

El potencial argentino: Políticas para el desarrollo humano. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Libertad y Progreso, 2025.

227 p. ; 23 x 18 cm.

ISBN 978-987-47163-5-4

1. Educación. 2. Políticas Públicas.

CDD 320.82

© 2025 Fundación Libertad y Progreso

Primera edición: abril 2025

Todos los derechos reservados.

Se permite la reproducción parcial de esta obra con la debida cita de la fuente, exclusivamente para fines académicos, educativos o de difusión sin fines de lucro.

Queda prohibida la reproducción total o su uso comercial sin la autorización expresa de la Fundación Libertad y Progreso.

Dirección editorial:

Fundación Libertad y Progreso

Lavalle 636, 5° piso, CABA

info@libertadyprogreso.org

www.libertadyprogreso.org

Compilación por Dulcinea Etchebarne

Diseño por Valeria Boquete

Impreso en Argentina por FP IMPRESORA,

Antonio Beruti 1560, Florida Oeste, Vicente López

www.fpimpresora.com.ar

EL POTENCIAL ARGENTINO

**POLÍTICAS
PARA EL
DESARROLLO
HUMANO**

Índice

Prólogo _____	9
La economía del conocimiento y del capital humano POR GONZALO SCHWARZ	
Introducción _____	21
El capital humano en la era de la innovación exponencial POR AGUSTÍN ETCHEBARNE	
Capítulo 1 _____	30
La Libertad en la educación POR MARTÍN KRAUSE	
Capítulo 2 _____	62
Desarrollando habilidades, valores y empoderamiento para impulsar la movilidad social y una sociedad dinámica POR JAMES HECKMAN	
Capítulo 3 _____	92
Priorizando políticas eficientes y equitativas de formación de capital humano en Argentina POR CAROLA PESSINO	
Capítulo 4 _____	156
Mejores prácticas en intervenciones en la primera infancia POR DULCINEA ETCHEBARNE	
Capítulo 5 _____	180
Capital humano y salud POR EDUARDO FILGUEIRA LIMA	

La economía del florecimiento humano es el estudio de cómo los mercados, las personas, las organizaciones y las instituciones apoyan las bases económicas de la movilidad social y el desarrollo del potencial de cada individuo.

Gonzalo Schwarz es el presidente y director ejecutivo del Instituto Archbridge. Su trabajo se centra en investigar y escribir sobre el sueño americano, la movilidad social, la economía del florecimiento humano, el desarrollo económico y el espíritu empresarial. Tiene una licenciatura en economía de la Universidad Católica de Bolivia y una maestría en economía de la Universidad George Mason.

La economía del florecimiento humano y el desarrollo de capital humano

POR GONZALO SCHWARZ,
Presidente & CEO de Archbridge Institute

Adam Smith, el padre de la economía, escribió *La Teoría de los Sentimientos Morales* (1759) mucho antes de su famosa obra *La Riqueza de las Naciones* (1776). Eso fue por una razón: quería comprender el panorama completo de los individuos y la sociedad, no sólo la riqueza. En la denominación de los premio Nobel Vernon Smith y Bart Wilson, Adam Smith quería estudiar “*Humanomics*”, cómo los seres humanos vivimos simultáneamente en dos mundos: el mundo social personal, donde interactuamos con nuestro círculo cercano de amigos, familiares y comunidad; y el mundo económico impersonal, donde los mercados dominan el cómo y por qué tomamos decisiones. Unir ambos mundos fue el objetivo original de Smith. Otro economista históricamente influyente, Alfred Marshall, también mantuvo que la economía es “*tanto un estudio de la riqueza como una rama del estudio del hombre*”.

Sin embargo, unos meses antes de fallecer, el premio Nobel de economía Ronald Coase dijo que el campo de la economía tiene un problema. Según Coase “*El grado en que la economía está aislada de las actividades ordinarias de la vida es extraordinario y desafortunado*”. Coase continúa diciendo que “*hoy en día, una*

economía de mercado moderna, con su división del trabajo cada vez más especializada, depende de una red de comercio en constante expansión. Se requiere una intrincada red de instituciones sociales para coordinar el funcionamiento de los mercados y las empresas a través de diversas fronteras. En un momento en que la economía moderna se está volviendo cada vez más intensiva en procesos institucionales, la reducción de la economía a la teoría de los precios es bastante preocupante. Es suicida que la ciencia económica se convierta en la “ciencia pura de la elección”, ignorando las influencias de la sociedad, la historia, la cultura y la política en el funcionamiento de la economía”.

Durante mucho tiempo ha habido una discusión en economía sobre si la naturaleza del campo económico es más positiva (centrándose en “lo que es”) o normativa (centrándose en “lo que debería ser”). Otro foco de atención se ha centrado en cuál es el objetivo final de los economistas; ¿Nos preocupamos simplemente por la relación entre múltiples fines y medios escasos? – Esta pregunta fue una de las definiciones más famosas de la disciplina por parte del economista Lionel Robbins. La Asociación Americana de Economistas lo llama *“el estudio de la escasez, el estudio de cómo las personas usan los recursos y responden a los incentivos, o el estudio de la toma de decisiones. A menudo se trata de temas como riqueza y finanzas, pero no se trata solo de dinero”*. Por otro lado, el público en general espera que los economistas no sólo se preocupen por la distribución de los recursos escasos, sino que también sean capaces de predecir el futuro económico de los países y las sociedades, algo con lo que los economistas no tienen un buen historial.

No me atrevería a desafiar a un consumado premio Nobel como Ronald Coase, y estoy de acuerdo en que la especialización cada vez mayor de la ciencia económica podría estar perjudicando a la economía, ya que dividimos la profesión en demasiadas segmentaciones que están peligrosamente desconectadas unos de otros. Pero mantengo la esperanza, porque existe la oportunidad de abordar todas estas preocupaciones y centrarnos en un nuevo

campo de estudio que puede reunir las diversas y complejas secciones de la economía: *la economía del florecimiento humano*, un campo que está arrojando luz positiva sobre los acontecimientos mundiales y la mejora de la condición económica.

La economía del florecimiento humano, que fue analizada por primera vez por el premio Nobel James Heckman, se ha centrado en incorporar nuevamente el estudio del ser humano a la economía. En opinión de Heckman, quien contribuye a esta publicación, **la atención de esta perspectiva económica se centra en desarrollar el capital humano y habilidades para lograr vidas prósperas en la economía actual.** Su trabajo se ha centrado en el desarrollo de habilidades a lo largo del ciclo de vida, por ejemplo en la primera infancia, que es crucial para el desarrollo de habilidades, y en cómo las familias desempeñan un papel vital en ese esfuerzo. Volveremos al trabajo de Heckman luego, pero por lo pronto cabe destacar que el desarrollo de habilidades es ciertamente un aspecto esencial de estudio en el campo de la movilidad social, pero la economía del florecimiento humano abarca una visión más holística de la movilidad social que incluye tanto el desarrollo de habilidades como otras áreas de la vida y los mercados.

En mi propia definición, **la economía del florecimiento humano es el estudio de cómo los mercados, las personas, las organizaciones y las instituciones apoyan las bases económicas de la movilidad social y el desarrollo del potencial de cada individuo.** Consiste en tender puentes entre los varios segmentos académicos dentro de la economía, así como en tender puentes entre la economía y otros campos como la filosofía, la psicología, la historia y otras ciencias sociales. La economía del florecimiento humano se ocupa de ayudar a las personas a ascender en la escala de ingresos, sí, pero también se trata de poder proyectarse a futuro, de tener un propósito, aspiraciones y las características personales necesarias para prosperar en nuestra economía actual. Esta definición es más cercana al trabajo

de otro premio nobel, Edmund Phelps, que a través de su trabajo en libros como *Mass Flourishing* y *Dynamism* define la economía del florecimiento humano como el “*Entender cómo las estructuras económicas, los mercados y las instituciones impactan el potencial de los individuos para vivir vidas plenas. Es el estudio de cómo las interacciones entre las personas, las organizaciones y la cultura pueden fomentar un entorno en el que el uso de la creatividad y el crecimiento personal estén al alcance de todos.*”

Esto representa un cambio de paradigma y narrativa a lo que vemos actualmente. La gente no recurre a la economía para aprender cómo asignar sus escasos recursos a múltiples necesidades. Recurren a la disciplina para comprender cómo funciona la economía y así poder aplicar ese conocimiento para lograr vidas más prósperas. Se despiertan cada mañana sin pensar en la economía y su funcionamiento, sino pensando en cómo tener una vida mejor para ellos, sus familias y sus comunidades.

El funcionamiento adecuado del mercado ciertamente conducirá a vidas mejores, más ricas y plenas, pero ese no es el enfoque de los participantes cotidianos del mercado. La gente busca explicaciones y predicciones en los economistas; quieren un mínimo de previsibilidad en un mundo incierto. Las expectativas sobre el futuro influyen en las decisiones que las personas toman hoy. Quieren proyectarse hacia el futuro (imaginar una vida mejor) y determinar si su trabajo y sus aspiraciones los están llevando hacia esa vida más plena. Por todas estas razones, una economía que funcione adecuadamente y una comprensión de la economía a nivel micro y macro son clave, pero no por las razones que muchos economistas piensan. Es una visión más normativa que positiva. La gente quiere o piensa en *lo que debería ser*, que es lo más dinámico, no lo estático, *lo que es*.

La economía del florecimiento humano se basa en cuatro pilares: emprendimiento y crecimiento económico, estado de derecho e instituciones, educación y desarrollo de

habilidades, y capital social. Al mismo tiempo, estos pilares se asientan sobre una base multidisciplinaria de principios como la libertad, el sentido de agencia humana y la responsabilidad, que forman los pilares fundamentales de una vida floreciente.

Uno de los principales propósitos de la economía del florecimiento humano es tender puentes entre estos cuatro pilares (que actualmente son segmentos de programas de investigación económica) y otras disciplinas. El campo académico incluye otros aspectos que deberían sustentar el estudio del florecimiento en formas que se apoyen más en la filosofía, la psicología o incluso la sociología. No podemos prosperar si no tenemos un sentido de agencia o un sentido y propósito que nos guíe en nuestras vidas. No podemos prosperar si la formación del carácter y los valores no va de la mano con la formación de habilidades. Y no podemos prosperar si habilidades sociales clave como los valores y la autodisciplina no son parte de la construcción de un mayor capital humano.

Al mismo tiempo, el campo de la movilidad social se ha asociado con la materia estática y de suma cero de la desigualdad de ingresos. Las soluciones políticas más comúnmente citadas por los estudiosos de la desigualdad de ingresos a menudo están directa o indirectamente en desacuerdo con permitir condiciones económicas permanentemente mejores que permitan a más personas ascender en la escala de ingresos, escapar de la pobreza y lograr una mayor movilidad social ascendente. Algunas de estas soluciones se centran en cerrar la brecha de ingresos igualando los resultados hacia abajo o proporcionando más bienestar para ayudar a las personas a subir el primer peldaño de la escalera de ingresos. Sin embargo, estas medidas sólo alivian temporalmente la desigualdad o la pobreza y hacen poco para proporcionar mejores condiciones a largo plazo para que las personas logren el éxito. **Muchas políticas que abordan la desigualdad no consideran las consecuencias no deseadas que producen, lo que podría erigir barreras a la movilidad en lugar de eliminarlas.**

El foco debería ser ampliar las oportunidades de movilidad social ascendente, particularmente para aquellos que están en la base de la pirámide.

Podemos adentrarnos en muchos de los pilares de la movilidad social y la economía del florecimiento humano pero quisiera enfocarme específicamente en el pilar de la educación y desarrollo de habilidades el cual representa el desarrollo de capital humano que es el principal tema de esta publicación.

El capital humano se define como el conocimiento, habilidades y cualidades que las personas acumulan a lo largo de su vida y los vuelve productivos. La definición proviene del premio Nobel de economía Gary Becker de la Universidad de Chicago, que a lo largo de su carrera analizó varios de estos elementos y fue uno de los padres fundadores de la teoría del capital humano en el campo de la economía.

No hay que entrar a explicar modelos económicos para entender la importancia del capital humano. A lo largo de nuestras vidas los seres humanos nos criamos, desarrollamos, y vamos construyendo habilidades que nos van a ayudar en la vida adulta, ya sea para relacionarnos con los demás miembros de la sociedad, para estar mejor preparados para el mercado laboral, o en esencia para mantener vidas plenas y llenas de florecimiento humano. Es un estudio que abarca todo el ciclo de vida de las personas lo cual lo hace extremadamente complejo pero de gran importancia.

La educación es una de las pocas áreas que ha recibido mucha atención en relación con la movilidad social y el desarrollo del capital humano; Hay muchas áreas de investigación que muestran el vínculo entre educación y movilidad social. Lo que es necesario mejorar, en lo que respecta al florecimiento humano, es la naturaleza interrelacionada de la educación con otras esferas de la vida e incluso con otras disciplinas, incluido lo que significa construir más capital humano de manera holística.

Aquí, una de las ideas clave para tener en cuenta es que la escolarización no es educación. Uno de los propósitos de la educación es desarrollar y formar habilidades para el mercado laboral. La escolarización desempeña un papel en ese desarrollo, pero otras variables también promueven el desarrollo de habilidades en nuestros primeros y últimos años escolares. Si confundimos escolarización con educación, nos centramos sólo en una pequeña parte de este pilar esencial. Debemos ampliar nuestro pensamiento para preguntarnos si esos años de escolarización implican un verdadero aprendizaje de habilidades, si la calidad de la educación es adecuada o si la escolarización en sí conducirá a valiosas oportunidades laborales más adelante en la vida.

La mayor parte de la literatura en las áreas de educación y formación de habilidades se centra en los grados del kínder hasta el final de la secundaria y la educación universitaria o incluso en educación de posgrado. Se dedican menos recursos a evaluar otras vías de desarrollo de habilidades, incluidos los colegios técnicos y la capacitación en carreras técnicas, pero estos tipos de educación también son útiles para ayudar a las personas a lograr una movilidad ascendente. Cuando se trata de educación postsecundaria, debemos considerar el retorno de la inversión de la persona en esa educación. Estas y otras cuestiones económicas relacionadas con la educación deben considerarse de manera integral como vías adicionales hacia la movilidad social.

El trabajo de James Heckman es una de las áreas menos apreciadas, pero más importantes de la investigación sobre el desarrollo del capital humano. Heckman es el economista que más ha contribuido al estudio y análisis del capital humano desde Becker, muerto hace varios años. Heckman, premio nobel del año 2000, se especializa en el desarrollo de habilidades, desarrollo a temprana edad, y el impacto que tienen estos factores en la movilidad social y la desigualdad. En sus investigaciones Heckman muestra que los primeros años, de 0 a 5 años, son muy importantes para

el desarrollo de habilidades. Las disparidades y desigualdades que vemos en esos primeros años entre 0 y 5 años también se pueden ver claramente más adelante en la vida.

Heckman destaca no la escolarización sino el papel de la estructura familiar y la participación de los padres en el desarrollo de aquellas habilidades tempranas en la vida que impactarán a las personas a lo largo del ciclo de vida. Se pueden observar muchas desigualdades en las primeras etapas de la vida. La educación y el desarrollo de habilidades en la primera infancia comienzan desde el nacimiento y durante los años más cruciales de la vida del niño.

En muchos casos, una de las características más importantes es la participación de los padres en la vida de sus hijos. La estructura familiar y la participación de los padres desempeñan un papel importante a la hora de determinar la movilidad intergeneracional. No tanto porque los padres tengamos que dar lecciones de escuela a nuestros hijos, sino por lo que hacemos o dejamos de hacer con nuestros hijos. Ya sea leerle desde temprana edad para estimular su vocabulario, hasta simplemente pasar tiempo con ellos y mostrándoles afecto y amor que los haga sentir seguros, jugar con ellos cualquier juego creativo que quieran jugar, todo lo que a su vez da lugar a un ambiente más propicio para que su cerebro se desarrolle. Por otro lado, la inatención a los niños por parte de la familia y en peores casos el abuso, tiene consecuencias a lo largo de la vida de las personas y afecta cómo se desarrolla el capital humano. De igual manera Heckman ha investigado y demostrado la importancia de las habilidades blandas, que son igual de importantes que la inteligencia o las habilidades cognitivas.

Lo que más señala Heckman es que todos estos factores, aunque puedan estar relacionados con el dinero, lo que más importa no es el dinero que las familias tengan o no tengan. Lo que más importa son los recursos familiares y de tiempo que las personas dedican a sus hijos. Y que los padres mismos entiendan cómo

pueden influir en la vida de los hijos. **El amor y la atención de una familia no tiene sustituto en lo monetario, no hay cantidad de planes sociales que puedan reemplazar el pilar fundamental que es la familia para el desarrollo del capital humano.** Para Heckman la familia es el pilar más importante en la construcción de capital humano.

La importancia de la estructura familiar como parte de la literatura sobre movilidad social ha recibido cierta atención, pero no tanta como merece, dado lo crucial que es en el trabajo de premios Nobel como James Heckman y Gary Becker. Más recientemente, el libro de Melissa Kearney, *The Two-Parent Privilege*, ha reavivado algunos de estos debates al demostrar la importancia de la estructura familiar en una serie de resultados de la vida. Lo que todos muestran es que, aunque hay más ingresos en el hogar con dos personas, lo que importa no es necesariamente el dinero, sino que también hay más tiempo para dedicar y relacionarse con los niños, más recursos psicológicos y resiliencia, y más habilidades, tanto generales como complementarias, entre los padres. Las características innatas en los padres pueden apoyar el proceso de formación de habilidades en los niños. La crianza de los niños es necesariamente un trabajo en equipo donde las personas que tienen mayores oportunidades son las que son criadas en un hogar donde ambos padres están presentes. Esto no quiere decir que padres solteros no puedan hacer un gran trabajo también en proveer recursos financieros, psicológicos, y de tiempo a sus niños. Simplemente es un desafío más grande y que requiere apoyo de otras fuentes o recursos familiares.

Por último, pero ciertamente no menos importante, el mercado laboral es un pilar fundamental en el desarrollo del capital humano. Tanto porque es donde la gente se entrena para poner en práctica sus habilidades, como porque un empleo es la principal fuente de ingreso que permite a las personas tener más movilidad social, dignidad humana, y alcanzar su máximo potencial.

El trabajo va más allá de un ingreso, también provee un sentido a la vida de las personas y mejora su autoestima y dignidad. Elementos que planes sociales no pueden reemplazar en el largo plazo y que son claves para una vida plena. A su vez, dentro del mercado laboral las personas aprenden nuevas habilidades que pueden ir mejorando en el desarrollo de su capital humano, y es un ciclo positivo que los lleva a poder lograr más metas y los ayuda a proyectarse a futuro de mejor manera.

CONCLUSIÓN

Estudiar y entender el capital humano a lo largo del ciclo de vida de las personas, donde a su vez existen varios factores que influyen cómo podemos desarrollar esas habilidades como lo son la salud y la educación, son temas que también se tratan en otros capítulos de esta publicación. Todas estas áreas son cruciales en economía, pero considerarlas como un esfuerzo holístico y de manera interdependiente contribuirá en gran medida a que la economía del florecimiento humano proporcione vías más esclarecedoras y de impacto para la investigación y la formulación de políticas públicas que apoyen al desarrollo del capital humano.

