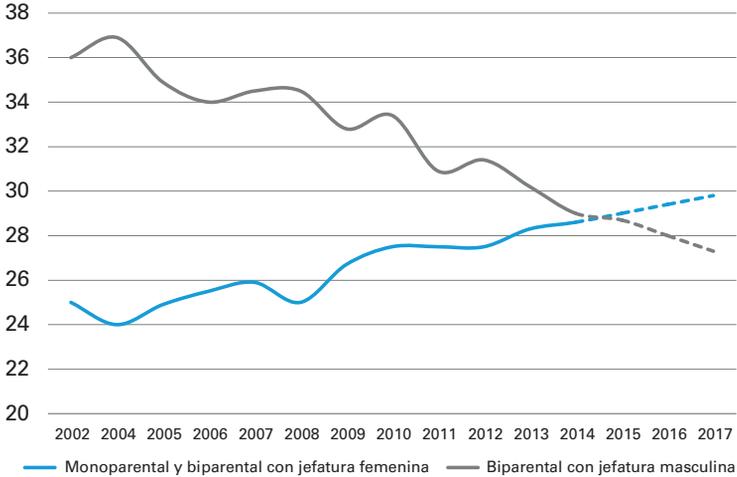
Gráfico 5b. Participación laboral de las mujeres por niveles educativos y brecha por sexos y nivel educativo (promedio ponderado para América Latina)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2016) y CEPALSTAT (2018).

En tercer lugar, se ha producido en la región un incremento de la disolución conyugal y un aumento importante, más marcado en los sectores de menores ingresos, de la monomaternalidad (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Evolución de tipos de hogares seleccionados con proyección simple (promedio regional, 14 países)



Fuente: Elaboración propia basada en CEPALSTAT (2018).

Tal como se observa en los siguientes gráficos (ver gráficos 7a y 7b), los hogares con jefatura femenina poseen mayores chances de encontrarse en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente aquellos con presencia de menores de 7 años. La ausencia de políticas explícitas de protección a estas modalidades familiares y la muy débil legislación —particularmente en lo que refiere al cumplimiento de las pensiones alimenticias y la responsabilidad paterna— explican no solo la feminización de la pobreza, sino también su infantilización.

Gráfico 7a. Familias en riesgo de pobreza relativa con jefatura femenina en hogares con y sin menores de 7 años

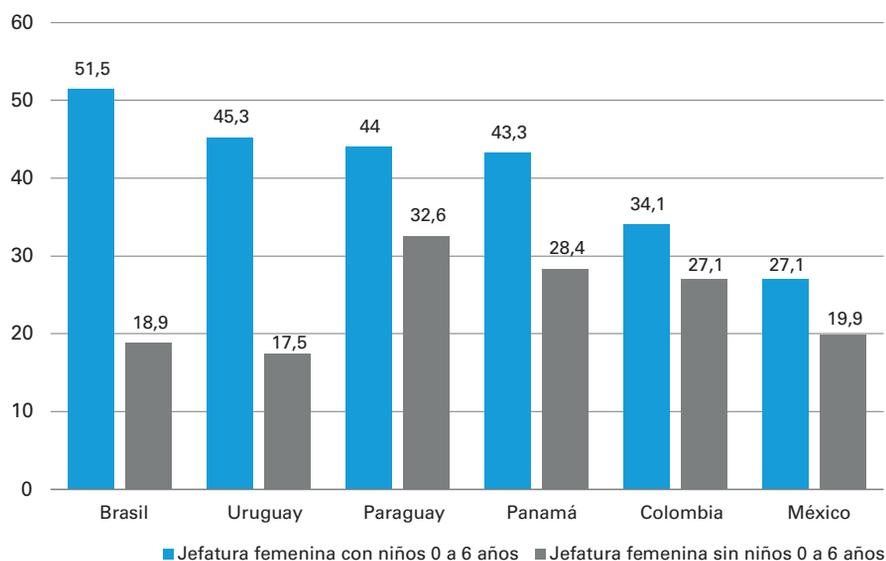
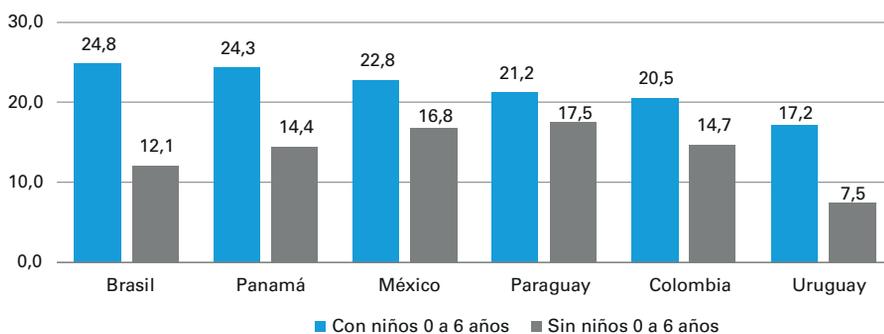


Gráfico 7b. Familias biparentales en riesgo de pobreza relativa en hogares con y sin menores de 7 años



Fuente: Nieuwenhuis y otros (2018).

Finalmente, como factor estructural de este y otros procesos de vulnerabilidad infantil, la región posee una débil red o piso de protección social para las familias con hijos, con niveles de cobertura contributivos muy bajos y especialmente bajos en las familias con niños menores.

El fuerte déficit en materia de acceso a la seguridad social contributiva sucede porque en general los jóvenes —y, por tanto, también los padres y madres jóvenes— presentan sistemáticamente mayores niveles de desempleo y empleo precario (ver gráfico 8a). En economías con fuertes distinciones entre «incorporados» y «excluidos», los grupos sobrerrepresentados en la última categoría son casi siempre las mujeres, los jóvenes y los migrantes (internos o extranjeros) (ver gráfico 8b).

Gráfico 8a. Evolución de las tasas de desempleo abierto por tramos etarios

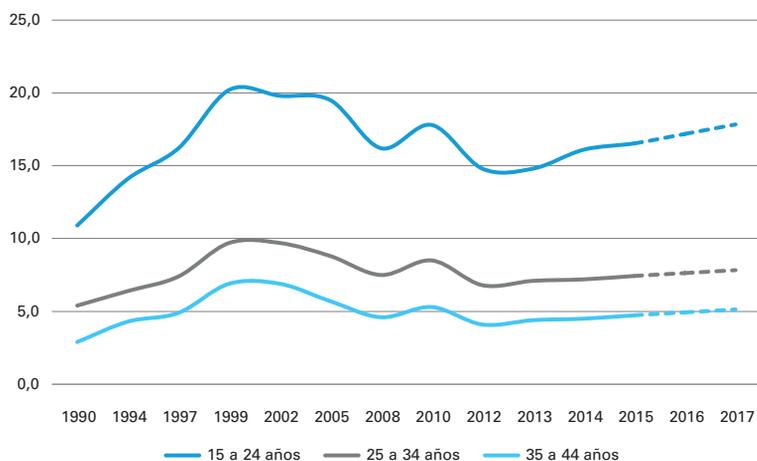
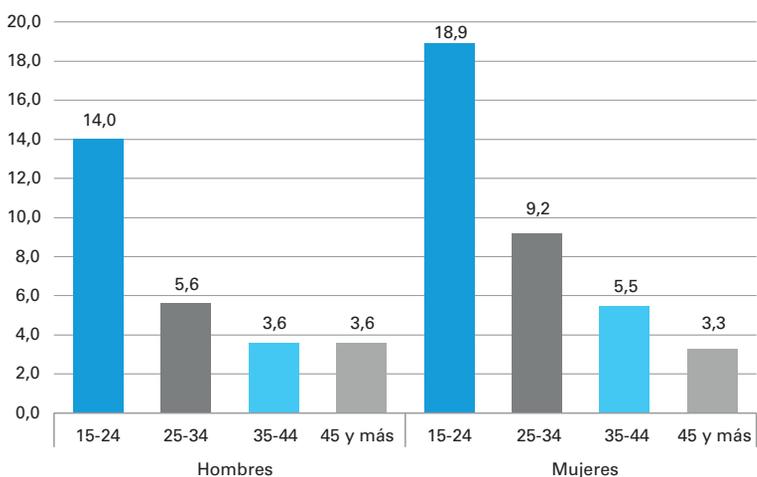


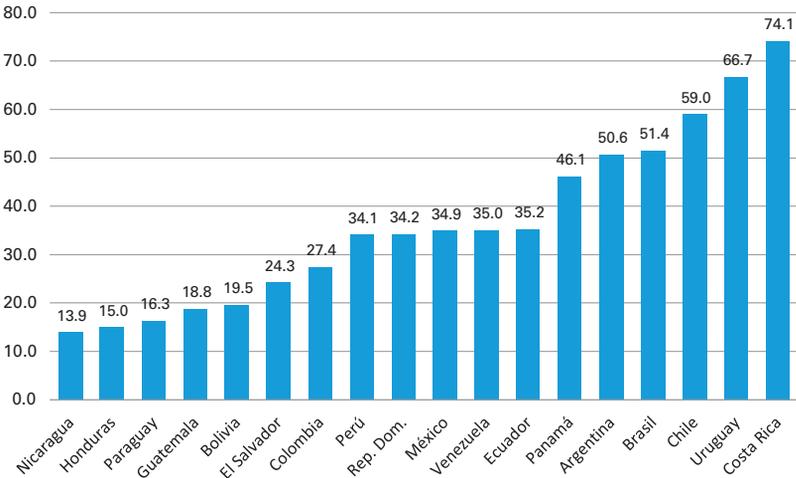
Gráfico 8b. Tasas de desempleo abierto para hombres y mujeres por tramos etarios alrededor de 2014



Fuente: CEPALSTAT (2018) y OIT (2017).

Dadas las reglas de elegibilidad de los modelos contributivos, ello implica que una amplia proporción de hogares con hijos menores no acceden a esta.

Gráfico 9. Porcentaje de población de 0 a 14 años en hogares con acceso a seguridad social contributiva (CIRCA 2010)



Fuente: Elaboración con base en Rossel (2013a) y datos proporcionados por Cecilia Rossel basados en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Además, los sistemas no contributivos de protección a las familias, especialmente a las familias con hijos pequeños, han sido históricamente débiles en la región. Los sistemas de asignaciones familiares universales o focalizados y otras políticas de transferencias o apoyos monetarios y de servicios han sido, y continúan siendo extremadamente limitados en cobertura, fragmentados o directamente inexistentes (Filgueira y Rossel, 2017). Aun cuando consideramos acceso a aseguramientos contributivos y transferencias monetarias no contributivas, son muy pocos los países que se acercan a coberturas universales, con más marcados déficits, como sería esperable en los quintiles más pobres de la población (ver gráficos 10a y 10b).

Gráfico 10a. Porcentaje de menores de 14 años en hogares sin cobertura contributiva y sin cobertura alguna por quintiles de ingreso seleccionados (promedio no ponderado para América Latina)

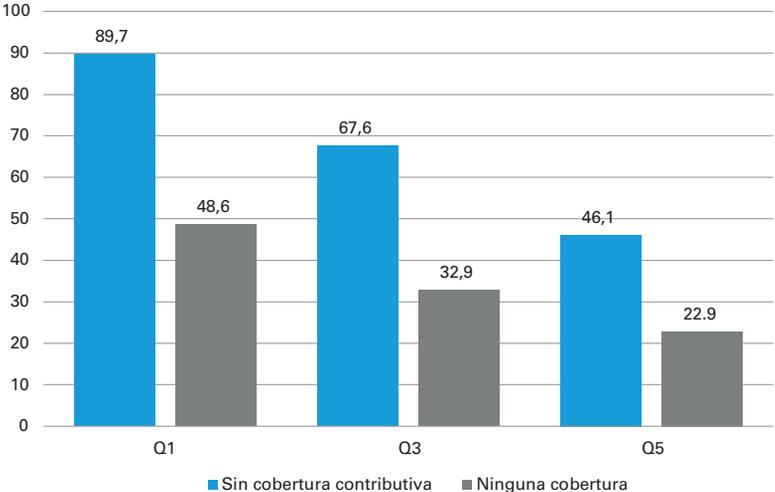
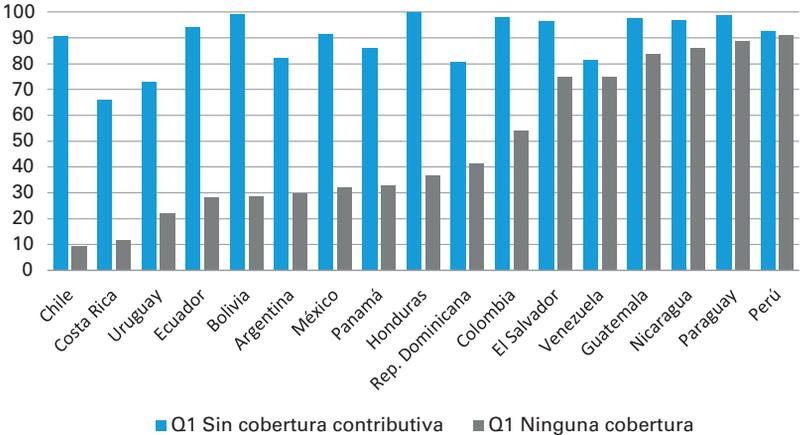


Gráfico 10b. Niños de 0 a 14 años en hogares sin cobertura de la seguridad social y sin cobertura alguna del quintil más pobre de ingresos



Fuente: Elaboración con base en Rossel (2013a) y datos proporcionados por Cecilia Rossel basados en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Estas familias carecen por lo tanto de un conjunto de preaseguramientos (como una renta mínima garantizada como en el caso de las asignaciones familiares) y aseguramientos claves para hacer frente a los *shocks* externos o biográficos que enfrentan (seguros por desempleo, enfermedad o maternidad/paternidad). Carecen también en buena medida,

como será presentado más adelante, de dispositivos que permitan a los adultos de las familias, y especialmente a las mujeres, compatibilizar el trabajo remunerado y no remunerado, como lo son los sistemas de cuidado institucional de la primera infancia y la extensión del tiempo escolar en la educación primaria y media. Así, tanto la capacidad de generar ingresos como la capacidad de protegerse frente al quiebre o a la interrupción de las fuentes de ingreso laborales son frágiles e insuficientes.

Estos problemas se ven agravados por un Estado que no reconoce adecuadamente las nuevas vulnerabilidades surgidas de las profundas transformaciones familiares que la región viene expresando. En este sentido, el modelo de Estado social y los mecanismos de aseguramiento continúan estando pensados para la familia «modelo», de padre y madre, con hombre ganapán en un trabajo formal y estable, lo que no refleja la realidad.

En suma la incompleta cobertura, inadecuada calidad de ciertos servicios y valor de ciertas prestaciones, así como la fragmentación de las políticas y programas de protección social a la infancia y a sus familias, no logran corregir los resultados derivados de las tendencias estructurales en materia de fecundidad, empleo y transformación familiares mencionadas anteriormente. Por ello las familias en edad activa y reproductiva siempre han presentado en la región una alta vulnerabilidad a la pobreza y a la pérdida de bienestar ante *shocks* (CEPAL, 2016). Las familias con hijos se encuentran sistemáticamente sobrerrepresentadas en los niveles de ingreso inferiores de las sociedades latinoamericanas, no solo en las situaciones de pobreza, sino también de vulnerabilidad.

Cuadro 1. Distribución de la población por quintiles de ingreso y edad alrededor de 2014

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
0 a 4 años	29	23,8	20	15,7	11,6
5 a 9 años	29,9	24,3	19,6	15,1	11,1
10 a 14 años	29,4	24,4	19,6	15,3	11,3
15 a 24 años	19,4	20,8	21,6	21,1	17,1
25 a 34 años	16,5	18,1	19,7	21,4	24,4
35 a 44 años	17,7	19,1	19,8	20,9	22,4
45 a 54 años	14,5	16,7	19,5	22,5	26,8
55 a 64 años	13,9	15,7	18,4	22,4	29,6
65 años y más	15,2	17,9	19,3	21,9	25,7

Fuente: CEPAL (2016).

La protección social a la infancia es también la protección social a las familias jóvenes con hijos. Cuando esta es frágil, también lo será el bienestar de la infancia. No existen atajos. Sea mediante políticas focalizadas de protección social o mediante la ampliación de los modelos de aseguramiento contributivo o aún de acceso universal, se requiere construir una política de mediano y largo plazo que asuma esta fragilidad y desarrolle los mecanismos de protección correspondientes.

## **2.2 Infancia y pobreza multidimensional: un panorama sintético**

La pobreza y la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes no se manifiesta solamente en materia de ingresos y aseguramientos frente a pérdida de ingresos. La otra forma de aproximarse a estas situaciones se apoya en indicadores estructurales de (no) acceso a servicios fundamentales (educación, salud, cuidados) y aspectos fundamentales de infraestructura. Con datos de 2011, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó un ejercicio de medición de la pobreza multidimensional de la infancia. Si bien han pasado ya siete años de dichas estimaciones, estas ofrecen un primer panorama de los niveles de carencias estructurales que enfrentan los hogares con menores. Estas estimaciones miden tanto la situación de pobreza estructural directamente en los niños —como ser el caso de desnutrición y cobertura educativa— como la situación de carencia de los menores por encontrarse en hogares con carencias estructurales (vivienda, saneamiento, electricidad, etcétera).

