



¿Cómo garantizar el desarrollo integral de la primera infancia para todos?

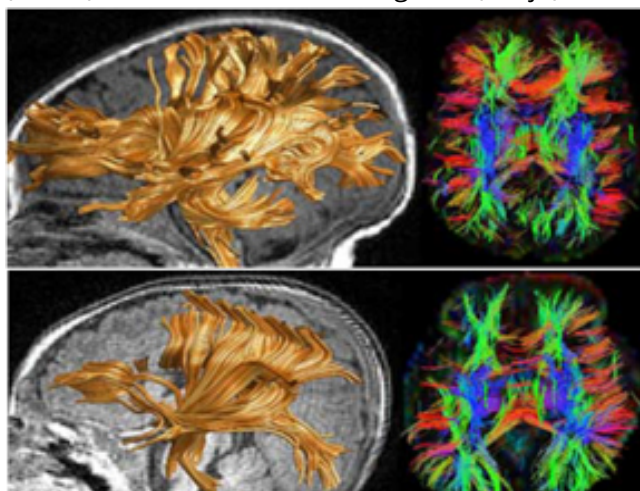
Rafael de Hoyos

I. ¿Por qué es importante el desarrollo de la primera infancia?

La eficacia de las intervenciones tempranas para mejorar las trayectorias educativas y laborales de las personas se explica por la naturaleza acumulativa en el proceso de generación de habilidades, en donde el acervo de habilidades básicas con el que se cuenta hoy permite adquirir más habilidades el día de mañana. Esto quiere decir que un déficit de habilidades en edades tempranas tiene efectos negativos que persisten durante toda la trayectoria educativa y laboral (Cunha y Heckman 2007, 2008). La evidencia más reciente demuestra que la naturaleza acumulativa en la formación de habilidades o capital humano tiene repercusiones significativas sobre la

transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad del ingreso. Los infantes que nacen en un hogar con un ingreso por debajo de la línea de la pobreza no reciben la nutrición, estimulación e interacción mínimas. Estas deficiencias tienen efectos negativos sobre la capacidad de aprender y, por lo tanto, en la capacidad para acumular capital humano. Individuos con un déficit en la acumulación de capital humano verán reducidos sus ingresos y empleabilidad (de Hoyos, Estrada y Vargas, 2018), lo cual se traducirá, eventualmente, en condiciones menos propicias para la formación de capital humano de sus hijos, transmitiendo, de esta forma, la pobreza de generación en generación.

Figura 1: Conexión neuronal, infante sin carencias (arriba), infante con carencias agudas (abajo)



Fuente: Banco Mundial (2018)

Como lo presenta el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2018), sin un conjunto de cuidados iniciales como nutrición, estimulación e interacción tempranas, las conexiones neuronales de los infantes no son las adecuadas para explotar todo su potencial de aprendizaje. En la **Figura 1** se puede observar la diferencia en conexiones neuronales entre un infante sin carencias—parte de arriba de la figura, y el infante que vivió carencias agudas—parte baja de la figura. Las condiciones de inicio de los dos infantes en la **Figura 1**—tomada de un estudio que se llevó a cabo en Bangladesh—ponen al niño pobre en clara desventaja para sacar provecho de sus años dentro del sistema educativo.

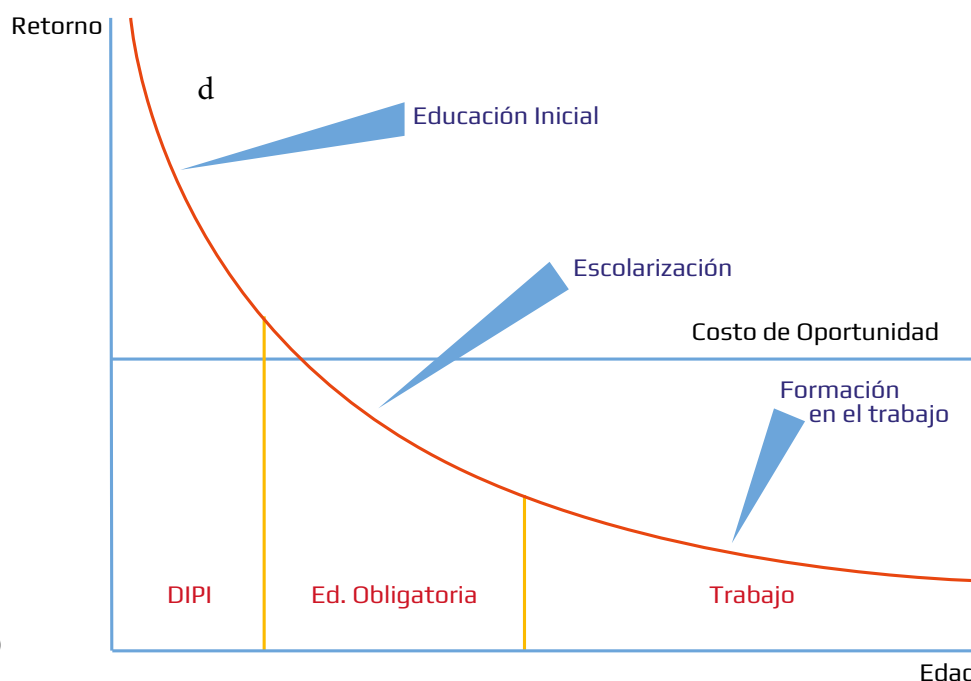
II. ¿Qué sabemos sobre el desarrollo de la primera infancia?

