

Más habilidades para el trabajo y la vida:

los aportes de la familia,
la escuela, el entorno
y el mundo laboral

**RESUMEN
EJECUTIVO**

**RESUMEN
EJECUTIVO**

Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral

Capítulo 1

HABILIDADES: MEDICIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS EN AMÉRICA LATINA

América Latina avanzó mucho en las últimas décadas: amplió la cobertura de servicios sociales a sectores vulnerables, mejoró su desempeño económico, y consolidó su posición democrática. Sin embargo, todavía no está completamente embarcada en el tren del desarrollo económico. Un factor clave para lograrlo es mejorar la cantidad y calidad de su capital humano, un proceso de mejora en el cual las habilidades para el trabajo y la vida son pilares fundamentales.

¿Cuándo, cómo y dónde se forman estas habilidades? El RED 2016 destaca la importancia de ciertos momentos a lo largo de la vida y de distintas inversiones que se van complementando para construir las habilidades de manera acumulativa. Estas inversiones son canalizadas a través de cuatro ámbitos o contextos de formación, que abarcan no solo las instituciones educativas tradicionales, sino también la familia, el entorno físico y social (por ejemplo, el barrio o comunidad de residencia) y el mundo laboral. De esta manera se destaca que las habilidades no vienen grabadas en piedra al nacer, sino que evolucionan de acuerdo a muchos acontecimientos que se dan desde muy temprano en la vida hasta bien entrada la adultez. Sin embargo, hay dos momentos que resultan más rentables para generar nuevas habilidades: la primera infancia (incluida la etapa prenatal) y la juventud.

Además, las habilidades para la vida y el trabajo que hoy son importantes, tanto en la esfera individual como en la social, no necesariamente seguirán siéndolo a futuro. Es por ello que el RED 2016 plantea también los cambios tecnológicos, demográficos y de organización social que ayudan a entender cuáles pueden ser las habilidades más necesarias para los años que vendrán.

Habilidades para el trabajo y la vida: definiciones y medición

¿De qué hablamos cuando hablamos de habilidades?

Las habilidades son las capacidades de las personas para aprender y resolver de manera eficaz distintos problemas o para enfrentar situaciones nuevas o complejas. Por lo tanto, influyen en cómo se desempeña una persona en la escuela o en su trabajo, cómo se lleva con sus familiares y amigos, cuán integrado está en la vida cívica de su ciudad, o qué hábitos de salud tiene. Las habilidades engloban conocimientos, valores, destrezas motoras, cognitivas y de carácter o temperamento que se van acumulando a lo largo de la vida, incluso desde antes de nacer. De este modo, el concepto de habilidades abarca dominios muy diversos, incorporando aspectos mentales, físicos y emocionales.

¿Cuántas habilidades hay?

Hay una infinidad de habilidades que contribuyen a que los individuos se desenvuelvan exitosamente en el trabajo y, de manera más general, en la vida. Algunas de ellas tienen características que las asemejan, lo cual permite formar taxonomías o grupos diferenciados. En este libro se consideran tres grandes grupos: habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas.

Las habilidades cognitivas están muy relacionadas al concepto de “inteligencia” y pueden describirse como las capacidades y procesos mentales para el aprendizaje, el procesamiento de información y la toma de decisiones. Las habilidades socioemocionales refieren a la personalidad y a las capacidades de regulación de las emociones, tanto de las propias como de las de otras personas, e incluyen la perseverancia, el autocontrol, la confianza en los otros y en uno mismo, la autoestima, la resiliencia o capacidad para recuperarse de situaciones adversas, la empatía, la tolerancia hacia opiniones distintas, entre otras. Por último, el desarrollo físico se encuentra íntimamente vinculado al estado de salud en cada momento de la vida. De este modo, buenas habilidades físicas permiten utilizar de manera eficaz las destrezas motoras y los sentidos para realizar una tarea específica, así como llevar adelante una vida larga y saludable.

¿Cómo podemos medirlas?

Obtener medidas de una habilidad es una tarea compleja. Por ejemplo, traducir una habilidad a cifras partiendo de comportamientos o *performance* de una persona en una actividad específica es difícil, pues implica separar esa habilidad de todos los demás factores ambientales o relacionados a otras habilidades que también afectan la conducta observada. Por lo tanto, el gran problema de la medición de habilidades tiene que ver con encontrar métricas que reflejen lo más fielmente posible las verdaderas habilidades, que son inobservables.

Una práctica común de la medición de habilidades cognitivas y socioemocionales es utilizar resultados de desempeño en *tests*, pruebas o experimentos (por ejemplo, pruebas de inteligencia o de rendimiento educativo, o pruebas para medir la reacción de las personas ante diversos estímulos). Otras estrategias consisten en utilizar cuestionarios con preguntas directas y autoreportadas sobre aspectos de la personalidad o de la propia salud. Por último, también se construyen medidas de habilidades a partir de comportamientos observados en la vida real (progreso educativo, consumo problemático de sustancias psicoactivas, padecimiento de trastornos de la salud, entre otros). Si bien ninguna de estas alternativas es perfecta, en los últimos años se han logrado avances metodológicos que aseguran que las medidas obtenidas se acercan cada vez más a las verdaderas habilidades subyacentes.

La Encuesta CAF 2015 hace una contribución a la medición de habilidades en la población joven y adulta (15 a 55 años de edad) en América Latina. Esta encuesta se realizó en 10 ciudades de 10 países de la región¹, cubriendo un total de 10.000 hogares e incluyó módulos específicos para medir los tres tipos de habilidades. Las medidas cognitivas incluyen un *test* de “inteligencia” (Matrices Progresivas de Raven), un *test* de habilidades verbales (Test Breve de Conceptualización Verbal-TBCV), y un índice de habilidades numéricas (medidas a través de un *test* y tres preguntas de cálculos matemáticos simples). Las medidas de habilidades socioemocionales incluyen el modelo de los cinco grandes factores (*Big Five*), escalas de determinación (*Grit*, que mide la capacidad y motivación de perseverar para alcanzar objetivos de largo plazo) y autoeficacia y una prueba de tolerancia al riesgo (a partir de un ejercicio de elección de loterías ficticias). Por último, las medidas de habilidades físicas incluyen estados y hábitos de salud física y mental.

1. Las ciudades relevadas son: Buenos Aires, La Paz, Sao Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

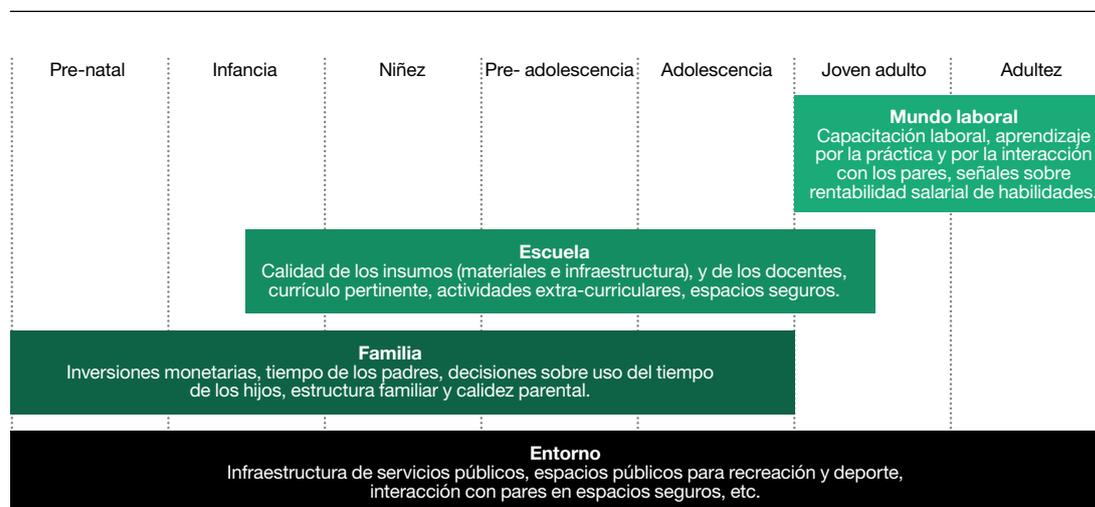
¿Cómo se forman las habilidades?

Las personas no nacen con un conjunto predeterminado e inmodificable de habilidades. Aun cuando la genética puede jugar un papel inicial importante, la evidencia que demuestra que las habilidades se acumulan a lo largo de toda la vida es cada vez más abundante. Esta misma evidencia señala también que algunas etapas de la vida son más importantes que otras. Los momentos más cruciales comienzan durante el embarazo y culminan luego de la adolescencia. En esa primera parte de la vida ocurren muchos cambios a nivel biológico y social, y es cuando se sientan las bases de todo el desarrollo posterior.

Entre los cambios biológicos más relevantes que ocurren en esta etapa se encuentra el acelerado desarrollo cerebral de los primeros años de vida, mientras que entre los sociales están la relación dentro del núcleo familiar, especialmente con los padres u otros cuidadores principales, y luego el vínculo con los docentes, los compañeros de clases, y otros niños y jóvenes con los cuales se comparten tiempo y experiencias. Por último, en caso de entrar al mundo laboral, el círculo de relaciones de las personas se amplía para incorporar a otras figuras clave, como los pares, o jefes y supervisores en el lugar de trabajo. Por la relevancia de estos dos tipos de cambios es que el RED 2016 organiza la discusión sobre el desarrollo de habilidades alrededor de las principales instituciones sociales que atraviesan la vida de las personas desde la etapa más temprana: la familia, la escuela, el mundo laboral y el entorno físico y social (Figura 1).

El RED 2016 muestra que la influencia de la familia es crucial desde la etapa prenatal hasta la adolescencia, mientras que la escuela comienza a aportar en la infancia y continúa haciéndolo hasta entrar en la adultez, cuando el mercado del trabajo cobra mayor injerencia. Pero el mundo laboral no es solo relevante para los adultos sino que también envía señales a los más jóvenes sobre cuáles habilidades se asocian al éxito laboral, de manera que a través de la familia y del sistema educativo puedan producirse las inversiones que den una mejor formación previa a la inmersión laboral. Además, el entorno físico y social está siempre presente en la vida de las personas, fundamentalmente afectando la medida en que desde los otros ámbitos de formación se invierte para formar las distintas aristas del capital humano.

Figura 1. Etapas de la vida y cuatro ámbitos de formación de habilidades



Fuente: elaboración propia.

Respecto a qué ingredientes alimentan la dinámica de acumulación de habilidades, a las inversiones canalizadas por los distintos ámbitos de formación y a la influencia del entorno el RED 2016 suma otros dos muy importantes: las condiciones iniciales (factores de salud y genéticos) y el stock de habilidades acumuladas hasta cada momento de la vida, sobre el que se apoyará la construcción de capacidades nuevas o más complejas.

Un último aspecto importante detrás de la acumulación de habilidades es la complementariedad entre las dimensiones cognitiva, socioemocional y física: cada una necesita de y a la vez ayuda a las otras. Un ejemplo puede clarificar esta idea que hace alusión al desarrollo integral por bloques, o *building blocks*. Luego de que el sentido del oído se desarrolla (en los primeros meses de vida) el niño es capaz de distinguir primero sonidos y luego palabras y frases, siempre y cuando alguien se ocupe de comunicarse con él a través de mensajes simples y cariñosos, canciones, lecturas, o juegos de rimas. La sensación de confianza y seguridad al entender que un adulto lo acompaña y lo protege le permite al niño experimentar, por ejemplo, con sonidos y con movimientos corporales. De manera similar, el niño también puede empezar a desarrollar su motricidad fina y gruesa valiéndose de la experimentación supervisada, lo cual ayudará a tareas tan básicas como lograr empuñar un lápiz, que luego usará para escribir. Al comprender y utilizar el lenguaje, el niño podrá luego usar esa herramienta para comunicar a sus cuidadores su insatisfacción ante una determinada situación, quienes con una respuesta adecuada a sus pedidos y transmitiendo la importancia de contemplar ciertas pautas de conducta en la relación con otros, estarán a su vez contribuyendo a la construcción de confianza en sí mismo y en los demás. Estos aspectos del desarrollo socioemocional pueden contribuir a la capacidad de aprendizaje del niño, por estimular una mayor autorregulación y ejercicio de la atención, que aportan tanto al conjunto de herramientas útiles para el estudio como para la interacción armoniosa con otras personas fuera del círculo familiar (como compañeros de clase o maestros). Todo este proceso sería imposible sin un desarrollo físico apropiado, que permita a las áreas del cerebro y del resto del cuerpo que intervienen en la adquisición del lenguaje operar coordinadamente con la dimensión cognitiva y socioemocional del infante, que de a poco se irá constituyendo en un niño empático e independiente, para luego convertirse en un adulto responsable, creativo, respetuoso, que toma decisiones planeadas y construye una secuencia de acciones para llevar a cabo sus propósitos. En un adulto estas capacidades servirán en el trabajo y en la vida en general, determinando gran parte del éxito que pueda alcanzar en distintas esferas de su bienestar.

¿Por qué importan tanto las habilidades?

La evidencia reciente sugiere una fuerte relación causal entre las habilidades acumuladas por la población y el crecimiento económico de los países. Por ejemplo, se ha demostrado que un aumento de un desvío estándar en las notas obtenidas por los estudiantes en pruebas tipo PISA –como *proxy* del stock de habilidades cognitivas de la población– implica dos puntos porcentuales adicionales de crecimiento de largo plazo en el PIB de un país.

Más allá de la relación entre habilidades y PIB existen otras formas en las que las habilidades se vinculan con el desarrollo económico. Por ejemplo, países con un mayor stock de habilidades cognitivas producen más innovaciones y son más productivos. Por otro lado, en los países con mayor desigualdad en la distribución de habilidades es natural esperar más inequidad en la distribución de ingresos.