Cuadro 2. Dimensiones e indicadores de privación en infancia

Dimensiones e indicadores de privación	Niveles de privación		Unidad de análisis que se mide y a la que se aplica el indicador
	Moderada	Severa/grave	
Nutrición (Desnutrición global y crónica) Relación peso/edad Relación talla/edad	Insuficiencia ponderal moderada - grave o baja talla para la edad moderada grave: menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia.	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia.	Persona. Niños de 0 a 4 años.
Saneamiento (1) Acceso a agua potable según: - Origen. - Suministro. - Tiempo de acceso.	a) Origen del agua de pozo o noria. b) Suministro de agua fuera de la vivienda y del predio (por ejemplo, pilones públicos, camiones aljibe u otros).	a) Origen inseguro del agua; fuentes naturales (ríos, vertientes). b) En caso de disponibilidad de un indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua: 15 minutos o más.	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años.
Saneamiento (2) Conexión a sistema de alcantarillado	Sin conexión a alcantarillado (por ejemplo, pozos negros) o acceso fuera de la vivienda y del predio.	Sin servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río).	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años.
Vivienda Razón de personas por habitación Material del piso Material de los muros Material de techo	Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio o pieza (excluye baño y cocina), piso de tierra, materiales de construcción inseguros (barro o similares).	Hacinamiento: cinco o más personas por habitación, viviendas transitorias (carpas y similares), muros o techos de materiales de desecho.	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años.
Educación Asistencia escolar y números de años de estudio completados	Niños que, habiendo asistido a la escuela, abandonaron los estudios antes de completar la enseñanza secundaria.	Niños y adolescentes que nunca han asistido a la escuela.	Persona. Niños desde 7 u 8 años hasta 17 años.
Información Acceso a la electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a la electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (al menos dos no disponibles).	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio/televisión (de forma simultánea).	Hogar. Niños y adolescentes de 0 a 17 años.

Fuente: CEPAL (2013).

El siguiente cuadro muestra la evolución de este conjunto de carencias —no se incluye desnutrición— para la primera década del siglo XXI por país. Las buenas noticias indican una disminución generalizada de las carencias en todas las dimensiones para casi todos los países de la región. Las malas son que las brechas respecto a umbrales básicos de bienestar continúan siendo muy altas en la mayoría de los países. En varios países de la región el no acceso a agua potable y saneamiento, así como déficits en materia de vivienda, supera el 20 % de los hogares con menores de 18 años al año 2011.

Cuadro 3. América Latina (17 países): Evolución de las privaciones moderadas (incluidas las graves) en distintas dimensiones constitutivas de la pobreza en la infancia, alrededor de 2000 y 2011. En porcentaje

País	Año	Acceso agua potable	Acceso saneamiento	Calidad de la vivienda	Acceso a educación	Acceso a información
Argentina (urbano)	1999	2,0	8,0	22,9	3,5	-
	2011	1,3	2,1	20,7	2,6	-
Bolivia	1999	38,5	65,2	77,6	31,7	34,9
	2009	34,1	52,9	51,3	3,7	12,3
Brasil	1999	15,2	43,6	5,4	5,4	9,5
	2011	7,6	29,4	2,8	3,2	1,4
Chile	2000	9,9	13,7	12,1	2,5	12,9
	2011	6,0	3,5	7,0	1,6	1,7
Colombia	1999	7,8	20,2	31,9	9,5	21,1
	2011	8,8	14,6	24,6	5,3	4,9
Costa Rica	2002	9,4	8,4	9,3	8,2	8,2
	2011	10,5	4,8	3,9	4,9	1,0
Ecuador (urbano)	2002	8,4	20,6	30,0	6,5	57,4
	2011	3,9	5,2	14,1	3,0	1,9
Ecuador	2011	11,7	20,9	23,8	4,5	7,9
	1999	35,8	18,6	82,1	10,8	30,3
El Salvador	2010	21,5	13,3	71,4	7,8	10,4
	1998	22,0	68,7	74,3	17,5	46,7
Guatemala	2006	13,6	56,3	67,6	13,1	22,7
	1999	15,8	51,1	54,0	17,1	37,5
Honduras	2010	15,7	25,0	44,4	13,5	12,9
	2000	18,2	29,2	37,6	9,5	10,2
México	2010	8,3	13,2	22,4	7,8	4,1
	2001	17,7	53,1	73,4	13,0	44,6
Nicaragua	2005	18,9	50,2	62,7	12,3	38,4
	2000	40,1	53,3	48,1	8,6	18,6
Paraguay	2011	24,7	31,5	32,1	5,8	3,4
	1999	36,7	47,2	63,6	6,2	82,9
Perú	2011	26,8	26,4	53,3	2,6	9,4
	2002	41,6	46,2	14,0	3,7	10,0
República Dominicana	2011	30,2	32,8	11,0	3,4	4,4
	1999	2,5	11,2	12,5	5,8	2,4
Uruguay (urbano)	2011	0,3	2,2	9,1	5,0	0,4
	2011	1,4	2,6	9,2	5,4	0,8
Uruguay	1999	8,6	15,1	30,3	7,0	8,8
	2011	6,9	8,5	24,2	3,7	1,3
Venezuela	2011	6,9	8,5	24,2	3,7	1,3
	2000	18,2	36,7	29,2	8,3	19,1
América Latina (14 países)	2011	11,2	23,3	21,4	5,3	5,0
	2011	10,8	22,3	21,4	5,2	4,9

Fuente: CEPAL (2013).

Para dos indicadores de resultados directos, que si bien son productos de causas múltiples indican carencias crónicas en materia de atención de salud y acceso a una alimentación adecuada, se cuenta con información más reciente. La desnutrición, medida en la forma más extrema —como emaciación infantil en los niños entre 0 y 5 años—, y la mortalidad neonatal y en menores de un año, marcan situaciones ya no de carencia estructural, sino de daño realizado.

Cuadro 4. Tasas de mortalidad y emaciación infantil en América Latina

	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad neonatal	Tasa de emaciación infantil
Argentina	9,9	6,2	1,2
Bolivia	29,5	19,0	2,0
Brasil	13,5	7,8	1,6
Chile	7,2	5,4	0,3
Colombia	13,1	8,5	0,9
Costa Rica	7,7	5,7	1,0
Ecuador	17,8	11,2	1,6
El Salvador	12,9	7,5	2,1
Guatemala	23,9	14,0	0,7
Honduras	16,0	10,4	1,4
México	12,6	7,8	1,0
Nicaragua	16,8	8,8	2,2
Panamá	14,1	9,6	1,2
Paraguay	17,0	11,1	1,0
Perú	11,9	7,5	1,0
Rep. Dominicana	25,5	20,8	2,4
Uruguay	7,9	5,0	1,3
Venezuela	14,0	10,3	4,1
América Latina	15,1	9,8	1,3

Fuente: CEPALSTAT con base en OMS. Último año disponible para mortalidad infantil entre 2016 y 2018. Para emaciación, último dato disponible entre 2010 y 2017.

Estas realidades responden al menos a tres factores estructurales. Si bien estos aspectos serán analizados con mayor profundidad en el último punto sobre los sistemas de protección social, cabe realizar una breve mención sobre estos. En primer lugar, cabe destacar que una parte fundamental de las carencias presentadas en materia de saneamiento, agua potable y comunicaciones provienen de las profundas desigualdades territoriales urbano-rurales y entre regiones, y su expresión en grados

muy diversos de inversión en infraestructura, así como de capacidades diferenciales de unidades administrativas subnacionales. A esto se suman, también como expresión de las desigualdades territoriales, los procesos de segregación territorial urbanos que han marcado fuertemente a la región históricamente y se han agudizado sobre el final del siglo —aunque parecen moderarse en la última ronda censal de la primera década del siglo XXI—. Por último, en particular en lo que hace al acceso a educación, cuidados y salud, la región presenta niveles de inversión insuficientes que generan problemas de acceso y calidad.

### **3. Los sistemas de bienestar y protección social para la infancia y adolescencia**

#### **3.1 El bienestar y la fiscalidad en clave generacional: la importancia de la inversión en infancia**

En todas las sociedades, los flujos intergeneracionales de recursos económicos poseen un impacto importante sobre el bienestar de las personas, la igualdad de oportunidades y resultados, así como sobre el crecimiento económico en términos presentes y futuros. Debido a que el ingreso relativo de las personas varía significativamente a lo largo del ciclo de vida, las transferencias intergeneracionales no son neutrales con respecto a la edad y, por lo tanto, los cambios en la estructura de edad suelen tener un impacto importante en los flujos de recursos entre las generaciones. Por ejemplo, durante la transición demográfica, hay un período en que la fuerza de trabajo crece más rápidamente que la población dependiente de ella, no solo debido a la caída de la fecundidad, sino también a la creciente participación femenina en el mercado laboral. Manteniéndose constantes otros factores, esta situación produce un bono demográfico caracterizado por una liberación de recursos que pueden ser utilizados para incrementar el bienestar de la familia, o bien para invertir en capital humano y físico con el fin de promover el crecimiento y desarrollo económico a largo plazo (Bloom y Williamson, 1998; Bloom y otros, 2003).

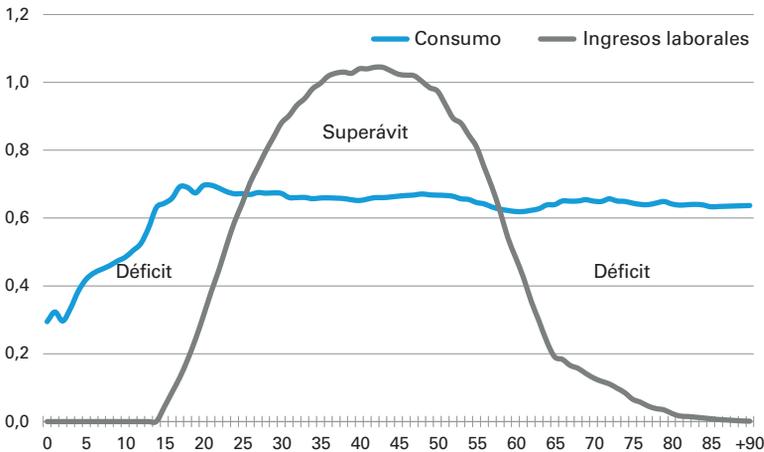
El envejecimiento poblacional aumenta considerablemente la carga que enfrentan las familias y los Estados en tiempo y dinero para apoyar el bienestar y combatir la vulnerabilidad de las personas mayores. Esta vulnerabilidad de las personas mayores surge de procesos naturales de deterioro físico y psíquico, del fin del vínculo con el mercado laboral y del debilitamiento de las redes familiares y sociales del adulto mayor. Aunque América Latina transita actualmente por el período favorable

de bono demográfico, muchos países deberán enfrentar muy pronto los desafíos del envejecimiento de la población; muchos países de la región se encuentran en procesos incipientes —y en algunos casos ya más avanzados— de envejecimiento. La rápida caída de la fecundidad (en plazos mucho más cortos que los países desarrollados) y una más marcada expansión o extensión de la esperanza de vida, preanuncian un proceso complejo en términos económicos y sociales. Debe tenerse en cuenta, además, que dicha etapa de envejecimiento será enfrentada en América Latina en un contexto en el que las sociedades no solo son relativamente más pobres que las sociedades envejecidas del norte, sino que son mucho más desiguales (Saad y otros, 2009; CELADE-CEPAL, 2008).

### 3.2 Las transferencias intergeneracionales y sus implicancias

En cualquier país, la población presenta pautas de consumo y generación de ingresos que varían a lo largo del ciclo de vida. A los 6 años un niño consumirá, en promedio en un país dado, bienes y servicios equivalentes a una cierta cantidad de dinero, pero no generará ingresos propios. Al graficar en dos curvas estas variaciones de consumo e ingreso a lo largo del ciclo de vida, se obtiene un diagrama simple que permite capturar la dinámica esencial del consumo monetario y la generación de ingresos en la vida de las personas.

Figura 1. Ingreso laboral y consumo promedio per cápita por edad (con relación al promedio del grupo de 30 a 49 años). Promedio para países seleccionados.



Fuente: CEPAL (2010a) elaborado con base en datos de Proyecto CNT (2017).

Este diagrama muestra que la población adulta mayor y los niños y las niñas, consumen más de los ingresos que generan; lo contrario ocurre con la población adulta. Por ende, parte de los ingresos que genera la población adulta se transfiere a población infantil y adulta mayor. ¿Cómo? Esencialmente a través de dos mecanismos: la familia o el Estado transfieren dinero, bienes o servicios a estas poblaciones, o bien la misma persona —a base de ahorro y crédito— realiza una reasignación intertemporal de recursos.

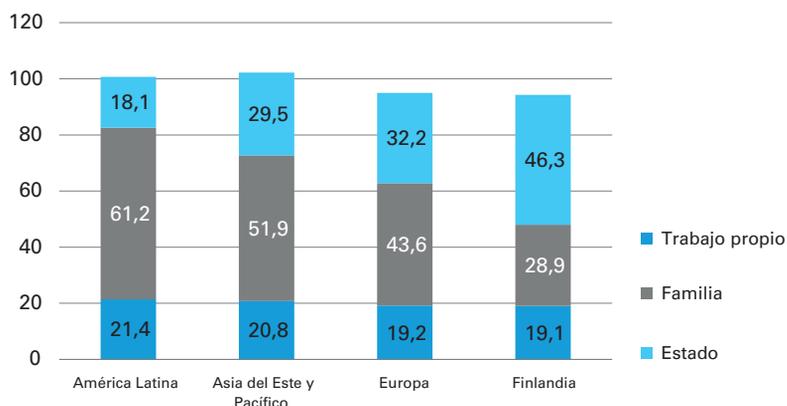
Una forma igualmente simple de ver estas relaciones de equivalencia es preguntarse cómo se financia el consumo de las personas. El consumo promedio del adulto de 42 años puede provenir de su propio trabajo, de transferencias del Estado, de ahorros previos o de transferencias de otros miembros de la familia. Lo mismo con un niño o un adulto mayor. Típicamente el peso del trabajo propio predomina en los adultos, las transferencias públicas y familiares lo hacen en el consumo de los niños, en tanto que en los adultos mayores predominan también las transferencias —públicas y familiares—, pero adquieren un mayor peso que en la infancia el trabajo propio y los ahorros previos.

Una región que invierte en sus generaciones más jóvenes, que promueve la inserción de la mujer en el mercado laboral, que es amigable respecto a los flujos inmigratorios y que promueve sistemas de protección y servicios que minimizan el dilema entre reproducción y producción, enfrentará los desafíos futuros de mejor manera. Tales no son, sin embargo, las tendencias que se manifiestan en América Latina.

Por el contrario, los estudios de transferencias intergeneracionales muestran que el consumo de la población que no genera ingresos propios se encuentra fuertemente sesgado en el caso de la infancia, la adolescencia y la juventud hacia la responsabilidad familiar, con limitado, cuando no marginal, apoyo del Estado. Es decir, que en la región más desigual del mundo y con una marcada infantilización de la pobreza, los niños, adolescentes y jóvenes dependen en gran medida de los recursos familiares, siendo el Estado una fuente débil en el financiamiento del consumo en estas edades. Solo el 17,9 % del consumo de las personas entre 0 y 24 años se financia por la vía estatal (salud, educación, transferencias monetarias a familias con hijos, licencias maternas y paternas, etcétera). Más del 60 % del consumo de niños, adolescentes y jóvenes depende de los recursos de las propias familias (vivienda, alimentación, gasto del bolsillo en educación y salud, etcétera) y un poco más de un 20 % se financia mediante el trabajo de los propios individuos, especialmente en el caso de los adolescentes y jóvenes de la región.

Esta misma distribución es radicalmente diferente en el caso de los países escandinavos. El caso más claro es Finlandia, en donde casi el 50 % del consumo se financia por la vía estatal y tan solo un 30 % depende de los recursos familiares (ver gráfico 11). La protección social a las familias con hijos menores y las políticas sectoriales claves de educación y salud constituyen un potente sistema de inversión en las generaciones más jóvenes en estos países, así como un formidable mecanismo de igualación de oportunidades.

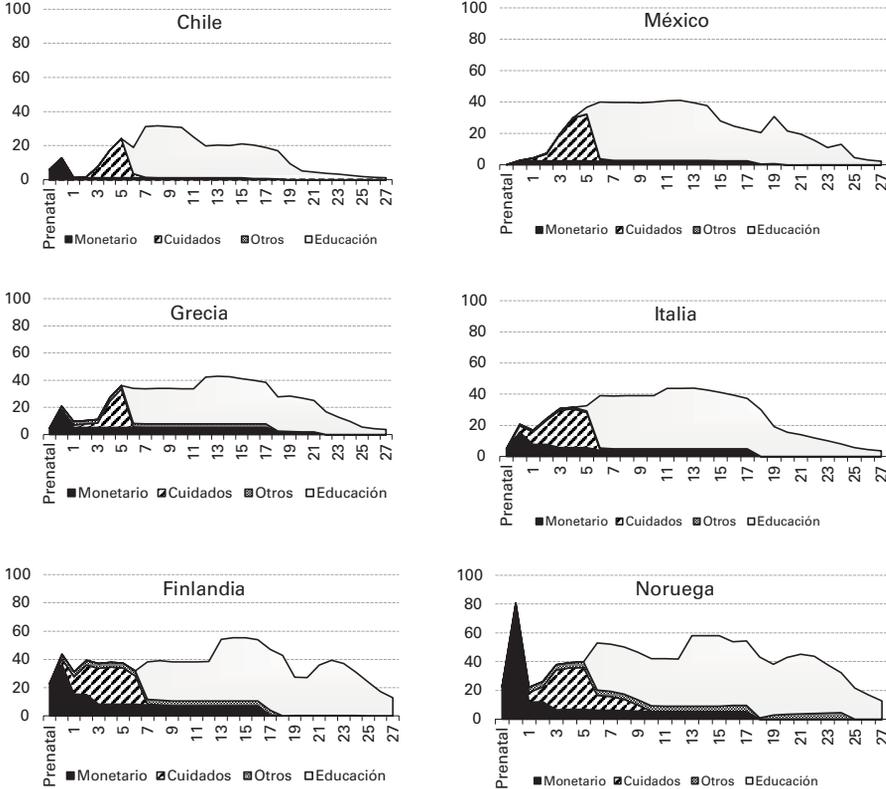
Gráfico 11. Fuentes que financian el consumo promedio de niños, adolescentes y jóvenes entre 0 y 24 años



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en Proyecto CNT (2017). Los datos corresponden al último año disponible entre 2000 y 2015. América Latina expresa el promedio simple de los países para los que se cuenta con información: incluye a Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador y Perú.