Regresando al trabajo de Coase, este cerraba diciendo que *“Existen oportunidades sin precedentes para que los economistas estudien cómo la economía de mercado gana su resiliencia en sociedades con diversidades culturales, institucionales y organizativas. Pero el conocimiento sólo llegará si la economía puede reorientarse hacia el estudio del hombre tal como es y del sistema económico tal como existe realmente”*.

La economía del florecimiento humano trata de construir puentes entre disciplinas académicas para crear una comprensión plena de cómo la economía ayuda a comprender cómo las personas pueden alcanzar su potencial humano. En

lugar de estar en contra de algo (en contra de alguna idea o en contra de recursos escasos), debemos estar a favor de alguien, de que las personas encuentren su camino hacia el florecimiento, de ayudar a eliminar barreras y descubrir caminos que conduzcan a una mayor movilidad ascendente, logros y florecimiento humano.

Dado todo lo que hemos analizado hasta el momento, la decisión del gobierno del Presidente Javier Milei de fusionar tres diferentes ministerios bajo el mismo techo de un solo ministerio de Capital Humano es extremadamente importante y relevante. Las tres secretarías de niñez, adolescencia y familia, educación, trabajo, empleo y seguridad social son más que relevantes para el estudio, puesta en marcha y la construcción de más capital humano. Como nos han mostrado economistas como Becker y Heckman, todas esas áreas están interrelacionadas, siendo partes integrales del desarrollo humano. Forman pilares fundamentales sobre los cuales las personas puedan tener más movilidad social y florecimiento humano. En este sentido, ¿Qué mejor lugar para comenzar a analizar estos temas en la Argentina que con esta publicación de la Fundación Libertad y Progreso que se enfoca en el capital humano desde distintas perspectivas de desarrollo de habilidades, educación, salud, y el mercado laboral?

El futuro del capital humano en Argentina se ve prometedor a la luz de este análisis, y espero que se siga construyendo sobre esta base sólida que se está planteando desde el gobierno y desde esta publicación de Libertad y Progreso. Pero lo que también hace falta y que espero que esta publicación pueda lograr es que las personas mismas puedan comprender e internalizar lo fundamental que es el capital humano y desarrollo de habilidades en sus vidas para alcanzar su máximo potencial.

“El capital humano, entendido como el conjunto de habilidades, conocimientos y capacidades que una persona adquiere a lo largo de su vida, es el activo más valioso de una nación.”

Gary Becker, Human Capital (1964)

Agustín Etchebarne es economista graduado de la Universidad de Buenos Aires. Está especializado en Desarrollo Económico, Marketing Estratégico y Mercados Internacionales. Actualmente es director general de Libertad y Progreso y ejerce como profesor en la Universidad de Belgrano.

El capital humano en la era de la innovación exponencial

POR AGUSTÍN ETCHEBARNE

Director general de Libertad y Progreso

El mundo contemporáneo, marcado por una aceleración asombrosa en la innovación tecnológica, nos desafía no solo a adaptarnos, sino también a evaluar el impacto final de estos avances en la naturaleza humana. Áreas como la inteligencia artificial, la robótica y la bioingeniería están transformando nuestras sociedades a un ritmo vertiginoso.

Este **progreso acelerado** enfrenta al ser humano y a la sociedad con disyuntivas morales que exigen fortaleza y principios sólidos para ser abordadas con responsabilidad. La manipulación genética, la drástica caída de la tasa de natalidad en los países desarrollados, la eutanasia y la creciente influencia de la tecnología sobre el pensamiento son realidades que el avance científico pondrá cada vez más al alcance de la mano. A medida que estas tendencias se intensifican, los lazos comunitarios corren el riesgo de disolverse, comenzando por la familia, célula fundamental de la sociedad.

Por lo tanto, el desarrollo no puede medirse únicamente en términos de eficiencia o productividad. En esta era de transformación acelerada, la educación debe trascender la simple adquisición de habilidades técnicas y abarcar la formación integral del

ser humano en cuerpo, mente y espíritu. Esto implica fortalecer el carácter de cada persona y cimentar nuestra cultura en valores esenciales: la búsqueda de la verdad, la apreciación de la belleza y el compromiso con la bondad. Estos principios, más allá de cualquier innovación, nos recuerdan que el verdadero progreso debe estar al servicio del florecimiento humano integral.

Esta aceleración tecnológica está impulsada por avances en **inteligencia artificial, bioingeniería, nanotecnología y computación cuántica**, que están redefiniendo industrias enteras. Al mismo tiempo, el desarrollo de **energías renovables avanzadas y la geoingeniería** promete transformar la forma en que gestionamos los recursos naturales y enfrentamos el cambio climático.

En el ámbito de la neurociencia, los progresos en **interfaces cerebro-computadora (BIC)** abren nuevas posibilidades en la relación entre el ser humano y la tecnología, con aplicaciones que van desde la restauración de funciones motoras hasta la mejora cognitiva. Estas innovaciones no solo están reconfigurando la vida en la Tierra, sino que también allanan el camino para la expansión de nuestra civilización más allá de los límites del planeta.

La **“aceleración exponencial”** implica que el progreso tecnológico no avanza de manera lineal, sino multiplicativa. Lo que en un principio parece un cambio gradual pronto se vuelve abrupto y disruptivo, transformando sectores completos y generando impactos profundos en la sociedad.

Cuando en 2005, Ray Kurzweil publicó *La singularidad está cerca*, sus predicciones parecían ciencia ficción y fueron recibidas con escepticismo. Sin embargo, hoy muchos de esos avances son una realidad que está transformando no solo el mercado laboral, sino también la educación y la estructura de nuestras sociedades a una velocidad inesperada. Es posible que nos estemos acercando a una era de ‘superabundancia’, como describen Marian Tupy y Gale Pooley; sin embargo, nos enfrentamos a dos desafíos cruciales. Por un lado, amplios sectores de la población han quedado

excluidos de este progreso, especialmente en países como Cuba, Venezuela, Bolivia y Argentina, donde la pobreza no solo persiste, sino que aumenta, en contraste con el mundo desarrollado. Por otro lado, el cambio disruptivo, combinado con la influencia de las redes sociales, ha incrementado el estrés, la ansiedad y la depresión en los jóvenes, especialmente en las mujeres, al fomentar comparaciones dañinas y socavar la resiliencia emocional, como argumentan Lukianoff y Haidt en *The Coddling of the American Mind: How Good Intentions and Bad Ideas Are Setting Up a Generation for Failure* (2018).

Frente a este panorama, es cada vez más urgente reconsiderar cómo concebimos y desarrollamos el capital humano desde el embarazo.

Más que un motor de productividad y bienestar económico, como subrayó Gary Becker, invertir en el desarrollo humano es clave para el progreso de una nación. En la era de la IA y la exploración espacial, su importancia adquiere una nueva dimensión. El progreso tecnológico no solo requiere individuos capacitados técnicamente, sino también resilientes, con buena autoestima, creatividad, ética y la capacidad de enfrentar desafíos cada vez más complejos.

Es fundamental aprovechar los avances en neurociencias y el desarrollo del capital humano, a la luz de una “mentalidad exponencial”, para redefinir la inversión en educación, priorizando la nutrición infantil y la estimulación temprana. Estas áreas son clave para preparar a las futuras generaciones no solo para prosperar en el mundo actual, sino también para enfrentar desafíos aún desconocidos.

La inteligencia artificial está transformando radicalmente la educación, por ejemplo, mediante sistemas de tutoría adaptativa. Estas tecnologías ajustan el contenido educativo en tiempo real según las necesidades del estudiante, mejorando significativamente la eficiencia del aprendizaje.

Estamos a las puertas de alcanzar el estatus de civilización ‘tipo 1’ en la escala de Kardashev, un punto en el que trascendemos el uso exclusivo de la energía disponible en la tierra para aprovechar eficientemente la energía solar.¹

Paralelamente, nos acercamos a desentrañar el secreto de la fusión nuclear. Estos avances no solo prometen reducir drásticamente los costos de producción, sino que también abren un vasto abanico de posibilidades. Sin embargo, con estas oportunidades vienen desafíos significativos para la educación, que debe evolucionar hacia un espacio dinámico y adaptable, donde los estudiantes no solo puedan explorar, sino también experimentar con nuevos paradigmas de aprendizaje alineados con estos avances tecnológicos.

Dado este panorama, el sistema educativo debe proporcionar a los estudiantes una variedad de opciones para estimular la creatividad, el pensamiento crítico y la iniciativa emprendedora, cualidades esenciales para navegar estas nuevas realidades. Más que como marco restrictivo, la educación debería funcionar como una plataforma impulsora de la innovación en métodos y contenidos, facilitando caminos de aprendizaje personalizados que resuenen con los intereses únicos de cada estudiante.

1 La escala de Kardashev es un método propuesto por el astrofísico ruso Nikolai Kardashev en 1964 para clasificar civilizaciones según su capacidad para aprovechar la energía. Se divide en tres tipos principales:

Civilización de Tipo I: Utiliza toda la energía disponible en su planeta. Esto incluye la energía geotérmica, solar, eólica, y todos los recursos naturales del planeta.

Civilización de Tipo II: Puede aprovechar la energía de una estrella, por ejemplo el sol.

Civilización de Tipo III: Tiene la capacidad de utilizar energía a escala galáctica, aprovechando la energía de múltiples estrellas en su galaxia.

LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL HUMANO: DESDE GARY BECKER HASTA JAMES HECKMAN

Este libro busca profundizar en la visión del capital humano que el presidente Javier Milei ha elevado a política de Estado con la creación de un ministerio dedicado a esta área. Economistas como Paul Romer y Robert Lucas han señalado la importancia de la acumulación y expansión del conocimiento en el desarrollo de la Teoría del Crecimiento, pero Gary Becker fue pionero al señalar que la educación y la formación son inversiones clave en capital humano que aumentan la productividad y el bienestar económico tanto a nivel individual como colectivo. Más tarde, el trabajo de James Heckman amplió esta visión al demostrar que las habilidades no cognitivas –como la perseverancia y la capacidad para colaborar – son igualmente cruciales para el éxito personal y profesional. Heckman mostró que las inversiones en la primera infancia, cuando se desarrollan las habilidades cognitivas y emocionales fundamentales, ofrecen los mayores retornos sociales y económicos. Como podemos ver en los capítulos 2,3 y 5.

Hoy, con la IA y la automatización transformando rápidamente el mundo del trabajo, es necesario profundizar aún más en estos principios. No basta con desarrollar competencias técnicas; es fundamental que los estudiantes puedan elegir desarrollar las habilidades que les permitan adaptarse, innovar y enfrentar retos con resiliencia y creatividad, desarrollando su carácter y autoestima.

La inteligencia artificial está ofreciendo oportunidades sin precedentes para personalizar la educación. Los sistemas de tutoría adaptativa utilizan algoritmos avanzados para ajustar el contenido a las necesidades de cada estudiante, permitiendo un aprendizaje más eficiente y significativo. La IA no solo puede utilizarse para mejorar el rendimiento académico, sino que también puede identificar tempranamente dificultades de aprendizaje o áreas de

interés especial, facilitando una educación más inclusiva y adaptada a las particularidades de cada estudiante.

¿Dónde queda entonces el papel del maestro? El papel del educador sigue siendo central. Tal como afirma Plutarco, *“La mente no es un recipiente que debe llenarse, sino madera que necesita encenderse”*. La tecnología debe ser solo una herramienta que potencie el toque humano en la enseñanza, facilitando el desarrollo integral del estudiante, tanto en el aspecto académico como en el desarrollo de habilidades no cognitivas como el autocontrol, la empatía, la perseverancia y el pensamiento crítico. **El maestro es quien acompaña y guía, pero su rol cambia. Es más importante que conozca y comprenda a cada uno de sus alumnos, vigilando no solo sus progresos cognitivos sino, sobre todo, de su carácter, su bienestar psicológico, el desarrollo de su inteligencia emocional y espiritual.**

El avance en la computación cuántica promete revolucionar la forma en que manejamos grandes volúmenes de datos, incluyendo los educativos. Esta tecnología permitirá analizar en tiempo real patrones de aprendizaje y salud pública, mejorando la eficiencia de las intervenciones educativas y médicas. La bioingeniería y la nanotecnología, por su parte, ofrecen soluciones para el desarrollo de materiales avanzados, nuevas formas de energía y terapias personalizadas. La creación de órganos y tejidos a partir de bioingeniería, por ejemplo, abrirá nuevas posibilidades para la medicina personalizada, y la nanotecnología permitirá mejoras en dispositivos de aprendizaje y materiales educativos sostenibles. Estas tecnologías emergentes pueden integrarse como opciones para que los estudiantes exploren según sus intereses, fomentando un enfoque más creativo y flexible en su formación.

La clave del Capital Humano son los cerebros de los niños, es por eso que los avances en neurociencia nos ofrecen una comprensión más profunda de cómo aprendemos. Entender los mecanismos del cerebro puede ayudarnos a

diseñar métodos de enseñanza que maximicen el potencial de cada estudiante. Diversos estudios han demostrado que el desarrollo temprano es clave, y los programas de estimulación temprana, basados tanto en el trabajo de pioneros como Anna Freud como el de premios Nobel contemporáneos, como James Heckman, son fundamentales para formar habilidades cognitivas y emocionales que durarán toda la vida.

Además, en un mundo donde la IA está transformando cada aspecto de nuestras vidas, las habilidades no cognitivas, como la resiliencia, el autocontrol y la capacidad de aprender de manera continua, son esenciales. Angela Duckworth ha demostrado que la “grit” (perseverancia y pasión por metas a largo plazo) es un predictor clave del éxito. La educación debe ofrecer oportunidades para que los estudiantes desarrollen estas habilidades emocionales y sociales, según sus inclinaciones e intereses.

EL MINDSET EXPONENCIAL Y EL ESPÍRITU EMPRENDEDOR

Para prosperar en un entorno de cambio acelerado, es necesario adoptar un mindset tecnológico exponencial, como señala Luciano Floridi en *The Fourth Revolution*. Esto significa no solo entender las tecnologías emergentes, sino también estar preparados para liderar su implementación en todos los aspectos de la vida social y económica. La educación debe ofrecer un espacio donde los estudiantes puedan explorar el espíritu emprendedor, fomentando la innovación y la creación de valor en un mundo impulsado por la IA y la robótica.

El espíritu emprendedor fomenta la independencia y la capacidad de resolución de problemas, dos cualidades que serán fundamentales en la era de la exploración interplanetaria. Programas como los de *Junior Achievement* o *One World* ya están enseñando

a los jóvenes a gestionar sus propios proyectos y negocios, desarrollando habilidades en gestión, marketing y finanzas desde una edad temprana.

Considero que es esencial comprender que aún en un mundo de superabundancia, es posible que sean más felices las personas que se sientan “co-creadoras”, y no simplemente “consumidores” de lo que otros hacen. Ideas como el “salario universal”, al igual que los planes sociales que llevan a la dependencia económica permanente, pueden llevar a acrecentar la desidia, la vergüenza, la depresión, la bronca, la violencia o hasta el propio suicidio.

La paradoja es que a pesar del gran progreso que estamos viendo, crecen los indicadores de depresión y hasta suicidio infantil como describen Greg Lukianoff y Jonathan Haidt en *“The Coddling of the American Mind: How Good Intentions and Bad Ideas Are Setting Up a Generation for Failure”*.

La educación debe abrir posibilidades que permitan a los estudiantes explorar los desafíos únicos de vivir y trabajar en diversos ambientes que hoy aún no conocemos. Requerirá no solo habilidades técnicas avanzadas, sino también una fuerte capacidad de adaptación, resolución de problemas y gestión de recursos en ambientes diversos.

La exploración espacial y la ciencia planetaria pueden ser áreas que los estudiantes elijan investigar, fomentando una nueva generación de científicos, ingenieros y exploradores que lideren esta nueva era de la humanidad. Además, las implicaciones éticas del uso de bio genética, la manipulación del ADN humano, los robots, el manejo de Big Data con computadoras cuánticas, la pérdida de privacidad, la colonización espacial, así como las responsabilidades que conllevan, posiblemente crearán infinitos debates y reflexiones en un entorno educativo abierto que fomente el pensamiento crítico y la introspección.

CONCLUSIÓN

En síntesis, es necesario pensar el cambio de paradigma en la utilización del presupuesto público para el desarrollo del Capital Humano desde el momento de la concepción aun dentro del vientre materno. Además, es indispensable comprender que también el sistema educativo debiera ser repensado desde sus propios fundamentos partiendo del cambio de paradigma explicado por Ken Robinson, teniendo en cuenta que ya estamos en la era de la inteligencia artificial, la robótica, la bioingeniería y la nanotecnología que no solo cambiarán la forma en que aprendemos, sino también la manera en que vivimos y trabajamos, llevándonos a nuevos horizontes más allá de la Tierra.

Invertir en el talento y las capacidades humanas no es solo una cuestión económica, sino también moral. Debemos garantizar el máximo desarrollo del potencial infantil y fomentar un sistema educativo que sea un abanico de posibilidades, donde los estudiantes puedan explorar sus intereses, desarrollar habilidades técnicas y emocionales, y prepararse para los desafíos de un futuro en constante cambio. Solo a través de una educación integral y flexible podremos formar seres humanos completos, listos para prosperar en un entorno tecnológico avanzado y en un universo aún por descubrir.

Esto requiere una perspectiva humanista que establezca como objetivo central de la educación inspirar a las nuevas generaciones en la búsqueda de la verdad, la belleza y la bondad, mientras fomenta el respeto irrestricto por los proyectos de vida de cada individuo, construyendo así una sociedad más libre, ética y orientada hacia el florecimiento integral del ser humano.

Cap.

1

Martín Krause se graduó como Doctor en Administración en 1978 de la Universidad Católica de La Plata. Desde entonces ha estado dedicado principalmente a las tareas académicas y de consultoría en el ámbito de la economía. Es también profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de esa misma universidad y profesor visitante de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala y del Centro OMMA-Ayau en España.

La libertad en la educación

POR MARTÍN KRAUSE

Consejero académico de Libertad y Progreso y de Cato Institute

La discusión acerca del rumbo que debería seguir el sistema educativo, no solo en Argentina sino en todo el mundo, es intensa. Al menos en este país, el problema es pretender que todo el sistema tiene que seguir un rumbo determinado. Es como pretender que la economía planificada tenga éxito luego de la caída del muro de Berlín. Resulta arrogante pretender que alguien pueda planificar la educación teniendo en cuenta las distintas preferencias, demandas, atributos y recursos que cada alumno y/o familia tenga.

Los resultados de esa planificación están a la vista: es la baja calidad según evaluaciones nacionales e internacionales (ej. APRENDER, PISA, ERCE UNESCO). Por ejemplo, en las pruebas ERCE 2019, el 46% de los niños argentinos de 3° demostró no tener capacidades de lectura. Cuando llegan a 6°, el 68% no las tienen. En el caso de matemática, en 3° el 49% no tiene conocimientos suficientes y en 6°, el 87% no alcanza el nivel mínimo.

El principal problema, sin embargo, no es que el sistema no esté funcionando como se espera, sino que todo sistema obligatorio y compulsivo termina siendo un sistema de adoctrinamiento,

donde se busca homogeneizar a los alumnos imponiendo determinados contenidos. En nuestro caso, con tan sólo ver los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), en las áreas de Ética y Formación Ciudadana o de Ciencias Sociales se nota que quienes los prepararon y aprobaron, en plena época de auge kirchnerista, buscaban la formación de jóvenes militantes, a quienes se les dice que todo en la sociedad es conflicto, y que el avance se produce por medio de la lucha, reclamando en las calles.