Dejando de lado el análisis a nivel países y pasando al plano individual, los datos señalan una fuerte asociación de las habilidades con el desempeño de las personas en el mundo laboral y en otras dimensiones de la vida en general. Por ejemplo, los datos recogidos por la Encuesta CAF 2015 demuestran que ciertas habilidades importan más que otras para determinados aspectos del trabajo y la vida. Es una habilidad socioemocional (*Grit*) la que está más correlacionada con la participación laboral y con la probabilidad de estar empleado. En cambio, es una habilidad cognitiva (habilidades numéricas) la que presenta una mayor correlación con los ingresos laborales y con la calidad del empleo (formalidad laboral). Por su parte, las habilidades físicas se correlacionan positivamente con todos los resultados laborales. En cuanto a aspectos no laborales, se encuentra por ejemplo que las habilidades socioemocionales (*Grit* y Cinco Grandes) se asocian fuertemente con la salud física. En cambio, una habilidad cognitiva (habilidades numéricas) es la que se correlaciona más fuertemente con resultados educativos y con la participación ciudadana. Por último, las habilidades físicas son las que mayor correlación tienen con la satisfacción con la propia vida reportada por los encuestados.

Un mensaje adicional que se obtiene de la Encuesta CAF 2015 es que las tres dimensiones de habilidades se encuentran fuertemente correlacionadas entre sí: personas con mayores niveles de habilidades cognitivas tienen una mayor probabilidad de mostrar además buenas habilidades socioemocionales y físicas, y viceversa. Esta evidencia apoya la idea de que en el proceso de acumulación de habilidades las tres aristas del desarrollo individual son cruciales, complementándose unas con otras.

¿Cuántas habilidades hay en la población de América Latina?

La región todavía muestra rezagos en la formación de su capital humano. Por ejemplo, cuenta con menos años de educación promedio en su población adulta (solo 8,7 años, versus 11,3 de los países ricos) y un peor desempeño en pruebas estandarizadas que las regiones más desarrolladas, pues de acuerdo a resultados en PISA solo 1 de cada 3 estudiantes latinoamericanos alcanza niveles mínimos (de alfabetismo funcional) en matemática, mientras esa fracción es 4 de cada 5 en países de la OCDE. En materia de desarrollo físico e indicadores generales de salud, la región ha hecho importantes progresos en los últimos 50 años, como en esperanza de vida y mortalidad infantil que están hoy en niveles muy cercanos a los de países de ingreso alto. Pero aún en este campo queda mucho por mejorar. Existe una alta incidencia de problemas de salud en las poblaciones más vulnerables, como sucede con la desnutrición crónica, que actualmente afecta a uno de cada 10 niños latinoamericanos (aunque desproporcionadamente más a los que viven en hogares pobres) e implica un pésimo comienzo en el camino de formación de habilidades.

La dimensión de habilidades en la cual resulta más difícil entender la situación relativa de América Latina es la socioemocional. A diferencia de las medidas cognitivas o de desarrollo físico, no existen todavía iniciativas internacionales que generen mediciones de habilidades socioemocionales para un número grande de países de la región y de otras regiones a la vez. El RED 2016 aporta evidencia novedosa en este sentido a partir de un ejercicio de descomposición del rendimiento de los alumnos en las pruebas PISA 2012, que permite comparar a América Latina con regiones más desarrolladas. Este ejercicio considera que el decaimiento en el desempeño a lo largo de la prueba captura la falta de motivación, perseverancia, o capacidad de concentración de los estudiantes, que son factores que se asocian a su desarrollo socioemocional. En todos los países de América Latina el decaimiento en el desempeño es mucho mayor que en los países de mayores ingresos. Mientras los estudiantes latinoamericanos se

equivocan en la primera pregunta un 25% más que sus pares en países de alto desempeño en PISA (como Finlandia, Singapur o Japón), se equivocan un 50% más al finalizar la prueba.

Pero el rezago en el desarrollo de habilidades es quizá más patente comparando al interior de cada país que entre países. De manera similar a lo que sucede con el ingreso, en América Latina las habilidades están muy desigualmente distribuidas. Distintas medidas, entre ellas las recogidas en la Encuesta CAF 2015, dan cuenta de las grandes diferencias en el nivel de habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas entre personas de distintos estratos socioeconómicos.

Las habilidades requeridas en el mercado laboral

La mayoría de los trabajos exige una gama amplia de habilidades. Sin embargo, la importancia relativa de cada tipo de habilidad varía mucho entre ocupaciones. ¿Cuáles habilidades requieren los empleos en América Latina? El RED muestra, a partir de la Encuesta CAF 2015, que los requerimientos de habilidades cognitivas complejas y habilidades socioemocionales interpersonales varían de manera notoria entre ocupaciones, aunque ambas dimensiones de habilidades son complementarias entre sí. Es decir, estos dos tipos de habilidades son demandadas en el mercado laboral de manera conjunta. Además, la Encuesta CAF 2015 muestra que en las principales ciudades de América Latina 3 de cada 4 empleos (74%) requieren bajos niveles de habilidades cognitivas complejas. Solo un 18% de los empleos necesitan altos niveles de ambas habilidades, y son estos los que pagan mayores salarios. Los requerimientos de habilidades también varían de manera sustancial entre el mercado laboral formal e informal: mientras 1 de cada 3 empleos (32%) en el sector formal requiere altos niveles de habilidades cognitivas complejas, solo 1 de cada 6 (17%) las requiere en el sector informal.

¿Qué habilidades se demandarán en el futuro?

La estructura ocupacional de un país –por lo tanto, los requerimientos de habilidades asociados– puede cambiar con el tiempo. Uno de los grandes interrogantes acerca del futuro del empleo es si el acelerado progreso tecnológico y la consecuente posibilidad de automatización de tareas harán que las computadoras y los robots reemplacen a los trabajadores. Estudios recientes sostienen que este progreso tecnológico no necesariamente reducirá la cantidad de empleos, pero sí afectará el tipo de ocupaciones que se irán generando y, por ende, las habilidades requeridas. Por ejemplo, la llamada “hipótesis de automatización” plantea que aquellas ocupaciones con un gran contenido de actividades rutinarias desaparecerán, y las ocupaciones que ganarán importancia serán las que demanden habilidades para tareas no rutinarias. La evidencia para las últimas dos décadas en países desarrollados es consistente con este fenómeno.

Un proceso muy relacionado al de automatización, y también observado en las últimas dos décadas en regiones desarrolladas, es el de “polarización” de las ocupaciones. La hipótesis es que el cambio en la estructura ocupacional impulsado por el progreso tecnológico genera un aumento simultáneo de la proporción de ocupados en empleos de altas habilidades y altos salarios y también en empleos de bajas habilidades y bajos salarios, al tiempo que se reduce el peso relativo de las ocupaciones con salarios y habilidades intermedios, más asociadas a tareas rutinarias. A partir de un ejercicio empírico realizado con encuestas de hogares de la región, se encontró que el proceso de polarización no parece estar presente hasta hoy en América Latina, o no es tan marcado como en los países desarrollados. Esto no

quita que la región no vaya a avanzar hacia una mayor automatización (y su consecuente polarización) en el futuro cercano, pues podría seguir la incorporación de tecnologías que ya viene ocurriendo en regiones más ricas. De todas maneras, un punto relevante a destacar es que las ocupaciones menos rutinarias suelen contener altos requerimientos de habilidades socioemocionales –como la capacidad de entablar relaciones interpersonales efectivas– y también de ciertas habilidades cognitivas que, como la creatividad, no son propias de las máquinas. En este sentido, si la región quiere estar preparada para un futuro tecnológico desafiante debe apostar a la formación tanto de buenas habilidades cognitivas como socioemocionales, sin por supuesto descuidar los aspectos asociados a la salud física.

Las habilidades en un continente joven: oportunidades y desafíos

América Latina cuenta con una población relativamente joven. La proporción de personas menores a 16 y mayores a 64 años (ambos grupos calificados como “dependientes”) en relación con la población en edad de trabajar se encuentra todavía declinando en la mayoría de los países. Este fenómeno demográfico, denominado “bono demográfico”, se extenderá durante algunos años más en la región. Una población joven y con bajas tasas de dependencia crea oportunidades de desarrollo sustanciales. Para aprovechar al máximo este período favorable resulta de suma importancia tener a una población de jóvenes bien educada, dotada de un abanico de habilidades que otorgue versatilidad para adaptarse a entornos cambiantes, como el que impone en los mercados laborales el progreso tecnológico.

Sin embargo, existen ciertos obstáculos a saltar para alcanzar la meta de formar mejor a nuestros jóvenes. Por ejemplo, fenómenos como el abandono escolar, el embarazo adolescente, y los jóvenes que no estudian ni trabajan (NiNis), al tener todavía una alta incidencia en la región, pueden convertirse en los principales retos para contar con un capital humano de calidad que permita sacar el mayor provecho posible a la oportunidad demográfica.

Como la escuela y el mundo del trabajo son dos instituciones que canalizan buena parte de las inversiones necesarias para seguir acumulando habilidades en la adolescencia y en la transición a la adultez, la desvinculación de los NiNis de estos ambientes de formación plantea grandes desafíos para el diseño de políticas públicas. Del total de jóvenes entre 16 y 25 años en América Latina, el 19% no estudia ni trabaja, cifra que viene disminuyendo lentamente en la mayoría de los países de la región (eran alrededor del 23% a comienzos de los años 90). Un aspecto notable de la dinámica del fenómeno NiNi en América Latina es el cambio en su carácter femenino. Si bien actualmente la mayoría de los jóvenes en este grupo son mujeres (67%), antes se trataba de un fenómeno con un mayor sesgo de género (hacia el año 1990 el 75% de los NiNis eran mujeres). Hay otro matiz del fenómeno NiNi que merece un análisis más profundo: en realidad, solo la mitad de los jóvenes NiNis siguen en esa condición entre un año y el siguiente. En menos de 12 meses cerca de un tercio de ellos pasa a trabajar, mientras que una fracción más pequeña (cerca al 10%) vuelve solo a estudiar, y el resto pasa a combinar las dos actividades. Cabe destacar que quienes persisten en la condición de NiNi son principalmente aquellos que no trabajan por ser inactivos (y no por estar desempleados) y se trata de un subgrupo de jóvenes que muchas veces son madres y padres, y realizan tareas en el hogar que si bien suelen tener un valor relevante para los presupuestos familiares (sobre todo ante la falta de alternativas de cuidado infantil). Esto puede convertirse en una trampa para la acumulación de habilidades, pues los jóvenes quedan aislados de las oportunidades de formación ofrecidas por la educación o el mundo laboral.

La deserción escolar es uno de los primeros síntomas del fenómeno NiNi. En promedio para todos los países de América Latina, el problema de la deserción comienza alrededor de los 12 años de edad, y hacia los 16 años un 25% de los jóvenes ya se encuentra fuera del sistema educativo formal. Estos promedios ocultan una fuerte desigualdad entre aquellos que pertenecen a familias de distintos niveles socioeconómicos, y también entre países. Por otra parte, la deserción escolar y el embarazo adolescente están íntimamente vinculados. Según la Encuesta CAF 2015, el 36% de las mujeres que hoy tienen entre 15 y 25 años y abandonaron la secundaria lo hicieron debido al embarazo o por haberse convertido en madres.

Luchar contra estos obstáculos implica remontarse a entender qué pasa con las personas desde muy temprano, incluso desde antes de nacer, y también analizar el rol de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral en la configuración de las capacidades de los actuales jóvenes que hacen peligrar la oportunidad que tiene toda una generación de cambiar los destinos de la región. El resto del reporte se ocupa justamente de ese análisis.

Capítulo 2

TODO EMPIEZA EN CASA: EL PAPEL DE LA FAMILIA

La familia es una de las instituciones más importantes en la formación de habilidades de las personas. En ella se toman decisiones cruciales para el capital humano desde muy temprano en la vida y hasta cuando los jóvenes transitan hacia la adultez. Estas etapas de la vida son cruciales, por los acelerados desarrollos neurobiológicos que se dan, sobre los cuales se asientan los pilares del desarrollo posterior. Las decisiones que toma la familia implican inversiones que afectan el proceso de aprendizaje de los niños, su desarrollo socioemocional y físico.

Las inversiones hechas por los padres pueden clasificarse en tres grupos. Por un lado están las inversiones monetarias, como la compra de juguetes, libros, alimentos para asegurar dietas balanceadas, actividades educativas curriculares y extracurriculares, entre otras. También están las inversiones en tiempo dedicado a la lactancia, a leer junto a sus hijos, a conversar con ellos, a jugar y practicar deportes, a ayudarlos a hacer tareas, o simplemente a compartir momentos en espacios enriquecedores. Además, los padres deciden sobre el uso del tiempo de los niños cuando no están con ellos, por ejemplo cuando eligen al cuidado de quiénes se quedan, o qué actividades productivas realizan en su ausencia. Por último, los padres invierten en un marco de reglas de convivencia en el hogar a través de la definición clara y explícita de las expectativas respecto a sus hijos, de la construcción de un ambiente de apoyo y estímulo, y de la definición de una estructura de rutinas, hábitos y responsabilidades de cada miembro del hogar.

Algunas familias se encuentran más restringidas que otras para realizar en sus hijos el nivel de inversiones que sería óptimo. En particular, las familias en condición más vulnerable sufren relativamente más la falta de recursos monetarios y de información y conocimientos sobre cuáles son las mejores estrategias de crianza de los niños. Además, estas familias suelen habitar en entornos muy poco favorables para el desarrollo de sus hijos. Todas estas razones ameritan la intervención del Estado para ayudar a las familias a invertir de una manera más efectiva en la acumulación de habilidades de los más pequeños.

Hay cinco grandes grupos de políticas públicas que ayudan en ese objetivo: 1) la oferta de infraestructura, servicios públicos, servicios de salud y protección social; 2) las políticas que reconcilian el rol de trabajador con el rol de madre/padre; 3) la provisión de información y entrenamiento para mejorar la calidad parental; 4) transferencias monetarias, subsidios y provisión de bienes y servicios complementarios al aprendizaje; 5) políticas de fomento a la demanda de servicios educativos y de cuidado de calidad.