Al analizar la distribución del gasto en protección social y educación en las edades de 0 (de hecho, prenatal) a 27 años, surge otra pauta problemática de la región: el vacío relativo de la inversión en las edades más tempranas. En efecto, en el siguiente conjunto de gráficos (12a, 12b, 12c, 12d, 12e y 12f) se observa el esfuerzo que diferentes países de transición demográfica avanzada realizan a lo largo de la infancia en materia de prestaciones monetarias —asignaciones familiares y licencias maternas y parentales—, sistemas de cuidado y aprestamiento temprano, y educación. En los dos países de América Latina para los que se tienen datos (Chile y México), los montos son bajos con relación al ingreso mediano de los hogares y concentrados en las etapas infantiles más tardías. En el caso de los países del sur mediterráneo, el énfasis en materia fiscal también se ubica en las etapas escolares, mientras que en los países nórdicos, el esfuerzo es mayor y se distribuye más homogéneamente desde la primera infancia hasta la edad escolar. En el caso de Noruega, incluso, es claro el sesgo en el gasto hacia los primeros años de vida.

Gráfico 12a, 12b, 12c, 12d, 12e, 12f. Gasto social promedio por niño por tipo de intervención para edades simples como porcentaje de la mediana de ingresos de hogares con miembros en edad activa (año 2007)



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2018) Family Database y OCDE (2019) Social and Welfare Statistics. No incluye gasto en salud.

La región atraviesa por una etapa en la que, precisamente, está en debate el aumento del esfuerzo fiscal en la infancia, y dentro de dicho esfuerzo en particular el incremento de las proporciones destinadas a primera infancia e infancia temprana.<sup>5</sup> En suma, los países de la región muestran poseer poca inversión relativa y, por ende, poco músculo redistributivo en las edades más tempranas.

5 Nótese que en la medida que los valores se expresan respecto a la mediana de ingresos de los hogares con miembros en edad de trabajar, si bien la riqueza diferencial de los países pesa, lo que el guarismo expresa es el esfuerzo fiscal de los países relativo a sus ingresos y desigualdad. Cuanto más desigual un país menor es su mediana respecto a su media. Por lo tanto, para los países latinoamericanos el parámetro —o si se quiere el denominador— es relativamente más modesto respecto a su media que en los países más igualitarios.

No debe sorprender que en las relaciones estilizadas de datos entre pobreza infantil, gasto en protección a familias con hijos en infancia y desigualdad antes y luego de transferencias exista una relación sostenida y clara entre un mayor esfuerzo fiscal en esta materia, una menor pobreza infantil y una mayor disminución de la desigualdad después de impuestos y transferencias. Nuevamente resulta claro que el modelo nórdico, aún con sus variantes, presenta los mejores resultados, en tanto los países europeos del sur mediterráneo, América Latina y los países liberales con muy baja inversión en infancia presentan los peores resultados (ver gráficos 13a y 13b).

Gráfico 13a. Gasto público en infancia y familias con hijos (% PIB) y pobreza infantil

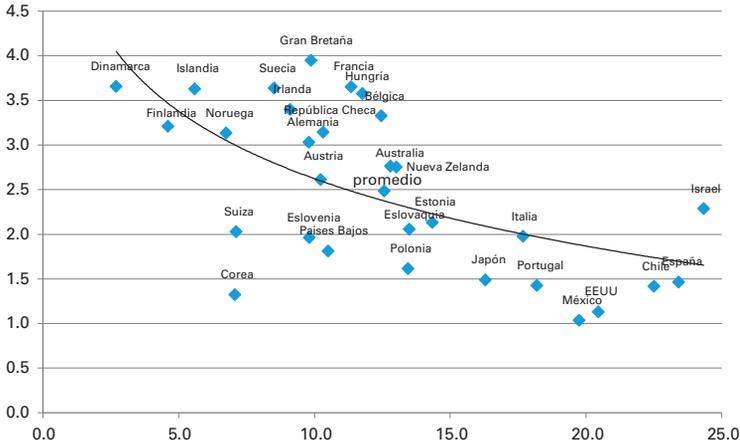
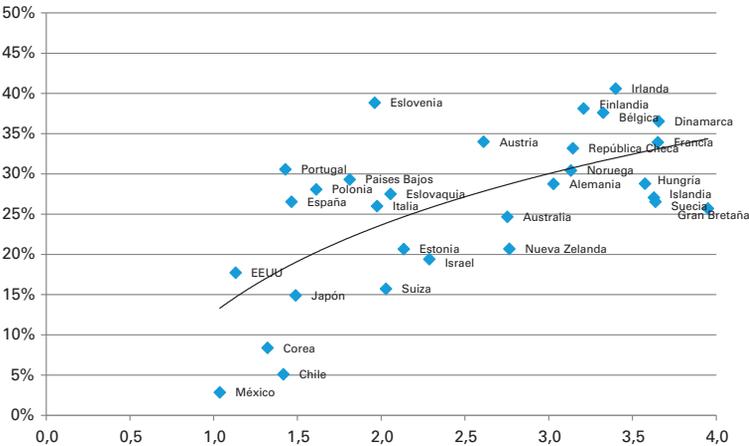


Gráfico 13b. Gasto en beneficios familiares (% del PIB) y caída de la desigualdad después de impuestos y transferencias (Gini)



Fuente: Elaboración propia con base en ocde (2018) Family Database y ocde (2019) Social and Welfare Statistics.

Es claro que si bien existe una fuerte correlación entre estas diferentes variables, esta dista de ser perfecta y presenta, por supuesto, casos desviados. Los más importantes son los países asiáticos en los que una relativamente baja inversión fiscal en infancia y familias con hijos igual arroja valores bajos de pobreza infantil y valores moderados de logro en la disminución de la desigualdad.

Si bien otros elementos vinculados a las estructuras familiares, el desempleo masculino y femenino joven, las pautas de fecundidad y los niveles salariales en la economía también afectan estos resultados, las relaciones presentadas en los gráficos anteriores sugieren la asociación esperable entre protección social a la infancia y familias con hijos y la pobreza infantil, así como también la menos evidente pero robusta relación entre un Estado que protege a las familias con hijos y a la infancia, y el impacto que ello tiene sobre la disminución de la desigualdad.

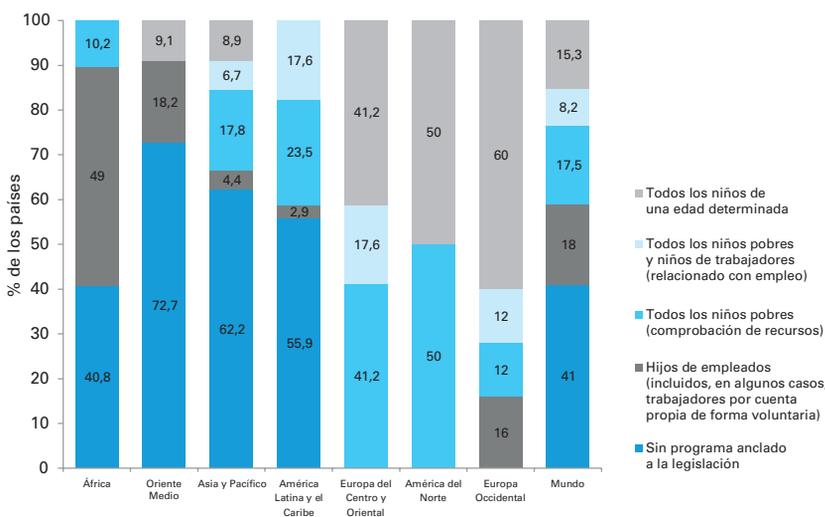
### **3.3 Las transferencias monetarias y transferencias en especie**

Las asignaciones familiares son un beneficio clave para niños, adolescentes y sus familias. Son parte de los sistemas de protección social y tienen como objetivo el mejorar la seguridad de los ingresos de las familias con hijos. En la actualidad, 108 de 183 países del mundo tienen algún tipo de asignación familiar anclada en su legislación nacional (OIT, 2017). Específicamente para el caso de América Latina y el Caribe, solamente 22 países de 40 registrados por la International Social Security Association (ISSA) (2018) tienen asignaciones familiares (16 en América Latina y 6 en el Caribe). Sin embargo, existen variaciones importantes entre los países en cuanto a los tipos de asignaciones que se brindan. En este sentido, hay al menos cuatro dimensiones que deben tenerse en cuenta al analizar estas diferencias: la elegibilidad y relación con los sistemas de protección social contributivos y no contributivos, las fuentes de financiamiento, las normas de elegibilidad y cobertura, y el tipo de beneficios provistos.

De los países con sistemas de prestaciones para niños y familias establecidos en la legislación nacional, algunos basan sus asignaciones familiares en contribuciones basadas en el empleo. En estos casos, los beneficios solo están disponibles para trabajadores formales que contribuyen al seguro social contributivo. Otros basan sus asignaciones familiares en esquemas no contributivos, ya sea que ofrecen prestaciones condicionadas al nivel de los recursos (por ejemplo, Argentina). Cabe destacar que ninguno de los países de América Latina basa sus

beneficios en criterios universales no contributivos mientras solo una minoría posee esquemas mixtos, que combinan contribuciones basadas en el empleo con esquemas no contributivos.

Gráfico 14. Asignaciones por hijo/familia: Existencia de un programa anclado en la legislación y grupo(s) principal(es) cubiertos, por región, 2011-13 (porcentaje de países)



Fuente: ILO (2014, p. 18).

Excluyendo los casos en que los beneficios de las asignaciones familiares se definen bajo un enfoque universal y se basan en fondos gubernamentales para financiar una cobertura masiva (como en algunos países de Europa Occidental), el financiamiento basado en las contribuciones de los trabajadores en países con alta informalidad se traduce en bajos niveles de cobertura. En algunos casos (América del Norte y Europa Central y Oriental son buenos ejemplos) aún es posible alcanzar la cobertura universal, pero con el fin de lograr este objetivo generalmente se requiere de la participación del gobierno para complementar o compensar los sectores que se encuentran excluidos del mercado laboral formal. Esta complementación generalmente toma la forma de una contribución condicionada y brinda apoyo a personas desempleadas o con trabajo informal.

Los beneficios también pueden variar entre las diferentes dimensiones. Primero, aunque las transferencias de efectivo son la forma más común de asignaciones familiares, algunos países ofrecen beneficios en especie como acceso a bienes gratuitos o subsidiados, alimentos escolares o libros (OIT, 2014). En segundo lugar, en algunos casos no

hay transferencias directas, sino más bien créditos fiscales a través de sus sistemas tributarios. Esto es especialmente común en países que provienen de las tradiciones liberales del bienestar. En tercer lugar, si bien el beneficio en efectivo generalmente se proporciona con una tarifa fija, puede haber variaciones importantes en las tasas dependiendo de la edad del niño y la cantidad de niños en el hogar. En algunos países aumentan o disminuyen estas tarifas según la cantidad de niños, sin haber, en algunos de estos, asignaciones adicionales después de un número dado de niños.

Otra variación importante tiene que ver con la cantidad de beneficios proporcionados: desde solo el 1 % del salario promedio por niño o hasta casi 10 % por cada niño (OCDE, 2018).<sup>6</sup> Una variación similar, aunque con techos más bajos, se puede ver en América Latina, donde recientemente ha habido una expansión masiva de los programas de transferencia para niños (Rossel y otros, 2015). En otros casos, aunque las asignaciones familiares regulares pueden no ser demasiado altas, se brindan otros beneficios para las madres solteras y para las familias numerosas en situaciones vulnerables. De esta manera, se termina proporcionando una red de seguridad en efectivo bastante generosa para las familias con niños pequeños.

Los programas de transferencias condicionadas (PTC), que se vienen implementando en América Latina desde hace ya casi veinte años, han permitido avanzar hacia la reorientación de los sistemas de protección social en favor de la primera infancia y la infancia. En tanto todos están orientados a la atención de familias con niños y adolescentes en situación de pobreza y/o indigencia, los PTC constituyen un dispositivo clave en las políticas de protección a las generaciones más jóvenes. Pese a su escaso peso fiscal —0,33 % del PIB en términos de inversión al año 2015 (Cecchini y Atuesta, 2017)—, los impactos de estos programas en aspectos centrales para el cumplimiento de los derechos de la infancia son notorios.

Prácticamente todos los países de la región han desplegado programas de esta naturaleza que transfieren dinero en efectivo a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Los programas típicamente condicionan esas transferencias al cumplimiento de ciertas conductas —asistencia a controles médicos, matrícula y asistencia educativa— aunque es muy diverso el nivel con el cual estas exigencias operan o

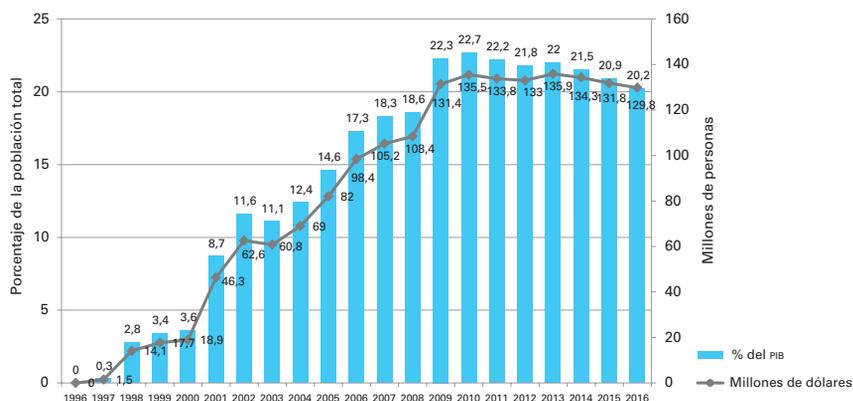
---

6 Datos provenientes de la Base de Datos de Familia de la OCDE, Tabla Monetary Transfers. Disponible en <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

no, definiendo o suprimiendo la elegibilidad, dependiendo de los países y los diseños institucionales de los programas.<sup>7</sup>

Si bien existen importantes variaciones entre países, tanto en su esfuerzo fiscal como en sus niveles de cobertura poblacional, su cobertura presenta una expansión constante entre 1996 y 2010 (ver gráfico 15). A partir de ese último año se observa un descenso moderado tanto en términos absolutos como en cobertura porcentual.

Gráfico 15. América Latina y el Caribe: Población en hogares que participan en PTC, 1996-2016 (en porcentajes de la población total y en millones de personas)

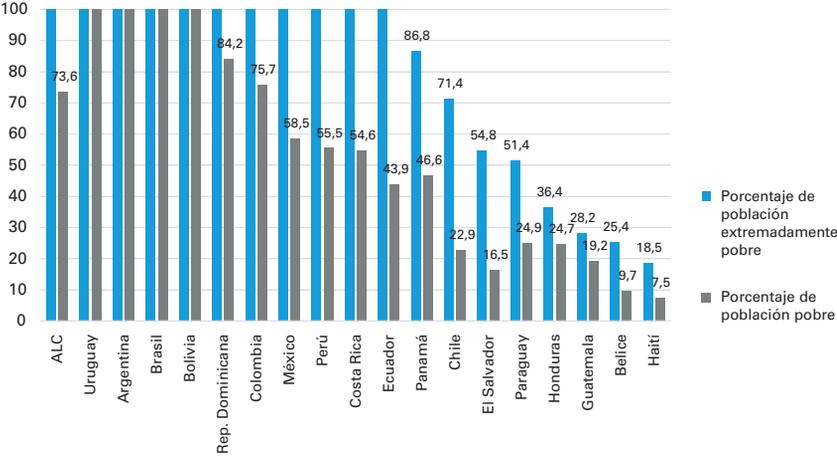


Fuente: Cecchini y Atuesta (2017).

En lugar de la cobertura sobre la población general, en el siguiente gráfico se presenta la cobertura sobre la población pobre (ver gráfico 15) asumiendo perfecta focalización hacia la población pobre de los beneficios y prestaciones. Son pocos los países que logran superar la cobertura de la pobreza (Uruguay, Argentina, Brasil y Bolivia), alcanzando eventualmente a los sectores vulnerables. La mayor parte de los países no alcanza siquiera a cubrir a la población pobre, aunque sí en general a la población en situación de extrema pobreza, con la excepción de ocho países que presentan una cobertura por debajo de este nivel.

<sup>7</sup> Cabe destacar que hoy algunos programas —como *Bolsa Familia*, en Brasil, y el *Ingreso Ético Familiar*, en Chile— incluyen también transferencias no condicionadas.

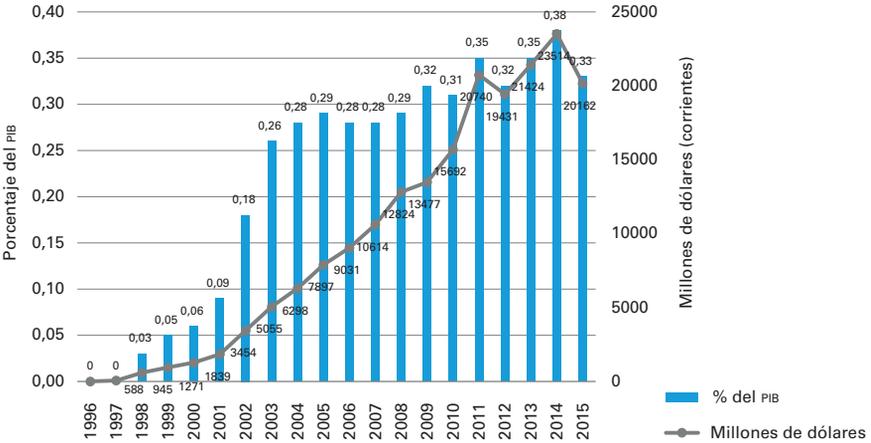
Gráfico 16. América Latina y el Caribe: Personas en hogares destinatarios de los PTC (en porcentajes de la población extremadamente pobre y pobre).