Ni una palabra sobre la cooperación social voluntaria que se produce espontáneamente en el mercado, permite a cada uno elegir los objetivos que quiera alcanzar, y multiplica la cantidad y la calidad de las oportunidades que se presentan a los que se esfuerzan por estudiar y prepararse.

La libertad en la educación puede dividirse, en principio, en tres libertades distintas. Puede haber más, por supuesto, pero analizaremos el tema aquí bajo este marco conceptual reducido.

1. La primera libertad en la educación, entonces, se refiere a los contenidos. Los alumnos y las familias, ejerciendo esa libertad, deberían poder elegir libremente el tipo de educación que quieren para sí mismos o sus hijos.

2. La segunda libertad se refiere a las metodologías. De nuevo, es arrogante pensar que alguien sabe cuál es la mejor en cada caso. Como en otras disciplinas, los pedagogos no tienen una visión común al respecto y hay profundas y serias discusiones acerca de las bondades y deficiencias de distintas metodologías. La libertad permitirá ensayar muy diferentes métodos, que hoy se multiplican aún más con el avance de las nuevas tecnolo-

gías. Solamente en un entorno abierto se podrá observar cuáles funcionan mejor y cuáles peor; y así unos podrán aprender de los que de alguna forma acertaron el camino. Solamente con diversidad podrán, no los funcionarios, sino los beneficiarios de la educación elegir aquello que consideren mejor.

3. La tercera libertad se refiere a la provisión del servicio educativo. En particular los más pobres se encuentran hoy atrapados en el sistema de escuelas públicas sin posibilidad de elegir, en muchos casos ni siquiera entre escuelas públicas mejores y peores. Ni pueden saber los resultados de las evaluaciones porque supuestamente generaría discriminación. Así es, las familias podrían “discriminar” entre escuelas mejores y peores, buscando a las primeras y presionando a las segundas para que mejoren.

Analizaremos ahora la primera de estas libertades, y cómo su ausencia termina gestando un sistema de adoctrinamiento, con un sentido homogeneizador y una visión sesgada respecto a las relaciones sociales y el marco institucional. Como este análisis es extenso (y demanda una gran cantidad de citas) dejaremos a las otras dos libertades para ser analizadas más adelante.

LA LIBERTAD DE ELEGIR CONTENIDOS

Actualmente, al margen de la escuela que elijan, los alumnos reciben contenidos comunes que son obligatorios en todos los niveles de educación tanto primaria como secundaria. Y es tan importante analizar tanto lo que esos contenidos tienen como lo que no.

En la presentación, firmada por el entonces ministro de Educación, Prof. Alberto E. Sileoni, y en la introducción, no hay una sola referencia a que no da lo mismo esforzarse a no hacerlo, que no da lo mismo ser estudioso que vago, que el esfuerzo, la tenacidad, la constancia, la disciplina, el orden producirán frutos buenos, aunque no se los vea en forma inmediata. Estos hábitos deben ser adquiridos por el joven lo antes posible y la escuela es fundamental como su transmisora. Esas enseñanzas deberían ser una parte importante de la educación inicial que imparten las escuelas, siempre como un aspecto complementario a la educación en esos valores que los hijos reciban de sus padres.

En la introducción dice: “*También confirman la presencia del Estado, que reconoce este derecho (derecho a estudiar) y genera las condiciones para su cumplimiento*”. En la práctica genera una pobre condición, los establecimientos estatales son ediliciamente los peores y los sindicatos son quienes digitan los días de clase que en definitiva habrá. En las pruebas de evaluación, las escuelas públicas obtienen peores resultados que las privadas consistentemente. Se establece la obligatoriedad del nivel primario y secundario, sin advertir que esos objetivos son letra muerta y que jamás hubo tanto ausentismo y abandono de cualquiera de los ciclos.

La obligatoriedad es un tema que vale la pena discutir. Es curioso como un derecho se vuelve una obligación. El artículo 14 de la Constitución Nacional establece el derecho a enseñar y aprender. Se supone que eso implica el derecho contrario, a no enseñar y a no aprender, derecho que también ejercen muchos de los ciudadanos. De otra forma todos aquellos que no se dedican a enseñar estarían violando un principio básico de la Constitución. Por supuesto que esto genera una preocupación respecto a los niños, a los menores, siendo que hasta no alcanzar su madurez y mayoría de edad no son capaces de decidir en muchos aspectos de su vida, capacidades que van adquiriendo a medida que crecen hasta llegar a ser ciudadanos autónomos. Mientras tanto, sus padres deciden muchas

cosas por ellos, incluyendo su educación. Entonces, ¿es el derecho a aprender no una obligación de los niños y jóvenes sino de sus padres? Es decir, los niños y jóvenes tienen un derecho a aprender o no aprender (que ejercen si no prestan atención, si no estudian); pero los padres tienen la obligación de educarlos o de brindarles una educación. Si esto es así, como creo que es, no hace falta que la educación sea obligatoria, sino que lo que ha de ser obligatorio es la responsabilidad de los padres respecto a la formación de sus hijos, algo que va más allá de la educación solamente. Existe para eso ya una figura jurídica que lo contempla: se conocía antes como “patria potestad” y ahora como “responsabilidad parental”.

¿Cuál es esa responsabilidad? Así se explica:

“Son deberes de los progenitores, entre otros:

- cuidar del hijo o hija, convivir, darle alimentos y educación;
- tener en cuenta las necesidades de hijas e hijos según sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo madurativo;
- respetar el derecho del niño, niña o adolescente a ser oído;
- orientar y guiar al hijo o hija en el ejercicio de sus derechos;
- respetar y facilitar el derecho del hijo o hija a relacionarse con abuelos, abuelas, parientes o personas con las que tenga un vínculo afectivo;
- representar y administrar el patrimonio del hijo o hija.”

La educación aparece allí entre las primeras responsabilidades de los padres, pero esto es diferente de la escolarización obligatoria, por la cual el Estado busca que todos los ciudadanos jóvenes sean educados de una cierta forma y, como veremos aquí, con ciertos contenidos. Educar puede tener muchos caminos distintos. En los últimos tiempos ha avanzado una modalidad de educar a los hijos que es muy antigua, pero había quedado relegada con la intromisión del estado en la educación: la educación por parte de los padres, o homeschooling. Una familia

que hace homeschooling cumple con su deber de educar, pero no estaría cumpliendo con la escolaridad obligatoria.

Los contenidos comunes a todos han sido establecidos en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAPs), documentos que fueron aprobados en el período 2004-2012, en el que los presidentes fueron Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, es decir, no hubo mayores cambios en la visión de la sociedad que tenían los gobernantes.

Sigamos con la presentación de los NAPs, que termina diciendo: “haciendo posible la plena vigencia del pleno derecho de todos a una educación igualitaria” (op. cit. p. 5). ¿Qué quieren decir con “igualitaria”? ¿Que todos los colegios, públicos o privados tengan exactamente la misma calidad académica? Eso no se logrará a través de NAPs porque en esencia no existen dos colegios iguales. Hay mejores y peores, hay de medio turno y de turno completo, bilingües y no bilingües, mixtos y no mixtos, religiosos y laicos. En este punto habría que limitarse a la Constitución Nacional cuando habla del derecho de enseñar y aprender. Se insiste con que la educación sea igualitaria, lo dice la introducción al insistir que la educación debe cubrir las necesidades de igualdad y equidad. Es el Estado el que valida los contenidos de lo que se debe enseñar, y la carga horaria de cada materia. Expresamente prohíbe que los alumnos repitan de curso.

Señala Sileoni *“los NAP plasman los saberes que como sociedad consideramos claves, relevantes y significativos”*. Éste es un lenguaje que se repite constantemente, “como sociedad”, como si los que los redactaron fueran o representaran a toda la sociedad, o como si la sociedad misma fuera un ente con vida propia que tiene evaluaciones y toma decisiones en favor de un sentido e interés común. De esto se desprende el objetivo de “homogeneizar” a través de la educación, lo que se plantea unos renglones después cuando afirma que la identificación de los Naps es *“una medida orientada a dar unidad al sistema educativo argentino”* (p. 5).

El principal problema, sin embargo, no es que la planificación no esté funcionando como se espera, sino que todo sistema obligatorio y compulsivo termina siendo un sistema de adoctrinamiento, donde se busca homogeneizar a los alumnos imponiendo determinados contenidos.

El mismo objetivo aparece en la Introducción, donde se refiere a una Resolución del Consejo Federal de Educación (214, art. 2) donde asumieron “el compromiso a desarrollar una política orientada a dar unidad al sistema mediante la identificación de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios”, de manera que ““todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial” (p. 6).

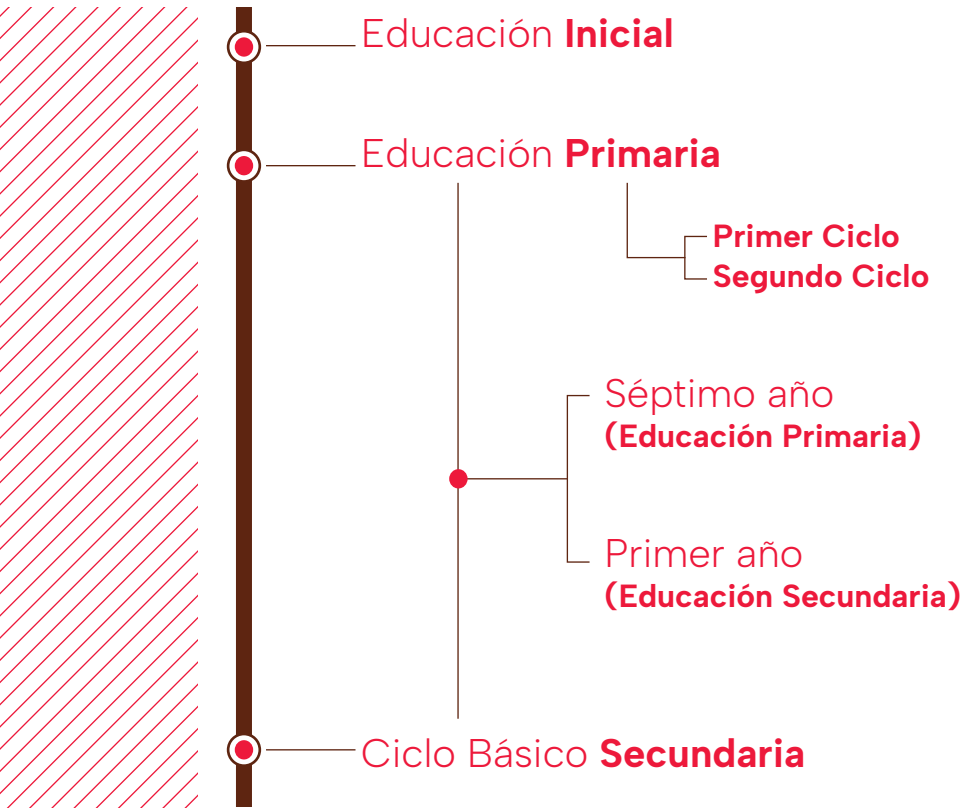
Sin duda, en toda sociedad habrá un cierto contenido común en la educación, pero como resultado de preferencias comunes por parte de sus miembros. Difícilmente prosperará en ese sentido una escuela que ofrezca dar clases en lenguaje “nauru” cuando no hay nadie que considere importante aprenderlo. Lo mismo sucedería con una escuela que no enseñe a leer, matemática u otras disciplinas básicas.

El contenido de los distintos niveles estaría dado por las demandas del siguiente nivel. Por supuesto, nunca se termina de aprender, pero en cuanto a la educación formal se refiere ese objetivo final es el buen desempeño en la vida tanto en el ámbito laboral como cultural, social, deportivo, etc. Cada uno de ellos demanda ciertos aprendizajes, los que a su vez demandan ciertos conocimientos básicos que toda escuela que busque prosperar deberá atender.

CONTENIDOS DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Por cierto, en esta Etapa Inicial esa voluntad de igualar y homogeneizar es menos fuerte y hasta se reconoce algo que es evidente en todos los niveles: estrategias escolares que se diferencian notablemente de los niveles posteriores. Por ejemplo, se reconoce que *“los chicos de esta edad encuentran oportunidad de realizar experiencias educativas en un ambiente flexible tanto en la disposición y uso de espacios como en la organización de tiempos y agrupamiento de*

Estructura del sistema educativo



los alumnos.” (p. 11)... ya que *“no todos los niños juegan de la misma manera y tampoco a los mismos juegos”*.

¿No ocurre esto acaso en todos los niveles? Sin embargo, veremos que en las etapas siguientes esa flexibilidad es reemplazada por rigidez y planificación.

Entre los sentidos del aprendizaje del Nivel Inicial (p. 13), se plantea: *“Promover la alfabetización inicial reconociendo la importancia del lenguaje para el acceso a los conocimientos, para recrear las prácticas culturales al mismo tiempo que posibilitar el ingreso a otros mundos posibles. Reconocer el valor de la diversidad de las lenguas y culturas indígenas y otras expresiones particulares de las infancias pertenecientes a espacios sociales rurales y urbanos.”* Está bien reconocer las lenguas y culturas indígenas, pero ¿por qué no todas las culturas? P. ej. las de inmigrantes pasados o presentes.

EDUCACIÓN PRIMARIA | PRIMER CICLO

En Ciencias Sociales aparecen inmediatamente objetivos que luego encontrarán otros contrapuestos. Se señala que *“la escuela ofrecerá situaciones de enseñanza que promuevan en los alumnos y alumnas”*, entre otros: *“El proceso de construcción de la identidad nacional y el respeto por la diversidad cultural”* (p. 30). Si se lo interpreta como una identidad nacional que respeta la diversidad cultural y no buscan imponerse sobre ella entonces será el resultado de un orden espontáneo que va forjando distinto tipo de culturas e incluso algunos rasgos comunes a todas ellas. Por ejemplo, el tango y el folclore, la pasión por el fútbol, el culto de la amistad son rasgos característicos de la cultura argentina, entre otros, que se formaron espontáneamente en ese entorno de enorme diversidad que generó la masiva inmigración en la primera mitad del siglo XX. Pero buscar imponer una determinada identidad es otra cosa.

Ya en el segundo año aparece como primer objetivo bajo el título “En relación con las actividades humanas y la organización social”: *“El conocimiento de que en el mundo actual conviven grupos de personas con diferentes costumbres, intereses, orígenes, que acceden de modo desigual a los bienes materiales y simbólicos (tomando ejemplos de nuestro país y de otros países del mundo).”* (p. 32).

No hay ninguna mención de la cooperación social voluntaria que ocurre en los mercados. Si bien es inevitable que los resultados sean dispares no se hace ninguna referencia a la extraordinaria reducción de la pobreza total desde niveles superiores al 85% de la población mundial a comienzos del siglo XIX hasta menos del 15% hoy, a la mejora general de los niveles de vida, de la tecnología y la medicina que ha permitido la extensión de la vida humana como nunca se había visto. Y así muchas cosas más. Lo único que hay que resaltar es la desigualdad, preparando el terreno, como veremos más adelante, para enfatizar el conflicto y no la cooperación, como motor de las “conquistas sociales”.

Esto ya aparece en tercer año de la escuela primaria: *“El conocimiento de la existencia de conflictos entre diversos grupos sociales y los distintos modos en que los mismos pueden resolverse en una sociedad democrática.”* (p. 33). No hay mención a posibles conflictos individuales sino de grupos, y al papel de la justicia en resolver conflictos entre derechos individuales. Se plantea directamente la resolución de “derechos grupales”, cuyos conflictos no habrán de resolverse en la justicia sino en la lucha social o en la política.

Más adelante, dentro de la Educación Tecnológica se plantea como objetivo *“El reconocimiento de que las tecnologías, como producto de la acción humana intencionada, condicionan y a la vez dependen de las decisiones políticas y sociales.”* (p. 47). Estamos hablando de niños de ocho años. Y más adelante: *“reflexionar sobre el hecho de que las tecnologías y los conocimientos sobre su empleo se reparten de modo diferente entre las personas, de acuerdo a la pertenencia socio-cultural”* (p. 57)... o, bien se podría plantear, se reparten también

En las últimas décadas el acceso a nuevas tecnologías se ha acelerado, llegando en forma masiva a casi toda la población. De hecho, es éste un problema que actualmente tiene preocupados a los docentes, teniendo que esforzarse para que los alumnos, en casi todos los niveles, presten atención a sus clases más que a sus teléfonos celulares.

en forma diferente por muy distintas cuestiones no solamente la pertenencia a un determinado grupo o clase social.

En las últimas décadas el acceso a nuevas tecnologías se ha acelerado, llegando en forma masiva a casi toda la población. De hecho, es éste un problema que actualmente tiene preocupados a los docentes, teniendo que esforzarse para que los alumnos, en casi todos los niveles, presten atención a sus clases más que a sus teléfonos celulares.

En cuanto al área de Formación Ética y Ciudadana, ya desde el primer año todo se refiere a los conflictos, en principio sobre la vida escolar y cotidiana (p. 59), sin ninguna referencia a la cooperación voluntaria. Esto se repite en los años siguientes. Y en un apartado que tiene el título “En relación con la ciudadanía, los derechos y la participación”, segundo año (alumnos de 7 años), se plantea un objetivo de educación “militante”: *“El ejercicio público de la palabra y el reconocimiento de los efectos sociales de su expresión oral y escrita, en la participación en asambleas, en la elaboración de petitorios y cartas, entre otros”* (p. 62). En tercer año (8 años de edad) se agrega la elección de delegados.

En relación con “la construcción histórica de las identidades”, se plantea *“La apropiación y resignificación del sentido de las conmemoraciones relacionadas con acontecimientos relevantes para la escuela, la comunidad y/o la nación.”* (p. 64), un buen tinte de revisionismo histórico.

En el área de las Artes Visuales hay un claro énfasis en las “manifestaciones comunitarias” aunque en un par de puntos luego se agrega a lo local y regional también lo universal (p. 68).

EDUCACIÓN PRIMARIA | SEGUNDO CICLO

Como en otros, aquí los temas que nos interesa tratar se encuentran en las materias Ciencias Sociales y Formación Ética y Ciudadana. Es un poco mejor que el anterior, aunque aparecen las cuestiones de siempre (desigualdad, conflicto, etc). No obstante, hay buenas referencias a derechos individuales, a la república, etc. (p. 47). Y la desigualdad: *“El conocimiento y el desarrollo de una actitud crítica frente al hecho de que en la Argentina conviven grupos de personas que acceden de modo desigual a los bienes materiales y simbólicos.”* (p. 49).

En todos los textos se muestra una relación conceptual entre desigualdad y pobreza, como si la primera fuera la causa de la segunda, cuando en realidad son dos dimensiones diferentes. En todo proceso de crecimiento económico algunos mejoran su situación primero y otros más tarde. Esto puede aumentar la desigualdad, pero como parte de un recorrido ascendente en el que más tarde o más temprano todos crecen y mejoran. Es el proceso que han recorrido los países que hoy consideramos desarrollados. Por otro lado, aquellos que han buscado reducir las desigualdades como mecanismo de progreso han generado estancamiento o decadencia, a la par de haber violado los derechos de sus ciudadanos.