¿Cómo medir habilidades en niños?

Existen diversas estrategias para medir el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de los niños. El Cuadro 1 ofrece una descripción sencilla de estos tres dominios de desarrollo y lista distintos indicadores tempranos asociados a cada uno.

Cuadro 2.1 Dimensiones del desarrollo temprano

Dimensión	Definición	Indicadores tempranos
Desarrollo físico	La formación física del cuerpo, incluyendo el cerebro, el sistema nervioso, los músculos, y el sistema sensorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado nutricional • Estado de salud • Desarrollo psicomotriz
Desarrollo cognitivo	1) Desempeño: Formación de las capacidades intelectuales. Comprende capacidades para el aprendizaje, el lenguaje y la resolución de problemas.	<ul style="list-style-type: none"> • Lenguaje • Habilidades de lecto-escritura • Habilidades matemáticas y resolución de problemas
	2) Funciones ejecutivas: Capacidad de controlar el comportamiento de manera voluntaria y regulación deliberada de los procesos cognitivos para lograr objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Autorregulación • Atención • Planeación • Memoria de trabajo
Desarrollo socioemocional	Procesos relacionados con el manejo de emociones y sentimientos, el manejo de las relaciones sociales y la salud mental.	<ul style="list-style-type: none"> • Conductas internalizadas Ejemplos: ansiedad, aislamiento • Conductas externalizadas Ejemplos: agresividad, problemas conductuales

Fuente: elaboración propia.

Hay un primer aspecto clave de la medición del desarrollo en niños en América Latina: la región está todavía lejos de contar con indicadores de calidad comparables entre países. Este problema afecta a los tres dominios de desarrollo. Por ejemplo, muy pocos países (tales como Chile y Colombia) cuentan con información de calidad en muestras representativas que permita construir medidas de desarrollo cognitivo y socioemocional de la primera infancia, así como monitorear la evolución de esos indicadores de manera longitudinal.

Las escasas mediciones disponibles de desarrollo cognitivo indican que existen grandes brechas por nivel socioeconómico. En particular, las brechas estimadas para una medida de lenguaje receptivo (TVIP, Test de Vocabulario en Imágenes Peabody) se abren muy temprano en la vida, pues ya están presentes a los 3 años de edad. A los 5 años estas diferencias equivaldrían a retrasos de entre 9 y 20 meses (según el país). La información disponible sobre el desarrollo socioemocional ofrece un panorama similar: el riesgo de rezago socioemocional llega a duplicarse para niños de madres con bajos niveles educativos en comparación con aquellos cuyas madres superaron el nivel secundario de educación formal. En cuanto a desnutrición crónica, que es un indicador crítico del desarrollo físico de los niños, las diferencias por nivel socioeconómico son de una magnitud aún mayor. Sin embargo, la evidencia recogida en el RED 2016 señala que algunos países de América Latina (por ejemplo, Colombia, Perú y República Dominicana) han logrado reducir en la última década la incidencia de este problema. Otras medidas de estado de salud, como la incidencia de diarrea (EDA, enfermedad diarreica aguda) o de afecciones respiratorias (IRA, infección respiratoria aguda) también presentan un importante gradiente socioeconómico, aunque menos marcado que en la desnutrición crónica. Lamentablemente, las mediciones sobre desarrollo psicomotriz y funciones ejecutivas escasean aún más, y generalmente no son representativas de la población en general.

¿Cómo impactan las inversiones de la familia en el desarrollo de habilidades?

En términos generales, las brechas en el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional que se observan entre niños de distintos niveles socioeconómicos son consistentes con la gran desigualdad en las inversiones que realizan sus familias. No solo las familias con menor nivel socioeconómico invierten menos

recursos monetarios que sus pares más ricas, sino que es probable que lo hagan de una manera menos efectiva, debido a restricciones adicionales de tiempo y de información o conocimientos necesarios para hacer rendir esas inversiones lo máximo posible. Por otro lado, a medida que los niños van creciendo, la importancia relativa de los tres tipos de inversiones (dinero, tiempo y estructura de reglas de convivencia) va cambiando, tal como se describe a continuación.

Desde antes de nacer

En primer lugar, los períodos de preconcepción y concepción son importantes por las razones biológicas, asociadas al desarrollo cerebral, y porque la forma en que los individuos se preparan para ser padres puede condicionar la cantidad y efectividad de las inversiones que harán en sus hijos. Aquí cabe destacar que en América Latina solo uno de cada dos niños nació como consecuencia de una concepción planeada. Si bien el embarazo no planeado no implica que los padres no puedan ajustar sus inversiones de manera apropiada, sí sugiere que existe una probabilidad mayor de que estas sean subóptimas.

Otro indicador asociado a la preparación para la llegada de los hijos es la tasa de embarazo adolescente, el cual está relacionado a un mayor riesgo de mortalidad infantil y a una mayor probabilidad de tener un parto prematuro. Además, según datos disponibles para Colombia, los niños de 3 a 5 años que son hijos de madres menores a veinte años presentan aproximadamente 14 meses de retraso en un indicador de desarrollo del lenguaje. Debido a que las tasas de embarazo adolescente son muy altas en América Latina (rondan el 20%, mientras que en países desarrollados no sobrepasan el 2%) y que además presentan un fuerte gradiente socioeconómico (en el quintil más pobre la tasa es de una de cada tres), este es un problema de notable importancia que además no muestra mejoras sustanciales en las últimas décadas.

Un factor adicional que puede impactar de manera notable en esta primera etapa de la vida es haber nacido en un hogar donde hay solo un adulto con potencial de generar de ingresos. En América Latina la fracción de niños del quintil más pobre que crecen en un hogar monoparental ha aumentado en el tiempo y estas tasas, que van del 20% (en Bolivia) al 40% (en República Dominicana) de los niños de 0 a 5 años de edad se encuentran por encima de las cifras observadas en países desarrollados.

Durante la gestación, las deficiencias en la salud y la nutrición de la madre tienen efectos de corto plazo en el resultado del embarazo y en la nutrición neonatal. Pero la desnutrición materna también tiene efectos de largo plazo sobre el desarrollo del capital humano de sus hijos. Un tema clave para la prevención de estas situaciones en la salud de la madre y del niño en camino son los controles prenatales. En América Latina, la condición mínima de cuatro controles prenatales durante el embarazo (recomendada por la Organización Mundial de la Salud, OMS) está bastante cerca de cumplirse en promedio, pero todavía no es satisfecha para muchas madres que residen en los hogares más pobres. Además, las madres del quintil más pobre asisten a la consulta médica más tarde (en promedio al finalizar el tercer mes), mientras que las del quintil más rico lo hacen antes (previo a terminar el segundo mes). La evidencia disponible señala que existen medidas adicionales muy útiles para complementar los controles prenatales provistos por el sistema de salud. Por ejemplo, los programas de acompañamiento familiar en los que una enfermera o persona con un perfil profesional similar visita o se contacta regularmente con la mujer gestante, y la “entrena” en los desafíos de la maternidad. Estos programas han demostrado fuertes impactos positivos sobre el desarrollo cognitivo de los niños al hacerse mayores.

Después del nacimiento

Hay muchas inversiones que las familias hacen en sus hijos a medida que ellos van creciendo: la lactancia, la construcción de hábitos alimentarios, el cuidado de la salud, la convivencia, la dedicación de tiempo en tareas de cuidado o de estimulación para el aprendizaje, entre otras.

Lactancia. La lactancia materna es una de las primeras inversiones directas para sentar las bases de la formación de habilidades. La evidencia señala que la lactancia se asocia con reducciones en la mortalidad infantil, en la incidencia de EDA e IRA y con mejoras en desarrollo cognitivo. Sin embargo, la mayoría de países de América Latina está muy lejos de alcanzar el mínimo de seis meses de lactancia exclusiva recomendado por la OMS. Este caso es uno de los pocos en los cuales pertenecer a una familia de menor nivel socioeconómico se encuentra asociado con una mayor inversión para fortalecer habilidades, contrario a lo que sucede con otras inversiones que consumen recursos monetarios. Esto tiene que ver con la baja participación laboral observada de las madres en hogares más vulnerables². Respecto a políticas para promover la lactancia, la evidencia señala que una mayor participación de asesoras de lactancia en hospitales aumentaría notablemente la probabilidad de lactancia materna exclusiva. Sin embargo, para que esta actividad alcance su duración mínima recomendada se requieren políticas que concilien de mejor manera la vida laboral con el tiempo necesario para continuar con la lactancia.

Hábitos alimentarios. Una buena alimentación, variada y nutritiva, es fundamental en el desarrollo integral de los niños. En promedio, en América Latina solo uno de cada cuatro niños recibe una dieta balanceada, porcentaje que decae a solo uno de cada diez niños en los hogares del quintil más pobre. Además, dado que el estado de salud interviene en la correcta asimilación de los aportes nutritivos, y que los niños en hogares más pobres sufren de peor estado de salud general, la contribución efectiva de esa alimentación se reduce aún más para ellos. Por otro lado, la evidencia sugiere que los hábitos alimentarios inadecuados no son un fenómeno exclusivamente vinculado a la pobreza, por la alta proporción de niños que no recibe una dieta balanceada aun en hogares de altos ingresos. En este sentido, el desconocimiento general acerca de la importancia de una nutrición apropiada para el desarrollo de los niños parece estar jugando un papel importante.

Cuidado de la salud. El cuidado de la salud basado en la construcción de hábitos preventivos es crucial para comenzar por un sendero de desarrollo físico óptimo. Esto no solo aporta a una mayor calidad de vida de manera directa, sino también de manera indirecta al facilitar el desarrollo de las dimensiones cognitiva y socioemocional en niños y jóvenes. Una práctica preventiva que ha alcanzado un amplio alcance en América Latina es la vacunación. Sin embargo, todavía hay un amplio margen de mejora en el uso de otros servicios médicos preventivos. Por ejemplo, en Colombia uno de cada cuatro niños en zonas urbanas no asiste a un chequeo médico anual, mientras que en zonas rurales esa cifra asciende a uno de cada dos. Existe además una variedad de otras prácticas saludables en el hogar que distan de ser aplicadas de manera universal, como las prácticas protectoras de la higiene (lavado de manos y la buena higiene bucal), los ambientes libres de tabaco, prácticas de ejercicio físico en el hogar y fuera de él, y el respeto a las horas de sueño. Sin embargo cabe destacar que algunas prácticas saludables de las familias se ven muy restringidas cuando no se cuenta con la infraestructura social adecuada, como el acceso a saneamiento o la disponibilidad de espacios públicos seguros para desarrollar actividad física, entre otros.

2. En América Latina, la participación laboral femenina de las mujeres (de 25 a 54 años) con educación superior completa es cercana al 90%, mientras que solo es del 55% para mujeres con secundario incompleto.

Convivencia saludable en el hogar. Situaciones de abuso físico, sexual o emocional, el descuido o abandono, el maltrato de un padre a otro, los actos violentos o amenazas en el hogar y la comunidad, o las enfermedades mentales pueden generar altos niveles de ansiedad y estrés en los niños (y en los padres o cuidadores) que a la vez provocan efectos negativos sobre el desarrollo de su cerebro, su aprendizaje, su salud mental y física, y, más en general, sobre su desarrollo emocional y social con consecuencias que continúan en la adultez. En este sentido, los datos para América Latina muestran que el uso de castigos físicos y verbales sigue siendo prevalente en la región, y con pocas diferencias por estratos socioeconómicos. También son muy altas las cifras de violencia doméstica, ejercida principalmente contra las mujeres. Esta evidencia abre espacio para intervenciones que promueven estilos de paternidad más cálidos y asertivos, sobre las cuales la evidencia muestra resultados promisorios, como también para aquellas destinadas a prevenir la violencia general en el seno del hogar.

Tiempo con los hijos. Distintos trabajos muestran la importancia del tiempo dedicado por los padres a sus hijos. En particular, el tiempo compartido que aporta al desarrollo de los niños es el “tiempo de calidad”, en el que se realizan rutinas y actividades productivas asociadas con el aprendizaje (como conversar, leer, cantar, pasar tiempo juntos en ambientes enriquecedores, jugar con bloques o rompecabezas, entre otras). De hecho, ciertos trabajos señalan que para desarrollar habilidades cognitivas y socioemocionales el aporte relativo del tiempo de calidad entre padres e hijos menores llega a ser más importante que las inversiones monetarias. Los datos reflejados en el RED 2016 muestran que las madres pasan considerablemente más tiempo que los padres en actividades para promover el aprendizaje de sus hijos, y que es más probable que realicen este tipo de actividades tanto padres como madres con mayor nivel educativo. Además, las diferencias en el tiempo de calidad pasado en conjunto con los hijos menores a 5 años se asocian con diferencias en su desarrollo socioemocional, psicomotor y cognitivo (por ejemplo, en lenguaje receptivo), pues los niños con cuidadores más activos en cuanto al tiempo dedicado a actividades estructuradas/productivas muestran mejores indicadores en los tres dominios.

Cuando los hijos se hacen mayores el acompañamiento de los padres continúa siendo importante, por ejemplo sirviendo de monitores, guías y modelos de rol para que los niños y jóvenes vayan construyendo independencia en un entorno que se percibe como seguro. En este caso, la evidencia para la región señala que la fracción de niños en primaria (en 3er. y 6to. grado) que nunca son apoyados por sus padres en las tareas escolares es bastante alta (alrededor del 5% en alumnos de 3er. grado y del 10% en alumnos de 6to. grado), y que esta fracción se incrementa notablemente (hasta dos de cada tres estudiantes) para alumnos en secundaria. Respecto al acompañamiento o guía de los padres a sus hijos adolescentes, el reporte muestra datos comparables para dos países de la región: alrededor de la mitad de los padres no conversa con sus hijos acerca de su comportamiento en la escuela o de su desempeño académico para el caso de México, y esa fracción es un tanto menor para el caso de Chile (alcanza a uno de cada tres estudiantes).