Fuente: Cecchini y Atuesta (2017).

En materia de esfuerzo fiscal, este tipo de programas también presenta un aumento sostenido en el período considerado, pero, en forma similar a lo que sucede con la cobertura, presenta una meseta y leve caída tanto en el gasto per cápita como en lo que refiere al esfuerzo como porcentaje del PIB (ver gráfico 17).

Gráfico 17. América Latina y el Caribe: Inversión pública en PTC, 1996-2015 (en porcentajes del PIB y en millones de dólares corrientes).



Fuente: Cecchini y Atuesta (2017).

Más allá de los elementos de cobertura y esfuerzo, uno de los debates centrales respecto a estos programas refiere a su carácter condicional a la asistencia de los niños a la educación y a chequeos de salud. Quienes abogan por esta modalidad argumentan favorecer la inversión en capital humano y combinar derechos con deberes ciudadanos (Fiszbein y Schady, 2009). Las transferencias no son meramente un dispositivo redistributivo y de alivio a la pobreza, son por sobre todas las cosas una herramienta para modificar el comportamiento —considerado inadecuado— de las familias pobres o indigentes con sus hijos. Por otro lado, se consideran un mecanismo relevante para romper las barreras de acceso a los servicios de educación y salud. La existencia de las condicionalidades ha fomentado la búsqueda de soluciones multisectoriales a la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011) y promovido la coordinación de distintos ministerios alrededor del objetivo de combate a la pobreza.

Por otro lado, quienes consideran que la condicionalidad es negativa insisten en que esta es una violación del derecho que se busca erigir. Si la garantía de ingresos básicos constituye un pilar normativo de las nuevas prestaciones, condicionarlas es incompatible con su propósito (Standing, 2007). Por otra parte señalan al menos tres críticas adicionales: primero, en muchos casos la no concurrencia a servicios educativos o de salud no es responsabilidad de las familias, sino que deriva de la ausencia de oferta disponible (Schüring, 2010). Segundo, la condicionalidad conjugada con el énfasis en el rol de la mujer como perceptora de los ingresos y responsable de cumplir con las condicionalidades refuerza la tradicional división del trabajo de tipo patriarcal colocando cargas adicionales de tareas no remuneradas sobre la mujer. Tercero, en muchos países existen exoneraciones impositivas para familias de altos ingresos por el mero hecho de tener hijos. Este crédito fiscal, que es en rigor una forma de transferencia, no posee condicionalidad alguna. Ello refleja una estigmatización y discriminación hacia las familias pobres.

Las condicionalidades no tienen el mismo significado ni se han aplicado de la misma forma en todos los países. Las principales variaciones están relacionadas al grado en que en estas se explicitan los beneficiarios, el monitoreo y verificación de su cumplimiento y, finalmente, en el grado en que se sanciona su no cumplimiento. En algunos programas las condicionalidades ocupan un lugar central. En estos casos de condicionalidad fuerte (Cecchini y Martínez, 2011; Fiszbein y Schady, 2009) se identifica un déficit de activos en los beneficiarios, pero también barreras para el acceso a los servicios sociales. Las condicionalidades operan aquí como un instrumento para reducir esas barreras. Dentro de este grupo (Oportunidades en México y Familias en Acción/Más familias en Acción en Colombia), el no cumplimiento es monitoreado y sancionado con la

suspensión de los pagos (Cecchini y Martínez, 2011). Otros programas, en cambio, plantean las condicionalidades como un instrumento central y estas son monitoreadas en forma sistemática, pero las sanciones por no cumplimiento son blandas y la política pública trabaja explícitamente con las familias que no están cumpliendo para despejar los motivos y ayudarlas a incorporarse a los servicios (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini, 2014).

Las numerosas evaluaciones sobre los PTC revelan impactos contundentes, pero, al mismo tiempo, desafíos muy claros. La evidencia indica que los programas de transferencias han logrado focalizar en las familias más pobres (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Atuesta, 2017), representan una porción atendible del ingreso de estas familias y han tenido impactos en la suavización del consumo de los hogares en situación de pobreza extrema (Adato y Bassett, 2009; De la Torre García, 2005; Escobar y González de la Rocha, 2005; Veras Soares, 2004 ). A su vez, en varios países parecen haber contribuido a reducir la pobreza y la pobreza extrema —si bien el impacto ha sido más fuerte en los indicadores de brecha y severidad que en el índice de recuento—, en especial aquella concentrada en áreas rurales (Carneiro y otros, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Veras Soares y otros, 2007 ).

Pero más allá de estas tendencias generales, las transferencias han impactado específicamente sobre dimensiones de derechos básicos de la primera infancia y la infancia. En particular, los programas de transferencias han probado tener efectos positivos en la matrícula y la asistencia escolar primaria (Amarante y otros, 2008; De la Torre García, 2005), en la transición entre la educación primaria y media (Behrman y otros, 2005; De Janvry y otros, 2005; Fiszbein y Schady, 2009; Schultz, 2004), en la disminución en los problemas de conducta (Arroyo Ortiz y otros, 2008) y en la mejora en los resultados de pruebas de aprendizaje (De la Torre García, 2005; Gertler y Fernald, 2005). Las evaluaciones indican a su vez impactos claros en la asistencia educativa, la probabilidad de ausentismo escolar es 3,6 puntos menor en los niños beneficiarios, y la probabilidad de desertar del sistema educativo es 1,6 puntos menor a la de sus pares del grupo de control (Veras Soares y otros, 2007).

También se encuentran efectos modestos pero significativos de algunos programas en indicadores de desarrollo infantil temprano. Concretamente, Paxson y Schady (2007) encuentran efectos sobre el desarrollo cognitivo de los niños en las familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, en Ecuador. Macours y otros (2008) encuentran efectos sobre el desarrollo del lenguaje, aunque estos no parecen estar concentrados en la primera infancia. Por otro lado, el programa Oportunidades parece haber contribuido a una reducción de problemas conductuales y mejoras

en el desarrollo lingüístico de niños que tenían menos de 36 meses al momento de ingreso al programa (SEDESOL, 2008a).

En materia de salud se constatan impactos positivos en varios indicadores, como los niveles de hemoglobina (Paxson y Schady, 2007; Henderson, 2011), la mortalidad infantil, el crecimiento (Henderson, 2011), la nutrición (SEDESOL, 2008b) y la probabilidad de partos atendidos por personal calificado (De Brauw y Peterman, 2011). También se han encontrado efectos sobre controles de salud e inmunización, aunque con resultados mixtos en relación con indicadores antropométricos y nutricionales (Cecchini y Veras Soares, 2015).

Finalmente, los PTC han probado ser instrumentos valiosos para intervenir sobre la calidad de la alimentación (Romero y otros, 2009; Henderson, 2011), y en particular sobre el consumo de alimentos con mayor valor nutricional (Hoddinott y otros, 2000; Perova y Vakis, 2010; Skoufias, 2005).

Los desafíos que enfrentan los programas de transferencias son muchos y se derivan de los obstáculos que han experimentado tras estos años de implementación. En relación con los efectos de estos programas sobre el cumplimiento de los derechos de la primera infancia y la infancia, el desafío más relevante se asocia a las tensiones que surgen por las barreras y obstáculos (a veces incluso territoriales) que dificultan el acceso a los servicios básicos de educación y salud. A esto se han sumado los déficits en la infraestructura de estos servicios, que en algunos casos ha bloqueado la posibilidad de cumplir con las condicionalidades (Cecchini y Madariaga, 2011; Escobar y González de la Rocha, 2009; González de la Rocha, 2008; Ribe y otros, 2010; Rodríguez Mojica, 2010).

### **3.4 Los sistemas de licencias maternas, paternas y parentales**

Las licencias de maternidad se diseñaron para reconocer el derecho de las mujeres a no estar trabajando con el objetivo de que puedan cuidar al recién nacido y recuperarse del parto (Drew, 2005, p. 10; Kamerman, 2000). Este derecho ha sido parte de las convenciones internacionales durante varias décadas y está reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de diferentes reglamentos, como el Convenio sobre protección de la maternidad (Convenio N.º 3, de 1919) y los convenios de protección de la maternidad (N.º 103 en 1952 y N.º 183 en 2000). También es parte de la plataforma histórica de la CEDAW para luchar contra la discriminación de las mujeres en el mercado laboral.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ver <[www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm)>, artículo 11.

Además, el permiso de maternidad se ha definido como el reemplazo de ingresos para compensar la ausencia de trabajo remunerado debido al parto. En este sentido, el beneficio se ha relacionado históricamente con la mujer dentro del mercado laboral formal y difiere de otros instrumentos o beneficios ofrecidos a todas las madres, independientemente de sus posiciones en el mercado laboral. A la fecha, 183 países otorgan beneficios legales en tiempo y efectivo durante la licencia de maternidad. Sin embargo, existe una variación importante entre países y regiones con respecto a sus diseños. La mayor parte de la investigación sobre las licencias de maternidad apunta consistentemente a los impactos positivos de este beneficio —o por el contrario a los efectos negativos de no tener beneficios de licencia por maternidad— en el desarrollo cognitivo y el bienestar de los niños (Brooks-Gunn y otros, 2002).

Las licencias de paternidad generalmente establecen un período en el cual los varones pueden dedicar tiempo para cuidar al recién nacido. Se han establecido<sup>9</sup> como un complemento para las licencias de maternidad (Kammerman, 2000) y tienden a ser mucho más cortas que las primeras. Según la OIT, los derechos de licencia por paternidad se encuentran en la legislación nacional de al menos 79 países de los 167 para los cuales hay datos disponibles: 13 países en América Latina los tienen, pero generalmente son cortos y el aprovechamiento o su uso alcanza a una muy pequeña proporción de los padres (OIT, 2017).

Mientras que las licencias de maternidad y paternidad fueron diseñadas para cubrir la ausencia del trabajo remunerado en las primeras semanas o meses después del nacimiento del niño, las prestaciones o licencias parentales/familiares apuntan a conciliar adecuadamente el trabajo remunerado y no remunerado durante los primeros años del niño, cuando demandan una mayor atención. En este sentido, las prestaciones complementan los permisos de maternidad y paternidad (Drew, 2005) mediante la posibilidad de que madres y padres tomen un tiempo adicional del trabajo para cuidar a sus hijos durante los primeros años de su vida.

En suma, las licencias forman parte de las políticas de conciliación entre vida laboral y doméstica denominadas «políticas de familia», que buscan reemplazar, derivar o secuenciar de otra forma las funciones reproductivas y del cuidado, especialmente de los niños más pequeños.

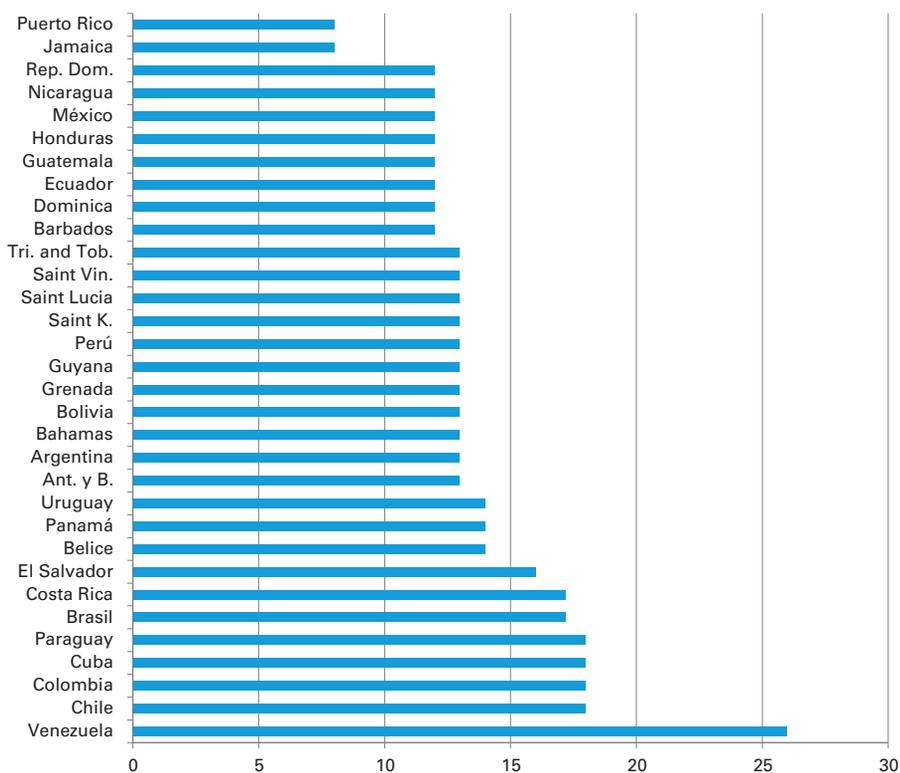
---

9 A pesar de que las licencias de paternidad están presentes en muchos países, no están formalmente establecidas en estándares internacionales.

### 3.4.1 Licencias por maternidad

Los países latinoamericanos cuentan en su totalidad con sistemas de licencia maternal, aunque existen variaciones en diversas dimensiones como la duración, la remuneración, la fuente de financiamiento y las reglas de acceso, entre otras. A pesar de que la normativa internacional establece que la licencia maternal debe ser de 14 semanas, varios países de la región establecen una duración por debajo de este número, generalmente otorgando licencia por 12 semanas. Solo ocho países otorgan licencia por 14 semanas o más, siendo el caso chileno y el cubano los más destacables con 24 semanas y 18 semanas respectivamente. En lo que refiere a la remuneración, la mayoría de los países latinoamericanos establece un reemplazo del 100 % del salario, a pesar de que no siempre se otorga este monto durante todo el plazo.

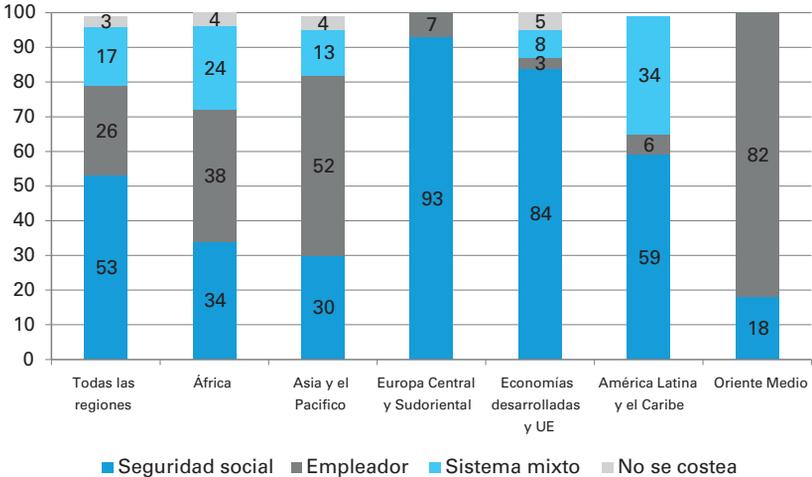
Gráfico 18. América Latina (19 países): duración de la licencia maternal (en semanas)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de oit (2017).

Dada la importancia de desvincular a los empleadores de los costos de la contratación de mujeres en etapa productiva (y así garantizar un derecho igualitario al empleo), es relevante considerar también la fuente de financiamiento de las licencias maternales. En este sentido, la OIT recomienda que el pago provenga de los sistemas de seguridad social o de recursos públicos (OIT-PNUD, 2009). Dentro de los países latinoamericanos, un 59 % financia las licencias a través de la seguridad social, lo cual representa una proporción baja en comparación con los países desarrollados, en donde un 84 % de los países financia la licencia por esta vía (ver gráfico 19).

Gráfico 19. Fuente de financiamiento de las licencias maternales, distintas regiones (en porcentajes de países)



Fuente: OIT (2010).

En América Latina, las altas tasas de informalidad continúan siendo un problema, principalmente porque un número importante de trabajadores no accede a los servicios de seguridad social dado que estos están asociados a la formalidad. En el caso de la licencia maternal ocurre lo mismo, en tanto la cobertura de este seguro suele restringirse a las trabajadoras formales (ver cuadro 5). Más aún, suelen haber restricciones dentro de este grupo como por ejemplo, las trabajadoras temporeras, subcontratadas, servicio doméstico. En esta misma línea, en la región también se encuentran diferencias en los beneficios recibidos por los empleados públicos y los privados (ver cuadro 5). Como resultado de esto, en muchos países la proporción de mujeres ocupadas que efectivamente pueden hacer uso del beneficio de licencia maternal es relativamente baja.

Cuadro 5. América Latina (12 países): sectores excluidos total o parcialmente del beneficio de licencia maternal.