En Ciencias Sociales aparece la palabra “problemas” en la sociedad, más que conflictos, al menos al principio, aunque luego el conflicto vuelve (serían otros autores tal vez) (p. 82).

Los símbolos y conmemoraciones de distintos grupos se refieren a ciertos grupos en particular, no a todos: *“La comprensión de la construcción histórica de los símbolos y conmemoraciones que expre-*

san identidades y valores grupales, locales, regionales y/o nacionales (los escudos, las banderas, los pañuelos blancos, la cinta roja en lucha contra el SIDA, la bandera multicolor del mutualismo, las banderas de los pueblos originarios, entre otros). La creación de símbolos que representen al grupo y el análisis del sentido y resignificación de los símbolos.” (p. 86). ¿Qué consideración hay de los pequeños productores, comerciantes o trabajadores, que son enviados a la quiebra o la informalidad por la enorme marea de regulaciones e impuestos?

Y de los conflictos se deriva la necesidad de la resistencia y la lucha social: *“El análisis de las formas de resistencia, como el reconocimiento y/o la defensa de la dignidad, generadas por parte de los grupos subordinados –poblaciones en situación de pobreza, inmigrantes y otros sectores excluidos– ante diferentes formas de prejuicio, maltrato y/o discriminación. La socialización de la indagación a partir de producciones escritas u orales.”* (p. 89).

SÉPTIMO AÑO EDUCACIÓN PRIMARIA | PRIMER AÑO EDUCACIÓN SECUNDARIA

Este NAP parece ser redactado por otras personas. En Lengua no aparece ninguna mención a temas que indican un sesgo determinado. El texto habla más de analizar “problemas” que de “conflictos”. Así, por ejemplo, en Ciencias Sociales se presentan como objetivos:

“La reflexión y el análisis crítico de la información producida y difundida por diversos medios de comunicación sobre las problemáticas de mayor impacto social.

La comunicación de los conocimientos a través de la argumentación oral, la producción escrita y gráfica de textos en los que se narren, describan y/o expliquen problemas de la realidad social del pasado y del presente, incorporando vocabulario específico.”

Y luego: *“La sensibilidad ante las necesidades y los problemas de la*

sociedad y el interés por aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad”; (p. 39).

Y en relación a las actividades humanas y la organización social, en lugar de hablar de conflicto se plantea: *“La comprensión de los diferentes derechos y obligaciones del ciudadano y de las normas básicas de convivencia social.”* (p. 47).

Aunque pareciera que los redactores vuelven al contenido inicial cuando plantean *“El conocimiento y el desarrollo de una actitud crítica frente al hecho de que en la Argentina conviven grupos de personas que acceden de modo desigual a los bienes materiales y simbólicos.”* (p. 49).

El tema de los conflictos vuelve a aparecer en la materia Formación Ética y Ciudadana (p. 82), pero en forma más moderada que el nivel anterior, aunque con un sesgo favorable hacia determinados grupos. Por ejemplo: *“La comprensión de la construcción histórica de los símbolos y conmemoraciones que expresan identidades y valores grupales, locales, regionales y/o nacionales (los escudos, las banderas, los pañuelos blancos, la cinta roja en lucha contra el SIDA, la bandera multicolor del mutualismo, las banderas de los pueblos originarios, entre otros). La creación de símbolos que representen al grupo y el análisis del sentido y resignificación de los símbolos.”* (p. 86).

¿Por qué no otros grupos? En definitiva, se trata del respeto a las minorías, de todo tipo.

Luego, como se habla de derechos colectivos su defensa adquiere una característica especial: *“El análisis de las formas de resistencia, como el reconocimiento y/o la defensa de la dignidad, generadas por parte de los grupos subordinados –poblaciones en situación de pobreza, inmigrantes y otros sectores excluidos– ante diferentes formas de prejuicio, maltrato y/o discriminación. La socialización de la indagación a partir de producciones escritas u orales.”* (p. 89).

CICLO BÁSICO SECUNDARIA

Ahora sí, en este nivel y en especial en el área de Ciencias Sociales y la de Formación Ética y Ciudadana se ve claramente el sesgo de los contenidos hacia una visión neo-marxista donde la principal característica de la situación social es la desigualdad y la discriminación, y la principal forma de resolver esos problemas es a través de la protesta y la lucha. No es de extrañar que algunos años después nos encontremos con alumnos de los últimos años de secundario tomando colegios, cortando calles u otro tipo de protestas (incluso con el apoyo de algunos padres en ciertos casos). El escenario general es que vivimos en un mundo de injusticias basadas en las diferencias sociales, de ingresos, de género, de cultura y otras que son las principales vallas que enfrenta el país para salir adelante. Nótese que la atención a esas diferencias no se presenta perjudicando el futuro de esos mismos alumnos, para lo cual tendrían que salir a defender sus oportunidades, sino que busca que salgan a hacerlo en la supuesta defensa de ciertos grupos específicos que serían discriminados. No hay ninguna referencia a otro tipo de grupos que también lo son, y son perjudicados por políticas públicas como podrían ser las empresas pequeñas y medianas ahogadas en impuestos y regulaciones, los mismos jóvenes con problemas para incorporarse al mundo laboral formal y todo el mundo del trabajo y la producción ahogado por las trabas a la actividad productiva o la destrucción del valor de la moneda y los ingresos y la propiedad de muchos. Eso no merece ni la menor mención.

El lenguaje en que está redactado el documento muestra una clara visión ideológica. Por ejemplo, dice que se promoverá: *“La identificación de distintos actores (individuales y colectivos) intervinientes en la vida de las sociedades del pasado y del presente, con sus diversos intereses, puntos de vista, acuerdos y conflictos”* (p. 12). Ya aparece, como en muchas oportunidades, el concepto de actor “colectivo” que es una mera ficción porque las acciones son

siempre individuales, pero se presenta siempre como si esos “colectivos” tuvieran accionar propio independiente de las personas que los conforman.

No existe una visión de procesos evolutivos en todos los ámbitos de la sociedad sino de cambios disruptivos: *“La complejización del tratamiento de las ideas de simultaneidad, cambio y continuidad y de otras nociones temporales, tales como proceso y ruptura, así como de diferentes unidades cronológicas”* (p. 13). Vuelve el énfasis en los conflictos y no hay mención del volumen de riqueza que se generó desde la Revolución Industrial y la enorme cantidad de gente que pudo salir de la pobreza: *“La comprensión de los cambios que introduce la Revolución Industrial en las formas de producir, en la conformación de la sociedad y sus conflictos, así como su influencia en las colonias españolas en América.”* (p. 16).

En relación a las actividades humanas y la organización social el primer punto señala las diferencias y desigualdades, no la extensa cooperación social: *“El conocimiento de los principales aspectos de las relaciones y prácticas sociales, atendiendo especialmente a las distintas formas de diferenciación, estratificación y desigualdad.”* (p. 17) y se hace referencia a la palabra “apropiación”: “las distintas modalidades de producción, distribución, consumo y apropiación”, una palabra que se plantea como extracción de la propiedad de lo producido, seguramente por el capitalista.

Cuando se trata sobre las actividades productivas siempre hay alguna referencia adicional como se plantea en este caso sobre el crecimiento de los espacios urbanos (p. 18): *“La comprensión y explicación de la organización de los espacios urbanos en la Argentina, caracterizando las actividades económicas urbanas (industria, servicios, comercio), en el marco de los procesos de reestructuración productiva y modernización selectiva.”* ¿Por qué hay que agregar reestructuración productiva y modernización selectiva y dónde se explica qué es eso exactamente? Se trata de cuestiones económicas, pero con un enfoque sociológico que no parece ser ni útil ni necesario.

En relación a las sociedades a través del tiempo se plantea analizar el “Estado liberal” y a continuación (p. 19) se habla de los “gobiernos conservadores-oligárquicos”, mientras que los anteriores fueron simplemente gobiernos “radicales”. Entre los aspectos más importantes del gobierno radical lo que se destaca es *“El análisis de los conflictos sociales y políticos más relevantes del período radical, particularmente la denominada “Semana Trágica” y los conflictos rurales de la Patagonia, en el contexto del impacto mundial y local de la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa.”* (p. 20). Ninguna mención hay al notable crecimiento económico del país que fuera el que estimulara el enorme flujo migratorio que vino a aprovechar las oportunidades que se ofrecían. Y se plantea analizar “la incidencia de las inversiones norteamericanas”.

Nuevamente, en relación con las actividades humanas y la organización social, el primer punto que se plantea es *“El conocimiento de las formas de estratificación y diferenciación social en la Argentina actual, así como de la desigualdad en el acceso a los bienes materiales y simbólicos.”* (p. 20).

Entre los aspectos centrales de la materia Formación Ética y Ciudadana se plantea una identidad nacional como resultado de la lucha, y nuevamente las desigualdades como rasgo fundamental:

“La valoración reflexiva de los aspectos comunes y diversos de las identidades comunitarias como aporte a una identidad nacional y regional (latinoamericana) abierta, plural y dinámica, como construcción socio-histórica resultante de procesos de luchas fácticas y simbólicas.

La identificación y análisis ético de las desigualdades sociales, económicas y de género, en situaciones de diversidad social y cultural.” (p. 14).

Aspectos culturales tan fundamentales de los argentinos como la valoración de la amistad, el amor al fútbol, el tango, etc, nunca fueron generados por luchas ni fácticas ni simbólicas, sino simplemente por procesos espontáneos de adaptación de preferencias.

Los derechos siempre han sido adquiridos por medio de la lucha: *“El conocimiento y la comprensión de los Derechos Humanos*

como construcción socio-histórica, a partir de la reflexión acerca de las luchas de los pueblos por el reconocimiento de la dignidad de las personas, en particular en la Argentina y América Latina.”, que incluyen “Las luchas contra la conquista, la esclavitud y por la independencia y por el derecho a la tierra.” (p. 16). No hay mención que haya habido alguna lucha por la libertad.

Y los derechos a defender o proteger son siempre de ciertas minorías: “El reconocimiento de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los pueblos originarios, los afrodescendientes y otras minorías a partir de las formas de resistencia de estos grupos en la actualidad.” (p. 17).

En cuanto a los derechos laborales, la flexibilización es sinónimo de precarización: “El conocimiento de los derechos vinculados a las condiciones del trabajo, en particular de los jóvenes, y la reflexión sobre su flexibilización y su precarización” (p. 17). La libertad de trabajo solamente puede obtener un empeoramiento de la condición laboral. No se menciona nunca que la extensión de los llamados “derechos” laborales deja a una gran cantidad de personas sin la capacidad de aprovechar oportunidades laborales, las que luego solamente se presentan en el mercado informal. Es la regulación la que precariza, no la flexibilización.

“La comprensión de las interrelaciones entre diversidad sociocultural y desigualdad social y económica, identificando representaciones hegemónicas de género, de orientación sexual, de nacionalidad, étnicas, religiosas, ideológicas y generacionales”. A las cuales, en todo caso, habría que agregar representaciones hegemónicas como resultado de los privilegios que obtiene la clase política y sus amigos o socios.

“El reconocimiento de las diferencias de género y de diversidad sexual, así como las múltiples formas de ser varones y mujeres en nuestras sociedades y en nuestras culturas, con el propósito de superar visiones esencialistas y naturalizadas sobre los roles masculinos y femeninos, así como la reproducción de las relaciones jerárquicas entre los géneros.” (p. 19).

Siempre la desigualdad y ahora se le suma una visión crítica de la información que brindan los medios, faltó decir “hegemónicos”:

“El análisis y la comprensión de la dimensión política de problemáticas tales como la desigualdad, los derechos de las minorías, la participación ciudadana, entre otras. El análisis crítico de los mensajes de los medios de comunicación y su rol como formadores de opinión” (p. 19).

En el segundo año secundario se plantea *“La identificación de las representaciones sociales que subyacen en las acciones humanas, reconociendo sus alcances y consecuencias éticas y políticas”*, brindando como ejemplo a seguir, el siguiente: *“Por ejemplo, la identificación de la representación del “aborigen” en la conquista o del “enemigo interno” en la última dictadura, analizando las vinculaciones entre representación, acción e implicancia política.”* (p. 20).

Se plantea *“El análisis del caso Malvinas en el escenario del terrorismo de Estado”* (p. 21) y en cuanto a las formas de reivindicación del derecho al trabajo: *“el gremialismo y las formas alternativas de organización laboral –las empresas recuperadas, cooperativas y mutuales”* (p. 21).

Todo revierte a las desigualdades: *“La comprensión de las interrelaciones entre diversidad socio-cultural y desigualdad social y económica, identificando representaciones hegemónicas de género, de orientación sexual, de nacionalidad, étnicas, religiosas, ideológicas y generacionales presentes en Argentina y Latinoamérica.”*

“La identificación, mediante la indagación de las diversas formas de prejuicio, maltrato o discriminación en la dimensión sociohistórica de los diferentes casos.” (p. 22).

Y los casos recomendados aquí son: *“Por ejemplo, casos de discriminación y genocidio a los pueblos originarios, el pueblo armenio, el Apartheid, el Holocausto (Shoá), Hiroshima y Nagasaki, entre otros”* (p. 22). Esos “otros” no parecen incluir a los Gulags o las víctimas de la Revolución Cultural China, etc. El historiador francés Stephane Courtois realizó una investigación basada en datos oficiales según la cual el número de víctimas del régimen comunista en Camboya

fue de 2 millones de personas, 20 millones durante la Revolución Cultural China, 20 millones en la Unión Soviética, 5 millones en el llamado Holodomor en Ucrania y 2 millones de Corea del Norte.

En la materia Educación Artística nos encontramos con la necesidad de rescatar la influencia de ciertos grupos, pero nada se dice de otros. No hay ninguna referencia a la influencia de la cultura europea, por ejemplo: *“El reconocimiento de matrices histórico-culturales –pueblos originarios, afrodescendientes, de diversas corrientes migratorias, entre otros– que atraviesan la diversidad artística de Argentina y la región.”* (p. 14).

CICLO ORIENTADO SECUNDARIA

En Lengua y Literatura se señala: *“El abordaje de producciones orales y/o escritas de los pueblos indígenas que habiliten diálogos interculturales.”* (p. 13). ¿Por qué solamente esas minorías? *“Analizar obras pertenecientes a géneros propios de las culturas indígenas.”* (p. 16).

En el eje Reflexión sobre el Lenguaje:

“La exploración, con la colaboración del docente y de los pares, acerca de las lenguas de los pueblos indígenas de nuestro país, antes de la conquista y colonización, indagando sobre su situación actual, y las relaciones de poder existentes con el castellano y sus variedades. Esto supone participar en variadas experiencias que permitan el reconocimiento y respeto por la diversidad lingüística: debates a partir de lecturas, de exposiciones orales, de películas, y de intercambios –charlas, entrevistas– con representantes de las comunidades de los pueblos indígenas. Participar en variadas experiencias que permitan el reconocimiento y respeto por la diversidad lingüística: debates a partir de lecturas, de exposiciones orales, de películas, y de intercambios –charlas, entrevistas– con representantes de las comunidades de los pueblos indígenas.” (p. 21).

En el eje Lectura de Textos no literarios se plantea desconfianza en los medios y el tratamiento de ciertos temas: *“La lectura reflexiva de discursos que involucren problemáticas del ámbito político, sociocultural, artístico, y que aborden temáticas relacionadas con la participación ciudadana, la construcción de la memoria, los derechos humanos, las problemáticas de género, la sexualidad, la convivencia intercultural, entre otros.”* (p. 28).

Y luego: *“Identificar temas y contenidos recurrentes y silenciados en la prensa gráfica, radial y televisiva, y en los espacios virtuales; formular hipótesis explicativas; analizar los modos en que esos discursos construyen/reconstruyen los acontecimientos de la realidad social, política, cultural, ciudadana, y generan y difunden representaciones sobre sujetos y colectivos sociales.”* (p. 28).

Será el docente entonces, quien supuestamente estará esclarecido durante su formación como tal, ya que el contenido de la formación docente está tan delimitado y sesgado como el que se analiza aquí. El docente, entonces, dotado de esa capacidad y esclarecimiento podrá ahora iluminar a los alumnos respecto a los temas ocultos o sesgados que se presentan en los medios. Lo que resulta curioso, al menos, en épocas en que el acceso a la información se ha multiplicado casi infinitamente gracias a Internet y nos encontramos en realidad con otro tipo de problemas, tales como evitar los “nichos” informáticos y recibir diversidad, algo que no está presente en estos contenidos.

En el Eje Comprensión y Producción de Textos Orales se educa o prepara para la militancia: *“Participar en diversos espacios escolares y comunitarios (el centro de estudiantes, otras escuelas del barrio o de la localidad, centros vecinales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), realizando presentaciones orales en el aula, en jornadas, mesas redondas, paneles, programas radiales y televisivos, entre otras posibilidades.”* (p. 30).

En Filosofía hay un Eje titulado *“En relación con la colonialidad”*, se plantea en primer lugar: *“La aproximación al concepto de*

colonialidad como una categoría del pensamiento crítico latinoamericano que cuestiona los saberes, modos de pensar, prácticas, valores e instituciones heredados de la modernidad.” (p. 15).

La modernidad, la Ilustración, nos ha colonizado nuestras mentes, por lo que debemos rechazar todo eso y volver a nuestras fuentes primitivas.

Y en seguida: *“La identificación y la valorización de los posicionamientos filosóficos presentes en diferentes expresiones del pensamiento argentino y latinoamericano, desde una perspectiva histórica y situada, tales como las cosmovisiones de los pueblos indígenas, los proyectos independentistas, de modernización nacional y las propuestas contemporáneas de emancipación.”*

En cuanto a Formación Ética y Ciudadana, en el Eje sobre los derechos humanos, vuelve la referencia a ciertos eventos, pero no otros: *“El reconocimiento del sistema y los mecanismos de protección de los Derechos Humanos como construcción histórica y social y su relación con los procesos históricos que contribuyeron a esta construcción en el mundo y en la Argentina, con especial referencia al Holocausto-Shoá y al terrorismo de Estado respectivamente.”*, (p. 17).

Mas adelante: *“El reconocimiento de genocidios y crímenes masivos como casos extremos de discriminación y negación de la identidad, con especial referencia a: la conquista de América, la Conquista del “Desierto”, el genocidio armenio, el Holocausto-Shoá, el Apartheid, el terrorismo de Estado en Argentina, y los casos actuales”* (p. 19).

De nuevo, está muy bien analizar esos terribles eventos, a los que habría que sumar los mencionados más arriba. Y también aquello que afecta claramente la ética ciudadana y sobre la cual no hay ni la más mínima referencia en todo el contenido de los NAPs: la corrupción. Esos mismos años en los que se redactaron los NAPs, estuvieron repletos de noticias y escándalos de corrupción y resulta al menos curioso que no tengan ni la más mínima referencia en una materia como Formación Ética y Ciudadana.

En Ciencias Sociales nunca se aprende cómo funciona el mer-

cado sino las relaciones de poder, etc:

“El análisis de situaciones problemáticas desde la multicausalidad y la multiperspectividad, identificando los actores intervinientes, sus intereses, las racionalidades de sus acciones y las relaciones de poder.

La apropiación de conceptos clave para el análisis de la organización social, económica y política de las sociedades contemporáneas, tales como cultura, poder, territorio, Estado, régimen político, gobierno, relación sociedad-naturaleza, trabajo, estructura social y económica, conflictos y tensiones.” (p. 13).