La posibilidad de invertir tiempo en los hijos puede verse afectada por las responsabilidades laborales de los padres. Este reporte muestra evidencia que señala que las madres ocupadas reducen su tiempo de ocio o en actividades menos productivas con los hijos para recuperar el tiempo de calidad que les dedican, de manera que llegan a igualar ese tipo de tiempo con el que dedican las madres no ocupadas. Sin embargo, esta estrategia parece ser más efectiva en las madres trabajadoras con mayor nivel educativo, mientras que las trabajadoras menos educadas parecen sufrir de limitaciones adicionales (por ejemplo, por desconocimiento de las estrategias de crianza más efectivas o por el padecimiento de trastornos de estrés o ansiedad) que les impiden ejecutar esta compensación de manera exitosa. Por lo tanto, las políticas públicas que pretenden promover un uso más productivo del tiempo de los

padres con sus hijos deben contemplar seriamente la conciliación de la vida laboral y la familiar en las realidades de los distintos tipos de hogares, máxime teniendo en cuenta la alta incidencia de hogares monoparentales en la región.

Hogares como ambientes de aprendizaje. Las inversiones en tiempo de los padres serán más productivas cuantos más recursos complementarios tengan. Estos recursos son: 1) insumos para leer, aprender o jugar, instrumentos que promuevan el desarrollo psicomotriz; 2) conocimientos sobre cuáles son las actividades que fomentan el desarrollo y contar con el tiempo para realizarlas frecuentemente en el hogar; 3) espacios propicios para el aprendizaje (entorno físico seguro, ordenado y tranquilo, la posibilidad de acceder a experiencias diversas, como por ejemplo las culturales, y la calidad global del entorno familiar). Los datos disponibles para algunos países de América Latina muestran que apenas en la mitad de los hogares con niños menores a cinco años hay al menos tres libros infantiles, y esa cifra decrece mucho para hogares cuya madre tiene un nivel educativo bajo. El panorama es distinto para el caso de juguetes en el hogar: más del 90% de los niños menores a 5 años cuentan con juguetes, independientemente del nivel socioeconómico de la familia. Respecto al conocimiento sobre prácticas de crianza, la evidencia resumida en el RED 2016 deja también algunos datos preocupantes. Por ejemplo, datos para Colombia muestran un amplio desconocimiento (en el 40% de las madres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica) sobre cuáles son los hitos del desarrollo de los niños, cuáles son las mejores prácticas parentales y de cuidado de la salud de sus hijos. Por otro lado, el 40% de los padres de niños menores de 6 años en condición de vulnerabilidad no valoran apropiadamente las inversiones que pueden hacer en el desarrollo de sus hijos, pues por ejemplo piensan que los niños se desarrollarán independientemente del esfuerzo que la familia haga. Además, con frecuencia los padres reportan que no vale la pena hablarles a los bebés que todavía no se comunican verbalmente porque “son demasiado pequeños para entender”.

¿Cómo puede ayudar el Estado a las inversiones de las familias?

Los hogares pueden invertir de manera efectiva en los niños si el Estado garantiza la disponibilidad de cinco grandes grupos de bienes y servicios públicos que son complementarios a las inversiones familiares. Estos bienes y servicios públicos cobran mayor relevancia para familias que enfrentan mayores restricciones para invertir tiempo y dinero, o para emplear ciertos conocimientos que hacen a la calidad parental. Es decir, la intervención pública puede ser más efectiva si cuenta con una adecuada focalización en las familias que más la necesitan.

Infraestructura, servicios públicos, salud y protección social. La presencia de bienes y servicios públicos de calidad es crucial para las familias. Por ejemplo, alcanzar un buen estado nutricional y de salud requiere que los hogares tengan acceso a buenas condiciones de saneamiento, acceso al sistema de salud, y acceso a espacios de recreación y deporte. Gran parte de las mejoras en mortalidad de las últimas cinco décadas, o de la caída en las tasas de desnutrición crónica en las últimas tres décadas, se deben justamente a inversiones de los Estados en provisión de infraestructura pública –en particular, de agua potable–, programas de vacunación y desparasitación masivos.

Reconciliar el rol de trabajador con el rol de madre/padre. Estas políticas facilitan que tanto madres como padres puedan invertir tiempo en sus hijos sin afectar sus ingresos, por tener que abandonar oportunidades laborales a cambio de responsabilidades familiares. Las políticas de familia, si están bien

diseñadas, además de favorecer la inversión de tiempo también promueven la inclusión y bienestar de los padres en el mercado laboral, especialmente de las mujeres. Las licencias de maternidad y paternidad son elementos centrales de estas políticas, y son vitales para acomodar las demandas de crianza en una etapa tan crucial como los primeros meses/años de vida. En América Latina existe una gran homogeneidad en cuanto a la extensión de las licencias por maternidad, que rondan las 12 semanas en el 60% de los casos, y las 14 a 16 semanas en el 20% de los países³. Hay también países con duraciones más generosas, como Chile, Cuba y Venezuela, con 18 semanas. Paraguay es el país que ofrece la menor duración (9 semanas) y además acompaña con la menor tasa de remuneración sobre el salario durante ese período (50% de la remuneración). Los países que cuentan con licencias por paternidad ofrecen períodos extremadamente cortos, que en general van desde dos a ocho días. Estas políticas de licencias, tanto para madres como para padres, son bastante menos generosas que las ofrecidas en muchos países desarrollados, donde en la mayoría de los casos la duración supera las 18 semanas, y hay muchos países con licencias mucho más largas (como Finlandia, Francia o Hungría, que ofrecen hasta 144 semanas, aproximadamente, de licencias remuneradas). Una característica deseable de las licencias de familia es la equidad de género (paridad para padres y madres), pues así puede reducirse la penalización que el mercado laboral aplica a las mujeres que no pueden trasladar el beneficio de la licencia al padre del niño. Sin embargo, la posibilidad de compartir licencias entre padre y madre no es la regla sino la excepción en los países de América Latina.

Información, conocimiento y cambios de percepción de los padres. La evidencia reseñada muestra que muchos padres desconocen la importancia de la niñez y la juventud en la acumulación de habilidades, o les falta información sobre qué insumos de la familia ayudan más a ese desarrollo. Los programas para padres orientados a remediar esta restricción de conocimientos e información incluyen el involucramiento directo de los padres en los programas de educación de sus hijos, y/o la entrega de información sobre los beneficios de una educación de calidad y sobre el abanico de inversiones que las familias pueden realizar para dársela a sus hijos. Este entrenamiento puede implementarse por medio de visitas al hogar o a través de instancias especiales, como las denominadas “escuelas de padres”, que pueden funcionar en centros de salud o de educación públicos. La evidencia reciente señala que los programas más efectivos son aquellos que combinan los nuevos conocimientos con su puesta en práctica, y con estrategias que formen capacidades parentales de una manera permanente, en comparación con aquellas intervenciones que simplemente entregan por única vez a los padres información sobre mejores prácticas de crianza.

Transferencias, subsidios y provisión de bienes y servicios para el aprendizaje. Este grupo de políticas trata de remediar parcialmente las restricciones financieras que enfrentan las familias. Los programas de este tipo que son más frecuentes en la región son las transferencias condicionadas de ingreso. La evidencia sobre los impactos de estos programas muestra efectos positivos sobre asistencia escolar, graduación y matrícula, y también señala que reducen la deserción futura, pero no revierten la que ya tomó lugar. Algunos estudios encuentran efectos positivos sobre el desarrollo cognitivo y el estado de salud de los hijos de los beneficiarios. Otro tipo de transferencias importantes para algunos países son los programas de *vouchers* para la educación privada, que aumentan las opciones de oferta educativa para los hogares con restricciones financieras. En Colombia y Chile los resultados obtenidos son mixtos. Mientras que en Colombia parecen haber impactado positivamente sobre los puntajes en pruebas estandarizadas, en la probabilidad de graduación de la secundaria y en la probabilidad futura de conseguir un empleo formal y de tener mayores salarios, en Chile las evaluaciones no reflejan efectos

3. La información sobre las políticas de familia reportadas en el RED 2016 refiere a lo que se observó hasta 2015. En el año 2016 unos pocos países analizaron y/o reglaron reformas que en general apuntan a una mejor compatibilidad entre trabajo y familia.

positivos robustos, mientras que sí encuentran un aumento de la segregación escolar inducida por los *vouchers*. El Estado también puede remediar la restricción financiera entregando directamente a las familias bienes y servicios que promuevan el desarrollo de sus hijos. Se han encontrado efectos positivos de entregar suplementos de micronutrientes (o fortificación de alimentos) sobre indicadores de salud, y también de la entrega de libros con una capacitación complementaria al cuidador primario en el hogar.

Fomento a la demanda por servicios de promoción del desarrollo de niños y jóvenes. El Estado también puede promover la demanda de servicios (públicos o privados) que aumenten el capital humano de niños y jóvenes, dotando a las familias con insumos complementarios a estos servicios. Por ejemplo, para alentar la asistencia escolar, el Estado puede proveer alimentación escolar, transporte, uniformes y libros, servicios de salud in situ, etc. Estos bienes adicionales disminuyen el costo de oportunidad de la escolaridad y, por lo tanto, los hacen más atractivos para las familias. En este tipo de programas las interacciones entre familia, escuela y Estado son claves e idealmente deben diseñarse para lograr complementariedades en lugar de sustituciones.

Capítulo 3

VAMOS A LA ESCUELA: EL APORTE DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

En las últimas dos décadas la educación básica en América Latina ha cambiado, en particular por la ampliación de su cobertura hacia sectores vulnerables históricamente excluidos. Pero esta mayor cobertura ha venido generalmente acompañada de bajos niveles de calidad en la educación provista, lo cual se evidencia en los déficits de habilidades cognitivas medidas por pruebas de desempeño académico tomadas a estudiantes de la región. Sin embargo, la calidad de la educación debe pensarse de manera más general, para entender también cómo se vincula con las dimensiones socioemocional y física. En cuanto a esto último es difícil saber lo que está haciendo la escuela en la región, especialmente por la escasez de mediciones específicas a este tema. Por otro lado, quedan en América Latina grandes desafíos asociados al alto nivel de abandono escolar y a la pertinencia de la educación provista para enfrentar las demandas laborales del futuro.

Estos desafíos siguen allí en gran medida debido a graves obstáculos que enfrentan los sistemas educativos. Por un lado, al llegar a la escuela muchos alumnos cuentan con un limitado bagaje de habilidades derivado de inversiones familiares insuficientes y de entornos adversos. Por otro lado, la cantidad y calidad de los recursos con los que cuentan las escuelas (tanto monetarios y materiales como de talento docente) obstaculizan el potencial del sistema educativo. Si bien en la última década casi todos los países en América Latina han aumentado el gasto público educativo, un factor común en todos ellos es la presencia de problemas organizacionales y de incentivos que no permiten aprovechar al máximo los recursos invertidos.

El RED 2016 repasa este diagnóstico aportando cifras comparables entre países, y a la vez analiza un amplio espectro de herramientas de política que pueden contribuir para que la escuela forme más habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas en los niños y jóvenes de América Latina. Estas herramientas se clasifican en políticas de insumos, de incentivos y sistémicas.

Cómo está hoy y en qué ha cambiado la escuela en América Latina

Cobertura en los tres niveles educativos básicos

La educación primaria alcanza hoy una cobertura casi universal, se han hecho importantes avances de cobertura en secundaria, y se amplió la fracción de niños que asisten a instituciones de educación preescolar. Un aspecto a destacar es que esta mayor cobertura se logró reduciendo brechas de acceso por quintiles de ingreso y por zonas (urbanas y rurales).

Para los países con datos disponibles, la cobertura bruta en los dos niveles extremos, preescolar y secundaria (entre los 4 y los 5, y entre los 12 y los 18 años de edad, respectivamente), ronda el 80%. Sin embargo, en ambos casos hay fuertes diferencias de cobertura por nivel socioeconómico. En el caso de la educación preescolar la falta de una cobertura completa se asocia, en parte, a que en algunos países la educación formal a los 4 años de edad no es obligatoria. Pero para el nivel secundario la cobertura incompleta se debe a la deserción escolar, pues la obligatoriedad de este nivel está normada en prácti-

camente todos los países de la región. Alrededor de los 14 o 15 años de edad las tasas de matriculación bruta caen de manera sostenida en la gran mayoría de países, y a partir de entonces aproximadamente solo el 70% de los jóvenes en edad escolar está matriculado en una institución educativa. Este proceso de deserción culmina con una tasa de graduación de la escuela secundaria que, en promedio, apenas sobrepasa el 50% en la región.

Estos promedios esconden las grandes diferencias que existen entre países y también al interior de cada uno de ellos, y que son reflejadas en detalle en el RED 2016. Al comparar entre países, los problemas de cobertura en preescolar y en secundaria se exacerban en los casos de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Al interior de los países, la cobertura promedio tanto en el nivel inicial como en secundaria es alrededor de 20 puntos porcentuales superior en zonas urbanas, y en muchos países estas diferencias con las zonas rurales se amplían muchísimo más. Teniendo en cuenta el nivel socioeconómico, en un mismo país las diferencias de cobertura por quintiles de ingreso del hogar siguen siendo muy grandes, sobre todo en preescolar y en secundaria.