<b>Argentina</b>	Empleadas domésticas. Programa especial para temporeras.
<b>Bolivia</b>	Agrícolas.
<b>Brasil</b>	Incluye empleadas domésticas desde 1988.
<b>Rep. Dominicana</b>	Mujeres que trabajan en empresas familiares, temporeras, trabajadoras cuyos ingresos superen determinado límite (solo acceso a licencia, pero no a beneficio pecuniario).
<b>Ecuador</b>	Mujeres que trabajan en empresas familiares (solo acceso a licencia, pero no a beneficio pecuniario).
<b>El Salvador</b>	Trabajadoras cuyos ingresos superan determinado límite (solo acceso a licencia, pero no a beneficio pecuniario).
<b>Honduras</b>	Empleadas domésticas con acceso a la licencia, pero no al beneficio pecuniario, aunque pueden optar por sumarse voluntariamente temporeras, agrícolas (si son menos de 10 empleados), determinados grupos de funcionarias públicas.
<b>México</b>	Empleo doméstico (voluntario).
<b>Panamá</b>	Empleadas domésticas, temporeras, afectado de trabajadoras está cubierto en lo que respecta a la licencia de maternidad, pero no a las prestaciones pecuniarias, determinados grupos de funcionarias públicas.
<b>Paraguay</b>	Directoras/ejecutivas, determinados grupos de funcionarias públicas.
<b>Uruguay</b>	Cuentapropistas.

Fuente: Rossel (2013a) con base en OIT (2010), CEPAL (2010b), Blofield (2012).

Cabe destacar que varios países han realizado esfuerzos para reducir estas exclusiones. En Chile, por ejemplo, a partir de enero de 2013 se incluyó en el beneficio del posnatal a todas las trabajadoras que no tuvieran contrato vigente al momento del parto, pero que contaran con 12 meses de afiliación previsional, ocho o más cotizaciones continuas o discontinuas dentro de los 24 meses anteriores al inicio del embarazo,

o que la última cotización antes del embarazo haya sido en virtud de un contrato a plazo fijo o por obra o faena determinada.

### **3.4.2 Licencias por paternidad y licencias parentales**

El avance con respecto a las licencias por paternidad es muy limitado en la región. La mayoría de los países otorgan licencias cortas, entre 2 y 10 días, siendo la excepción Venezuela, que ofrece 14 días de licencia. Es relevante destacar que los trabajadores públicos y los privados suelen acceder a distintos tipos de beneficios.

Tampoco han habido avances relevantes en la incorporación de licencias parentales (OIT-PNUD, 2009; Pautassi y Rico, 2011). En la región solo hay dos casos en los que se ha incorporado esta dimensión parental. En Cuba, ambos padres tienen derecho a una licencia no remunerada de 9 meses hasta el primer año del niño (CEPAL, 2010b). En Chile, la normativa aprobada en 2011 suma a las 12 semanas contempladas en el modelo anterior, otro período de 12 semanas hasta que el niño llegue a las 24 semanas. Este sistema permite a las trabajadoras acceder a un reemplazo salarial del 100 %, con un tope de 70,3 UF<sup>10</sup>. Adicionalmente, el nuevo régimen permite que desde la séptima semana de vida del hijo la trabajadora traspase al padre el beneficio del posnatal, para lo cual debe dar aviso a su empleador. El uso de la licencia del padre opera hasta un máximo de tres meses. El beneficio del posnatal parental rige para los trabajadores dependientes e independientes, ocupados tanto en el sector público como en el privado (Staab, 2012).<sup>11</sup>

### **3.4.3 Arreglos laborales flexibles y otras medidas para la conciliación**

Al igual que con las licencias parentales, el grado de desarrollo de políticas de conciliación entre trabajo y familia es todavía débil, precario en los países latinoamericanos (OIT-PNUD, 2009). Cabe destacar, sin embargo, algunas acciones concretas que sí se han implementado.

---

<sup>10</sup> Unos 22.900 pesos chilenos, que equivalen aproximadamente a 3400 dólares.

<sup>11</sup> El proyecto de posnatal fue largamente debatido durante 2009 y 2010. Entre los argumentos que se planteaban estaba el cuestionamiento a la apuesta por el reemplazo salarial de 100 % en lugar de extender el tiempo de duración de la licencia y establecer un pago escalonado (Dussillant y González, 2011). También se señaló la insuficiencia de limitar el período parental a los últimos 3 meses, sin contemplar los primeros tres, en caso de que las familias deseen utilizar así el beneficio.

Chile y Venezuela cuentan con una legislación que obliga a que las empresas con más de 20 trabajadores cuenten con servicios de sala cuna o guardería, pero no se han observado experiencias similares en otros países de la región.

Otros de estos esfuerzos provienen generalmente del ámbito empresarial y consisten en el otorgamiento de servicios como guarderías y salas cuna o algunos beneficios como la flexibilidad de la jornada laboral o instancias de teletrabajo. Adicionalmente, algunas instituciones (entre ellas, el Estado) han establecido medidas de reconocimiento a aquellas empresas que incorporan estos programas. En México, por ejemplo, se otorgan distintivos (Empresa Familiarmente Responsable y Empresa Incluyente) y beneficios fiscales a estas empresas; en Chile se las reconoce con la entrega del Sello Iguala; mientras que en Uruguay y en Costa Rica se premia la promoción de la igualdad de género con la entrega de un sello por Calidad con Equidad de Género y el Sello de Equidad de Género (SISEG), respectivamente (CEPAL-UNICEF, 2011).

### **3.5 Los sistemas de cuidado institucional de la primera infancia**

Un tercer aspecto en el que se están comenzando a procesar cambios de envergadura vinculados a la protección social de la primera infancia y la infancia refiere a los servicios de cuidado, enseñanza preescolar y los esfuerzos por extender la jornada escolar. La literatura internacional indica que estos tres aspectos tienen un impacto potencial importante sobre el bienestar infantil, pero también contribuyen a la inserción femenina en el mercado laboral. De hecho parte de la explicación sobre las bajas tasas de pobreza de la población infantil en los países nórdicos se vincula precisamente a las altas tasas de participación de las madres.

Ahora bien, los servicios de educación y cuidado de la primera infancia han tenido un importante crecimiento a nivel mundial en las últimas décadas, distinguiéndose diferentes tipos de servicios y variaciones importantes en cuanto a su diseño. Por lo general, los servicios de guardería se brindan a niños entre los 0 y 3 años, aunque en algunos países están dirigidos a los niños menores de 2 años, estando en estos casos los de 3 años cubiertos por el sistema educativo. Por el contrario, los servicios preescolares educativos generalmente cubren a niños entre los 4 y 5 años de edad, con la heterogeneidad mencionada anteriormente.

Existen tres tipos principales de servicios de cuidado y educación infantil:

- Guarderías externas, formales o basadas en centros, que se brindan fuera del hogar en centros con licencia (por ejemplo, guarderías, jardines infantiles y grupos administrados por padres).
- Guarderías familiares, que generalmente se brindan en un hogar (ya sea en la casa del cuidador o en la casa del niño donde el encargado del cuidado calificado o registrado se ocupa del niño). Usualmente, estos servicios permiten un número máximo de 3 a 4 niños de manera simultánea.
- Programas de educación preescolar temprana, que incluyen servicios destinados a preparar a los niños para la escuela primaria y, por lo tanto, incluyen generalmente algunos programas educativos.

Las horas cubiertas por los sistemas de atención formal típicos para niños entre los 0 y 2 años de edad varían según los países. El debate en este tema presenta dos argumentos contradictorios: si bien desde la perspectiva de la participación en la fuerza de trabajo y el empleo de las mujeres se favorecen los centros de cuidado infantil a tiempo completo o de tiempo extendido, desde la perspectiva del bienestar de los niños, los períodos prolongados sin sus padres pueden ser perjudiciales, especialmente si la calidad y la proporción de adultos por niño no son los adecuados. Sobre este aspecto, son limitados los datos comparables sobre las diferentes realidades de los países. Para Europa, donde se encuentran disponibles los datos más confiables, la variación indica que el cuidado infantil para niños entre 0 y 2 años varía desde una modalidad típica de tiempo parcial (alrededor de 20 a 25 horas a la semana) hasta horarios completos de trabajo (alrededor de 36 a 40 horas a la semana).

La combinación de esas horas con la cobertura, la duración y la calidad (valor) de la maternidad remunerada y las licencias parentales es fundamental. Mientras que algunos países dependen más de las licencias, otros equilibran el trabajo y la atención a través de servicios robustos y extendidos de cuidado de niños. Sin embargo, en algunos países esto parece no ser suficiente y por tanto, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y el empleo tiende a ser más baja o de tiempo parcial. El debate sobre la combinación ideal de los servicios de cuidado es bastante pertinente en las fases de diseño. Estas decisiones estructuran la relación entre los actores públicos y privados (o del tercer sector), el espacio asignado a la atención dentro de las familias y los diferentes modelos de regulación y controles necesarios para garantizar el acceso a estos servicios (Bradshaw y Finch, 2002; Plantenga y Remery, 2005).

La presencia de actores privados es muy relevante para los servicios de educación y cuidado infantiles, especialmente en aquellos para niños menores de 3 años (Prentice, 2005), y en países donde el Estado ha tenido un tímido papel en términos de transferencias directas. Ha sido todavía más importante el papel de la sociedad civil, que en varios países sigue siendo el principal proveedor de cuidado infantil para niños de 0 a 3 años.

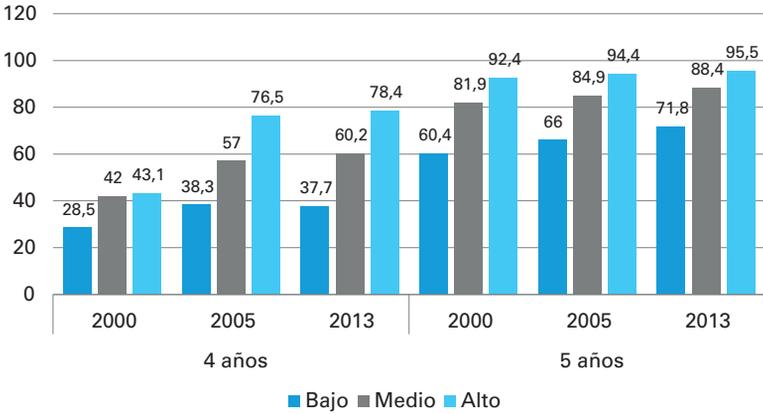
Ahora bien, existe una tendencia creciente a ubicar a los servicios de cuidado infantil en un marco más general de servicios personales o de proximidad, asociado con el reclamo de una mayor participación de los gobiernos locales y las redes locales de atención. Esta tendencia a ubicar el cuidado infantil en el escenario local está fuertemente relacionada con el grado en que la descentralización se ha consolidado.

Tal como se ha mencionado, existe una amplia variedad de modelos y sistemas de cuidado infantil para niños menores de 3 años. Sin embargo, cabe destacar que la mayoría de los países tienen sistemas públicos con deducciones fiscales para padres o subsidios para niños; o bien son parcialmente públicos y parcialmente privados.

El punto de partida en la cobertura de educación preescolar para niños de 0 a 3 años en la región no es alentador: oscila entre el 5 % (Guatemala, Honduras, República Dominicana y Paraguay) y el 20 % (Cuba y México).

En cambio, la tasa de asistencia (neta) para el tramo de 3 a 6 años es bastante mayor, aunque solo en los casos de Cuba y México se encuentra cerca de la universalización. En Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, Colombia y Panamá se ubica entre el 60 % y el 75 %. En el extremo inferior se encuentran, nuevamente, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Estado Plurinacional de Bolivia y Paraguay (CEPAL, 2011). En casi todos los casos, la cobertura de servicios está fuertemente estratificada por nivel socioeconómico, tendiendo a aumentar en los quintiles superiores, y con tendencias que no muestran un cierre de brechas sustantivo en los 4 años y la persistencia de brechas importantes en los 5 años.

Gráfico 20. Evolución de la cobertura en escolarización temprana por nivel económico (en terciles de ingreso) en América Latina



Fuente: SITEAL (2015).

En este contexto, buena parte de los países de la región han impulsado la creación o expansión de cobertura de servicios de cuidado infantil para niños de 0 a 3 años, así como de educación preescolar para el tramo de 3 a 6 años (Cecchini y otros, 2014). México expandió la oferta de servicios de guarderías y educación preescolar que provee el Instituto Mexicano de Seguridad Social a través de las estancias familiares, subsidiando a personas u organizaciones para la prestación de servicios, básicamente destinados a madres trabajadoras de bajos ingresos que estaban excluidas de la red.<sup>12</sup> Aunque la medida significó un incremento notorio de cobertura —de 59.000 a casi 215.000 niños entre 1996 y 2007 (Staab y Gerhard, 2010)—, los estudios disponibles indican que no contribuyó a reducir la segmentación del sistema en términos de calidad (Staab y Gerhard, 2010; Staab, 2010).

Otro ejemplo interesante es el de Chile, que, a través de la combinación de los servicios provistos por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) con los servicios que se prestan en el marco del programa Chile Crece Contigo, ha logrado una expansión notoria de la oferta de servicios públicos de cuidado para los tramos de 0 a 2 años (salas cuna) y 2 a 3 años entre los sectores más pobres de la población, en general en modalidad de jornada completa. Pese a esto, el modelo todavía presenta desigualdades importantes (Staab y Gerhard, 2010; Staab, 2010).

También Uruguay ha logrado una expansión significativa de la cobertura en servicios de cuidado infantil a través del fortalecimiento

<sup>12</sup> Más información, ver [http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Programa\\_estancias\\_infantiles](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Programa_estancias_infantiles).

del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). El Plan es un modelo de servicios gestionado por organizaciones sociales, pero es financiado en su totalidad por el Estado. Está dirigido a familias de bajos recursos y, en general, tiene centros ubicados en zonas de alta vulnerabilidad social. Esta oferta se combina con la obligatoriedad de la educación preescolar desde los 4 años y el esfuerzo de ampliación de cupos en el sistema público, que en la última década ha permitido una importante expansión de la asistencia educativa en ese tramo etario (Rico, 2011). En la actualidad, el Plan CAIF atiende a más de 45.000 niños de entre 0 y 3 años en todo el país.<sup>13</sup>

En Costa Rica el sistema educativo brinda servicios de nivel preescolar para niños menores de 6 años y tres meses (transición e interactivo). El país presenta una oferta que combina servicios públicos y privados. Entre los primeros, se destacan dos modelos: *abiertos al público* y *cerrados*, que están asociados a instituciones públicas y atienden solamente a los hijos de sus funcionarios. Dentro del primer modelo destaca el programa CEN-CINAI, a cargo de la Dirección General de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud, que incluye los Centros de Educación y Nutrición (CEN) —de atención en dos etapas, una por la mañana (de 7 a 11 h) y otra por la tarde (de 11 a 15 h) para niños de 0 a 7 años— y los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI), que brindan atención de 12 horas diarias (de 6 a 18 h) a niños de las mismas edades (Sauma, 2012).

---

13 Ver <<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/plan-caif-susana-mara-ninos-familias-poblacion-vulnerable>>.

Cuadro 6. América Latina (6 países): Oferta de servicios de cuidado de niños y niñas en países seleccionados de América Latina.

País	Oferta pública	Oferta privada
Argentina	<p>0 a 2 años: guarderías o jardines maternos (no forma parte del sistema educativo, tiene función asistencial).</p> <p>3 a 5 años: jardín de infantes integrado al sistema educativo.</p> <p>Hay organizaciones sociales que brindan servicios a la población más pobre (en los años noventa casi se triplica el número de guarderías y jardines comunitarios gestionados por estas organizaciones).</p>	Guarderías, jardines de infantes y nivel preescolar.
Brasil	<p>Hasta 6 años: nivel preescolar en escuelas públicas.</p> <p><i>Creches</i>.</p>	Guarderías o nivel preescolar.
Chile	<p>La oferta pública para niños de 0 a 5 años se incrementa en 1990-2002. Hay establecimientos que funcionan bajo administración directa o en convenio con OSC (JUNJI e Integra) dirigidos a la población más pobre de 0 a 6 años. Se priorizan los casos de mujeres que trabajan, que buscan trabajo, jefas de hogares o madres adolescentes. Atienden también a hijos e hijas de trabajadoras temporarias del sector agroindustrial (de 2 a 12 años en jornadas de 11 horas) y de zonas turísticas.</p> <p>Nivel medio (2-3 años) y salas cunas (84 días- 2 años).</p> <p>Oferta pública dominada por JUNJI, Integra (52 %).</p>	Particulares subvencionados y particulares.
Colombia	<p>El nivel preescolar de la educación formal compuesto por tres grados: prejardín, jardín y transición.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) brinda a nivel nacional servicios para la población más pobre (hogares o jardines comunitarios a medio tiempo o tiempo completo). En Bogotá existe un servicio similar.</p>	<p>Preescolar en sus tres niveles.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil (osc) y Cajas de compensación familiar (jardines infantiles y establecimientos educativos).</p>
México	<p>La enseñanza preescolar está orientada a la población de 3 a 5 años (Secretaría de Educación Pública).</p> <p>Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) ofrece servicio de guarderías para las madres trabajadoras y hombres que no tengan una mujer que los cuide (madre, esposa o concubina) (43 días a 4 años).</p> <p>Estancias infantiles para madres trabajadoras de hogares con bajos ingresos y empleo informal (Secretaría de Desarrollo Social, [SEDESOL]): 11 meses a 4 años.</p>	Existe enseñanza preescolar en escuelas privadas para niños de 3 a 5 años.
Uruguay	<p>Jardines de infantes para niños de 3 a 5 años y niveles 4 y 5 en escuelas.</p> <p>Guarderías de empresas y organismos del Estado (de 45 días o año y medio hasta 4 o 5 años de edad).</p> <p>Programas públicos ejecutados por OSC (CAIF y municipales) para atender la pobreza infantil. CAIF pasó de niños de 4 y 5 a 2 y 3 años de edad. El programa municipal atiende de 6 meses a 3 años en zonas carenciadas.</p>	<p>Guarderías, jardines de infantes y enseñanza preescolar en colegios privados.</p> <p>Guarderías sindicales (muy pocas).</p>

Fuente: Rossel (2013b) basado en Salvador (2007), y Vegas y Santibáñez (2010).