¿Cómo romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad? El desarrollo integral de la primera infancia (DIPI) es la manera más efectiva para romper este ciclo, porque garantiza condiciones de inicio que fomenten la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, los resultados de Gertler, Heckman y otros (2014) muestran que un programa de DIPI en Jamaica, focalizado en infantes con carencias agudas, logró revertir las desigualdades de origen. El programa consistió en una visita de una trabajadora social previamente capacitada, durante una hora por semana a hogares en situación de extrema pobreza. Durante la visita al hogar, la trabajadora social proveía información a la madre sobre la importancia de la lactancia materna, la importancia de interactuar con el infante de forma cotidiana y proporcionaba material didáctico para poder hacer la interacción entre madre e infante más relevante. La intervención tuvo una duración de un año. 20 años después de terminada la intervención, los

investigadores demostraron que los infantes que recibieron los beneficios del programa alcanzaron una tasa de graduación de la educación media (secundaria) mayor a la obtenida por un grupo comparable pero que no recibió la intervención. Años más tarde, cuando los infantes que recibieron la intervención ingresaron al mercado laboral, el estudio demuestra que hubo efectos positivos sobre la empleabilidad y los salarios. El caso de Jamaica demostró, mediante una evaluación de impacto rigurosa y de muy largo plazo, que el DIPI es capaz de revertir las desigualdades de origen: los infantes pobres que recibieron la intervención lograron una trayectoria educativa y laboral comparable a la trayectoria de infantes no-pobres.

Lo que demuestra la evidencia internacional es que, desde el punto de vista económico, la inversión más reDIPiuable, es decir, la que tiene los retornos más altos, es la que se realiza durante los primeros años de vida (Carneiro y Heckman, 2003). Como se muestra esquemáticamente en la **Figura 2**, la tasa de retorno a la inversión en capital humano

Figura 2: Tasa de retorno de la inversión en capital humano.



Fuente: Carneiro y Heckman (2003)

cae a medida que las personas avanzan en el ciclo de vida. Debido al proceso acumulativo en la formación de habilidades y competencias, la tasa de retorno de la inversión es mayor cuanto más temprano se invierta ya que la inversión temprana hace que el retorno a las inversiones subsiguientes (escolarización o formación en el trabajo) se incrementen (Cunha y Heckman, 2007, 2008).

Los beneficios del DIPI no se restringen al plano económico, también tienen un efecto negativo sobre la proclividad de cometer

crímenes, y un efecto positivo sobre salud. Cambell, Heckman y otros (2014) encuentran que una intervención para fomentar el DIPI entre niños de 0 a 5 años redujo la hipertensión, enfermedades del corazón, la diabetes y obesidad entre los beneficiarios años después de haber participado en el programa. El mismo estudio demuestra que la intervención en DIPI fomenta patrones de conducta que favorecen la salud. Por ejemplo, reduce el abuso en consumo de alcohol, aumenta la actividad física y el consumo de alimentos con alto contenido nutrimental.