El problema de la calidad

De acuerdo a los resultados de las pruebas PISA 2012 (para estudiantes de 15 años de edad), los 8 países de América Latina que participaron en el estudio se encuentran en los últimos puestos dentro del subconjunto de los 65 países participantes, en su gran mayoría desarrollados. América Latina obtiene en estas pruebas un promedio de 100 puntos menos que los países de la OCDE, lo cual puede equipararse al aprendizaje acumulado en dos años de educación secundaria. Además de mostrar un rendimiento bajo, en las últimas cuatro rondas de este estudio los países de la región no muestran mejoras sustanciales en el desempeño de sus estudiantes. También de acuerdo a PISA puede estimarse la fracción de estudiantes que no llegan a niveles mínimos de “alfabetismo funcional”. Este nivel recoge las capacidades cognitivas necesarias para funcionar en una sociedad moderna, que en las pruebas se identifica con el nivel 2. En el caso de matemática, la fracción que no alcanza estos estándares sobrepasa la mitad de los estudiantes en todos los países de América Latina (y promedia el 67% en los 8 países), mientras solo llega al 20% en el promedio de países de la OCDE. A la vez, la fracción de estudiantes con muy alto rendimiento (nivel 5 o más) es prácticamente inexistente en los países de América Latina que tomaron la prueba, mientras que ronda el 13% de los jóvenes en los países de la OCDE. Estas comparaciones se agravan al considerar que en el caso de América Latina muchos alumnos de 15 años están fuera del sistema educativo, y sus habilidades cognitivas son notablemente inferiores a las de quienes todavía están dentro del sistema a esa edad.

En el caso de la educación primaria, las pruebas TERCE ofrecen un panorama similar. De hecho, los países latinoamericanos con mejor desempeño en PISA (Chile, México, Uruguay y Costa Rica) son también los que muestran un mejor desempeño en estas pruebas de alcance regional.

Con respecto a la calidad en el nivel preescolar, la información comparable es más escasa. Sin embargo, una serie de estudios recientes realizados sobre los casos de Bolivia, Ecuador y Perú proveen información valiosa. En ellos se construyeron medidas de calidad comparables entre centros educativos en cuanto a sus condiciones estructurales, de los profesionales y de los procesos, y muestran que los centros de educación infantil en estos países se encuentran muy por debajo de los estándares mínimos requeridos. Estas falencias parecen especialmente graves en aquellas dimensiones de la calidad del servicio que ayudan más al desarrollo cognitivo y del lenguaje, y menos en aquellas que son más importantes para el desarrollo socioemocional de los niños.

El reto del abandono escolar

La deserción escolar es muy preocupante en América Latina. Comienza tan temprano como a los 11 años en algunos países (Guatemala) y se refuerza entre los 13 y los 15 años en la mayoría de los demás. Hacia los 17 años de edad la tasa de matriculación bruta apenas ronda el 50% para países como Honduras, El Salvador y Nicaragua, donde además se evidencian grandes brechas de abandono por nivel socioeconómico. Mientras que para los países de América del Sur los jóvenes del quintil más rico tienen tasas de matriculación 30% más altas que sus pares del quintil más pobre (con la notable excepción de Chile, donde la brecha es de apenas 10%), en esos países de Centroamérica las brechas son aún mayores. Por ejemplo, en el caso de Honduras el 70% y el 20% de los jóvenes de 17 años de edad en el quintil más rico y en el más pobre, respectivamente, están asistiendo a la escuela.

De acuerdo a la Encuesta CAF 2015, las razones más importantes del abandono escolar han cambiado en el tiempo, tanto para varones como para mujeres. Las razones económicas eran las más importantes para las mujeres que desertaron hace más de 10 años, pero para las que abandonaron más recientemente la principal causa tiene que ver con el embarazo adolescente. Para el caso de los varones los motivos más importantes siguen siendo los económicos, pero ha aumentado la importancia de sentirse mal o maltratado en la escuela. Según la Encuesta CAF, más del 70% de quienes desean retomar su educación luego de abandonarla sustentan ese deseo en la importancia para el mercado laboral de contar con una titulación. Esto evidencia también el papel que juega la falta de información a la hora de tomar la decisión de abandonar la escuela.

El gasto público en educación

Todos los países de la región, con la única excepción de Panamá, han aumentado el gasto público en educación en la última década, llegando a un 4,7% del PIB en promedio. Esta cifra es mayor en los países de la OCDE alcanza el 5,6%. Sin embargo estas diferencias entre América Latina y la OCDE se agrandan mucho más al considerar que la población de nuestra región es más joven que la de los países más desarrollados. Esto se debe a que, a igual fracción del PIB destinada a educación, una región con más población joven deberá distribuir ese gasto entre más estudiantes, reduciendo de esta manera el gasto público destinado a cada uno de ellos. Luego de considerar este ajuste, América Latina gasta en promedio 15% del PIB per cápita en cada estudiante, tanto en primaria como en secundaria, mientras que los países de la OCDE gastan 22% y 25%, respectivamente. Además, la evidencia sugiere que seguir aumentando el gasto en educación en América Latina sería necesario para lograr mayores niveles de calidad educativa, siempre y cuando ese gasto adicional se asigne de manera eficiente.

Los docentes

Investigaciones recientes demuestran que, ante el nuevo contexto de mayor cobertura y acceso a la educación de niños y jóvenes que provienen de hogares más vulnerables, el papel del docente es sumamente importante. Esto coincide con la visión de la mayoría de los padres (el 51%) quienes, de acuerdo a datos de la Encuesta CAF 2015, reportan que la calidad docente es el factor primordial en la calidad educativa que reciben sus hijos.

En América Latina los docentes están generalmente mal remunerados, sujetos a pobres sistemas de incentivos y de promoción, y tienen reducidas posibilidades de perfeccionamiento. Estas características de la carrera docente podrían ser las causas que explican quiénes deciden ser docentes:

la mayoría de ellos tienen bajas expectativas profesionales, provienen de hogares con menor nivel socioeconómico respecto a personas que siguen estudios superiores y tienen en promedio menores habilidades que ellos. Si bien varios países de la región han avanzado hacia reformas que intentan descomprimir la distribución de remuneraciones (promoviendo posibilidades de carrera) y atarlas a resultados de desempeño, todavía queda mucho espacio para lograr una mayor jerarquización de la tarea docente que redunde en un mejor desempeño y en una mayor contribución al aprendizaje de los niños y jóvenes dentro de la escuela.

¿Cómo contribuye la escuela a la formación de habilidades?

La escuela tiene potencial para transformar no solo las habilidades cognitivas, sino también las socioemocionales y físicas de sus alumnos. Sin embargo, cabe destacar que existe mucha más evidencia del aporte de la escuela a la dimensión cognitiva que la disponible acerca de su contribución a las dimensiones socioemocional y física.

El RED 2016 realiza un ejercicio para cuantificar el papel de distintos insumos que aportan al rendimiento académico de los estudiantes, medido por las notas en pruebas estandarizadas. Se trabajó con cuatro grandes grupos de insumos: los que provienen del entorno escolar, los que se asocian a las características de la familia del alumno, a sus características como individuo (por ejemplo, las demográficas), y al nivel de habilidades previo a las pruebas. El análisis se realizó para todos los países de América Latina que participaron en pruebas internacionales que miden desempeño académico en primaria (TERCE) y en secundaria (PISA). Si bien se trata de una descomposición de aportes de cada insumo que es imperfecta, algunos resultados ayudan a profundizar la discusión sobre la importancia de la escuela en formar habilidades cognitivas. Los resultados evidencian la gran importancia del desarrollo cognitivo previo: 24% de los resultados en las notas de primaria (en la prueba TERCE) se explicarían por la acumulación de habilidades anteriores (repitencia y haber asistido a educación preescolar, mientras esa fracción crece al 38% para el caso del rendimiento académico en secundaria (en PISA). Además, los aportes de la familia parecen jugar el mayor papel: el 42% de las notas en primaria se explican por este factor, mientras que esa fracción cae al 38% para el caso de secundaria. La variabilidad en las notas también se explica en una magnitud más pequeña por las características demográficas de los alumnos (medidas de esfuerzo individual, edad y género): 8% en el caso de primaria y 15% en el caso de secundaria. El resto de la variabilidad en las notas corresponde al aporte de los insumos escolares, el cual resulta más importante en primaria (explican el 26% de las notas) que en secundaria (explican el 10%). Cabe destacar que entre los factores asociados a la escuela sobresalen los aportes de la calidad docente y de las horas de estudio, tanto en la casa como en la institución educativa.

De este análisis de descomposición vuelve a surgir la importancia de la acumulación previa de habilidades, y también la injerencia de otros ámbitos de formación distintos de la escuela en la formación de habilidades. Por eso, resulta muchas veces injusto atribuir a las instituciones educativas la responsabilidad exclusiva de los pobres resultados académicos obtenidos.

En cuanto al desarrollo físico, las escuelas pueden contribuir a través de al menos tres canales: educación física y deportiva, un currículo exclusivamente diseñado para informar sobre el cuidado de la salud, y los programas de alimentación escolar. Con la actividad física y el deporte en las escuelas la intención suele ser doble: fortalecer la dimensión física y también aspectos socioemocionales del desarrollo de

los niños y jóvenes. Por ejemplo, muchos programas deportivos intentan promover la disciplina y la interacción armoniosa y productiva entre compañeros.

Si bien la evidencia empírica es todavía escasa, el consenso señala que las escuelas tienen un gran potencial para moldear habilidades socioemocionales. La evidencia más robusta proviene de intervenciones de escala pequeña y de muy alta calidad en centros de primera infancia (como el caso de *Perry Preschool Program* en Estados Unidos). Este tipo de programas “piloto” (*demonstration programs*) ha logrado importantes cambios positivos de largo plazo en el nivel de habilidades socioemocionales de los niños participantes. Pero las instituciones educativas también pueden seguir contribuyendo a la formación socioemocional cuando los niños se hacen mayores. Por ejemplo, en la edad correspondiente a la educación primaria se van consolidando aspectos de la conducta relacionados al control emocional, el locus de control interno, y la denominada “teoría de la mente”. En la adolescencia se abre nuevamente una ventana de oportunidad para modificar el autocontrol, los impulsos y la toma de decisiones planeadas. En esta ventana, la institución educativa puede ayudar a consolidar un conjunto de habilidades socioemocionales que propendan a la autoconfianza y a la capacidad de resolver conflictos, que dotarán al individuo de varias herramientas con las cuales negociar, gestar una identidad estable, tomar decisiones bajo presión y, en términos más generales, construir resiliencia.

Además, es crucial destacar que la capacidad de la escuela para afectar cualquier dimensión de habilidades depende de cómo se complementa con la familia. Esto es importante porque los hogares pueden responder a los esfuerzos de la escuela de forma sustitutiva en algunos casos y complementaria en otros. Existe evidencia rigurosa que muestra que programas escolares que aumentan insumos fácilmente adquiribles por el hogar, por ejemplo la provisión de libros de texto, no mejoran los resultados generales en pruebas académicas debido en parte a que los hogares disminuyen la inversión en este tipo de insumos. Por otro lado, los esfuerzos que la escuela hace para formar hábitos de cuidado de la salud podrían ser amplificados si la familia también contribuye en la misma dirección.

¿Cuál es la evidencia sobre políticas que funcionan para mejorar el aporte de la escuela?

En las últimas décadas la evidencia rigurosa sobre políticas y programas educativos que inciden en la producción de habilidades ha crecido en forma considerable. La mayoría de estos estudios evalúa el impacto causal de diversas intervenciones sobre resultados en pruebas estandarizadas, como *proxy* de habilidades cognitivas, mientras que la evidencia sobre desarrollo socioemocional y físico es mucho más escasa. En el RED 2016 las intervenciones analizadas son de tres tipos: 1) de insumos; 2) de incentivos; 3) intervenciones o políticas sistémicas.

Insumos

Construcción de escuelas. Gran parte de la evidencia disponible se refiere a la construcción de centros de educación preescolar, que es el tipo de oferta de infraestructura que más ha crecido en la región. Por ejemplo, Argentina y Uruguay ampliaron la oferta educativa en este nivel inicial mediante la construcción masiva de nuevos centros (para niños de 4 y 5 años) durante los ‘90, y años después se han medido los impactos generados. Los resultados a mediano y largo plazo son positivos en ambos países, tanto sobre los puntajes en exámenes, como en menor probabilidad de deserción y en otras

medidas de desarrollo cognitivo y socioemocional. Hay que reconocer que la construcción de nueva infraestructura escolar tiene altos costos. Además, los efectos positivos solo se materializan si esa nueva infraestructura se acompaña con una dotación de otros recursos que sean de calidad, en particular los recursos humanos (docentes y directores). Si estas condiciones se satisfacen, hay altas posibilidades de que construir nuevas escuelas redunde en beneficios que superan los costos. Sin embargo, se necesita más evidencia rigurosa para expandir estas conclusiones obtenidas desde unos pocos estudios hacia diferentes contextos y niveles educativos en la región.

Aumentos en la duración de la jornada escolar. Actualmente varios países están convirtiendo las medias jornadas en jornadas dobles o completas, o simplemente están expandiendo la instrucción a más horas (jornada extendida). En teoría, un mayor tiempo en la escuela puede conducir a un mayor aprendizaje y adquisición de habilidades debido a la mayor exposición a materiales y docentes. De igual forma, mayor tiempo transcurrido en un ambiente seguro y estimulante, como idealmente son las escuelas, debería implicar una mejor formación de habilidades socioemocionales (sobre todo para jóvenes con ambientes alternativos de relativa menor calidad). La evidencia en América Latina sobre el impacto de estas iniciativas en el logro académico de estudiantes es positiva pero con resultados de tamaño pequeño. La relación costo-efectividad de este tipo de políticas se ve jaqueada no solo por los débiles impactos obtenidos, sino también por los altos costos de su implementación. Sin embargo, es necesario incorporar a esta conclusión los otros beneficios posibles de pasar más horas en la escuela (reducción en tasas de criminalidad, de embarazo adolescente, y otros efectos que teóricamente pueden existir pero sobre los que no hay evidencia sistemática todavía). Lamentablemente este tipo de medidas más comprensivas sobre costos y beneficios no se encuentran disponibles para la región. Una forma alternativa de aumentar la cantidad de horas efectivas de exposición al aprendizaje es mejorar las prácticas de manejo de clase, que de acuerdo a un estudio reciente son deficitarias en la región y llevan a perder, en promedio, aproximadamente uno de cada cinco días de instrucción en las escuelas de América Latina.