Finalmente, vale la pena mencionar los esfuerzos de algunos países por avanzar en la construcción de sistemas de cuidado —que incluyen servicios de cuidado infantil— como piezas clave de la nueva

arquitectura de protección social (CEPAL, 2013). Tal es el caso de Uruguay (Sistema Nacional de Cuidados) y Costa Rica (Red de Cuido y al fortalecimiento del programa CEN-CINAI) (Sauma, 2012), que han avanzado en la construcción de sistemas de cuidado con redes de servicios que permitan ampliar la cobertura de cuidados externos de los niños de 0 a 3 años (Rico, 2011) y que, entre otras cosas, permitirá la ampliación de cupos para ese tramo etario.

### **3.6 Barreras y habilitación de acceso a servicios básicos universales: disponibilidad de oferta, documentación y pago por acceso**

Un problema central que ayuda a explicar las brechas y déficits en materia de acceso a infraestructura fundamental para la infancia se relaciona directamente con problemas de inversión desigual en el territorio, combinado con los procesos de segregación territorial general y urbana en particular. Ello tiene una expresión concreta en la desigual capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar e invertir en materia de infraestructura.

En este sentido, América Latina no solamente es una región muy desigual en materia de ingresos individuales o familiares, lo es también entre unidades territoriales. En México, Ecuador, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú las regiones más ricas poseen un PIB per cápita entre 6 y 12 veces más alto que las regiones más pobres. Esta relación en España, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, Alemania, Japón y Canadá es de dos a uno. De los países de América Latina, solamente Uruguay presenta ratios similares (CEPAL, 2016). Los procesos de descentralización que avanzaron en América Latina en los años noventa pueden traer elementos positivos en participación y eficiencia, pero de no contar con fondos de cohesión territorial o mecanismos de igualación, crearán mayores niveles de desigualdad.

La no asistencia al sistema educativo — fuertemente concentrada en los sectores pobres urbanos, ciertos grupos étnicos y zonas rurales— deriva principalmente de problemas de infraestructura, costos asociados a la asistencia (como ser el transporte y los materiales), y de la ausencia de demanda por considerar que el costo-oportunidad de la educación es alto (sea por no pertinencia de la oferta o por ofertas laborales a adolescentes en edad escolar). Las reformas necesarias en este aspecto se relacionan con la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria y preescolar, la garantía de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación del modelo de servicio (por

ejemplo, alimentación) como mecanismos para ampliar la cobertura. Ello supone incrementar los presupuestos educativos, cosa que, en general, se produjo en la región, aunque en forma muy dispar y, a la luz de la evidencia, en forma insuficiente. En particular es preocupante la caída o estancamiento del esfuerzo fiscal en educación en países que presentan, como vimos antes, fuertes déficits en cobertura (Honduras, Guatemala, Nicaragua).

En cualquier caso si los recursos adicionales se vuelcan solamente a salarios para realizar las mismas tareas que en el pasado, es poco probable que ello redunde en mejoras en la cobertura de los sectores de infancia y adolescencia que hoy no asisten. Por ello, la nueva inversión debe enfocarse en recursos en ciertas áreas claves.

Los siguientes dispositivos que procurarán operar sobre la oferta, demanda y el costo-oportunidad deben ser considerados en cada país:

- Inversión en infraestructura donde se constatan déficits de esta para la cobertura de la población de la zona.
- Sistemas de transferencias condicionadas: en algunos casos han mostrado impactos positivos sobre la asistencia escolar, aunque en general no es la naturaleza condicionada de estas la que parece impactar, sino simplemente la existencia de la transferencia.
- Transporte público accesible y gratuito: infraestructura vial y de conectividad adecuada y subsidio o gratuidad del transporte.
- Extensión de jornada escolar con servicios de alimentación incorporados.
- Becas estudiantiles focalizadas en sectores pobres.
- Subsidio y/o entrega gratuita de materiales escolares.

Varios países han avanzado en la extensión de la jornada escolar. La jornada escolar completa, impulsada en Chile a partir de 1997, se ha extendido en forma gradual hasta alcanzar casi la totalidad de la matrícula (Staab, 2012). También Argentina tiene un modelo de jornada escolar completa desde hace ya muchos años y en la actualidad coexisten distintos tipos de modalidades, desde la simple hasta la doble (Tenti y otros, 2010). Adicionalmente, desde hace más de veinte años, Uruguay viene impulsando un modelo de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) para comunidades en situación de contexto crítico y que en la actualidad cubre a 171 escuelas de todo el país. Otro ejemplo interesante es el de México, que impulsó, a partir del ciclo escolar 2007-2008, un modelo de escuelas de tiempo completo que beneficiaba a cerca de 130.000 niños

en 500 escuelas de todo el país y que hoy alcanza a más de 935.000 estudiantes de los tres niveles de la educación básica. El modelo hace un reconocimiento explícito a las necesidades sociales que acarrea el incremento de madres trabajadoras (en México, más de 6 millones de hogares) y familias monoparentales.

Con la excepción de Cuba, Brasil y parte del Caribe inglés, no existen sistemas solidarios públicos de aseguramiento en salud financiado desde rentas generales. Los mecanismos más solidarios y que garantizan en general acceso y cobertura son aquellos en que la totalidad de la población está incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas. Sin embargo, esto solo sucede en un puñado de países. El resto de la región ha conservado modelos duales con aseguramiento por la vía de la nómina salarial (generalmente con prestadores privados) y sistemas públicos con accesos más frágiles y peor calidad de servicios.

La segmentación, insuficiencia y fragmentación de los servicios de salud en la región implican que una parte importante del acceso, atención y medicamentos necesarios para garantizar el cuidado de la salud de la población en general y de mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes requiera de un importante gasto de bolsillo por parte de las familias (ver cuadro 7).

Cuadro 7. América Latina: estructura del gasto en salud por país, 2015 (como porcentaje del PIB y en porcentajes).

País	Gasto total en salud como porcentaje del PIB	Gasto del gobierno	Seguros contributivos obligatorios	Pago voluntario de servicios de salud	Gasto de bolsillo
Argentina*	9	33,5	45,2	8	13,4
Bolivia	6,04	40,3	28,7	5,1	25,9
Brasil	8,9	43,3	0	28,4	28,3
Chile	8,1	2,2	58,6	7	32,2
Colombia	6,2	11,8	59	10,9	18,3
Costa Rica	8,1	9,7	66,3	2,5	21,5
Ecuador	8,5	28,9	211,1	6,3	43,7
El Salvador	6,9	37,7	28,6	5,8	27,9
Guatemala	5,7	17,8	15,9	10,5	55,8
Haití	6,9	11,8	0,9	50	36,3
Honduras	7,6	33	12,1	5,7	49,1
Jamaica	5,9	53,6	5,8	16,9	23,7
México	5,9	23,8	28,4	6,5	41,4
Nicaragua	7,8	36,3	24	3,8	36
Panamá	7	37,8	24,6	7,1	30,5
Paraguay	7,8	34,3	19,3	9,9	36,5
Perú	5,3	32,6	29,1	7,4	30,9
Rep. Dominicana	6,2	27,6	20	8,7	43,7
Uruguay	9,2	27,7	42,2	13,9	16,2
Venezuela	3,2	20,3	27,4	6,5	45,8
Promedio Simple	7	28,4	28,5	11,2	31,9

Fuente: Organización Mundial de la Salud (oms)\* para Argentina: cifras oficiales de los subsectores y seguridad social.

En base de datos del año 2015, en promedio, casi un 31 % del gasto en salud en la región proviene del gasto de bolsillo, superando el 40 % en países como Guatemala, Honduras, República Dominicana, Ecuador y México. Ello no implica que la opción deba ser la de suprimir el gasto de bolsillo; en todos los sistemas de salud este será parte del gasto total. Pero lo importante es garantizar un conjunto de prestaciones que no implique gasto de bolsillo alguno, ya que estas son claves para el bienestar básico de niños, niñas y adolescentes y no serían accesibles

de existir copagos, requisitos de aseguramiento formal o, directamente, provisión privada.

#### **4. A modo de cierre**

El panorama de la infancia, niñez y adolescencia muestra que dichas categorías de población se encuentran sobrerrepresentadas en las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y daño, sin ser esto un destino inevitable de las naciones, tal y como se muestra con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Dinámicas estructurales propias de la región contribuyen a dicha realidad. Estas dinámicas se encuentran ancladas en la interacción de cinco formas de desigualdad: socioeconómica, de género, generacional, territorial y étnica. Estas formas de la desigualdad producen «metástasis» en un conjunto de esferas: acceso a ingresos básicos, aseguramientos frente a *shocks* exógenos o idiosincráticos, bienes, servicios educativos y de salud así como infraestructura básica.

El contexto regional, por otra parte, luego de presentar una faz positiva entre 2002 y 2012, enfrenta, en el último quinquenio, frenos claros que provienen de una situación externa a interna en materia económica notoriamente más adversa, un estrechamiento de los márgenes fiscales y un deterioro de las democracias y la disputa política. El impacto de esta coyuntura sobre el empleo, los salarios, el gasto social y la desigualdad ya se está haciendo notar, castigando nuevamente en forma más aguda a los sectores históricamente vulnerables en la región. Estos incluyen a las familias jóvenes con hijos, a las mujeres y a la infancia, niñez y adolescencia. La desigualdad territorial y étnica se combina concentrando a estos grupos vulnerables en las zonas rurales, las periferias urbanas y en la población indígena y afrodescendiente.

A la coyuntura se le suman tendencias estructurales que tornan más complejo el desafío de revertir estas situaciones. El envejecimiento ya en curso o eminente de buena parte de nuestras sociedades coloca un estrés fiscal adicional en los sistemas de protección social. Por su parte, las importantes transformaciones en los arreglos familiares con el consecuente aumento de la divorcialidad y la monomaternalidad generan nuevas fuentes y situaciones de vulnerabilidad en la infancia, niñez y adolescencia.

Frente a esta estructura de desigualdad y vulnerabilidad, esta coyuntura económica y social, y estas tendencias estructurales, la región presenta sistemas de protección social de la infancia, niñez y adolescencia

fragmentados, fiscalmente frágiles, y con coberturas incompletas e insuficientes en calidad de servicios, infraestructura, aseguramiento y valores de los sistemas de transferencias monetarias.

Tres desafíos en el modo de organización y en el diseño de las acciones de protección social a la infancia, niñez y adolescencia que permitan construir sistemas integrados de protección social de la minoridad se hacen necesarios:

- El desafío institucional de integración y coordinación de los diferentes programas y sectores que componen la función de protección social de esta población.
- El desafío fiscal de proteger y expandir la inversión en infancia, niñez y adolescencia.
- El desafío programático de adecuar los criterios de elegibilidad, cobertura poblacional y cobertura de riesgos a la estructura real de la vulnerabilidad y pobreza de los menores en la región.

Ahora bien, estos objetivos refieren a los instrumentos y modos de hacer protección social en la región. Para orientarlos a objetivos sustantivos deben definirse grandes objetivos programáticos de política pública concreta. En este sentido, y en el entendido de que no todo lo que se explicita en los puntos siguientes implica una acción inmediata o resultados en el corto plazo, estos son los nortes estratégicos sustantivos que debieran orientar las acciones en la región.

- Como norte de mediano plazo, los países de la región deben avanzar hacia un sistema de transferencias monetarias a familias con hijos no contributivo, universal, no condicional y con valores de suficiencia que permitan a las familias con hijos menores acceder a un ingreso básico garantizado que les permita superar toda situación de pobreza extrema. Estos programas deben estar basados en leyes nacionales y contener sistemas de indexación legalmente establecidos que protejan el valor real de la transferencia. Las familias monoparentales (predominantemente monomaternales) deben recibir apoyo adicional.
- Los sistemas de seguridad social contributiva deben lograr cobertura universal en los aseguramientos por maternidad y paternidad, desempleo, enfermedad y accidentes de trabajo. Un aporte básico, que no incluye el aporte a pensiones, facilita el acceso de las familias jóvenes con hijos a estos aseguramientos de base contributiva. Estos pueden requerir, para ciertas poblaciones, subsidios focalizados que permitan a la población más pobre con hijos acceder a ellos.

- Los países deben avanzar en la extensión de la jornada escolar entre los 6 y 12 (el tramo clásico de educación primaria), procurando alcanzar a todos los hogares pobres con hijos y ofreciendo un horario de entre 6 y 8 horas con alimentación y servicios de salud asociados.
- Asimismo los países deben completar la extensión de la cobertura, especialmente en los sectores vulnerables, de la preescolarización en 4 y 5 años, apostando también a jornadas extendidas con servicios de alimentación y salud básicos.
- Deben extenderse los sistemas de cuidados a la primera infancia entre 0 y 3 años, con gratuidad en los sectores pobres y vulnerables, y escalonando eventualmente copagos en los sectores de mayor poder adquisitivo. Estas políticas y programas deben evitar modelos altamente focalizados, para contribuir a generar coaliciones multiclase que defiendan la calidad de dichos servicios.
- Se requiere focalizar la inversión en infraestructura en agua potable, saneamiento y energía, allí donde se concentran las brechas mayores de acceso en la población joven (zonas rurales y zonas de las periferias urbanas).

La región, aun en su enorme variabilidad, enfrenta un futuro cercano complejo en materia fiscal, tanto por las tendencias estructurales como por la coyuntura de mediano plazo. La efectividad y eficiencia de la inversión adecuada en la infancia, niñez y adolescencia posee suficientes sustentos empíricos y científicos. Sin embargo, la economía política de la región no parece proclive a realizar un esfuerzo sustantivo en esta materia para el logro de sociedades más prósperas e igualitarias. Los niños no votan y su proporción en la población disminuirá en la mayor parte de los países de la región entre 2020 y 2050. Esto abre una oportunidad para aumentar la inversión per cápita por niño en nuestros países. Pero dependerá de la voluntad política y de las coaliciones distributivas que emerjan en la región el que esta ventana de oportunidades se aproveche o desperdicie. Este documento en clave comparada procura ser un aporte más, un llamado urgente y necesario, para adoptar las medidas y realizar las inversiones imprescindibles en la infancia, niñez y adolescencia latinoamericanas.

## Bibliografía

- ADATO, M., y BASSETT, L. (2009). «Social protection to support vulnerable children and families: The potential of cash transfers to protect education, health and nutrition», *AIDS Care*, 21(1), 60-75.
- ALEGRE, S. (2013). «El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico», *Cuaderno N.º 4 del SIPI* (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina).
- AMARANTE, V., VIGORITO, A., y FERRANDO, M. (2008). *Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES*. Montevideo: MIDES-IECON/UEDELAR.
- ARROYO ORTIZ, J. P., ORDAZ DÍAZ, J. L., LI NG, J. J., y ZARAGOZA LÓPEZ, M. L. (2008). *A diez años de intervención en zonas rurales*. México, DF: SEDESOL.
- BEHRMAN, J. R., SENGUPTA, P., y TODD, P. (2005). «Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico», *Economic Development and Cultural Change*, 54(1), 237-75.
- BLOFIELD, M. (2012). *Care work and class: Domestic workers' struggle for equal rights in Latin America*. Pensilvania: Penn State Press.
- BLOOM, D. E., y WILLIAMSON, J. G. (1998). «Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia», *The World Bank Economic Review*, 12(3), 419-455.
- CANNING, D., y SEVILLA, J. (2003). *The demographic dividend: A new perspective on the economic consequences of population change*. Rand Corporation.
- BRADSHAW, J., y FINCH, N. (2002). *A comparison of child benefit packages in 22 countries*. Huddersfield: The Charlesworth Group.
- BROOKS-GUNN, J., HAN, W. J., y WALDFOGEL, J. (2002). «Maternal employment and child cognitive outcomes in the first three years of life: The NICHD study of early child care», *Child development*, 73(4), 1052-72.
- CAMPBELL, F., y otros (2014). «Early childhood investments substantially boost adult health», *Science*, 343(6178), 1478-85.
- CARNEIRO, P., GALASSO, E., y GINJA, R. (2009). «El impacto de proveer apoyo psico-social a familias en extrema pobreza y aumentar su acceso a servicios sociales: Evaluando Chile Solidario». Santiago de Chile: UCL – IFS – CEMMAP – World Bank.
- CECCHINI, S., y ATUESTA, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2014). «Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe», en FEIJÓO, M. C., y POGGI, M. (coord.), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: UNESCO-IIEP.
- y VERAS SOARES, F. (2015). «Conditional cash transfers and health in Latin America», *The Lancet*, 385(9975), e32-e34.
- FILGUEIRA, F., y ROBLES, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: CEPAL.
- y MADARIAGA, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- y MARTÍNEZ, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE DESARROLLO - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CELADE-CEPAL) (2008). *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <[https://ntaccounts.org/doc/repository/ECLAC2008\\_Spanish.pdf](https://ntaccounts.org/doc/repository/ECLAC2008_Spanish.pdf)>.
- CEPAL 2009. *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010a). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010b). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011). *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2012). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2014). *Panorama social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.