En Historia ni se menciona el período de auge de la Argentina, sino la dominación “conservadora”:

“El análisis de la integración de las economías primario-exportadoras de América Latina en el mercado capitalista internacional entre 1880 y 1930, en relación con la consolidación y crisis de los regímenes políticos conservadores/ oligárquicos, con especial énfasis en la situación de Argentina” (p. 16).

¿Es este el aspecto determinante de la historia de América Latina? *“La comprensión del impacto político, ideológico y cultural de la Revolución Cubana en América Latina y de las políticas de intervención de EE.UU. en la región, en el marco de los procesos de descolonización y de la Guerra Fría.”* (p. 16).

En cuanto al período 55-76 se destaca “las pujas entre distintas fracciones burguesas” (p. 17). Y el vínculo del neoliberalismo con el terrorismo de Estado: *“El análisis del modelo económico neoliberal implementado en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, priorizando los casos donde se articula con el terrorismo de Estado, en el marco de la crisis de 1973 y de la reconfiguración del sistema capitalista.”* (p. 17). Y luego ... *“El reconocimiento de la declinación del modelo neoliberal en Argentina y América Latina en el contexto de la crisis de la globalización financiera.”* Tal vez podría haberse sumado alguna referencia a la decadencia argentina como resultado del populismo durante todo el siglo XX.

En Economía los mercados no existen, sino las relaciones de

poder: *“La reflexión crítica acerca de las relaciones económicas internacionales en el marco de las asimetrías de poder entre estados, a partir del análisis de los procesos de construcción histórica de los territorios.”* (p. 21).

“El reconocimiento de los agentes económicos que intervienen en una economía y la comprensión de las relaciones asimétricas de poder existentes entre ellos, atendiendo a las tensiones entre los representantes de intereses económicos y el poder político.

La comprensión del rol del Estado en su carácter de regulador y promotor de las actividades económicas, atendiendo especialmente a la redistribución de la riqueza.” (p. 21).

¿Estas son las doctrinas económicas? *“El análisis crítico de las políticas económicas que promueven los estados y los intereses que representan, a partir de la comprensión de los principales postulados de las doctrinas económicas (liberalismo, keynesianismo, neoliberalismo y marxismo).”* (p. 21).

No hay ninguna referencia a cuestiones tan básicas como demanda y oferta, formación de precios, transmisión de información sobre los cambios en las preferencias de los consumidores, las dotaciones de recursos y las tecnologías. Incentivos; dirección de la producción hacia la atención de las preferencias de los consumidores. Innovación y creatividad emprendedora. Marcos institucionales que permiten el mejor desarrollo de la actividad económica y promueven y facilitan el progreso. Nada de eso forma parte de los contenidos mínimos y obligatorios y, por supuesto, nada de eso reciben en su preparación los docentes.

Se considera la economía social y solidaria y nada se dice de las empresas, del capital, etc: *“La comprensión de las contribuciones del sector de la economía social y solidaria al desarrollo de las comunidades, identificando los principios de gestión democrática y participativa, organización económicamente equitativa, con justa distribución de los recursos, ingresos y beneficios que sustentan sus prácticas.”* (p. 22).

ADOCTRINAMIENTO

Tal vez se haya cansado el lector de tantas citas, pero se trataba de transmitir una clara muestra de los contenidos obligatorios. Se pueden leer los textos completos y difícilmente se encontrará algo diferente. Por supuesto que en áreas como Matemática o Ciencias Naturales la situación es diferente, los contenidos son generales.

En cuanto a su aplicación práctica, las provincias, que han acordado en su momento estos Núcleos en el marco del Consejo Federal de Educación, se encargan luego de presentarlos en su propia definición de los contenidos de la enseñanza. Siendo Argentina un país federal habrá diferencias en esos contenidos entre una provincia u otra, pero todas ellas se han comprometido a que los aquí analizados formen parte de los que a su vez imponen.

El control efectivo se realiza a través de inspecciones y el seguimiento de los temas tratados en cada clase, algo que los docentes tienen que dejar asentado en distintos libros de actas.

Es cierto, en la práctica es imposible que los planificadores y sus inspectores puedan controlar lo que ocurre en las aulas. Los docentes pueden encargarse de llenar los libros de actas siguiendo los requisitos solicitados por la autoridad, pero una vez en el aula pueden decir lo que quieran. El control de los contenidos realmente brindados podría realizarse con un seguimiento de los trabajos en los cuadernos de los alumnos, algo que rara vez se hace o con una observación orwelliana de lo que ocurre dentro de cada aula, algo que no ocurre. Por otro lado, los incentivos de las inspectoras (tienden a ser en su mayoría maestras que buscan este cargo porque es de mayor remuneración en los años previos a su jubilación y, por lo tanto, determina a ésta) como los de cualquier otro empleado público, no estando relacionados con los resultados que obtengan tienden a ser débiles, lo cual facilita un cierto grado de

autonomía por parte de los docentes, tanto para profundizar el enfoque de los NAPs como para revertirlo.

Pero el hecho de que una mala o nefasta política se aplique relativamente no reduce su perjuicio. Esto abre un interesante interrogante: ¿ante una política como ésta, o cualquier otra con similar negatividad, es mejor que se aplique bien o mal? En este caso, que se aplique mal, como suele ocurrir, brinda un cierto margen de autonomía y diversidad en el aula, pero no tenemos que dejar de ver que se trata de un sistema de adoctrinamiento presente desde la formación de los docentes hasta la de los más pequeños alumnos.

La libertad en la elección de los contenidos daría oportunidad a que fueran las familias, y no el Estado, las que decidiesen cómo educar a sus hijos. Los padres tendrán mayor o menor formación y capacidad en la materia, pero nadie tendrá el afecto y la dedicación que estos pueden darle. Por otra parte, existen todo tipo de organizaciones civiles en la sociedad que colaboran en la toma de estas decisiones, desde iglesias hasta fundaciones. Los padres también comparten información sobre escuelas y maestros, y la generalización de evaluaciones y el conocimiento de sus resultados mejorarían aún más esa capacidad para tomar decisiones.

La libertad es capacidad de elegir, es diversidad, es acomodar lo recibido a las preferencias de cada individuo o familia. Por otro lado, si no se permite que las personas decidan, ¿cómo vamos a esperar que aprendan, en este caso, a decidir? Eso también es parte muy importante de la educación: la libertad de elegir educa.

NUESTRA UTOPIÍA

Usamos la palabra utopía en el sentido de imaginar ese mundo ideal en el cual nos gustaría vivir, no en el sentido de un escenario fantasioso e inalcanzable.

En ese sentido, nuestra utopía es una educación libre: lo que significa que no existirá ninguna traba o regulación que impida a las personas y las familias elegir en qué quieran educarse, cómo y dónde. **En ese mundo habrá escuelas, profesores individuales, apps, y toda novedad tecnológica posible y las personas y familias podrán elegir lo que estimen conveniente.** La educación podrá ser individual, grupal, familiar (homeschooling), virtual, etc. En ese mundo, la educación será, como todo lo demás, un acto voluntario donde el uso de la fuerza y la compulsión está descartado.

Ese mundo no contiene ningún tipo de educación obligatoria, ni escuelas o universidades del estado, financiadas compulsivamente por el dinero que se extrae coercitivamente a la gente a través de impuestos. Todas las decisiones y las transacciones serán voluntarias. Las personas recibirán certificaciones, diplomas o comprobantes cuya validez dependerá de la reputación y el prestigio de quienes los emitan.

EL CAMINO HACIA EL OBJETIVO

Habiendo planteado en términos muy generales, por supuesto, el objetivo final; se plantea ahora el camino para alcanzar ese destino. Seguramente habrá varios y será imposible predecir por dónde podrá llegarse, pero vale la pena considerarlo porque eso puede influir en la selección de propuestas de reformas que se vayan realizando, aunque más no sea como un ejercicio mental que nos muestre la luz al final del camino:

- a.** Se desregula toda la actividad educativa.

- b.** Se transfiere toda la infraestructura de las escuelas del Estado a los directores y maestros, quienes se transforman ahora en propietarios de escuelas privadas.
 - i.** Como así sería un “regalo” de propiedad que pertenece a todos los argentinos, seguramente lo correcto sea que se venda esa propiedad a los directores y maestros a quienes se otorgarán cómodas condiciones de pago de forma tal que pueda organizarse como escuelas privadas y tener rentabilidad como para hacer frente a los pagos. Si no lo logran, la propiedad volvería al Estado, el que la volvería vender como escuela o, si no hay interesados, como propiedad.
 - ii.** Hay una ventaja “política” de esta alternativa, ya que evita el conflicto y el alto costo político “empoderando” a directivos y maestros, etc.
 - iii.** Como alternativa, podrían licitarse acompañando de alguna manera inicial al directivo y equipo docente con un crédito, pero dejando que se presenten otras opciones o que el mismo pueda buscar socios estratégicos. Que se vendan a quien tenga la mejor propuesta en sentido integral (económica, pedagógica, estratégica).

- c.** Se establece un sistema de vouchers, o de cuenta de ahorro educativa (Educard). Esto podría tener dos niveles o etapas:
 - i. Voucher:** cubre la cuota de la escuela o universidad
 - ii. EduCard:** permite asignar esos recursos en cualquier tipo de gasto educativo, cuota de escuela o clases particulares,

computadoras, cursos, etc. Ya hay en nueve estados de Estados Unidos.

- iii. Tal vez sea necesario comenzar con los vouchers y luego en todo caso ampliar a otros fines.
- iv. Es necesario recordar que el sistema de vouchers no es nuestro modelo ideal ya que se trata de dinero de impuestos y en definitiva un programa estatal, si bien cambia el subsidio a la oferta por uno a la demanda. Pero como todo programa estatal y político tiene fuertes incentivos a querer crecer (políticos prometiendo más dinero en los vouchers) y enfrentarían su cambio como la pérdida de una “conquista social”, etc.
- v. No obstante, abre el juego a la libertad de elección y la competencia. Podría imaginarse (utópicamente) que en una sociedad que se enriquece con el progreso, se podría transformar el voucher en un crédito fiscal (en vez de recibir dinero en el voucher simplemente puede deducir el gasto en educación de su pago de impuestos) y más adelante reducirlo gradualmente hasta desaparecer.

En última instancia, la lucha por la libertad en la educación no es solo una cuestión de contenidos, metodologías o provisión, sino un reflejo de una visión más amplia sobre la dignidad humana y su capacidad de autodeterminación. Liberar a la educación de las cadenas de la compulsión estatal no sólo permitiría a las familias forjar el futuro de sus hijos según sus valores y aspiraciones, sino que también sentaría las bases para una sociedad más plural, innovadora y responsable. Si la educación es el pilar de la civilización, entonces debe ser un espacio de creación espontánea y no de imposición planificada. Sólo así podremos aspirar a un mundo donde el aprendizaje no sea un mandato, sino un acto libre y soberano de cada individuo, guiado por la búsqueda de su propio bienestar y el de su comunidad.

En última instancia,
la lucha por la libertad
en la educación
no es solo una cuestión
de contenidos,
metodologías
o provisión, sino un
reflejo de una visión
más amplia sobre
la dignidad humana
y su capacidad de
autodeterminación.

Cap.

2

James Joseph Heckman es un economista estadounidense y premio Nobel que se desempeña como profesor de economía en la Universidad de Chicago. Es reconocido por su trabajo desarrollando el concepto de capital humano.

Desarrollando habilidades, valores y empoderamiento para impulsar la movilidad social y una sociedad dinámica

POR JAMES HECKMAN
Premio Nobel de economía

Muchas gracias por tu presentación, agradezco la oportunidad de estar aquí y, sobre todo, de tener una presentación conjunta con Carola Pessino, que fue mi alumna y colaboradora durante muchos años. En esta oportunidad, aprovecharé para hablar un poco de los antecedentes de nuestra nueva investigación.

Cuando Carola fue viceministra de equidad fiscal durante el gobierno de Menem, hace unos 30 años, elaboramos un presupuesto para formar calificaciones (“skills”)² para la Argentina. Una de nuestras sugerencias fue crear un Ministerio de capital humano que reuniera las funciones integradas de educación, salud y trabajo. Hoy, este ministerio se ha convertido en una realidad y tenemos la oportunidad de ampliar nuestra investigación, pero también de

2 Heckman, Lochner & Pessino (1999).

fortalecer las ideas que venimos estudiando hace 30 años y actualizarlas a la luz de la nueva información que hemos obtenido.

Lo que quiero argumentar, y creo que este es nuestro propósito hoy, es que la Argentina necesita una política de aprendizaje basada en habilidades que promueve el dinamismo y empodere a los estudiantes, enseñándoles a tener “agencia”³ sobre su vida. Me refiero a desarrollar habilidades como la resiliencia, la capacidad de adaptarse o el pensamiento crítico y a que haya acceso a oportunidades en todos los niveles de la sociedad. Fundamentalmente, creo que esto es lo que falta. Al enseñar habilidades, las personas serán más adaptables y podrán tomar las riendas de sus vidas (tendrán más agencia). Estas habilidades ayudarán a la Argentina a convertirse en una sociedad más exitosa y vibrante. Muchos programas educativos, no enseñan a los niños a internalizar los valores que promueven una sociedad floreciente y dinámica.

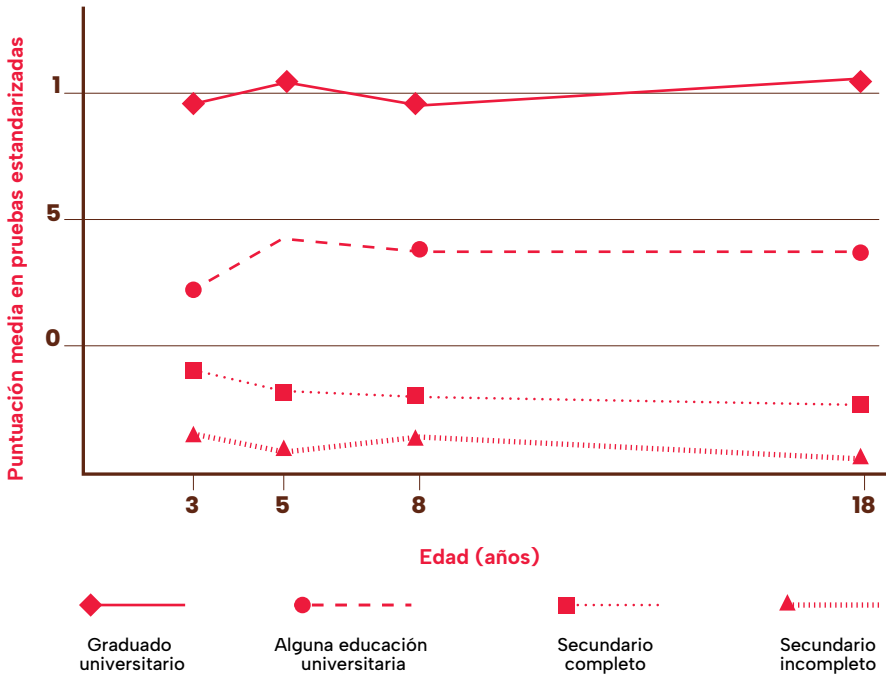
Creo que esto ha sido un error que han cometido muchos conservadores: han adoptado como héroes a personas que hacen declaraciones contundentes sobre la genética. Si hay algo que hemos aprendido en los últimos 30 o 40 años, es que las habilidades y preferencias no están determinadas principalmente por los genes. Hay una base genética, es cierto, pero la crianza tiene un papel poderoso y preponderante en la educación y el aprendizaje. Con una intervención adecuada en los primeros años es posible mejorar exponencialmente las perspectivas futuras de un niño.

Después de mucho trabajo y de años de investigación, hemos aprendido que las brechas de habilidades entre los grupos socioeconómicos más pobres y más ricos se abren desde muy temprano. **Las habilidades no son inamovibles al nacer. Si bien se**

3 Nota del Editor: En inglés, agency se refiere a la capacidad de un individuo para actuar de manera autónoma y tomar decisiones sobre su propia vida.

solidifican a medida que las personas envejecen, pueden evolucionar y ser moldeadas. Estoy convencido de que esto es posible. No sugiero que los niños sean moldeados por ninguna política gubernamental en particular o por ningún burócrata, pero el papel de la familia y de las instituciones que sostienen a la sociedad es crucial en la formación de un niño. Estos deben ser los principales formadores de aprendizaje y valores.

GRÁFICO 1: Media del resultado en pruebas estandarizadas por edad y nivel educativo de la madre.



Se encontraron brechas similares en todo el mundo.

Fuente: Brodsky, Gunn et al, citado por Heckmann y Pessino en el informe "Promoting Skills".

El gráfico 1 muestra lo que estoy diciendo. Muestra el puntaje de las pruebas escolares estandarizadas en los Estados Unidos que se ha replicado en países tan diversos como Argentina, Colombia, India y China. Si se observa el desarrollo de los puntajes en las pruebas estandarizadas entre los 3 años y los 18 años, cuando se toman decisiones de vida realmente importantes, se puede ver el efecto del nivel educativo de las madres.

Existe una diferencia profunda entre quienes tienen madres con educación universitaria y quienes no. Esta brecha continúa a través de los años, y no solo es sustancial a los 18 años, sino que también es sustancial a los 3, ciertamente a los 5, y se mantiene a través del tiempo. Como se puede ver, la puntuación media de la prueba de rendimiento es de 1 para los niños cuyas madres tienen educación universitaria, mientras que se mantiene por debajo de 0 para los niños cuyas madres no han terminado la educación secundaria. Importa muy poco que estos niños hayan concurrido a escuelas diferentes; casi toda la brecha la explica la educación materna.

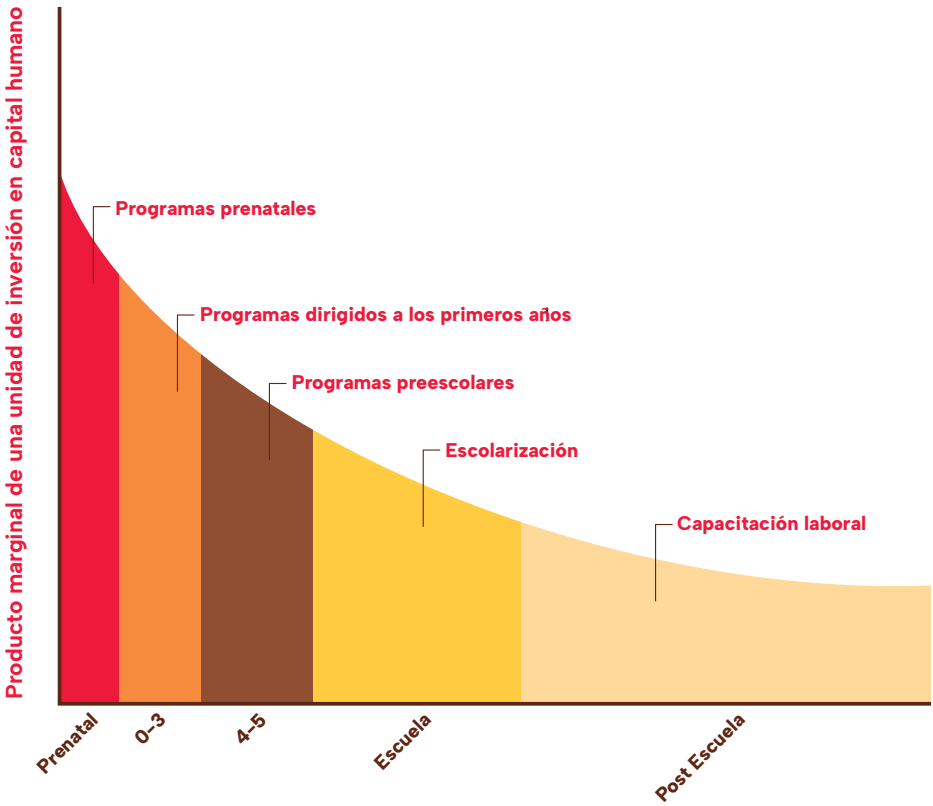
Si bien estos son datos estadounidenses, es importante entender que gran parte de la discusión sobre la calidad de las escuelas es una discusión tecnocrática dominada por organizaciones internacionales y un sector académico que sostiene a la escuela como pilar en el aprendizaje. Es realmente irrelevante si estos niños van a escuelas muy diferentes entre sí. No es que esas escuelas los estén mejorando o empeorando, o que necesariamente haya que recurrir a las escuelas para cerrar las brechas. Sólo estoy afirmando que la brecha existe más allá de la escuela y que, además, este no es un argumento a favor de la genética. Lo que demuestra este estudio es que esas habilidades las desarrollamos temprano, que dependen claramente del nivel educativo alcanzado por la madre y que existen programas de primera infancia que ayudan a su desarrollo.