Programas de horas extra y otras actividades extracurriculares (deporte y música). Ciertos programas extracurriculares ofrecen jornadas extendidas a alumnos específicos, con la intención de adecuar la pedagogía y los contenidos a grupos con distintos niveles de desempeño. Por ejemplo, algunos programas dan tiempo extra a estudiantes que están rezagados o que tienen problemas concretos con parte del currículo. También existen actividades extracurriculares orientadas a promover capacidades musicales y deportivas, que terminan impactando un espectro más amplio de habilidades. La evidencia alrededor del mundo sobre este tipo de actividades extracurriculares muestra resultados positivos, tanto en términos de desarrollo cognitivo como socioemocional. Para el caso de América Latina los programas extracurriculares en música y deporte (aunque no siempre provistos dentro del sistema escolar) están expandiéndose y para varios de ellos comienza a haber mediciones de impacto de alta calidad. Por ejemplo, una evaluación reciente hecha en Perú muestra resultados muy positivos del programa de música “Sinfonía por el Perú”. Por otro lado, CAF está llevando adelante mediciones rigurosas de impacto en habilidades de varios programas de fútbol para la inclusión social en distintos países de la región.

Alimentación escolar. Los programas de alimentación pueden tener efectos positivos en el corto plazo al reducir situaciones de hambre y desnutrición aguda de algunos alumnos, que se asocian con una baja capacidad de concentración, un bajo rendimiento escolar y un alto ausentismo evidenciando una vez más el impacto de la salud en el desarrollo cognitivo. Además, estos programas pueden incentivar a los hogares de bajos recursos para enviar a sus hijos a la escuela. Casi todos los países de la región cuentan con programas de alimentación escolar. Sin embargo, las evaluaciones rigurosas son pocas. En general, cuando este tipo de programas se implementan en contextos con desventajas socioeconómicas, generan impactos positivos sobre la asistencia escolar si las tasas de matrícula o de asistencia

son muy bajas. Por otro lado, los impactos encontrados sobre resultados en pruebas estandarizadas son pequeños o nulos. Estos programas no son tan costosos como los anteriores, pero sus costos son recurrentes y los mecanismos de focalización no son tan sencillos, razón por la cual muchas veces se opta por universalizarlos. Sin embargo, vale remarcar que se trata de programas que al ser combinados con otros insumos pueden ser cruciales para lograr buenos resultados educativos, especialmente para estudiantes provenientes de hogares de bajos ingresos.

Más insumos no tecnológicos. La evidencia construida con base en programas específicos en países pobres de Asia y África indica que más insumos no tecnológicos puestos en las escuelas no cambian las habilidades cognitivas. Las explicaciones detrás de estos resultados señalan que los incentivos en el sistema educativo para incorporar eficazmente los nuevos insumos al proceso de aprendizaje son muy débiles, y que los hogares responden de forma sustitutiva a este tipo de recursos provistos en la escuela.

Más insumos tecnológicos. Muchos países de la región están invirtiendo en computadoras, acceso a internet y desarrollos de software específico para ser incorporados a la educación básica. Se trata de innovaciones que apuntan generalmente a reforzar las habilidades cognitivas de los alumnos. Estas tecnologías pueden ser insumos complementarios o sustitutos de otros recursos (en particular, docentes) en el proceso educativo, y en esas características reside la posibilidad de su incorporación exitosa a las aulas.

La evidencia empírica señala resultados mixtos de este tipo de intervenciones, con impactos en general modestos o nulos, y hasta en algunos casos negativos. Las razones de esto apuntan a la falta de una adopción efectiva por parte de los docentes y a que las evaluaciones de impacto realizadas abarcan horizontes de tiempo cortos, donde quizá todavía se estén capturando los costos de transición de un sistema pedagógico a otro, más que los beneficios potenciales de la innovación. Por lo tanto, evaluaciones de más largo plazo permitirían disipar dudas sobre su efectividad. Los impactos más prometedores provienen de intervenciones tecnológicas enfocadas en cierto tipo de estudiantes –por ejemplo, en aquellos que necesitan más atención en determinada materia–, y también de aquellas donde el componente tecnológico incorpora programas pedagógicos adecuados a los diferentes niveles de habilidades previas de los alumnos (o que se van auto-adequando, de acuerdo la tecnología en cuestión vaya detectando el nivel del estudiante). También podrían mejorarse los resultados cuando los docentes son entrenados de manera tal que entiendan, valoren y usen las nuevas tecnologías en el ambiente escolar. Por otro lado, estas intervenciones tienen la ventaja de tener costos relativamente bajos, con un potencial de escalamiento muy grande.

Incentivos

Docentes. La evidencia reciente es cada vez más contundente en señalar que los buenos docentes hacen la diferencia. Las trayectorias de vida, educativas y laborales que se desprenden de haber tenido buenos o malos maestros en la escuela son muy distintas, tal como resulta de estudios que recogen impactos de largo plazo en países desarrollados (Estados Unidos) o más de corto plazo para el caso de un país de la región (Ecuador). La evidencia allí recogida sugiere que cada año adicional con un buen maestro implica aumentos cercanos a 0,1 desvíos estándar en el puntaje de pruebas estandarizadas, un impacto que si es acumulado durante muchos años de buenos maestros se torna muy grande. También se han encontrado impactos en términos de mayores salarios futuros y menor participación en hechos delictivos. Estos estudios señalan además que los buenos docentes son capaces de promover el aprendizaje de todos los estudiantes, sean aventajados o no.

Las claves para tener buenos docentes son varias, e incluyen reclutar buenos candidatos, estimular su esfuerzo, retenerlos en la carrera docente y reentrenarlos de manera efectiva en caso de ser necesario. Para atraer a los mejores hacia la docencia la evidencia destaca la necesidad de jerarquizar la profesión, mejorando tanto el esquema de remuneraciones y promociones (uniéndolos en la medida de lo posible al desempeño), como también la calidad y exigencia de la formación que otorga la titulación docente. Para estimular el esfuerzo puede ser útil no solo unir las remuneraciones salariales y no salariales a indicadores de resultados del docente, sino también fortalecer las posibilidades de soporte y de monitoreo que ayuden a corregir desvíos del comportamiento para conducirlo hacia el desempeño deseado (reducir ausentismo, mejorar prácticas pedagógicas y de acompañamiento al alumno dentro del aula). En cuanto a reentrenamiento, hay evidencia muy reciente (en Brasil) que apunta a las importantes ganancias de ofrecer capacitación en técnicas de manejo del aula. Esta capacitación enfatiza la implementación de tácticas para la administración del tiempo efectivo de enseñanza y para la creación de ambientes propicios para el aprendizaje, minimizando por ejemplo las fuentes de conductas distractoras para los alumnos.

Un problema adicional de las políticas de docentes en América Latina es el de la asignación de maestros entre escuelas o entre aulas, pues en la mayoría de los sistemas educativos de la región esta asignación obedece a razones de antigüedad y no a la idea de ubicar buenos docentes donde más se los necesita. Para mitigar los efectos de este problema, la evidencia indica la efectividad de ciertos incentivos (por ejemplo, monetarios) para inducir a algunos maestros a elegir escuelas donde se precisa de las características con que ellos cuentan (habilidades específicas en cierta parte del currículo, o especialización para tratar con población estudiantil en condición de riesgo social).

Hay que tener en cuenta que las políticas que implican cambios en los incentivos que rigen la carrera docente, si bien muestran resultados promisorios y no están entre las intervenciones educativas más costosas, suelen ser resistidas por algunos grupos de la comunidad educativa. Por otro lado, el diseño y la implementación efectiva de los programas de incentivo docente necesitan atender a cuestiones como cuán grande tiene que ser el incentivo, quién mide el desempeño y cómo lo hace, qué parte de este es atribuible a un mayor esfuerzo docente y cuál a otros determinantes, entre otros factores. También es posible que el cambio hacia incentivos basados en los resultados de evaluaciones a alumnos genere otras distorsiones en el sistema, como el sesgo a “enseñar para la prueba” o minimizar la importancia de las partes del currículo en las que no se basa el incentivo. Por otro lado, antes de pensar en sistemas de incentivos se debe resolver el tema de la información necesaria para implementarlos, por ejemplo aquella provista por pruebas estandarizadas, de manera que esta información permita seguir a los estudiantes en el tiempo, y que vincule a los estudiantes con maestros específicos (datos emparejados alumno-docente). Una vez solventados estos desafíos, la mayoría de los diseños de intervenciones de incentivos (por ejemplo, un programa que promete bonos a instituciones/maestros), parecen costo-efectivos.

Políticas sistémicas

Programas de primera infancia. La evidencia más contundente sobre los efectos positivos de la educación temprana se concentra en programas de alta calidad, escala pequeña y focalizados en poblaciones vulnerables. Esta evidencia, que proviene principalmente de intervenciones en Estados Unidos, demuestra efectos positivos sobre las habilidades cognitivas en el corto plazo (aproximadas por pruebas de coeficiente intelectual y por puntajes en exámenes) pero que luego se desvanecen, mientras que parecen impactar positivamente en las habilidades socioemocionales de una manera sostenida en el tiempo. Además, sería justamente el mayor desarrollo socioemocional alcanzado el principal responsable de muchos buenos resultados observados en la adultez de quienes cuando niños fueron atendidos

por estos programas. En particular, se observan mayor graduación del bachillerato, mejor desempeño en el mercado laboral, y una disminución en embarazo adolescente y en la participación en hechos delictivos. Contrario a lo observado en estas intervenciones pequeñas y de alta calidad, los programas de gran escala suelen implicar pérdidas sustanciales en la calidad de los profesionales a cargo, y también en la capacidad de hacer un seguimiento o monitoreo cercano de su tarea con los niños. Este factor es de gran relevancia para el caso de América Latina, donde la profesionalización de los cuidadores es todavía un tema por resolver. Por otro lado, dado que los impactos positivos se observan generalmente sobre poblaciones de niños vulnerables, esta misma evidencia indica que no solo importa la calidad en términos absolutos de los servicios a la primera infancia, sino también en términos relativos al cuidado que obtendría el niño en ausencia del programa (por ejemplo, en su casa, o con un sistema de cuidado extra-escolar fuera del hogar). Este aspecto se conecta con la importancia de una focalización adecuada al momento de plantear estrategias de expansión de la cobertura en servicios educativos para la primera infancia, y pone alertas sobre la necesidad o no de la obligatoriedad de la educación temprana (que excede a la universalización).

Modelos flexibles. Estos sistemas intentan cambiar en forma integral el funcionamiento de una determinada escuela. Modifican desde el ambiente escolar (asociado, por ejemplo, a aspectos de disciplina, horarios, etc.) hasta el manejo administrativo. Este es el caso de las escuelas *charter* en Estados Unidos y de Escuela Nueva o Modelos de Educación Flexible en Colombia. Este modelo enfatiza la educación activa del estudiante, con un profesor como facilitador del proceso, y el trabajo en grupo. La idea es adaptar la educación a las necesidades de la región o del contexto. La evidencia rigurosa sobre estos modelos flexibles es todavía muy escasa en América Latina (con la excepción de un reciente proyecto en Uruguay), aunque hay evidencia sugestiva sobre su buen funcionamiento, en particular respecto de mejoras en las habilidades socioemocionales de los estudiantes, lo cual apalanca su rendimiento académico. Sin embargo, sería necesario investigar más para llegar a conclusiones más contundentes sobre la viabilidad y efectividad de estos modelos en diferentes contextos.

Capítulo 4

NUNCA ES TARDE: APRENDIZAJE EN EL TRABAJO

El mercado de trabajo cumple al menos tres roles esenciales para el buen funcionamiento de una economía: asigna el acervo de talentos entre las distintas ocupaciones, orienta la acumulación de capital humano en etapas previas de la vida, y es, en sí mismo, una fuente potencial de acumulación de habilidades. Este último rol es el foco principal del Capítulo 4.

Para tener éxito en el mundo del trabajo es necesario contar con un conjunto de habilidades que van más allá del nivel educativo, los conocimientos técnicos o las destrezas manuales necesarias para desempeñar una tarea. Ese conjunto incluye otra vez tanto habilidades cognitivas como socioemocionales y físicas. Si bien es cierto que algunas de estas habilidades están relativamente fijas al momento de la entrada al mercado laboral, con la llegada de la adultez se abre una etapa importante para la adquisición, mejoramiento o refuerzo de destrezas y conocimientos técnicos que se fundamentan en las habilidades cognitivas y socioemocionales adquiridas previamente. Asimismo, en esta etapa de la vida se pueden seguir reforzando también algunas habilidades socioemocionales, como el autocontrol, la iniciativa, la confianza, el trabajo en equipo, entre otras. Pero, ¿cuáles características del mundo del trabajo propician o limitan el proceso de acumulación de habilidades en la adultez?

Canales y determinantes de la acumulación de habilidades en el trabajo

¿Cómo se acumulan habilidades en el mundo laboral?

El mercado de trabajo permite que los individuos acumulen habilidades por tres canales. El más obvio, aunque no necesariamente el más importante, es la participación en programas de capacitación para el trabajo, que bien pueden ser financiados por la empresa, por el trabajador, e incluso por el Estado. Adicionalmente, los trabajadores pueden aprender por el hecho de estar involucrados en ciertas actividades o tareas, es decir, pueden “aprender haciendo”. Un tercer canal, muy relacionado con el segundo, es la interacción con los compañeros de trabajo o los supervisores en el ambiente laboral, la cual también ofrece una oportunidad de aprendizaje.

¿Cómo cambian las habilidades de las personas en el trabajo, y cuál es la importancia relativa de los distintos canales de acumulación? Los datos de la Encuesta CAF 2015 indican que la mayor parte de los trabajadores de la región tiene una percepción positiva respecto de cómo han evolucionado sus habilidades desde que están en su ocupación actual. En el caso de las habilidades interpersonales (asociadas a aspectos socioemocionales), el 81% cree que han mejorado, el 17% considera que se han mantenido inalteradas y solamente el 2% cree que han empeorado. En cuanto a las habilidades técnicas, esos porcentajes son 79%, 19% y 2%, respectivamente.