- (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2017). *Panorama social de América Latina 2016*. Santiago de Chile: CEPAL.
- y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2008). *La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas*, Boletín *Desafíos*, (6).
- (2011). *Cuidado infantil y licencias parentales*, Boletín *Desafíos*, (12).
- CEPALSTAT (2018). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>.
- CURRIE, J. (2011). «Inequality at birth: Some causes and consequences», *American Economic Review*, 101(3), 1-22.
- DE BRAUW, A., y otros (2010). *The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- y PETERMAN, A. (2011). «Can conditional cash transfers improve maternal health and birth outcomes? Evidence from El Salvador's Comunidades Solidarias Rurales», IFPRI Discussion Paper 1080. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- DE JANVRY, A., y otros (2005). «Brazil's Bolsa Escola Program: The role of local governance in decentralized implementation», Social Protection Discussion Paper 0542. Washington, DC: World Bank Group.
- DE LA TORRE GARCÍA, R. (2005). *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades. Versión final*. México, DF: Instituto Nacional de Salud Pública.
- DREW, E. (2005). *Parental Leave in Council of Europe Member States*. Estrasburgo: Consejo Europeo.
- DUSSAILLANT, F., y GONZÁLEZ, P. (2011). *Pro-familia y pro-empleo: propuestas para un postnatal win-win*. Edición online, CEP Chile.
- ESCOBAR, A. y GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2005). «Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales», en HERNÁNDEZ, B., y HERNÁNDEZ, M. (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, tomo IV. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- (2009). «Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: Evaluating Progesa-Oportunidades», en RAZAVI, S. (ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: towards «embedded liberalism»?* Nueva York y Abingdon: Routledge-UNRISD.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- FILGUEIRA, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales N.º 135. Santiago de Chile: CEPAL.
- (1998). «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», en ROBERTS, B. (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José de Costa Rica: FLACSO-SSRC.
- y ROSSEL, C. (2017). *Confronting inequality: Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide*. Social Policy Series. Santiago de Chile: ECLAC.
- FISZBEIN, A., y SCHADY, N. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Washington, DC: World Bank.
- FURSTEMBERG, F. (1997). «State-family alliances and children's welfare: A research agenda», *Childhood*, 4(2), 183-192.
- GERTLER, P., y FERNALD, L. C. (2005). «Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales», en HERNÁNDEZ, B., y HERNÁNDEZ, M. (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, tomo III. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2008). «Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto», en ARRIAGADA, I. (ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- HECKMAN, J. (2012). *Giving Kids a Fair Chance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HENDERSON, M. (2011). *Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rura-*

- les (Período 2005-2010). San Salvador: El Salvador.
- HODDINOTT, J., SKOUFIAS, E., y WASHBURN, R. (2000). *The Impact of PROGRESA on Consumption: a Final Report*. Washington, DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) (2014). *World Social Protection Report 2014-15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra: ILO.
- INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) (2018). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2017*. Ginebra: ISSA.
- KAMERMAN, S. B. (2000). «Early childhood education and care: an overview of developments in the OECD countries», *International Journal of Educational Research*, 33(1), 7-29.
- KAZTMAN, R., y FILGUEIRA, F. (2001). *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, IPES.
- MACOURS, K., SCHADY, N., y VAKIS, R. (2008). «Cash transfers, behavioral changes, and cognitive development in early childhood: evidence from a randomized experiment», Policy Research Working Paper Series 4759, The World Bank.
- NIEUWENHUIS, R., MUNZI, T., NEUGSCHWENDER, J., OMAR, H., y PALMISANO, F. (2018). *Gender equality and poverty are intrinsically linked: A contribution to the continued monitoring of selected sustainable development goals*. Background paper was commissioned by UN-Women in preparation of their Progress of the World's Women 2019 report, and written based on a number of pre-specified tables.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2018). *Family Database*. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.
- (2019). *Social and Welfare Statistics*. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-and-welfare-statistics\\_socwel-data-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-and-welfare-statistics_socwel-data-en)
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2010). *La maternidad en el trabajo: Examen de la legislación nacional. Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo*, segunda edición. Ginebra: ILO.
- (2014). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014*. Lima: OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2017). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2017*. Lima: OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2009). *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Lima: OIT-PNUD.
- PAUTASSI, L., y RICO, M. N. (2011). «Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres», *Boletín Desafíos*, (12).
- PAXSON, C., y SCHADY, N. (2007). «Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador», Policy Research Working Paper Series 4226, The World Bank.
- PEROVA, E., y VAKIS, R. (2010). *El impacto y potencial del programa Juntos en Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental*. Lima: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos.
- PLANTENGA, J., y REMERY, C. (2005). *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- PRENTICE, S. (2005). «For-Profit Child Care: Past, Present and Future», Occasional Paper# 21. Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.
- PROYECTO DE CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS (PROYECTO CNT) (2017). *National Transfer Accounts Project* [en línea], Disponible en: <http://www.ntaccounts.org/>.
- RIBE, H., ROBALINO, D., y WALKER, I. (2010). *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe. De los derechos a la realidad*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- RICO, M. N. (Coord.) (2011). *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.
- RODRIGUEZ MOJICA, A. (2010). *Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá*. Serie Políticas sociales N.º 162. Santiago de Chile: CEPAL.
- ROMERO, W., PINEDA, S., y VENTURA, E. (2009). *Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables en*

- Guatemala. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), Universidad Rafael Landívar. Disponible en: <<http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/56/Archivos/banco-mundial-expandiendo-opportunidades-grupos-vulnerables-20090730.pdf>>.
- ROSSEL, C. (2013a). *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales N.º 179. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013b). *Políticas para las familias en América Latina: Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia*. Disponible en: <<http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf>>.
- RICO, M. N., y FILGUEIRA, F. (2015). «Primera infancia e infancia», en CECCHINI, S., y otros (edit.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SAAD, P. M., MILLER, T., y MARTÍNEZ, C. (2009). «Impact of demographic change on sectorial demands in Latin America», *Revista Brasileira de Estudos de População*, 26(2), 237-261.
- SALVADOR, S. (2007). *Comercio, género y equidad en América Latina: Generando conocimiento para la acción política. Estudio comparativo de la «economía del cuidado» en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*. Red Internacional de Género y Comercio - Capítulo Latinoamericano.
- SAUMA, P. (2012). *Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 116. Santiago de Chile: CEPAL.
- SCHULTZ, T. (2004). «School subsidies for the poor: Evaluating the mexican PROGRESA Poverty Program», *Journal of Development Economics*, 74(1), 199-250.
- SCHÜRING, E. (2010). «Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground», Maastricht Graduate School of Governance, Working Paper 2010WP014.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2008a). *A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. México, DF: SEDESOL.
- (2008b). *Oportunidades, un programa de resultados*. México, DF: SEDESOL.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIA EN EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (SITEAL) (2015). «Escolarización e Infancia América Latina, 2000 – 2013», 05 Resumen Estadístico Comentado. Disponible en: <[http://siteal.iiep.unesco.org/resumenes\\_estadisticos](http://siteal.iiep.unesco.org/resumenes_estadisticos)>.
- SKOUFIAS, E. (2005). «PROGRESA and its impacts on the welfare of rural households in Mexico», Research Report 139. Washington, DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- SPEAR, L. P. (2013). «Adolescent neurodevelopment», *Journal of Adolescent Health*, 52(2), S7-S13.
- STAAB, S. (2010). «Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?», *Journal of Social Policy*, 39(4), 607-26.
- (2012). *Análisis de la matriz de protección social a la infancia y la adolescencia en Chile. Informe final de consultoría - Proyecto CEPAL-UNICEF* (Mimeo).
- y GERHARD, R. (2010). «Childcare Service Expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?», Gender and Development Programme Paper Number 10, UNRISD.
- STANDING, G. (2007). «Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail», One Pager N.º 47, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- TENTI, E., MEO, A., y GUNTURIZ, A. (2010). *Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- UNICEF (2010). *Inversión en primera infancia*. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- VEGAS, E., y SANTIBÁÑEZ, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: World Bank.
- VERAS SOARES, F. (2004). «Conditional cash transfer: A vaccine against poverty and inequality?», International Poverty Centre, UNDP.
- PEREZ RIBAS, R., y GUERREIRO OSÓRIO, R. (2007). «Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective», *IPC Evaluation Note*, (1).
- WEILAND, C., & YOSHIKAWA, H. (2013). «Impacts of a prekindergarten program on children's mathemat-

ics, language, literacy, executive function, and emotional skills», *Child Development*, 84(6), 2112-2130.

WALKER, S., GRANTHAM-McGREGOR, S., POWELL, C., y CHANG, S. (2005). «Effects of growth restriction in early childhood on growth, IQ, and cognition at age 11 to 12 years and the benefits of nutritional supplementation and psychosocial stimulation», *The Journal of Pediatrics*, 137(1), 36-41.



**Peter Abrahamson** es profesor asociado de Sociología en la Universidad de Copenhague en Dinamarca. Doctorado en Sociología por la Universidad de Copenhague y doctorado en Administración Pública de la Universidad de Roskilde. Es coautor de *Bienestar y familias en Europa* y coeditor de *Understanding Social Policy in Europe* y *New Social Partnerships in Europe*. Recientemente ha publicado su trabajo en el *Journal of European Social Policy*, *Global Social Policy*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, *Comparative Family Studies*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Acta Sociológica* y *Social Policy and Administration*.

# Invertir en infancia: experiencias europeas

**Peter Abrahamson**

## **Resumen**

*Europa ha experimentado un fuerte compromiso con los derechos sociales de los ciudadanos desde 1945, derechos que hasta mediados de 1970 incluían un compromiso del Estado con el pleno empleo. Desde ese entonces, se ha desarrollado una nueva estructura social que gira en torno al paradigma del Estado de inversión social, lo que implica que el Estado asume la responsabilidad por la educación, la salud pública y la seguridad social básica, incluyendo las políticas de familia. Históricamente estos compromisos han seguido dos direcciones: una de contribución, orientada al hombre proveedor del hogar, y otra universal, financiada a través de los impuestos. La primera domina Europa continental, mientras que la segunda prima en el noreste europeo. El desarrollo y la expansión de las políticas de familia han sido más inclusivos en los países escandinavos. Allí se garantiza la licencia maternal y paternal para todas las madres y los padres, con el derecho de retomar su anterior empleo; el cuidado infantil y los subsidios o asignaciones por hijo resultan en una alta tasa de empleo femenino y en un aumento de las tasas de fertilidad, junto con el involucramiento del padre en el cuidado de los niños. Las guarderías de alta calidad han demostrado ser importantes tanto para los padres como para los niños. Las madres pueden seguir empleadas en el mercado laboral formal sin tener que sacrificar el tener hijos y criarlos, los hombres mantienen una mejor vida familiar y los niños pueden, hasta cierto punto, escaparle a la herencia social. El énfasis general puesto en la expansión de las políticas de familia a lo largo y ancho de Europa ha significado una consolidación del financiamiento de impuestos en los países continentales, contribuyendo hasta cierto punto, en la convergencia de los Estados de bienestar europeos.*



## 1. Introducción: Estableciendo la Europa social

Los Estados de bienestar europeos surgieron en el período luego de la Segunda Guerra Mundial, en los *trente glorieuses* o *años dorados*, dentro del marco de un ambiente político proclive a la expansión de los derechos sociales de los ciudadanos. En el trasfondo de los esfuerzos unidos contra el régimen nazi, existía la convicción de intereses mutuos entre las poblaciones europeas. De esta convicción, se desarrolló la estructura social enfocada al pleno empleo, o lo que los alemanes denominaron *soziale Marktwirtschaft*, una economía social de mercado, donde el Estado intervenía creando estructuras de crecimiento macroeconómico y limando las asperezas del ciclo económico. La intervención estatal no era vista, y no debería verse, como un socialismo encubierto, por el contrario, debería entenderse como un esfuerzo colectivo para crear tanto un ambiente económico saludable como un entorno social seguro. Con el establecimiento de la Comunidad Económica Europea en 1958 (y luego la Unión Europea en 1993) esta idea de la sociedad de bienestar ha sido preservada y desarrollada a través del compromiso con la solidaridad social (Abrahamson, 2011).

## 2. Diferentes regímenes de bienestar

Europa es bien conocida por sus comprensivos sistemas de bienestar, pero es igualmente conocido el hecho de que el continente está dividido en diferentes regímenes de bienestar. Esto es especialmente cierto cuando se trata de la asistencia a las familias con niños. En su forma más simple, Europa puede dividirse en un régimen bismarckiano y un régimen beveridgeano. El primero refiere a los trabajadores y depende de la contribución de los actores sociales, apoyando el modelo del «hombre proveedor», mientras el segundo es un sistema universal financiado con los impuestos que ha desarrollado un alto nivel de «desfamiliarización».<sup>1</sup> Los regímenes beveridgeanos han demostrado ser mejores a la hora de afrontar los riesgos en las sociedades posindustriales, justamente porque los beneficios no están ligados al mercado laboral ni al trabajo del hombre (Bonoli, 2007).

Asimismo, se ha demostrado que las políticas sociales se han desarrollado con la misma secuencia en todo el mundo: primeramente surge la legislación protegiendo a los niños y a las mujeres (embarazadas) en las industrias manufactureras, luego los seguros de trabajo, lesiones

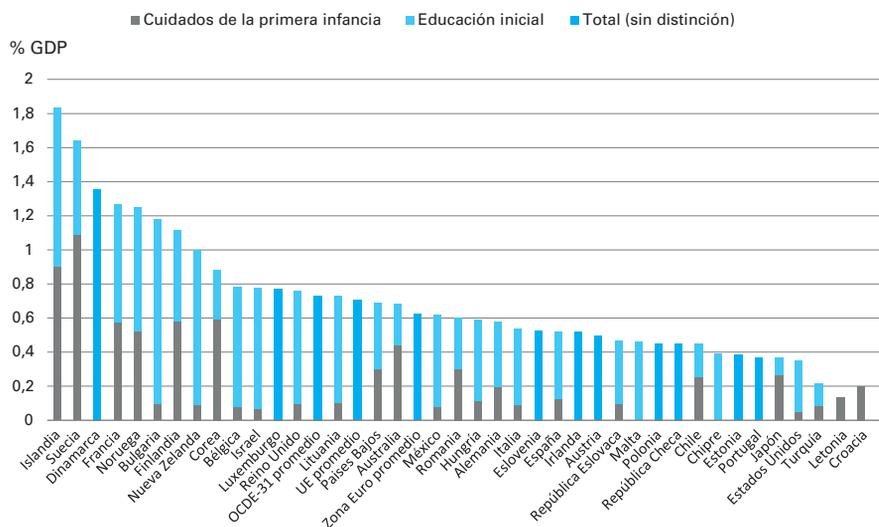
---

<sup>1</sup> Refiere a la creciente responsabilidad del Estado sobre el bienestar infantil, brindándole más independencia a la familia para incorporarse al mercado laboral (Saxonberg, 2013).

y accidentes, y luego algún tipo de pensión jubilatoria, prestaciones de enfermedad, desempleo y finalmente políticas de familia (Pierson, 2005). Por ende, el grado de desfamiliarización define el grado de madurez de los Estados de bienestar. Los países de Europa continental se han basado, en gran medida, en el modelo del «hombre proveedor» y han desarrollado con lentitud las políticas de familia, mientras que los países nórdicos han ampliado las asignaciones y servicios para las familias. En palabras de Gøsta Esping-Andersen (2004, p. 133), «en Dinamarca y Suecia, los centros preescolares experimentaron un rápido crecimiento a partir de fines de 1960, alcanzando una cobertura casi universal alrededor de 1980». Lohmann y Zagel (2016, p. 59) reanalizaron 12 estudios y encontraron que los países escandinavos mantienen los *rankings* más altos en lo que refiere a la desfamiliarización.

El gráfico 1 a continuación muestra el *ranking* de países de la OCDE de acuerdo con el gasto público en educación y cuidado de la primera infancia, y, como es de esperarse, los cinco países nórdicos se encuentran entre los primeros siete países. En el otro extremo, encontramos a los países europeos del sur y del este, además de Estados Unidos y Japón.

Gráfico 1. Gasto público en educación y cuidado de la primera infancia como porcentaje del PIB en países de la OCDE en 2013.



madres, y no con los niños. Otra razón para la existencia de las guarderías de niños en edad temprana fue la preocupación por el desarrollo de los niños, ya que se espera que reciban más y mejores estímulos en una institución con educadores profesionales que en un hogar con su madre solamente. Asimismo, se considera que las guarderías son un elemento importante a la hora de educar a los niños a ser solidarios, democráticos y a preocuparse por sus pares. Como consecuencia de esta inversión en el cuidado de los niños, los países nórdicos han logrado revertir la tendencia de baja fertilidad. Uno de los impulsores de la expansión de las políticas de familia ha sido el desarrollo en hogares de dos ingresos.

En Dinamarca, por ejemplo, dos ingresos son necesarios para cumplir el sueño de adquirir una casa propia. Esto a su vez, está vinculado con el pleno empleo que se arraigó alrededor de 1960 en el norte de Europa, cuando los empleadores demandaron más trabajadores y los hogares proyectaron un mayor nivel de consumo. Como consecuencia, las mujeres fueron atraídas hacia el mercado laboral, apoyadas por políticas de cuidado de los niños y del adulto mayor. Contrario a lo que algunos esperaban, el segundo giro demográfico en la década del 60 no dejó a la familia obsoleta o muerta, pero sí cambiada a raíz del aumento significativo en la tasa de divorcios, nacimientos fuera del matrimonio y la cohabitación. Sin embargo, el desarrollo no alteró a la familia nuclear, meramente la modificó en lo que los demógrafos denominan como «matrimonios en serie», muchas veces compuestos por los tuyos, los míos y los nuestros, con cierta flexibilidad en lo que respecta a la duración y permanencia de cada familia. Esto significa que bien puede haber mucha gente viviendo sola, pero con el tiempo, vuelven a casarse o a cohabitar. Por ende, visto desde la óptica de la trayectoria de vida, la familia nuclear ha demostrado ser una institución muy popular.

### **3. Situación actual de los Estados de bienestar europeos**

Evaluated desde una perspectiva financiera, los Estados de bienestar europeos tienen mucho que ver con el adulto mayor. Como se muestra en la tabla 1, dos tercios del gasto de la protección social se destina a la vejez y a la atención de la salud (28,1 % + 38,7 % = 66,8 %), y menos del 10 % se destina al sector más pobre en forma de asistencia social, prestaciones de desempleo y beneficios de vivienda. El área de políticas de familia recibe, en promedio, alrededor del 8 % del total del gasto en Europa que, aunque es una cifra significativa, no es mucho.