Quiero instar a los responsables políticos argentinos a capitalizar el creciente conocimiento sobre la formación de habilidades y preferencias. Incluso en la doctrina libertaria sobre la elección

individual realmente necesitamos llegar a un acuerdo sobre cómo se desarrollan las habilidades de los individuos y cómo se transmiten los valores. Esa es una parte central de la verdadera historia que ha sido descuidada y dejada en manos de tecnócratas y de académicos que escriben en temas de escuelas y de la (poca) importancia de las mismas para la educación. Tengo opiniones de políticas públicas basadas en evidencia muy firmes y hemos sido muy consistentes al tratar de entender teórica y empíricamente cómo podemos instaurar buenos valores en los estudiantes y promover el sentido de agencia o empoderamiento, compromiso y dinamismo en esta sociedad.

Por eso, quiero hacer dos observaciones que están respaldadas por años de trabajo. En primer lugar, hay mucho trabajo empírico y esto es muy, muy importante al evaluar las habilidades de los estudiantes en un país determinado. Es necesario ir más allá de los puntajes de PISA que miden capacidades cognitivas y es necesario estudiar las capacidades socioemocionales de los alumnos. La OCDE hace un gran trabajo de marketing de los puntajes en sus exámenes que generan gran interés en todo el mundo. Incluso en China hablan sobre cómo a los estudiantes de Shanghai les va muy bien y alardean de que las escuelas de Shanghái son las mejores del mundo según los puntajes de PISA y así sucesivamente. En realidad, no se puede adjudicar los mejores resultados de PISA a la calidad de la escuela como veremos.

GRÁFICO 2: Producto marginal por primera unidad de RMB invertida exclusivamente en en cada etapa del ciclo vital.



Fuente: Heckman (2008)

Sin embargo, lo que realmente importa para que los estudiantes se conviertan en adultos autosuficientes es el desarrollo de habilidades socioemocionales que incluyen el autocontrol, la comunicación efectiva y el pensamiento crítico. El éxito en las pruebas PISA es insuficiente como medida de la capacidad de un niño de convertirse en un miembro productivo de la sociedad. Me refiero a que estas habilidades se desarrollan mucho antes incluso de ingresar a la escuela. De hecho, cómo se observa en el Gráfico 2, el producto marginal de una unidad invertida en capital humano es exponencialmente mayor durante el embarazo y los primeros 3 años, con un retorno de inversión de hasta 12% o 13% por dólar invertido.

Mucha gente malinterpreta esta figura y dice: *“Oh, no, usted está diciendo que la educación escolar no vale mucho o que el trabajo no vale nada”*. No, no estoy diciendo nada de eso. Lo que esta figura nos dice es lo siguiente: supongamos que usted comienza en los primeros años de vida del niño y decide, digamos que usted es el planificador social o el gobernador o algún funcionario que realmente puede tomar decisiones significativas, usted decide dónde debe invertir más en la vida de este niño, dónde debe gastar más. Y el argumento se basa en muchos conjuntos de datos, no solo en los dos a los que me he referido, sino en muchos otros conjuntos de datos, conjuntos de datos en China, conjuntos de datos en Jamaica, no sólo en Estados Unidos, sino también en muchos otros países, incluso menos desarrollados. Lo que encontramos es que los programas dirigidos a los primeros años de vida tienen la mayor productividad. Ahora bien, ¿por qué es eso? Hay una lógica muy simple, y es una lógica que creo que cualquier persona que haya cultivado un cultivo o plantado un árbol o hecho algo de ese tipo entenderá. Si al principio, cuando se siembra la semilla, cuando el niño se lanza al mundo, se invierte fuertemente en su base y se le permite tener una base sólida de habilidades, eso significa que a medida que avanza en la

vida, a medida que va a la escuela, incluso al preescolar y luego a la capacitación laboral y a la universidad, etc., esa base más sólida permite un mayor rendimiento más adelante en la vida.

Entonces, si yo tuviera que mirar, por ejemplo, cuál es la tasa de retorno, cuál es la productividad de ir a la escuela para una persona que ha invertido y ha construido una base de habilidades cognitivas, sociales, emocionales y de salud desde temprana edad, el retorno de la universidad puede ser muy alto, tan alto como un 20 por ciento anual, dado que han invertido anteriormente. Por lo tanto, este alto rendimiento es consecuencia de construir una base que sea altamente relevante y muy productiva a lo largo de toda la vida del niño. Y esa es la razón por la que esta curva tiene su forma. No es que otros programas no sean productivos, no en absoluto. Se puede tener una experiencia universitaria y de capacitación laboral muy productiva, pero los que más se benefician son los que están más motivados, tienen mayor capacidad, tienen más probabilidades de participar, están abiertos a la experiencia. Eso es lo que se demuestra en esta curva y la lógica subyacente detrás de la inversión temprana.

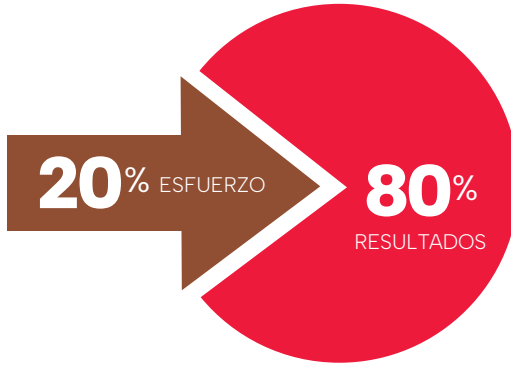
Dicho de otro modo, las habilidades generan habilidades y las capacidades fomentan futuras capacidades. Todas las capacidades se construyen sobre una base de capacidades desarrolladas previamente. El dominio temprano de una gama de competencias cognitivas, sociales y emocionales hace que el aprendizaje en edades posteriores sea más eficiente y, por lo tanto, más fácil y más probable que continúe. Estamos hablando del desarrollo como aspectos como la creatividad, el carácter o la capacidad de afrontar nuevos problemas. Estos conforman una variedad de aspectos del florecimiento humano que generalmente son ignorados por la literatura tradicional del sistema educativo, pero son cruciales para que un niño pueda realizar su potencial.

En segundo lugar, y este es un tema importante, hay que reconocer la importancia de los primeros años en el desarrollo de estas habilidades y que la principal influencia durante los primeros años, cruciales en el desarrollo de los niños, son la familia y el vecindario. Esto se debe a un proceso de imitación. Los niños imitan a su entorno en términos de su propia comprensión, especialmente a sus padres. Entonces, una forma mucho más profunda de pensar sobre el aprendizaje, la creación y la formación de esas habilidades, es pensar cómo el entorno puede motivar a los niños y estimularlos. En su defecto, estos no desarrollarán todo su potencial.

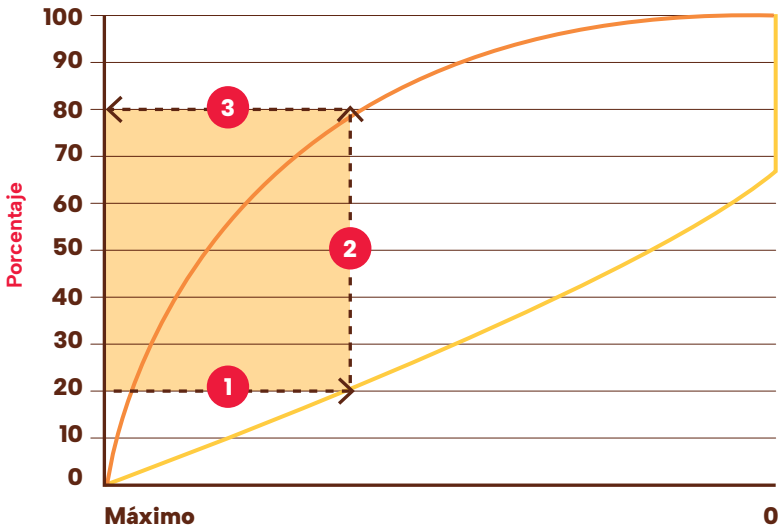
Hemos llegado a entender, y esto es algo en lo que insistiría repetidamente, que, si analizamos, por ejemplo, la desigualdad de ingresos a lo largo de toda la vida, encontramos que la mayoría de los factores que explican la variabilidad tienen que ver con la crianza en los primeros meses y años de vida. Esto no se explica ni solo ni principalmente por la escolaridad formal, sino que en gran medida tiene que ver con la estimulación temprana y la correcta nutrición desde el embarazo y en los primeros años. También entendemos que el coeficiente intelectual, tal como lo medimos, explica sólo una pequeña fracción de la variabilidad de la inteligencia global entre las personas. Cuando se habla de política educativa se suelen utilizar los resultados de los exámenes como método para medir el éxito, pero creo que este enfoque está equivocado. La forma en que se hace gran parte de la política social está basada en datos que no son los más relevantes para tomar decisiones, o al menos no se interpretan correctamente o causalmente. Por eso, propusimos la creación de un departamento de capital humano, no un departamento de prevención de la delincuencia o un departamento de salud. Es necesario entender que para que una persona realice su potencial hay que trabajar sobre los conocimientos, habilidades, destrezas y talentos que posee, incluyendo todas las habilidades “blandas” y socioemocionales.

GRÁFICO 3: Predicción en la infancia de un pequeño segmento de la población con una gran carga económica.

a. El Principio de Pareto



b. Meses de beneficios sociales del 20% del cohorte Dunedin



Fuente: Elaborado en base a Caspi et al (2017).

Deberíamos entender la noción de que es mejor resolver los problemas antes de que se vuelvan un problema, de modo que si tenemos un problema con el crimen la respuesta no necesariamente es más policías sino prevenir y trabajar desde muy temprano con niños en situaciones vulnerables. Es una respuesta que puede parecer obvia, pero realmente es importante entender que poderosa es la influencia que tienen los primeros años de vida en la configuración, por ejemplo, de la participación en el crimen o en el desempeño educativo. Este trabajo fue muy bien establecido por una psicóloga y epidemióloga llamada Terry Moffitt en la Universidad de Duke y en el King's College London (KCL). La pregunta es, ¿sabemos cuándo surgen estos problemas? ¿Es más eficiente comenzar a tratarlo temprano o comenzar más tarde? Obviamente, los problemas existen. Solemos tratarlos una vez que ha tomado relevancia, pero es importante entender que la solución es más eficiente si se empiezan a tratar temprano. La prevención es crucial.

De acuerdo con Caspi, Moffitt et al (2017) alrededor del 20% de los actores generan alrededor del 80% de los problemas sociales.⁴ El estudio de Caspi et al utilizó datos de múltiples fuentes, como registros médicos y bases de datos administrativas, junto con el estudio de cohorte de Dunedin,⁵ para identificar un pequeño

4 Ver Caspi et al (2017).

5 El Estudio Longitudinal de Dunedin es un proyecto de investigación a largo plazo que ha seguido la vida de un grupo de 1,037 niños nacidos en Dunedin, Nueva Zelanda, entre 1972 y 1973. Estos individuos han sido evaluados y seguidos de cerca desde su nacimiento hasta la edad adulta, recopilando una amplia gama de información sobre su desarrollo cognitivo, emocional, social y físico. El estudio ha proporcionado valiosos datos sobre el desarrollo humano a lo largo de la vida, permitiendo a los investigadores estudiar cómo los factores tempranos en la vida, como la genética, el entorno familiar y las experiencias sociales, influyen en los resultados a largo plazo en áreas como la salud, la educación, el empleo y la conducta. El Cohorte Dunedin es considerado uno de los estudios longitudinales más importantes y completos en el campo de la psicología del desarrollo y ha contribuido significativamente a nuestra comprensión de cómo los factores tempranos en la vida dan forma a las trayectorias de vida de los individuos.

segmento de la población (alrededor del 20%) que representaba una proporción desproporcionadamente alta de los problemas sociales, como obesidad, delincuencia, abuso de sustancias y carga para los servicios sociales. Este segmento de la población se caracterizó por presentar mayores riesgos en la infancia, incluso una mala salud cerebral a los tres años. Este grupo del 20% de niños con desventajas cumple con el llamado Principio de Pareto⁶ como puede verse en el Gráfico 3 a y b.

El estudio de Caspi encontró que las intervenciones tempranas en este grupo específico de niños podrían tener un impacto significativo y generar altos retornos de inversión en términos de reducción de problemas sociales y mejora de los resultados a largo plazo para estos individuos y para la sociedad en general. En esencia, el estudio destaca la importancia de identificar y abordar las necesidades de los niños con mayor riesgo desde edades tempranas para lograr un impacto social positivo más significativo y eficiente. Se trata de prevenir más que de corregir o castigar una conducta negativa para la sociedad. En otras palabras, en términos de cuánto gastar para aliviar la pobreza, se trata de pre-distribución más que de redistribución. Esta última ocurre porque no se pudo o no se quiso invertir en la primera infancia, lo que lleva no solo a un gasto mucho mayor con menores resultados sino que además genera todo tipo de incentivos perversos aunque puedan ser no intencionados.⁷

6 El Principio de Pareto, también conocido como la regla del 80/20, establece que para muchos eventos, aproximadamente el 80% de los efectos provienen del 20% de las causas. El principio de Pareto fue desarrollado por el economista italiano Vilfredo Pareto en 1896. Pareto observó que el 80% de la tierra en Italia era propiedad de solo el 20% de la población.

7 Todos los programas sociales o de reemplazo de ingresos, aunque no sea la intención genera efectos negativos sobre la participación laboral y la informalidad sobre todo en América Latina y también produce lo que se conoce como “dependencia de los sistemas de asistencia social” generando un círculo vicioso de la pobreza.

Hay estudios longitudinales a largo plazo que muestran la gran importancia de los primeros años. Realmente podemos ver cómo las experiencias tempranas son predictores muy importantes del desarrollo posterior de un niño. Si atacamos las experiencias lo suficientemente temprano, podemos hacer grandes diferencias en la vida de muchas personas y de la sociedad como un todo.

Repetiría una y otra vez que el desarrollo de habilidades va más allá de la escolarización, mucho más allá de la educación formal, mucho más allá de los puntajes en las pruebas. Tenemos que pensar de manera mucho más amplia sobre toda la gama de habilidades que se necesitan para que se produzca el florecimiento humano. Hay que pensar en la motivación, la autorregulación de las emociones o el funcionamiento ejecutivo. Este último es un término utilizado por los psicólogos que en realidad se refiere a la capacidad de adaptarse y controlar las emociones y a la capacidad de proporcionar lo que yo llamaría agencia o dinamismo, es decir capacidad para actuar y enfrentarse a los problemas. En síntesis, es la habilidad para conducir nuestra propia vida.

Estas habilidades surgen temprano y creo que esta es una oportunidad política que podría generar una enmienda muy necesaria al sistema educativo. Creo que, a pesar de las discusiones sobre la elección individual, incluso dentro de la doctrina libertaria, hay mucha evidencia sobre la previsibilidad.

Hemos podido comprender la importancia de la familia en la educación y vimos como las habilidades se empiezan a generar a una edad muy temprana y cómo, por ejemplo, el apego y el altruismo de los padres son muy importantes en el avance de estas. Muchos expertos en desarrollo infantil utilizan el término andamiaje para hablar de la influencia del entorno en el desarrollo personal de un niño. Este proceso, descrito por el psicólogo constructivista Vygotsky, consiste en que maestros o guías proveen la estructura para que los alumnos pasen de resolver problemas que ya conocen a resolver problemas más complejos para que los que

todavía no están preparados, escalando así la dificultad de los problemas que son capaces de resolver.

No estoy hablando de moldearlos a nuestro gusto ni de adoctrinamiento, estoy hablando de preparar a los niños para elegir sus propias vidas. Eso es lo que creo que debe ser el florecimiento. Hablo de desarrollar habilidades, entendidas como una frontera de posibilidades de producción que contienen una variedad de elecciones que una persona puede llevar a cabo para actualizar su potencial. De esto es de lo que habla la nueva literatura sobre educación. Existe evidencia sólida sobre la gran diferencia que produce el entorno verbal al que están expuestos los niños pequeños en su desempeño posterior. También hay un gran consenso sobre ver al desarrollo de habilidades como un proceso dinámico en el cual pueden ser pulidas estas habilidades.

De acuerdo con la filósofa Martha Nussbaum, un modelo educativo exitoso debe tener como objetivo no el beneficio económico sino preparar a las personas para que puedan ejercer las funciones de la ciudadanía y de la vida en general, enfocándose en el carácter, el manejo de emociones y el pensamiento crítico. Este enfoque en habilidades implica trabajar desde la primera infancia para que los niños aprendan a resolver problemas y desarrollen su potencial, moviéndose exitosamente en una sociedad cada vez más compleja.

Que a los niños muy inteligentes y motivados después les va mejor en la universidad no se puede negar. También es cierto que los niños que no son tan inteligentes y no están tan motivados a los 3 o 4 años todavía pueden llegar a ese nivel. Por eso es importante comprender la dinámica de la formación de habilidades, e intervenir con una variedad de programas, que naturalmente son voluntarios. No estoy hablando de un programa administrado por el gobierno. No estoy hablando de un programa como el de las juventudes hitlerianas o algún tipo de programa nacional que adoctrine. Estoy hablando de programas que brindan a padres e hijos oportunidades que ellos pueden tomar o no y suelen tener beneficios sustanciales.