Además, esta percepción favorable sobre la evolución de las habilidades en el trabajo se asocia positivamente con los tres canales de acumulación de habilidades estudiados. La proporción de trabajadores que considera que sus habilidades han mejorado es mayor entre aquellos que han participado

en actividades de formación durante el último año, entre quienes manifiestan una mayor intensidad de aprendizaje mediante la práctica, y entre quienes reportan una mayor frecuencia de aprendizaje de los colegas y supervisores.

En cuanto a la contribución relativa de cada uno de estos canales de acumulación, un ejercicio de descomposición sugiere que gran parte de la variación de habilidades explicada por los tres canales se asocia al aprendizaje mediante la práctica (el 47% de la variación de las habilidades interpersonales y el 57% de la evolución de las habilidades técnicas); le sigue en importancia el aprendizaje de pares (40% y 31%, respectivamente) y, por último, la participación en actividades de formación y entrenamiento (13% y 12%, respectivamente). En otras palabras, casi el 90% de la contribución de la variación en las habilidades reportada por los trabajadores se asocia al aprendizaje “informal” en el trabajo.

Los determinantes: qué características del individuo, del empleo y del emparejamiento individuo-empleo favorecen la acumulación de habilidades

Tres grupos de factores afectan el funcionamiento de los tres canales de acumulación de habilidades. Primero, las características del trabajador. Las personas difieren en su capacidad acumulada al llegar a un determinado empleo y en su disposición para aprender. La educación y otros componentes del capital humano, las preferencias, el nivel de riqueza, la edad, el género, y la historia laboral (en particular, el primer empleo) de los trabajadores podrían incidir en cómo operan cada uno de los canales que permiten acumular habilidades. Segundo, las características del empleo, entendido como una cierta ocupación en una determinada empresa. Cada ocupación conlleva distintas tareas que pueden requerir mayor o menor entrenamiento y también favorecer una mayor o menor acumulación de destrezas, conocimientos y experiencia. Por el lado de las empresas, algunas tienen una mayor inclinación hacia la formación de sus trabajadores u ofrecen un entorno más propicio para el aprendizaje de los pares y/o por la práctica. Tercero, la calidad del emparejamiento que refleja el grado de concordancia entre las habilidades del trabajador y los requerimientos de la ocupación. Un buen emparejamiento puede facilitar la acumulación de habilidades porque, por ejemplo, una persona que trabaja en un puesto para el cual es idónea tendrá mayor motivación para perfeccionarse, ya sea de manera informal o desestructurada (por la práctica o la interacción con los compañeros de tareas) o con entrenamiento formal.

Pero, ¿cuáles son exactamente esas características del trabajador, el empleo y el emparejamiento que favorecen los procesos de acumulación de habilidades? Un ejercicio empírico realizado con datos de la Encuesta CAF 2015 muestra que el nivel de educación del trabajador determina no solo la participación en programas de entrenamiento, sino también el aprendizaje por los otros dos canales. Esto señala una clara complementariedad entre los mecanismos formales de adquisición previa de habilidades (sistema educativo) y el ámbito de trabajo como espacio para la formación de nuevas capacidades. En cuanto a la edad, los más jóvenes son quienes se benefician más del aprendizaje de los pares. Las actitudes, preferencias y demás rasgos socioemocionales y de personalidad también influyen en la dinámica de acumulación de habilidades. Cabe destacar que estos rasgos se van desarrollando a lo largo de toda la vida de las personas, lo que destaca nuevamente la necesidad de contar con bases sólidas para aprovechar el contexto de formación que ofrece el mundo laboral.

En cuanto a las características del empleo, se observa que los trabajadores de empresas grandes reciben más formación y reportan mayor frecuencia de aprendizaje de pares y por la práctica. La condición de formalidad del puesto también se asocia con una mayor participación de cursos de formación. En consecuencia, favorecer la creación de empleos formales se convierte, de manera indirecta, en un

importante instrumento para el desarrollo de habilidades en la etapa laboral. Otras características del empleo también son importantes para este objetivo. El tipo de tareas (por ejemplo, si demandan ciertas actividades intelectuales o interpersonales, o implican interactuar con distintas formas de tecnología) y la forma en que se organiza el trabajo (por ejemplo, en equipo) importan para formar o reforzar habilidades.

En cuanto a la calidad del emparejamiento, los trabajadores subcalificados para las tareas que realizan son más propensos a tomar cursos que aquellos que creen tener las calificaciones correctas para su cargo, algo que no debería sorprender. Por su parte, los trabajadores sobrecalificados parecen aprender menos de la práctica. Finalmente, quienes están en ocupaciones que requieren habilidades muy alejadas de las que tienen aprovechan menos los canales de aprendizaje informal. Desde este punto de vista, el mercado que ofrezca buenas posibilidades de emparejamiento será más propicio para el desarrollo de habilidades en el trabajo. Lamentablemente este no parece ser el caso en los países de la región. Según la Encuesta CAF 2015, más del 40% de los asalariados en 10 de las principales ciudades de América Latina manifiesta estar en una ocupación para la cual sus habilidades son muy altas, muy bajas, o muy diferentes a las requeridas. Es decir, solo cerca del 60% de los trabajadores parecen estar bien emparejados y, por lo tanto, serían quienes se encuentran en mejor situación para aprovechar su potencial de aprendizaje en el trabajo.

La importancia del primer empleo para mejorar las habilidades y los costos de no tener un empleo formal

Las características de la primera entrada al mundo laboral pueden tener consecuencias sobre los resultados laborales posteriores, incluyendo la posibilidad de acumular habilidades. Asimismo, los períodos de desempleo, empleo informal o autoempleo pueden afectar tanto el acervo de habilidades de los trabajadores como condicionar la dinámica de acumulación posterior.

Primer empleo y acumulación de habilidades

Los datos de la Encuesta de Transición de la Escuela al Trabajo (Perú) ponen de manifiesto las dificultades que enfrentan muchos jóvenes cuando entran en el mundo del trabajo. La transición de la escuela al trabajo lleva tiempo y puede incluir períodos de desempleo o inactividad. Cuando se consigue un empleo, es muy probable que se trate de un puesto en relación de dependencia (asalariado) sin contrato o con un contrato informal, o que sea un trabajo por cuenta propia. Por ejemplo, en Perú solo el 62% de los jóvenes consigue un empleo inmediatamente después de finalizar o abandonar sus estudios y de estos, solo el 17% logra un empleo con un contrato escrito. Esta transición es aún más difícil entre los jóvenes con menor nivel educativo.

¿Cómo se asocian estas características del primer empleo con la calidad del empleo actual (medida en términos de su potencial de acumulación de habilidades)? Un ejercicio empírico muestra que haber tenido un contrato escrito en el primer empleo se asocia con una mayor probabilidad de tener un contrato escrito en la actualidad y de recibir capacitaciones (en comparación con alguien que comenzó con un contrato verbal o sin contrato). Favorecer una inserción laboral de calidad entre los jóvenes resulta crucial para la dinámica posterior de acumulación de habilidades. Por otro lado, evidencia experimental proveniente de una evaluación de impacto realizada por CAF de un programa de pasantías rentadas en

empresas formales⁴ muestra que un primer empleo formal aumenta en gran medida (un 40%) la probabilidad de obtener un empleo formal durante el año siguiente a concluir la pasantía.

Salida del empleo formal y acumulación de habilidades

La trayectoria laboral de las personas suele estar marcada por períodos de desempleo o informalidad, los cuales pueden tener consecuencias para la acumulación de habilidades. La informalidad, particularmente, es muy prevalente en la región y alcanza a cerca del 45% de los trabajadores asalariados. Además, una gran fracción de trabajadores se desempeña como autoempleado (cerca del 30% de la población ocupada)⁵. Sumando estos dos tipos de ocupaciones se obtiene que más de la mitad de las personas ocupadas en América Latina trabajan en el sector informal⁶.

El efecto del paso por el desempleo o la informalidad puede ser directo o indirecto. El efecto directo se explica por las posibilidades de entrenamiento formal y de aprendizaje que permiten la práctica y los pares. En el caso de los desocupados, los dos últimos canales de acumulación no son posibles, por lo que solo queda la realización de cursos como forma de paliar el deterioro de habilidades⁷. En el caso de los trabajadores informales, si bien los tres canales de acumulación son posibles, su incidencia es marcadamente menor que entre trabajadores formales. Por ejemplo, según la Encuesta CAF 2015, solo el 15% de los autoempleados participan en actividades de formación para el trabajo, cifra que alcanza al 40% para los trabajadores asalariados formales. Entre los primeros también se observan menores oportunidades de aprendizaje por la práctica. Por otra parte, el efecto indirecto se refiere al mayor riesgo de malos emparejamientos futuros (con sus negativas consecuencias sobre la acumulación de habilidades) como consecuencia del paso por la informalidad o el desempleo.

De este análisis se desprende la necesidad de fomentar la creación de empleos de calidad (especialmente para los jóvenes que entran al mundo laboral), de programas que ataquen las fricciones de búsqueda y que reduzcan la duración del desempleo, así como de programas de capacitación que favorezcan la formación de habilidades (o frenen su deterioro) tanto para trabajadores desempleados como para empleados en trabajos precarios y poco retadores.

Cuando el Estado ayuda: intervenciones que propician la acumulación de habilidades en el trabajo

Los mercados de trabajo están sujetos a fallas y distorsiones que afectan la eficiencia con la que operan los canales de aprendizaje. Ejemplos de estos problemas son los relacionados a la información que manejan demandantes y oferentes de trabajo, las imperfecciones en los mercados financieros, o las fallas

4. Programa Primer Paso (PPP), administrado por el Gobierno de la Provincia de Córdoba (Argentina).

5. El 55% de la población activa en América Latina se desempeña como asalariada, es decir, en relación de dependencia remunerada. El restante 45% se compone de empleadores (4%), autoempleados (29%), desempleados (6%), y trabajadores no remunerados (6%).

6. Estas cifras son mucho mayores en países como Honduras, Guatemala, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, Bolivia y Colombia.

7. Según la Encuesta CAF 2015, 20% de los desocupados de la región reportan haber realizado algún curso de entrenamiento laboral durante el último año.

de coordinación. Diversas políticas públicas pueden atenuar los efectos de estos problemas y de esa forma favorecer la acumulación de habilidades.

Cuatro grandes grupos de políticas públicas que facilitan la acumulación de habilidades en el trabajo

Una primera categoría de políticas comprende los programas de entrenamiento y capacitación laboral, que buscan explícitamente reforzar o actualizar las habilidades de los trabajadores. Entre estos programas se encuentran los de capacitación laboral formal (provistos o no por instituciones públicas, que pueden ser locales o nacionales) y también los de pasantías, generalmente centrados en la población joven y que buscan facilitar el acceso al primer empleo. Además de los cursos de formación provistos por el Estado, también existen subsidios o incentivos fiscales para reducir los costos percibidos del entrenamiento y motivar a las propias empresas a prestar este tipo de servicios a sus empleados, más allá de la figura de las pasantías.

Existen otras tres categorías de políticas que, si bien no siempre tienen como objetivo explícito la formación de habilidades, al intentar promover mejores emparejamientos o mayor calidad del empleo favorecen de manera indirecta la activación de los canales de aprendizaje en el trabajo.

Un primer grupo de políticas busca favorecer el empleo en el sector privado mediante programas de inserción laboral (pasantías o colocación temporal en empresas), subsidios al empleo privado e incentivos para el emprendimiento de calidad⁸.

Un segundo grupo de políticas abarca el empleo público temporal y algunas otras iniciativas de apoyo al ingreso. Estas pueden favorecer la calidad de los emparejamientos futuros, pues permiten que los trabajadores puedan esperar más tiempo hasta encontrar un empleo adecuado a su perfil de habilidades, a la vez que frenan el deterioro de habilidades que ocurre durante el desempleo.

Un último grupo de políticas son las de asistencia en la búsqueda de trabajo y otros servicios de empleo, como la certificación de habilidades, el asesoramiento vocacional y la provisión de información y los servicios más generales de intermediación laboral. Estas iniciativas reconocen las imperfecciones informativas y de coordinación en los mercados laborales y apuntan a estrechar la conexión que debe existir entre políticas laborales, productivas y de formación de capacidades.

¿Funcionan las intervenciones públicas?

La evidencia sobre la efectividad de las intervenciones para desarrollar y fortalecer habilidades de la fuerza laboral muestra resultados muy variados, y no es tan abundante como sería necesario para guiar mejores políticas públicas en contextos disímiles. Las evaluaciones disponibles se centran en los impactos sobre variables que, si bien pueden estar relacionadas a las habilidades, no son medidas directas de estas: probabilidad de conseguir empleo, salarios, condición de formalidad y otras características de las ocupaciones. Por esto es difícil extraer conclusiones sobre sus efectos directos en la acumulación de destrezas y saberes útiles en el mundo laboral.

8. Ciertos incentivos al emprendimiento no siempre culminarán en la creación de empresas formales, sino que se dirigen a proveer condiciones de subsistencia económica para poblaciones muy desventajadas. En esos casos, es probable que las políticas pro-emprendimiento no redunden en mejores condiciones para el aprendizaje en el trabajo, pero sí cumplan con ese otro objetivo.

En general, las evaluaciones de programas de entrenamiento o capacitación laboral arrojan resultados positivos aunque de tamaño pequeño, pero que parecen aumentar con el tiempo. Los programas de asistencia en la búsqueda y otros servicios laborales similares suelen tener efectos positivos solo en el corto plazo, mientras que los programas de empleo temporal en el sector público en general arrojan resultados nulos o negativos. Las políticas que promueven la experiencia laboral en el sector privado muestran impactos mayores y crecientes en el tiempo, aunque suelen implicar el riesgo de distorsionar las decisiones de los contratados y de los empleadores⁹.

Para el caso particular de América Latina la evidencia es aún más limitada. En general, los resultados sugieren que los programas implementados en la región tienen menores impactos en el corto plazo que en el largo plazo, arrojan mejores resultados para las mujeres que para los hombres y tienden a funcionar mejor en contextos de bajos niveles de desempleo.