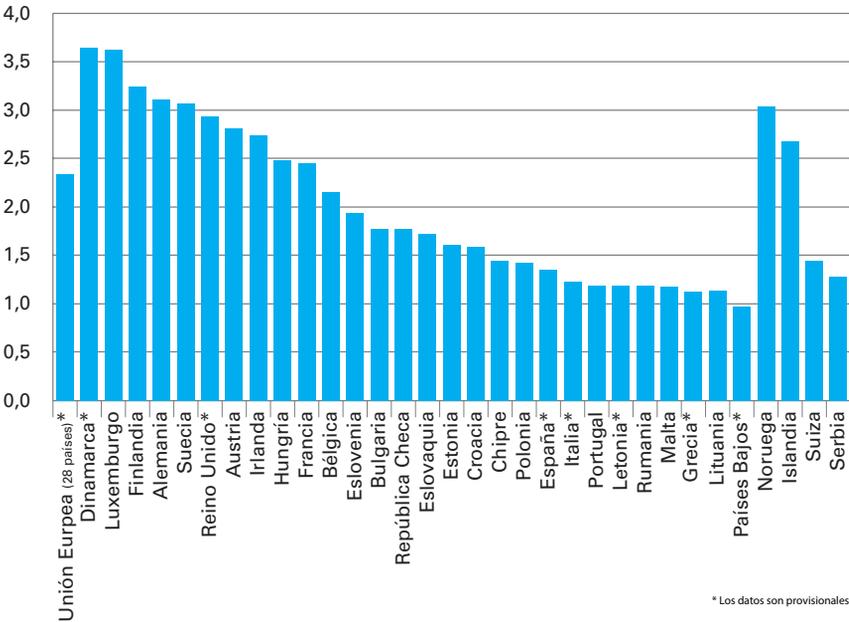
Tabla 1. Distribución funcional del gasto en protección social en la Unión Europea en 2014, en porcentaje.

Enfermedad/ atención a la salud	Vejez	Familias y niños	Discapacidad	Sobrevivientes	Desempleo	Vivienda	Asistencia social	Administración	Otros
28,1	38,7	6,2	7,0	5,5	4,9	2,0	1,8	2,9	1,8

Fuente: Eurostat (2018).

La distribución muestra que el Estado de bienestar europeo es para todos y que especialmente garantiza una ancianidad segura. Actualmente los grupos más vulnerables en Europa son los jóvenes, proveedores únicos, y los inmigrantes y refugiados. Volviendo a las políticas de familia, varían considerablemente en los diferentes países europeos. Los países escandinavos como Dinamarca, Finlandia y Suecia gastan más del 3 % del PIB en políticas de familia, mientras que muchos países, especialmente en el sur de Europa, solamente gastan alrededor del 1 % del PIB, como se vislumbra claramente en el gráfico 2.

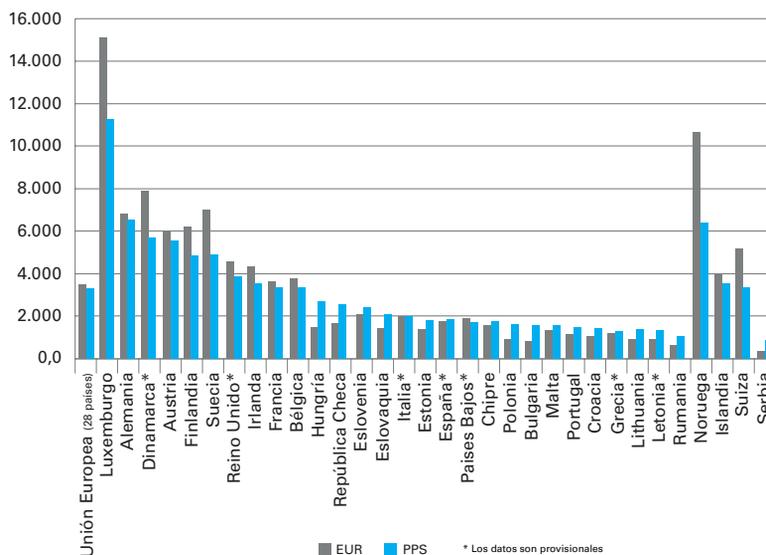
Gráfico 2. Gasto en familias con niños en porcentaje del PIB en la Unión Europea en 2013.



Fuente: Eurostat (2018).

El gráfico 3 muestra el gasto por niño en concepto de políticas de familia en euros, y la mayoría de los países gastan menos de 2000 euros, mientras que los países escandinavos gastan entre 6000 y 8000 euros.

Gráfico 3. Gasto por niño en familias con niños en la Unión Europea en 2013.



Fuente: Eurostat (2018).

Como se mencionó anteriormente, hay un fuerte compromiso con las políticas de bienestar en Europa, pero estas se dividen a la hora de tratar cuestiones de organización y financiamiento. Se desglosa el financiamiento en contribuciones e impuestos (aproximadamente). En una minoría de países entre los que se incluyen Dinamarca, Suecia, Reino Unido e Irlanda, los impuestos generales explican más de tres cuartas partes del gasto total, mientras que, en la mayoría de los países, las contribuciones tienen un rol mayor, como puede verse reflejado en los países de Europa continental.

Sin embargo, ciertos desarrollos han ido contra las predicciones de los regímenes. Alemania, por ejemplo, ha comenzado a expandir significativamente sus políticas de familia, las cuales pueden ser tomadas como una pequeña comparación con las de Dinamarca. En 2006, solo 14 % de los niños alemanes menores de 3 años estaban en guarderías, mientras que en 2014 eran 32 %, y al comparar este dato con la franja de 3 a 5 años, prácticamente todos los niños están en guarderías (97 %). En la tabla 2 se puede observar con claridad que ya en 2006 alrededor de dos tercios de los niños más pequeños de Dinamarca estaban en guarderías, y esta cifra se ha mantenido. Esto demuestra que, si bien siguen

existiendo diferencias considerables entre los sistemas bismarckianos y beveridgeanos, estas se están reduciendo significativamente por la expansión de las políticas de familia, como queda demostrado en el caso de Alemania.

Tabla 2. Tasa de participación en cuidados a la infancia y servicios preescolares en Dinamarca y Alemania, niños de 0 a 2 años en 2006, y niños de 3 a 5 años en 2014.

	2006	2014
Dinamarca 0-2	63,1	65,2
Alemania 0-2	13,6	32,3
Dinamarca 3-5	..	95,5
Alemania 3-5	..	97,0

Fuente: OECD (2018).

La tendencia general en Europa es de un incremento de las políticas de familia. Datos de Eurostat (2018) demuestran cómo desde 2006 el gasto volcado a las familias con niños se ha expandido con mayor velocidad que el PIB y el gasto social total.

Cuando los años dorados dieron lugar a la globalización luego de la primera crisis petrolera de 1974, algunos previeron una reducción del gasto del Estado de bienestar, ya que este era percibido como parte del problema, no como parte de la solución (ver OCDE, 1981). Surgieron sentimientos en contra del Estado de bienestar que obtuvieron cierta prominencia retórica e ideológica, pero en retrospectiva, el gasto social continuó en aumento en Europa y en otros lugares desde mediados de 1970, y si bien se renunció al compromiso con el pleno empleo, se desarrolló un nuevo orden social en torno al paradigma de un Estado de inversión social (Jenson, 2010; Morel y otros, 2012). Esto ha significado un cambio fundamental en la comprensión del desempleo y el riesgo de pobreza. Con el antiguo orden social, el desempleo era una condición macroeconómica que provenía de afuera y recaía sobre los inocentes trabajadores. Por ende, los trabajadores esperaban compensaciones y prestaciones de manutención para poder subsistir hasta el próximo auge. Sin embargo, luego de la crisis petrolera, el desempleo fue considerado como el resultado de la incapacidad del individuo de mantenerse empleado; si alguien está desempleado, es porque sus calificaciones no son las exigidas por el mercado laboral, y la solución es la manipulación de las calificaciones del individuo a través de políticas laborales activas (las denominadas «giro activo» en las políticas sociales euro-

peas) (Abrahamson, 2010). Los cambios hacia el paradigma del Estado de inversión social han significado el fortalecimiento de las políticas de familia y el debilitamiento de las compensaciones y prestaciones de desempleo. Tanto los beneficios de desempleo como las prestaciones de asistencia social han disminuido significativamente en los últimos cuarenta años. Las compensaciones han caído de un 80 % a un 60 % en los países escandinavos, tal como se muestra en la tabla 3. Ya en 2002 las tasas de reemplazo de asistencia social se encontraban en 50 % o menos por persona, lo cual significa que reciben menos que la línea de pobreza estándar (OECD, 2004).

Tabla 3. Tasas de reemplazo del beneficio para desempleo para una persona soltera en Dinamarca, Finlandia y Suecia, 1971-2009.

	1971	1981	1991	2001	2009
<b>Dinamarca</b>	88	78	68	62	60
<b>Finlandia</b>	40	30	62	56	52
<b>Suecia</b>	76	78	84	70	60

Fuente: Van Vliet y Caminada (2012).

El período durante el cual uno puede recibir beneficios por desempleo se ha reducido drásticamente en algunos países. En Dinamarca, por ejemplo, se ha reducido de cuatro a dos años, mientras que en otros países se han introducido o expandido los denominados «días de espera», como en Suecia, por ejemplo. En resumen, en Europa hemos sido más estrictos con los pobres y generosos con las familias con niños.

El motor propulsor detrás de la expansión de las políticas de familia ha sido el intento por reconciliar la vida laboral y familiar. El incremento de las licencias paternales es un desarrollo prometedor, ya que indica un cambio en los roles tradicionales. Generalmente, los datos de la OCDE confirman que «la satisfacción de vida es mayor en aquellas personas que están satisfechas con el equilibrio laboral-familiar que quienes no lo están» (OECD, (2015, p. 3); ver Glass y otros, 2016). También, se espera que las mejoras en el equilibrio laboral-familiar aborden la situación de baja fertilidad que prevalece especialmente en el sur de Europa.

Las instituciones de la Unión Europea han aceptado y adoptado el paradigma del Estado de inversión social, el cual se ha inclinado más hacia la tributación a los Estados de bienestar que antaño estaban sesgados hacia la contribución. Emanuella Ferragina y Martin Seeleib-Kaiser (2014,

p. 1) concluyeron que «hemos sido testigos de una expansión significativa de las políticas de familia a lo largo de las últimas tres décadas en la mayoría de los países analizados, si bien el grado del cambio difiere a lo largo del área de OCDE, y mientras que en los ochenta y noventa la democracia social y las mujeres organizadas fueron elementos clave para la expansión de las políticas de familia, durante el 2000, la opinión pública, la cual parecería estar cada vez más a favor de un estilo familiar “modernizado” en el que las madres trabajan, parecería haber tenido un rol esencial en explicar el cambio de política». Algunos de los países OCDE que padecen una tasa de fertilidad extremadamente baja, como Japón y Corea del Sur, han expandido sus políticas de familia significativamente mediante el financiamiento con impuestos (Abrahamson, 2017).

#### **4. ¿Acaso son rentables las inversiones sociales?**

En 2005 Esping-Andersen concluyó que «el aumento de los compromisos laborales de la mujer contribuyen positivamente a igualar la estructura de oportunidades, tanto mediante el efecto del ingreso y la disponibilidad de la calidad del cuidado, como también a través de una estimulación más homogénea, cognitiva y cultural de los niños». El autor también encontró que «el trabajo de la madre generalmente no tiene efectos adversos en lo que respecta al desarrollo del niño».

El año anterior, el mismo autor realizó la siguiente declaración:

"La política [del cuidado de niños] favorece deliberadamente a los niños que provienen de hogares de riesgo, tales como hogares monoparentales o de familias de bajos recursos. Todo esto debería ayudar a compensar la deficiente transmisión del capital cultural en las familias menos privilegiadas: por un lado, los niños dependen menos de sus padres en lo que respecta al desarrollo cognitivo, mientras que, por el otro lado, se benefician del estímulo cognitivo profesionalizado de estándares de clase media, posiblemente con niños de clase media" (Esping-Andersen, 2004, p. 133).

Nabanita Gupta y Marianne Simonsen (2010) han investigado los efectos de los diferentes tipos de cuidados infantiles en Dinamarca sobre el desarrollo no-cognitivo de los niños. Hallaron que, en promedio, participar de un cuidado no parental genera efectos comparables con el cuidado del hogar. Distinguiendo entre diferentes tipos de cuidados no parentales los autores demuestran, sin embargo, que comparando niños que asistieron a la enseñanza preescolar y los que asistieron a centros de cuidados familiares diarios tienen resultados muy diferentes... Todas

las estimaciones sugieren que el efecto del preescolar supera al cuidado familiar para la población en general.

Tabla 4. Tasas de pobreza (< 50 % mediana) en Dinamarca, Finlandia y OECD-34, población total de niños (0-17 años) en 2014.

	Total de la población	Niños
Dinamarca	5,5	2,9
Finlandia	6,8	3,6
OECD-34	11,4	13,6

Fuente: OECD (2018).

Generalmente los niños tienen un mayor riesgo de pobreza que los adultos; por lo tanto, el promedio de la población total para OCDE-34 es una tasa de pobreza del 11,4 %, pero en el caso de los niños fue de un 13,6 % en 2014. Sin embargo, los datos de Dinamarca y Finlandia muestran que en esos países la pobreza infantil fue significativamente menor: 2,9 % y 3,6 % (sobre 50 %), que la pobreza para la población total 5,5 % y 6,8 % (ver tabla 4).

## 5. Conclusión

Europa ha experimentado un fuerte compromiso con los derechos sociales de los ciudadanos luego de la Segunda Guerra Mundial. Dichos compromisos incluyeron, hasta mediados de 1970, un compromiso con el pleno empleo. En Europa del Este duró hasta fines de los años ochenta. Desde entonces, un nuevo orden social se ha desarrollado en torno al paradigma del Estado de inversión social. Esto implica que el Estado asume la responsabilidad por la educación, la atención de la salud y la seguridad social básica, incluyendo las políticas de familia. Históricamente estos compromisos han tomado dos direcciones: una de contribución, orientada al hombre proveedor del sustento, y otra universal, financiada a través de los impuestos. La primera domina Europa continental, mientras que la segunda prima en el noreste europeo. El desarrollo y la expansión de las políticas de familia han sido más inclusivos en los países escandinavos. Aquí todos los padres tienen garantizadas las licencias maternales y paternales, con el derecho a retornar a su trabajo, el cuidado de los niños y asignaciones universales por niño. Estas sociedades han demostrado tener un alto nivel de empleo femenino y tasas de fertilidad

en aumento, conjuntamente con un incremento en el involucramiento del padre en el cuidado de los niños. Las guarderías de alta calidad han demostrado ser importantes tanto para los padres como para los niños. Las madres pueden seguir empleadas en el mercado laboral formal sin tener que sacrificar el tener hijos y criarlos, los hombres mantienen una mejor vida familiar, y los niños pueden, hasta cierto punto, escaparle a la herencia social. El énfasis general puesto en la expansión de las políticas de familia a lo largo y ancho de Europa ha significado una consolidación del financiamiento mediante impuestos en los países continentales, contribuyendo hasta cierto punto, en la convergencia entre los Estados de bienestar europeos.

## Bibliografía

- ABRAHAMSON, P. (2017). «East Asian welfare regime: obsolete ideal-type or diversified reality?», *Journal of Asian Public Policy*, 10(1), 90-103.
- (2011). «El sentido de pertenencia en el contexto del Estado de bienestar europeo», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comp.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2010). «European welfare states beyond neoliberalism: toward the social investment state», *Development and Society*, 39(1), 61-95.
- BONOLI, G. (2007). «Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaption in advanced industrial democracies», *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2005). «Social bases of changing income distributions», en *DemoSoc Working Paper 2005-04*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- (2004). «Untying the Gordian knot of social inheritance», *Research in Social Stratification and Mobility*, 21, 115-138.
- EUROSTAT (2018). «Social Protection Statistics». [Consultado el 11 de julio de 2018].
- FERRAGINA, E., y SEELEIB-KAISER, M. (2014). «Determinants of a Silent (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries». *Social Politics*, 22(1), 1-37.
- GLASS, J., y otros (2016). «Parenthood and Happiness: effects of work – life reconciliation policies in 22 OECD-countries», *American Journal of Sociology*, 122(3), 886-929.
- GUPTA, N. D., y SIMONSEN, M. (2010). «Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care», *Journal of Public Economics*, 94(1), 30-43.
- JENSON, J. (2010). «Diffusing ideas for after-neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America», *Global Social Policy*, 10(1), 59-84.
- LOHMANN, H., y ZAGEL, H. (2016). «Family policy in comparative perspective: The concepts and measurement of familization and defamilization», *Journal of European Social Policy*, 26(1), 48-65.
- MOREL, N., y otros (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- (2018). OECD Family Policy database. Disponible en: OECD <<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>> [Consultado el 30 de abril 2018].
- (2004). *Benefits and Wages, OECD Indicators 2004*. Paris: OECD.
- (1981). *Welfare States in Crisis*. Paris: OECD.
- PIERSON, C. (2005). «'Late Industrializers' and the Development of Welfare Regimes», *Acta Politica*, 40(4), 395-418.
- SAXONBERG, S. (2013). «From defamilialization to degenderization: Toward a new welfare typology», *Social Policy & Administration*, 47(1), 26-49.
- VAN VLIET, O., y CAMINADA, K. (2012). «Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states 1971-2009: An update, extension and modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set», *NEUJOBS Special Report*, (2), Leiden University.



unicef 