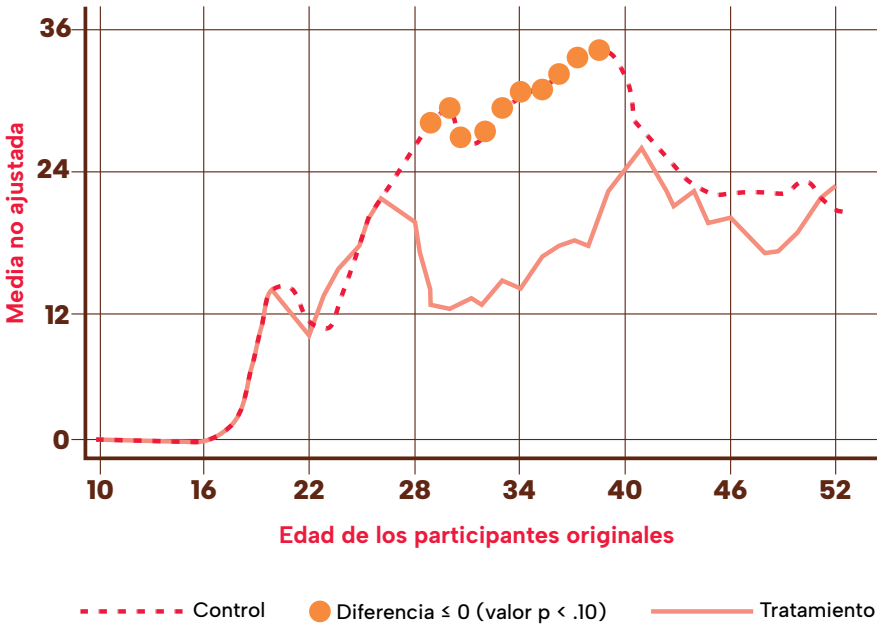
La estimulación en la primera infancia es poderosa: hay una curva de crecimiento exponencial asociada a la estimulación temprana. Si eres responsable sobre la vida de un niño que acaba de nacer, o de hecho que ni siquiera ha nacido, y tienes que decidir dónde poner la mayor cantidad de recursos, el retorno más grande está en programas prenatales e intervenciones durante la primera infancia. Esto no quiere decir que empíricamente la capacitación laboral no tiene ningún efecto, de hecho tiene un efecto enorme para aquellos que están motivados y capacitados. Lo que pasa es que si construimos una base de habilidades podemos construir una vida llena de opciones que estas personas pueden tomar para promover su propio bienestar.

Un ejemplo de programa de primera infancia exitosa es el “Proyecto “Perry Preschool (PPP)”, que se llevó a cabo en la década del 60 y consistió en realizar intervenciones con niños desfavorecidos en un pequeño pueblo, Ypsilanti, al oeste de Detroit. El programa se aplicó principalmente a niños en situación de riesgo. Esencialmente, se basó en trabajar sobre el desarrollo de la capacidad de agencia de niños y potenciar la participación de los padres y la comunidad en el proceso de formación de habilidades. Su currículo fue diseñado para fomentar el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales.

No hubo un plan de estudios, si así se quiere llamar, sino que el programa consistía en que los estudiantes planificaran su tarea, la hicieran y la revisaran colectivamente, pero también luego con el maestro. Además, se llevaron a cabo visitas a domicilio para enseñarle a la madre cómo podría facilitar el aprendizaje del niño.⁸

⁸ Los niños del grupo de tratamiento recibieron 2 años de sesiones preescolares de 2.5 horas durante los días de la semana a partir de los 3 años de edad. También recibieron visitas semanales de maestros a domicilio durante el período de tratamiento de 2 años (García, Heckman & Ronda, 2023).

GRÁFICO 4: Ganancias de los participantes originales del Proyecto Perry por edad.

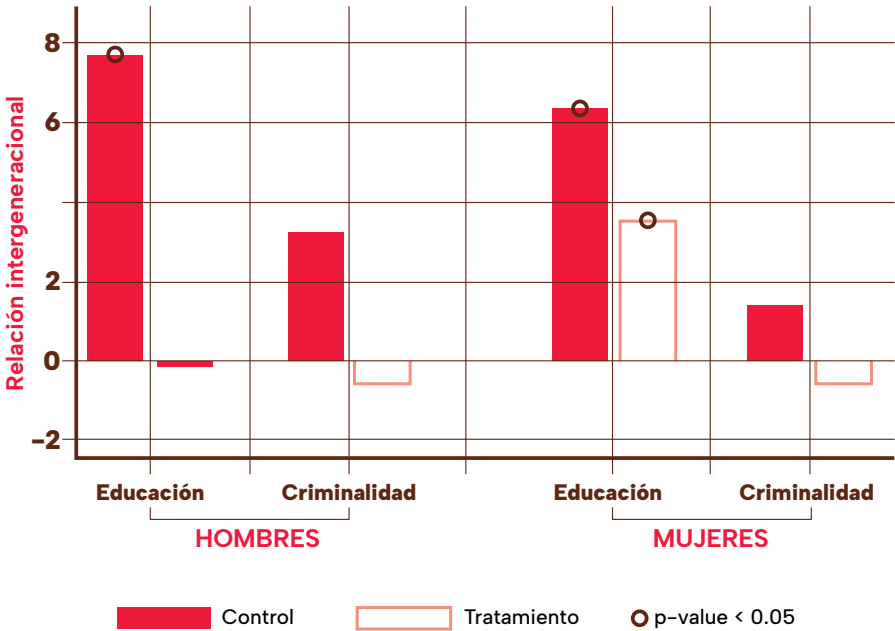


Lo que hemos visto tanto en este estudio como en muchos otros fue una tasa de rendimiento anual en términos de la inversión es de entre el 10% y el 12% a lo largo de la vida del alumno. Se ha realizado el seguimiento de estos niños desde la década de 1960 hasta el momento.

Hoy tienen más de 50 años y, como se puede ver en el gráfico 4, el salario de los participantes (los que obtuvieron aleatoriamente el tratamiento del programa) originales del programa Perry supera ampliamente a los salarios del grupo de control.

A los 30 años, los tratados tienen una probabilidad de más de 10 puntos porcentuales de estar casados, tienen ingresos anuales promedio \$10,000 más altos y acumulan aproximadamente un arresto menos en promedio que los del grupo de control.⁹

GRÁFICO 5: Dependencia intergeneracional en resultados educativos y en menor criminalidad.



⁹ García, Heckman y Ronda (2023).

Pero los resultados no terminan solo con rendimientos altísimos a lo largo de su vida para los participantes. Los programas de educación infantil temprana de calidad como el PPP ofrecen un gran potencial para impulsar la movilidad social. No solo se benefician los niños que participan del programa, sino que también se benefician sus hijos. Si le hacemos seguimiento a los hijos podemos ver que la vida hogareña de esos niños es más estable que la de sus pares. Los beneficios obtenidos por los participantes originales condujeron a mejores entornos para sus hijos, quienes tienen más probabilidades que la primera generación de participantes del grupo control de crecer en hogares estables con dos padres. Es decir, es más probable que cuando los hijos son pequeños los padres estén juntos y que cuenten con los ingresos necesarios para mantener al niño, entre otras cosas. Sus padres tienen en promedio menor involucramiento con el sistema de justicia penal y mejores funciones ejecutivas (cognición), habilidades socioemocionales y salud. No solo se beneficiaron los niños, sino también quienes están alrededor. Al observar nuevamente las relaciones costo-beneficio, los beneficios sustanciales de solo considerar a los participantes aumentan aún más si se tienen en cuenta todos los efectos intergeneracionales y entre hermanos.

En el Gráfico 4 se muestra el resultado de correr la regresión intergeneracional de padres e hijos primero entre el nivel educativo de los padres y de los hijos y también de la actividad criminal de los mismos. Dicha regresión es:

$$YC = \alpha + \beta YP + \varepsilon C$$

Donde YC es el resultado del hijo en años de educación o en actividad criminal y YP son los años de educación o de actividad criminal del padre y εC es el término de error o variables no observadas del hijo. Cuando $\beta > 0$, implica que hay baja movilidad social entre resultados de padres y de hijos. O sea que los padres

de alta educación tienen los hijos mejor educados, y los de alta criminalidad los que tienen los hijos con mayor criminalidad. Vemos que tanto para hombres como mujeres, los grupos de control tienen baja movilidad social educativa, pero el grupo de tratamiento tiene mayor movilidad social educativa, especialmente en el caso de los varones.

Aunque las correlaciones no tienen una interpretación causal, su diferencia entre los grupos experimentales (tratamiento versus control) sugiere que el PPP también es efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la actividad criminal.

El gráfico 4 dice mucho y explica por qué las intervenciones en la primera infancia son cruciales para la movilidad social. En la columna de la izquierda se ve la correlación entre la educación de los padres y la educación del niño. En la población que está en desventaja, la correlación es de aproximadamente 0.8 para el grupo de control. Si miras la siguiente columna, es básicamente 0, lo que significa que la correlación es intergeneracional. Esta correlación, que está muy bien establecida como hecho empírico, se rompe a partir de las intervenciones en la primera infancia. Esta misma correlación se puede ver con el crimen: si tu padre era un criminal es probable que seas un criminal, pero cuando se realiza este tipo de intervenciones este patrón se corta. Cuando se construyen habilidades socioemocionales, la agencia y el florecimiento realmente se mantienen entre generaciones. Con el desarrollo de estas habilidades, la correlación que significa poca movilidad desaparece tanto para niños como para niñas.

Ahora nos referiremos a otro programa muy importante de primera infancia en los Estados Unidos. El gráfico sorprende y es por eso que debería haber un ministerio de capital humano, como explicaremos a la brevedad y que tiene que ver con otro programa modelo de los Estados Unidos, el proyecto llamado “Abecedarian”.

GRÁFICO 6: Proyecto Abecedarian: Efecto sobre la salud a los 35 años.

	MEDIA PARA EL GRUPO DE TRATAMIENTO	MEDIA PARA EL GRUPO DE CONTROL	VALOR PARA EL GRUPO DE TRATAMIENTO
PRESIÓN ARTERIAL SISTÓLICA	125.79	144.33	0.018
PRESIÓN ARTERIAL DIASTÓLICA	78.55	97.00	0.024
PRE-HIPERTENSIÓN	0.68	0.78	0.235
HIPERTENSIÓN	0.10	0.44	0.011
COLESTEROL HDL	53.21	42.00	0.067
COLESTEROL / HDL C	9.89	4.69	0.057
OBESIDAD ABDOMINAL	0.65	0.87	0.136
SÍNDROME METABÓLICO	0.00	0.25	0.009

Entre los años 1972 y 1977, en el estado de Carolina del Norte (EEUU) se desarrolló un experimento social denominado Proyecto Abecedarian, diseñado para investigar las consecuencias de las intervenciones tempranas en niños pobres. En el marco de aquel experimento, un grupo de niños y niñas de familias pobres fue objeto de intervenciones entre el nacimiento y los cinco años de edad. Estas consistieron en actividades orientadas al desarrollo del lenguaje y a mejorar las capacidades cognitivas, que fueron intercaladas con juegos supervisados durante jornadas completas de ocho horas. El proyecto tuvo también un componente

nutricional y de atención sanitaria. Los niños que fueron objeto de la intervención recibieron dos comidas y un desayuno diarios, y se les proporcionó atención pediátrica, con controles periódicos y observaciones frecuentes. **Hasta el momento, se había demostrado que los programas de educación infantil temprana de alta calidad tienen beneficios sustanciales en la reducción de la delincuencia, el aumento de los ingresos y la promoción de la educación.** Sin embargo, no se había estudiado el efecto sobre la salud.

Estos programas no tenían nada que ver con la salud, de hecho, en los 60s y 70s el enfoque estaba en mejorar el coeficiente intelectual. Sin embargo, cuando hicimos seguimiento aleatorio a adultos que habían pasado por estos programas, pudimos ver como a los 35 años el grupo que formó parte del programa estaba mucho mejor que el grupo de control en términos de presión arterial, riesgo de diabetes, síndrome metabólico, etc. Reportamos los impactos a largo plazo en la salud de una de las intervenciones de educación infantil temprana más antiguas y más citadas con seguimiento a largo plazo evaluada mediante el método de asignación aleatoria: el Proyecto Abecedarian de Carolina (ABC). Recopilando datos biomédicos, encontramos que los niños desfavorecidos asignados aleatoriamente al tratamiento tienen una prevalencia significativamente menor de factores de riesgo para enfermedades cardiovasculares y metabólicas a mediados de los 30 años. La evidencia es especialmente sólida para los hombres. Como se ve en el Gráfico 6, La presión arterial sistólica media entre los hombres del grupo control es de 143, mientras que solo es de 126 entre los del grupo de tratamiento. Uno de cada cuatro hombres en el grupo control se ve afectado por el síndrome metabólico, mientras que ninguno en el grupo de tratamiento lo está.¹⁰

¹⁰ Gertler, Heckman, Pinto et al. (2021).

¿Por qué es sorprendente? Porque se supone que este era un programa cognitivo. La gente no entiende que los entornos familiares enriquecidos no enseñan una sola habilidad, sino que enseñan a florecer y realizar nuestro potencial como seres humanos.

La razón por la que se ven estos resultados no es porque fueron adoctrinados sobre temas relacionados con la salud, sino porque desarrollaron las habilidades de agencia y auto-control. Obtuvieron conocimientos, aprendieron a leer las instrucciones médicas y a participar activamente en el cuidado de su salud.

La tasa de rendimiento global del programa es aún mayor si incluimos los beneficios a largo plazo para la salud. Es por ello, que, para mejorar la salud de los adultos, es imprescindible actuar desde la niñez, previniendo más que corrigiendo o remediando que siempre es imperfecto y tiene efectos colaterales, y además es mucho más caro, contribuyendo a los altos costos de salud especialmente para los adultos mayores. Un ministerio de capital humano como el que previmos en 1999, incluyendo además de desarrollo social, educación y trabajo, el ministerio de salud contribuye a internalizar las políticas para mejorar la vida humana de una manera holística, mejorando la eficiencia y equidad en la creación de habilidades y de capital humano.

Quiero terminar hablando nuevamente de la noción de correlación intergeneracional y su impacto sobre la movilidad social. Hemos estudiado mucho estos programas, que no son costosos y, sigo insistiendo, son completamente voluntarios. Son programas que funcionan incluso con un nivel mínimo de días y de horas, incluso pueden consistir en una hora a la semana donde los padres reciben consejos si lo desean. Nadie les dice que hacer y las personas que hablan con ellos no son señores superiores, son personas de la misma aldea, del mismo nivel socioeconómico, que están aprendiendo y enseñan a personas de su propio entorno y de su propia cultura para inculcar el valor de interactuar con el niño e involucrarse en su crianza.

Las habilidades no son inamovibles al nacer. Si bien se solidifican a medida que las personas envejecen, pueden evolucionar y ser moldeadas. Estoy convencido de que esto es posible.

También hemos estudiado un programa mucho más económico en Jamaica, el programa Reach Up and Learn que cuesta aproximadamente una 120va parte del costo de los programas de los que estábamos hablando. Este es hoy uno de los programas modelo de alta calidad de primera infancia que ha sido replicado en varios países inclusive en China rural.¹¹

Al estudiar los resultados durante 30 años, se estiman muchos efectos positivos, incluyendo salarios más altos, mayor asistencia a la universidad y aumento del nivel intelectual. Como se ve en el Gráfico 7, los niños participantes tienen el mayor probabilidad que los niños del grupo de control en concurrir a la universidad, de obtener un diploma en la misma, y de cuantos años estudian en la universidad. Este resultado educativo es lo que “media” para obtener salarios horarios en el grupo de tratamiento 43% mayores y salarios totales 37% mayores que el grupo de control.¹²

El gráfico 8 muestra que el coeficiente intelectual aumenta, con un aumento promedio de 4.33 puntos de IQ para quienes participaron de este programa en comparación al control. Además los participantes del grupo de tratamiento también presentaron una reducción de los síntomas depresivos, un aumento de la tenacidad y la conciencia, un menor uso de sustancias y menor toma de riesgos relacionados con la salud y el trabajo.¹³

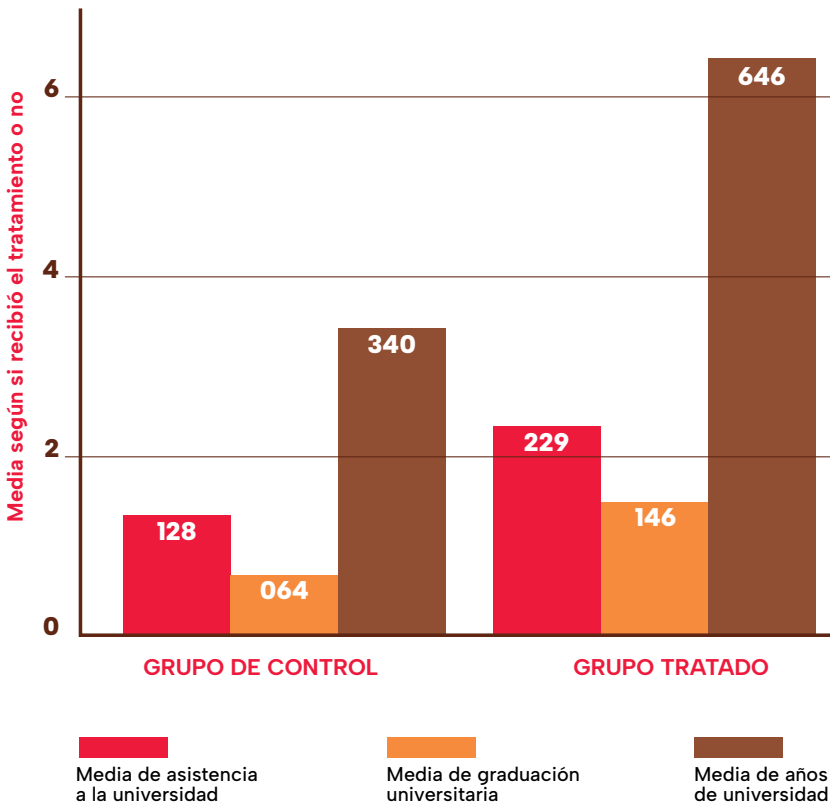
11 Walker, Chang, Wright, Pinto, Heckman et al. (2021)

12 La intervención China REACH mejora significativamente el desarrollo de múltiples habilidades. A las mismas edades, los tamaños de los efectos del tratamiento y las curvas de crecimiento de habilidades son comparables entre las intervenciones REACH de Jamaica y China, a pesar de las diferencias de escala y contextos culturales. La escala del programa es mucho mayor en China que en Jamaica, lo que demuestra que el currículo jamaicano se puede expandir efectivamente a poblaciones más grandes. Los costos anuales por niño son aproximadamente \$500 (dólares estadounidenses de 2015).

13 Campbell, Conti, Heckman, Moon, Pinto et al. (2014)

Esto demuestra que, mediante intervenciones tempranas, es posible aumentar las capacidades humanas y crear personas que participan activamente en su propia vida. Además mostró a diferencia de otros estudios que no siguieron por tantos años al grupo tratado que el incremento en el coeficiente intelectual y en características psicológicas importantes para el éxito en la vida perduran en la adultez.

GRÁFICO 7: Matriculación universitaria de acuerdo con si recibieron intervenciones en la primera infancia o no en el Programa REACH UP de Jamaica.



Fuente: Heckmann y Pessino, "Promoting Skills"

GRÁFICO 8: Resultados de Medidas psicológicas y cognitivas: Jamaica REACH UP 30 años después.