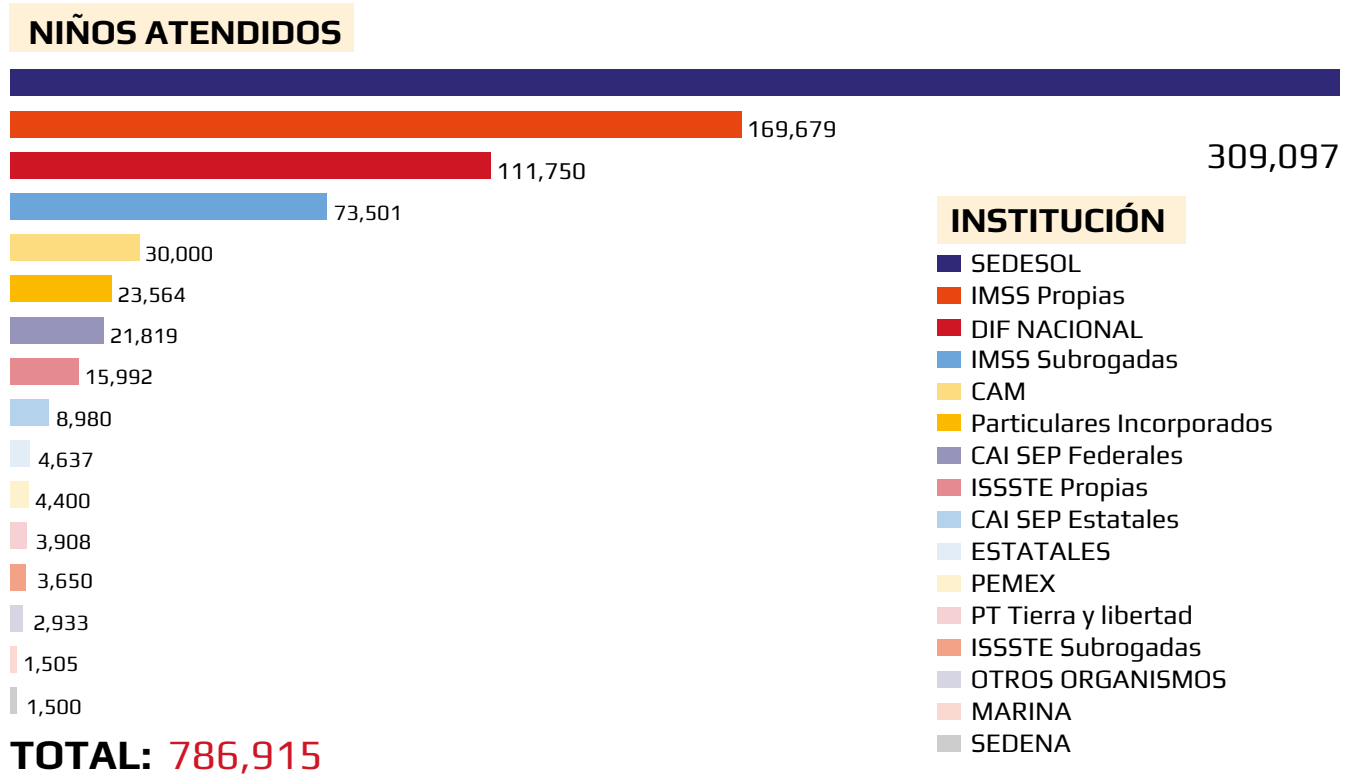
III. ¿Cómo está el desarrollo de la primera infancia en México?

Las grandes disparidades de ingreso y riqueza y el elevado número de hogares en situación de pobreza en México hacen que el DIPI sea una de las políticas más efectivas para detonar procesos de desarrollo económico y movilidad social de largo plazo. A pesar de la evidencia internacional demostrando la efectividad para mejorar las condiciones de vida, especialmente entre los más vulnerables, en México no hay una política integral de DIPI. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016, en México existen 5.8 millones de niños entre 0 y 3 años de edad de los cuales 3 millones viven en un hogar en situación de pobreza. Sin detenernos en la calidad de los servicios, es decir, en su efectividad para producir DIPI, hay 1.2 millones de infantes de 0 a 3 años en alguno de los distintos servicios de atención a la primera infancia; 786 mil de ellos escolarizados (**ver Figura 3**). En el mejor de los casos, si todos los 1.2 millones de niños atendidos pertenecen a un hogar pobre, hay 1.8 millones de infantes en situación de pobreza sin ningún tipo de atención para garantizar su DIPI. Adicionalmente, existen por lo menos 20 proveedores de servicios

de primera infancia algunos escolarizados y otros no-escolarizados (ver **Figura 3**). Estos servicios están desarticulados y carecen de una estrategia única que garantice cobertura universal de los infantes en hogares pobres y una provisión de servicios de calidad.

La falta de una política integral de DIPI que garantice la nutrición, estimulación e interacción adecuada entre todos los infantes pobres en México significa que éstos comienzan su trayectoria educativa con una desventaja importante con respecto a sus pares no-pobres. El sistema educativo mexicano exacerbaba estas desigualdades de origen al enviar a los niños más pobres a las escuelas más pobres, aquellas que no tienen las condiciones edilicias o el material didáctico suficiente, o todavía más relevante, no cuentan con los mejores docentes del sistema para tratar de revertir las desigualdades de origen y fomentar la igualdad de oportunidades. El punto de partida en la construcción de la agenda de desarrollo debe ser el reconocimiento de que la falta de bienestar que observamos entre el 40 por ciento de la población que pertenece a un hogar con ingresos por debajo de la línea de la pobreza es, en gran medida, el resultado de deficiencias en el proceso de acumulación de capital humano durante los años formativos.