9. Por ejemplo, cuando las empresas utilizan el subsidio para contratar personal que de otra manera igual hubiera sido contratado o sustituyen trabajadores no promocionados (subsidiados) por la política pública con trabajadores por los cuales reciben un incentivo fiscal o subsidio.

Capítulo 5

EL ENTORNO: ¿PROMOTOR O LIMITANTE?

Existen tres dimensiones del entorno que enmarcan el comportamiento y las interacciones de las personas y condicionan los procesos de acumulación de habilidades, ya sea para impulsarlos o limitarlos. La primera dimensión es el espacio físico y la infraestructura pública: el acceso a espacios físicos apropiados y a servicios públicos de calidad promueve la buena salud y los hábitos saludables. La segunda dimensión es la exposición a choques (*shocks*), o cambios imprevistos en las restricciones e incentivos que enfrentan los hogares a la hora de hacer inversiones para su formación de habilidades. La tercera dimensión es el entorno social, que afecta la formación de habilidades a través de la influencia de los grupos de pares.

El capítulo 5 del RED 2016 discute los mecanismos a través de los cuales las tres dimensiones del entorno condicionan los procesos de formación de habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas a lo largo del ciclo de vida, y provee evidencia empírica sobre la importancia de cada dimensión en el caso de distintos países de América Latina. La evidencia presentada pretende sentar las bases de una discusión rigurosa sobre cuáles son las estrategias de política que los gobiernos de la región pueden adoptar para impulsar las externalidades positivas del entorno sobre la formación de habilidades, y reducir la importancia de las negativas. En efecto, si bien la capacidad de los individuos para afectar su entorno es limitada y depende de características del hogar (como su situación económica), el Estado sí puede influir más activamente en algunos aspectos del entorno y de esta manera ayudar en el proceso de formación de habilidades, sobre todo en niños y jóvenes.

¿Cómo afecta el entorno la formación de habilidades para el trabajo y para la vida? En general, el entorno interactúa constantemente con los otros ámbitos de formación de habilidades, como la familia, la escuela y el mundo del trabajo, y lo hace potenciando o mitigando el efecto de las inversiones que las personas hacen a través de cada uno de ellos. Específicamente, el entorno afecta el costo de realizar actividades o de incurrir en comportamientos que fomentan o impiden el desarrollo de habilidades. De esta manera, el entorno también afecta el retorno de dichas actividades o inversiones, y por lo tanto los incentivos para realizarlas. Por ejemplo, tal como se analiza en el Capítulo 2, las inversiones en tiempo de calidad de los padres con sus hijos son muy importantes para la formación de habilidades durante la primera infancia. Por esa razón la cercanía de parques, bibliotecas y lugares para desarrollar actividades lúdicas e intelectuales facilita un mayor uso del tiempo de calidad entre padres e hijos. Es así como el entorno es complementario, en este ejemplo, a las inversiones de la familia.

Por otro lado, el entorno social puede generar sentimientos de identidad y así cambiar las preferencias de los individuos hacia actividades que son importantes para el desarrollo de habilidades. Esta es la esencia de los efectos de pares que se analizan en el reporte: para algunos individuos es muy importante el comportamiento de su grupo de referencia. Por ejemplo, un individuo puede mostrarse más proclive a practicar deportes cuando sus pares (amigos, colegas o vecinos) también hacen deportes, independientemente de los costos de acceder a un espacio físico apropiado para esas actividades.

¿Cómo actúa cada dimensión del entorno en el proceso de acumulación de habilidades?

Entorno físico. El acceso a un espacio físico adecuado fomenta (porque reduce el costo de) la realización de actividades específicas que promueven diversas destrezas y habilidades. Por ejemplo, frecuentar parques y centros deportivos facilita el desarrollo motor grueso y las habilidades físicas en general;

asistir a bibliotecas y centros culturales promueve el desarrollo de capacidades cognitivas relacionadas con el aprendizaje y la atención; e interactuar con otros individuos con los mismos intereses en parques, bibliotecas u otros espacios puede generar dinámicas de integración social y facilita la recepción de estímulos que aportan a la formación de habilidades socioemocionales.

Choques. Una fluctuación inesperada del ingreso, un desastre natural, un hecho de inseguridad o problemas de salud impactan en la economía del hogar y esto condiciona las inversiones en las habilidades de sus miembros. Por ejemplo, se reduce el tiempo disponible para pasar con los niños o los hogares se ven obligados a retirar a los niños de la escuela para que trabajen. Los hogares pobres son los más vulnerables a los choques, por su escaso acceso al crédito y a otros mecanismos de aseguramiento. Además, las familias pobres son también más vulnerables a choques no económicos. Por ejemplo, los hogares pobres urbanos suelen localizarse en asentamientos informales con mayor riesgo de deslizamiento o inundación.

Efectos de pares. Las personas definen su identidad a partir de la socialización en distintos escenarios y su comportamiento depende en buena medida de las comparaciones con aquellos que están física o socialmente cerca. La influencia de los pares es especialmente fuerte durante la adolescencia. La mayor maleabilidad del cerebro adolescente hace que las interacciones sociales y los sentimientos de identidad, confianza y aceptación social generen comportamientos (positivos o perniciosos) con consecuencias de largo plazo sobre la formación de habilidades.

¿Qué dice la evidencia empírica para América Latina sobre los efectos del entorno en la formación de habilidades?

Entorno físico. La cobertura de servicios básicos domiciliarios en América Latina es muy buena para algunos servicios, pero presenta deficiencias importantes en otros. Por ejemplo, la cobertura de electricidad, tanto urbana como rural, es muy alta en la mayoría de países. Sin embargo, la variabilidad en la cobertura de los otros servicios es alta, en especial para el caso de agua y saneamiento. De hecho, este parecería ser el servicio público domiciliario con mayor urgencia de ser atendido por los gobiernos de la región, tanto en muchas zonas urbanas como en la gran mayoría de las rurales, donde la cobertura suele ser extremadamente baja. En casi todos los casos, los países con tasas de cobertura rural más bajas son también los de mayores porcentajes de población rural. Esto es alarmante: un saneamiento deficiente puede aumentar el riesgo de que los niños pequeños contraigan enfermedades gastrointestinales (como la Enfermedad Diarreica Aguda, EDA), o respiratorias (como la Infección Respiratoria Aguda, IRA). Estas son dos de las principales causas de mortalidad infantil en el mundo en desarrollo, especialmente en los hogares de menores ingresos. Se estima que la reducción de la mortalidad infantil una vez que se accede a servicios adecuados de acueducto y alcantarillado puede superar el 60%. Además la presencia de estas enfermedades impacta sobre el estado de salud general de los niños y amenaza sus posibilidades de nutrición apropiada (comprometiendo su desarrollo físico y cognitivo) y de asistir regularmente a los establecimientos educativos para recibir instrucción formal.

Además del acceso a servicios básicos, el acceso a un espacio público adecuado es importante para la formación de habilidades. Usando información de la Encuesta CAF 2015, se encontró una asociación entre la cercanía de la vivienda a diferentes tipos de espacios públicos (centros deportivos por un lado, y predios abandonados y basurales por el otro) y distintas medidas de habilidades (*Grit*, habilidades numéricas, resultados del *Test* de Matrices Progresivas de Raven –*proxy* de inteligencia fluida–, y del

Test Breve de Conceptualización Verbal –TBCV como *proxy* de habilidades verbales). Las personas que viven en la cercanía (a tres cuadras o menos) de centros deportivos presentan mayores puntajes en dos de las cuatro medidas de habilidades en comparación con las personas que viven más lejos. Por su parte, las personas que viven en las cercanías de lotes abandonados o basurales presentan puntajes menores en casi todos los casos. Esta evidencia es consistente con el hecho de que el espacio físico de calidad fomenta la formación de habilidades tanto cognitivas como socioemocionales (además de la salud física).

Choques. La evidencia existente para América Latina sugiere que la incidencia de choques en los hogares es muy alta. Por ejemplo, en Colombia casi la mitad de los hogares sufrió uno o más choques en un año determinado. Este hecho es preocupante ya que, independientemente de su naturaleza, los choques pueden afectar el proceso de formación de habilidades desde el momento mismo de la gestación. La exposición a choques genera estrés, y el estrés excesivo puede desencadenar procesos biológicos que resultan en gestaciones más cortas y un menor peso al nacer, entre otras consecuencias con impactos negativos en el largo plazo. Por su parte, el bajo peso al nacer es un predictor poderoso de las habilidades físicas, cognitivas y socioemocionales de la vida adulta. Más allá de la gestación, la importancia de los choques en la formación de habilidades se extiende a todas las etapas de la vida. Por ejemplo, un análisis a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de Ecuador sugiere que los adultos que reportan haber estado expuestos a choques son más propensos a reportar sensaciones de miedo, soledad, tristeza y depresión, en comparación con individuos que no experimentaron choques. La salud mental de las personas es importante porque condiciona el desarrollo de habilidades.

Como se mencionó antes, uno de los mecanismos más importantes por medio del cual los choques interfieren en el desarrollo de habilidades es el presupuesto de los hogares. La evidencia para América Latina muestra que los hogares que han sido expuestos a choques, como desastres naturales o eventos de inseguridad, son más propensos a haber sufrido una pérdida de ingreso a causa de estos choques. Las estrategias de los hogares para mitigar el efecto negativo de los choques sobre el ingreso incluyen endeudamiento, desahorro, venta de activos, entre otros. Si bien todas estas estrategias tienen el potencial de influir en mayor o menor medida en la formación de habilidades pueden implicar también el abandono escolar, una estrategia especialmente perjudicial para la acumulación de habilidades porque muchas veces viene acompañado de distintas formas de trabajo infantil. El abandono escolar no solo es consecuencia de los problemas presupuestarios de un hogar. Muchas veces, en situaciones de violencia o conflicto interno (como en el caso de Colombia) los niños son obligados a abandonar sus estudios, por ejemplo, porque deben desplazarse o porque son reclutados violentamente por grupos armados.

Efectos de pares. Los efectos de pares son una espada de doble filo: así como pueden producir efectos positivos, por ejemplo mejorando el desempeño escolar de compañeros de clase, también pueden afectar negativamente la formación de habilidades al incentivar comportamientos riesgosos como el consumo de sustancias psicoactivas, la delincuencia o la iniciación sexual temprana. Para ilustrar este punto, los datos de la Encuesta CAF 2015 sugieren que en América Latina hay una correlación alta entre el hábito de fumar o consumir alcohol hasta la embriaguez, e iguales comportamientos del círculo de mejores amigos. Esto por supuesto es solo una correlación y los retos metodológicos para identificar los verdaderos efectos de pares son varios y se discuten en detalle en el capítulo.

También se presenta evidencia sobre efectos de pares en comportamientos positivos para la formación de habilidades (desempeño escolar) a partir de la prueba PISA. Los compañeros de escuela son el grupo de referencia más estudiado en la literatura de efectos de pares por la importancia de su influencia, especialmente durante la adolescencia que es, precisamente, la ventana de edad de los alumnos que presentan las pruebas PISA (alrededor de los 15 años de edad). Las fuerzas motoras

detrás de este tipo de efectos de pares tienen que ver con la cooperación, la competencia, la aceptación social o la “popularidad”. Todos estos canales pueden afectar el aprendizaje de manera directa (por las inversiones que los jóvenes hacen o dejan de hacer para aprender más) pero también pueden afectar la autoestima y, a través de ese canal, influir en los resultados académicos.

Las estimaciones que se presentan en este capítulo muestran que los efectos de pares sobre el logro escolar (en lenguaje, matemática y ciencias) no son homogéneos entre los países de la región, pero son consistentemente de mayor magnitud que en el caso de un país líder en el manejo de los efectos de pares en el aula (Finlandia). Esto es importante porque sugiere que, a diferencia de América Latina, el logro académico en Finlandia es menos sensible al entorno social en el establecimiento educativo y por lo tanto depende en mayor medida del esfuerzo propio de cada estudiante. Estas diferencias en la vulnerabilidad al entorno es un aspecto importante a tener en cuenta en el diseño de políticas que pretendan explotar los efectos de pares para impulsar la acumulación de habilidades. Sin embargo, la primera pregunta que los gobiernos deben hacerse es si vale la pena diseñar instrumentos para aprovechar la existencia de efectos de pares en el logro escolar. La respuesta no es obvia: si bien la conformación de cursos heterogéneos (mezclando estudiantes con logros altos y con logros bajos) podría aumentar el desempeño de los estudiantes menos aventajados, esta estrategia también podría empeorar los resultados de los mejores estudiantes en comparación con la alternativa de ubicarlos en un salón de clase más homogéneo en términos de habilidades. Esta disyuntiva ilustra un punto fundamental: la política pública se beneficiaría de más estudios que den cuenta de los mecanismos detrás de los efectos de pares, así como de evaluaciones rigurosas que pudieran dar luces sobre los instrumentos de política más efectivos para aprovechar la buena influencia de los pares y para reducir su mala influencia.

Por último cabe destacar que existen otros aspectos de entorno que pueden fortalecer o entorpecer la acumulación de capital humano, muchos de los cuales serán analizados en la próxima edición del Reporte de Economía y Desarrollo (RED 2017), que abordará el tema de hábitat y desarrollo económico en América Latina.

Acceso al texto completo del **Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2016:**
www.caf.com/RED2016

La preparación de este reporte es responsabilidad de la Dirección Corporativa de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo, bajo la dirección de Pablo Sanguinetti. La coordinación académica estuvo a cargo de Lucila Berniell y Dolores de la Mata.

La redacción de los capítulos estuvo bajo la responsabilidad de:

Capítulo 1 Lucila Berniell y Dolores de la Mata

Capítulo 2 Raquel Bernal

Capítulo 3 Adriana Camacho y Felipe Barrera-Osorio

Capítulo 4 Fernando Álvarez y Pablo Brassiolo

Capítulo 5 Juan F. Vargas