Figura 3: Cobertura de los servicios de primera infancia, distintos proveedores.



Fuente: SEP (2018), "Descripción de la estrategia "un buen comienzo".

IV. ¿Qué debemos hacer para garantizar el desarrollo de la primera infancia?

Para garantizar libertades individuales y explotar todo el potencial de desarrollo de México, el Estado debe intervenir desde la concepción. Las mujeres embarazadas en contextos de marginación deben tener acceso a la nutrición y atención médica adecuada para asegurar al futuro infante un comienzo de vida en igualdad de circunstancias con sus pares nacidos en contextos no-pobres. El Estado, a través de las Secretarías de salud, bienestar y educación, debe diseñar e implementar una política de desarrollo integral de la primera infancia (DIPI) que provea la nutrición e interacción necesarias a todos los infantes en situación de pobreza.

Recientemente fue aprobada en la Cámara de Diputados la "Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia" (ENAPI). Aunque no incluye el mecanismo de implementación, la ENAPI describe cuatro líneas estratégicas que debe contener el plan nacional: (i) salud y nutrición, (ii) cuidados y educación, (iii) protección, y (iv) bienestar. Cada línea estratégica, a su vez, incluye líneas de acción y métricas para su concreción. Una forma de llevar la ENAPI a la práctica es a través de un modelo dual en donde la población urbana y semi-urbana es atendida a través de centros de desarrollo infantil similares a las guarderías del IMSS e ISSSTE. Por otro lado, en localidades rurales y de difícil acceso el servicio de DIPI podría ser comunitario o a través de visitas a los hogares. Para incentivar la participación de las familias más pobres en los servicios de DIPI, el esquema de atención

comunitaria o en el hogar podría ser complementados por transferencias monetarias condicionadas a la participación.

¿Cuánto costaría implementar este modelo dual de DIPI? Con base en los modelos de primera infancia implementados en Chile y Colombia, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Berlinsky y Schady, 2015) estima que el costo anual por niño para prestar servicios de DIPI es de MX\$15,000 cuando la atención se da a través de servicios comunitarios o visitas a hogares o MX\$45,000 a través de centros de desarrollo infantil. Asumiendo que la mitad de los 1.8 millones de niños no cubiertos estarían en centros de desarrollo infantil y la otra mitad serían atendidos vía servicios comunitarios o visitas en el hogar—a estos últimos se les agregaría una transferencia de MX\$1,250 mensuales para incentivar su participación. De esta forma el costo anual por niño atendido sería de MX\$45,000 en los centros y de MX\$30,000 en servicios comunitarios / hogares, y el costo anual a nivel nacional del programa dual sería de MX\$75,000 millones o 0.29% PIB de 2020.

RECURSOS ADICIONALES

Programas que han demostrado su efectividad en América Latina

1. [Chile Crece Contigo](#)
2. [De Cero a Siempre \(Colombia\)](#)

Páginas de interés

1. [Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes \(SIPINNA\)](#).
2. [Heckman Equation](#), sitio con toda la evidencia sobre la efectividad del DIPI.
3. [Primeros Pasos](#), sitio del Banco Interamericano de Desarrollo con evidencia sobre buenas prácticas internacionales sobre DIPI.
4. [Desarrollo de la Primera Infancia](#), UNICEF.
5. [Pacto por la Primera Infancia](#), México.

REFERENCIAS

Banco Mundial (2018) *“World Development Report 2018: Learning to realize education’s promise”* Washington DC: World Bank.

Berlinski, Samuel & Schady, Norbert, eds. (2015) *“The Early Years: Child Well-being and the Role of Public Policy.”* IDB Publications (Books), Inter-American Development Bank, number 7259, Washington DC.

Campbell, Frances, Gabriella Conti, James J. Heckman, Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Liz Pungello & Yi Pan. *“Early Childhood Investments Substantially Boost Adult Health.”* Science 343 (2014): 1478-1485.

Cunha, Flavio & James Heckman, 2007. *“The Technology of Skill Formation.”* American Economic Review, American Economic Association, vol. 97(2), pages 31-47, May.

Cunha, Flavio & James J. Heckman, 2008. *“Formulating, Identifying and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation,”* Journal of Human Resources, University of Wisconsin Press, vol. 43(4).

de Hoyos, Rafael E., Estrada, Ricardo & Vargas, Maria Jose, 2018. *“Predicting individual wellbeing through test scores: evidence from a national assessment in Mexico,”* Policy Research Working Paper Series 8459, The World Bank.

Gertler, Paul, James Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan Walker, Susan M. Chang & Sally Grantham-McGregor, 2013. *“Labor Market Returns to Early Childhood Stimulation: a 20-year Followup to an Experimental Intervention in Jamaica.”* Science 344 (6187), 998-1001.