	MEDIA GRUPO DE CONTROL	EFFECTOS DEL TRATAMIENTO	TAMAÑO DEL EFECTO	VALOR - P
PUNTAJE DE IQ WASI				
PUNTAJE DE IQ TOTAL	73.02	4.33	0.37	0.05
RAZONAMIENTO PERCEPTIVO	72.66	5.19	0.43	0.04
PUNTAJE COMPUESTO VERBAL	77.87	2.88	0.20	0.15
MEDIA DE RANGO	0.46	0.08	0.31	0.07

Concluiré relatando brevemente el resultado de un programa similar en Irlanda, Preparing for Life (PFL) en los barrios marginales de Dublín. Si comparas el grupo de tratamiento y el grupo de control después de 9 años, hay una correlación muy alta entre el coeficiente intelectual de los padres y el coeficiente intelectual del niño. A los 9 años esta correlación es de aproximadamente 0,57. Una correlación muy alta. Pero, cuando se observó el grupo de tratamiento, las correlaciones cayeron a 0,18.¹⁴ Nuevamente, la transmisión intergeneracional de ventajas y desventajas se ha debilitado, por lo que realmente se están creando oportunidades en el sentido de permitir que los individuos sean independientes, no condenados por la vida de sus padres, siendo seres dinámicos y dando forma a su vida.

¹⁴ Doyle (2020)

En resumen, sabemos que Argentina enfrenta muchos desafíos, como muchos países de envejecimiento poblacional, alta desigualdad y baja movilidad social, desigualdad regional y propagación de la pobreza a lo largo de las generaciones pero es necesario construir una cultura de dinamismo basada en el crecimiento cognitivo, socioemocional y valores de las personas. Hoy comienza en la escuela, pero somos muy negligentes en los primeros años especialmente de los niños de familias más pobres. Tenemos a Paulo Freire dando forma a la agenda tradicional y hay nociones marxistas realmente arraigadas en el sistema escolar. Hay que entender que estas reformas son necesarias para que los niños desarrollen las capacidades de evaluar y actuar de forma independiente a una edad temprana, por lo que tendrán mayor capacidad de pensar críticamente y comprender si parte de la ideología que se les impone no es válida. Yo diría que Argentina debería adoptar esta noción, cultivar la asunción de riesgos. Es fácil decirlo, pero creo que podemos hacer que estas personas sean más creativas en el sentido de ser extrovertidas, involucrarse, ser activas y convertirse en seres humanos vivos y florecientes. Seres que viven a la altura de su potencial.

Creo que debemos ir más allá del marco estándar de mirar solo los puntajes de los exámenes y lo que se ve en el plan de estudios de las escuelas tradicionales. Mi creencia personal es que, al menos en los Estados Unidos, lo que se ve es que muchas escuelas del sistema de educación formal han sido fuentes importantes de desperdicio y desorden intelectual. En realidad, no crean conocimiento, sino que esencialmente lo destruyen y brindan planes de estudio en lugar de aprendizaje. Creo que eso tiene que ser un cambio fundamental. **Debemos reconocer que las habilidades son múltiples y la medición de los efectos de los programas de primera infancia y otros más avanzados en el ciclo de vida deben reconocer esto. También es importante reconocer que la vida familiar es un determinante**

crucial de los resultados de la vida. La crianza y la tutoría son ingredientes centrales de las intervenciones exitosas en el hogar, en la escuela y en el trabajo. Las intervenciones que estimulan la crianza son efectivas para los niños, para sus hermanos y para los hijos de los niños (multiplicador intergeneracional). La esencia de los programas de primera infancia efectivos incluye:

- Interacción con los niños (por parte de los padres y cuidadores)
- Características fundamentales de programas prototípicos valiosos pero poco costosos como el “Reach Up” de Jamaica y el PFL irlandés.
- Más generalmente, fomentan la experimentación y el aprendizaje en toda la sociedad
- Incorporan el valor de la tutoría (similar a la crianza efectiva) a lo largo de la vida
- Incorporan aprendizaje en la forma de andamiaje (desarrollar habilidades y competencias creativas a través de la práctica y la retroalimentación), compromiso, interacción y tutoría, no de pruebas, calificaciones o puntajes PISA

Muchas gracias.

Bibliografía

- Brooks-Gunn, J., F. Cunha, G. Duncan, J. J. Heckman, and A. Sojourner. (2006) A Reanalysis of the IHDP Program.” Unpublished manuscript, Infant Health and Development Program, Northwestern University.
- Campbell, F., Conti, G., Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Pungello, E., & Pan, Y. (2014). Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, 343(6178), 1478-1485.
- Caspi, A., Houts, R., Belsky, D., Harrington, H., Hogan, S., Ramrakha, S., Poulton, R., Moffitt, T. (2017). Childhood forecasting of a small segment of the population with a large economic burden. *Nat Hum Behav* 1, 0005.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5505663/>.
- Doyle, O. (2020). The first 2,000 days and child skills. *Journal of Political Economy* 128, no. 6: 2067-2122.
- García, J. L., Heckman, J. J., & Ronda, V. (2023a). The lasting effects of early childhood education on promoting the skills and social mobility of disadvantaged African Americans and their children. *Journal of Political Economy*, 131(6), 1477-1506.
- García, J. L., Heckman, J. J. (2023b) Parenting promotes social mobility within and across generations. *Annual Review of Economics*, 15(1), 349-388.
- Gertler P., Heckman J.J., Pinto R., et al (2014). Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science*; 344(6187):998–1001
- Gertler, P., Heckman, J. J., Pinto, R., Chang, S. M., Grantham-McGregor, S., Vermeersch, C., Wright, A. (2021). *Effect of the Jamaica early childhood stimulation intervention on labor market outcomes at age 31* (No. w29292). National Bureau of Economic Research.
- Heckman, J. J. (2008). Schools, skills, and synapses. *Economic inquiry*, 46(3), 289-324.
- Heckman, J. J., Lochner L. & Pessino C. (1999). “A Budget for Skill Formation, Policy Advice for Vice-Chief of Cabinet of Ministers in Argentina.” Documento inédito.
- Jin, Z. H. O. U., Heckman, J., Lu, M., & Liu, B. (2024). The Impacts of a Prototypical Home Visiting Program on Child Skills. *Journal of Labor Economics*.
- Walker, S. P., Chang, S. M., Wright, A. S., Pinto, R., Heckman, J. J., & Grantham-McGregor, S. M. (2022). Cognitive, psychosocial, and behaviour gains at age 31 years from the Jamaica early childhood stimulation trial. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 63(6), 626-635.
- Zhou, J., Heckman, J., Wang, F., & Liu, B. (2023). Early childhood learning patterns for a home visiting program in rural China. *Journal of community psychology*, 51(2), 584-604.

Cap.

3

James Joseph Heckman es un economista estadounidense y premio Nobel que se desempeña como profesor de economía en la Universidad de Chicago. Es reconocido por su trabajo desarrollando el concepto de capital humano.

Carola Pessino se graduó como Licenciada en Economía de la UBA en 1981. Tiene un máster en Economía en el CEMA y un doctorado en economía en la Universidad de Chicago. Es asesora Internacional en política y gestión fiscal del BID y Visiting Fellow en el Center for Global Development en Washington, DC.

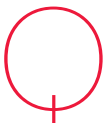
**PRIORIZANDO POLÍTICAS EFICIENTES Y EQUITATIVAS
DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO EN ARGENTINA:**

La importancia de comenzar a invertir desde la primera infancia en el ciclo de vida de la formación de habilidades

POR JAMES HECKMAN (1) & CAROLA PESSINO (2)

(1) Premio Nobel de Economía

(2) Asesora Internacional en política y gestión fiscal del BID.

 Quiero empezar agradeciendo al CATO Institute y a Libertad y Progreso la oportunidad de estar hablando frente a ustedes. Es un gran honor haber sido invitada a integrar este panel de excelencia junto con el profesor James Heckman, quien no solo fue el director de mi tesis doctoral sino también uno de mis grandes mentores durante las últimas décadas. Su premio Nobel del año 2000 reconoció a uno de los investigadores más prolíficos y más innovadores del último siglo, quien no solo creó teoría, sino que también desarrolló métodos empíricos de enorme utilidad y calidad que hoy son ampliamente citados y usados. Además, se dedicó a estudiar profundamente temas tan cruciales como la disminución de la pobreza y desigualdad estructural a través de

mejor capital humano a lo largo del ciclo de vida, y con gran énfasis últimamente en la primera infancia.

Mi presentación de hoy va a estar encuadrada en el marco más amplio del capital humano, basándonos en teoría y evidencia empírica sólida para explicar la importancia de priorizar su formación desde los primeros años en el desarrollo psicológico e intelectual de nuestros niños. Para mí es un lujo estar aquí con el Dr. Heckman. Cuando vino a la Argentina por primera vez, hicimos un trabajo conjunto para mejorar el proceso de formación de habilidades en nuestro país (Heckman, Lochner y Pessino, (1999)). En ese momento la recomendación fue crear algo parecido a lo que es hoy el Ministerio de Capital Humano, que integrara todas las políticas de formación de habilidades que pasaban por distintos ministerios e ignoraban la coordinación entre ellos. Hoy, 25 años después, este ministerio es una realidad y creemos que es el momento adecuado para actualizar nuestro trabajo de investigación.

EL CICLO DE VIDA DE LA FORMACIÓN DE HABILIDADES: DESDE EL NACIMIENTO HASTA LA CARRERA LABORAL

A continuación, hablaré de nuestra investigación sobre la formación de habilidades en Argentina, utilizando la teoría existente, datos y evidencia empírica en gran parte desarrollada por el profesor Heckman y varios de sus coautores. **La formación de habilidades en Argentina presenta notables deficiencias a lo largo del ciclo de vida en la promoción de la igualdad, la movilidad social y el crecimiento. La vida humana tiene un ciclo de desarrollo donde se forman las habilidades cognitivas y socioemocionales para el aprendizaje. Este aprendizaje comienza mucho antes de que empiece la educación formal, durando desde el embarazo hasta los 5 o 6 años.**

Luego se desemboca en la escolaridad formal, donde se siguen desarrollando estas destrezas y continúan posteriormente con la experiencia laboral. Por lo general, se puede predistribuir “habilidades” en los primeros años, y luego en la escuela y el trabajo se pueden tener políticas de remediación o reparación, que nunca alcanzan los mismos efectos que las intervenciones tempranas.

Esto generalmente es ignorado por nuestros gobiernos, por lo que es necesario formular políticas que tengan en cuenta cómo se forman estas capacidades y habilidades, determinando cuándo y cómo priorizarlas en función de su rendimiento social. En lugar de ello, en la mayoría de los casos se implementan políticas fragmentadas que no son eficaces porque no abordan cuáles son las tasas de retorno a la inversión en capital humano en las distintas etapas a lo largo del ciclo de vida.

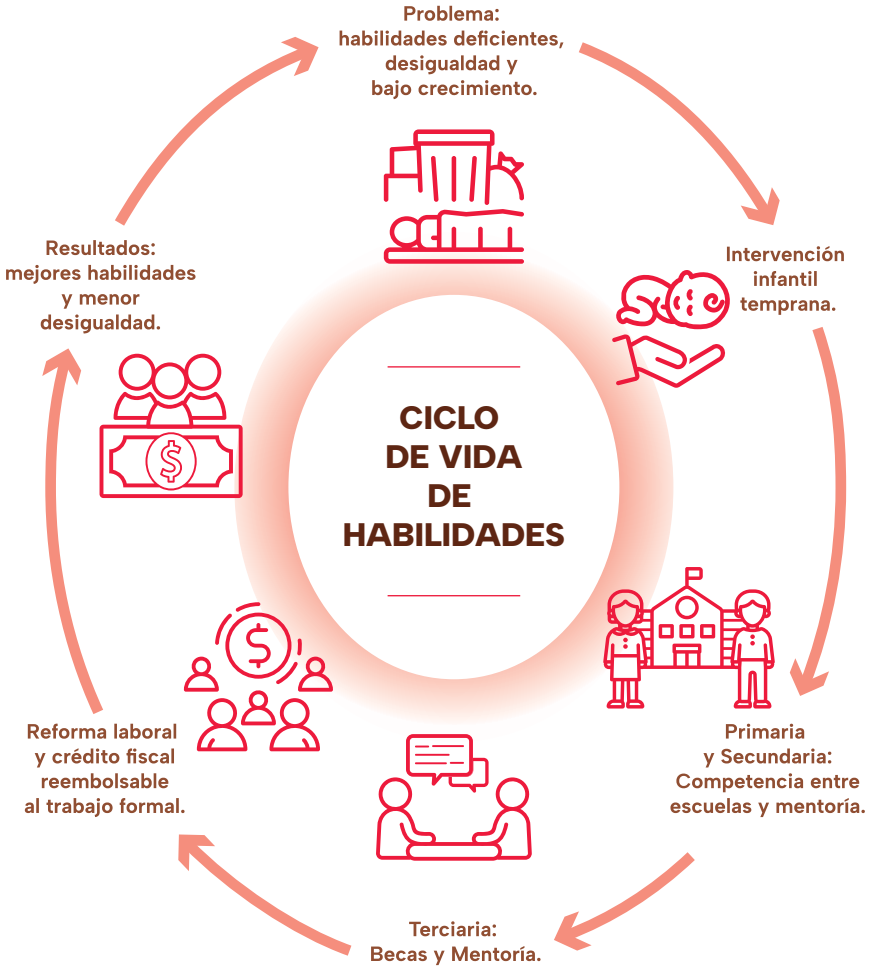
Como ha destacado el Dr. Heckman en sus mejores publicaciones, la política de capital humano debe ser preventiva, es decir enfatizar la mejora en igualdad en la distribución de habilidades, antes que intentar redistribuir el ingreso una vez que las habilidades ya han sido desarrolladas o subdesarrollados mayormente en la infancia.

La Figura 1 muestra algunas de las políticas más exitosas de adquisición de habilidades a lo largo del ciclo de vida basado en evidencia sobre su impacto en los procesos de aprendizaje y su efectividad en términos de costo-beneficio para fomentar el capital humano, reducir la desigualdad y estimular el crecimiento. Presuponemos niños o adultos de hogares con desventajas económicas y sociales. Los programas de estimulación temprana de calidad son los elegidos para los primeros años de vida preescolar, y además son fundamentales ya que sientan las bases de las capacidades mínimas para seguir aprendiendo y tener una vida plena. Cuando los niños entran en la educación formal, sin haber tenido en su hogar o externamente este tipo de estimulación, se requieren programas de reparación, donde la escuela y sus maestros reparan la falta de habilidades iniciales junto a los padres y con gran dedicación a los niños con mayores dificultades.

Esto requiere que los niños de familias más humildes accedan a los mejores maestros, lo cual es muy difícil en barrios carenciados. Por eso, se requiere mejorar la calidad justamente de escuelas y maestros de zonas pobres y riesgosas, promoviendo que sea competitivo ocuparse de estos niños. Es probable que requieran mentoría particular con refuerzos y visitas a sus padres para poder reparar las habilidades lo más posible. Lamentablemente, en la mayor parte de nuestros países ocurre exactamente lo contrario: las peores escuelas para los que más la necesitan.

En el estadio terciario o universitario donde llegan muy pocos de los niños que no tuvieron el suficiente aprendizaje en las dos primeras etapas, estos deben recibir becas para poder concluir sus estudios con éxito. De esta manera, no se financia el estudio terciario de niños más ricos, que pueden cubrirlo con los ingresos familiares o también acceder a una beca al mérito. Estos recursos que se ahorran en este estadio pueden usarse para reforzar los dos primeros. Por último, cuando el individuo ingresa al mundo laboral, se abre otra etapa de adquisición de capital humano, ya sea que generalmente toma dos formas: capacitación en el trabajo y aprendizaje a través de la experiencia. Estas formas tienden a ser muy importantes y también ser más rentables cuanto mayor sea el nivel de escolaridad previa alcanzada. Un problema que aqueja a Argentina y a los países de América Latina es que tienen mercados laborales formales altamente regulados y con altos impuestos. Esto estimula el trabajo informal, cuando es el empleo formal el que tiende a fomentar una mayor inversión en capital humano. El empleo informal, en cambio, está caracterizado por una mayor volatilidad y la ausencia de relaciones laborales a largo plazo, esenciales para incentivar dicha inversión. Por eso es importante que nuestro país deje de estimular la informalidad, con políticas de menores impuestos, una reforma laboral que baje costos extrasalariales e incluso un impuesto negativo a las ganancias que subsidie al trabajo si se formaliza, como expondremos más adelante.

FIGURA 1. Políticas óptimas para acumular capital humano durante el ciclo de vida.



A continuación, exploraremos como en Argentina se prioriza o no cada etapa de formación de habilidades, y que debería hacerse en caso de que ello no ocurra.

NIVEL INICIAL¹⁵

Las intervenciones tempranas en la primera infancia en Argentina son principalmente universales, aunque existen algunos programas focalizados (como el Programa Nacional de Primera Infancia, 1000 Días) implementados hace algunos años.¹⁶ Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones consisten en transferencias monetarias y, además, no han sido aún evaluadas adecuadamente.

Ya desde el nivel inicial, falta el desarrollo de políticas que se adecuen a las edades y a la capacidad de desarrollar habilidades de cada alumno. En vez, se enfatizan políticas que maximicen el fomento del verdadero capital humano de los más pobres, es decir, el incremento de sus habilidades. Se priorizan los años de escolaridad y los resultados en pruebas estandarizadas en lugar de enfocarse en la pre-distribución antes que es muy superior a intentar una redistribución de ingresos, en tiempo posterior.

Como se ve en la Figura 2a, si bien ya había una atención casi universal del preescolar de 5 años de más de 700 mil alumnos (obligatoria desde 1993), la obligatoriedad de la sala de 4 a partir

15 El nivel inicial de enseñanza en Argentina es la primera etapa del sistema educativo y se compone de los jardines maternos y jardines de infantes. El jardín maternal incluye niños de 45 días a 2 años. El Jardín de infantes es para niños de 3 a 5 años. Las salas de 4 y 5 años son obligatorias y a la sala de 5 que era la única obligatoria hasta 2006 se la suele denominar Preescolar.

16 Ver González y Santos (2022). El Programa Mil Días-Nación en perspectiva comparada con Mil Días-San Miguel a dos años de su sanción.

de 2015 fortaleció el incremento la matrícula de menos de 500 mil a casi 700 mil alumnos en la prepandemia (del 56% al 89%). La matrícula en la sala de 3 aumentó muy poco desde 2008 ya que, si bien se recomendó su atención, la misma no es obligatoria (aumentando del 27% al 42%).¹⁷ Más aún la escasa matrícula de alrededor de 300 mil alumnos (menos del 50% de los mismos) es mayormente de niños de familias de clase media en adelante. La Figura 3a sin embargo, muestra que la asistencia a salas de 2, 3 y 4 creció en forma continua para los 4 deciles del ingreso per cápita familiar, aunque siempre quedando una brecha entre los cuartiles altos y bajos.

En cambio, la obligatoriedad de la sala de en la Figura 3b muestra que esta ya había alcanzado niveles de alrededor del 100% desde 2018 por el aumento de los cuartiles más bajos. La Figura 2b muestra que la oferta de salas para niños de 3 años del sector público que proveen servicios gratuitos universales ha crecido de manera desproporcionada entre las provincias: mientras que Buenos Aires puede cubrir al 92% de los niños de 3 años en los dos quintiles más bajos, otras provincias cubren menos del 35% de los niños de esta edad y condición social. Esta desigualdad regional es preocupante, ya que limita las oportunidades de los niños según su lugar de nacimiento.¹⁸

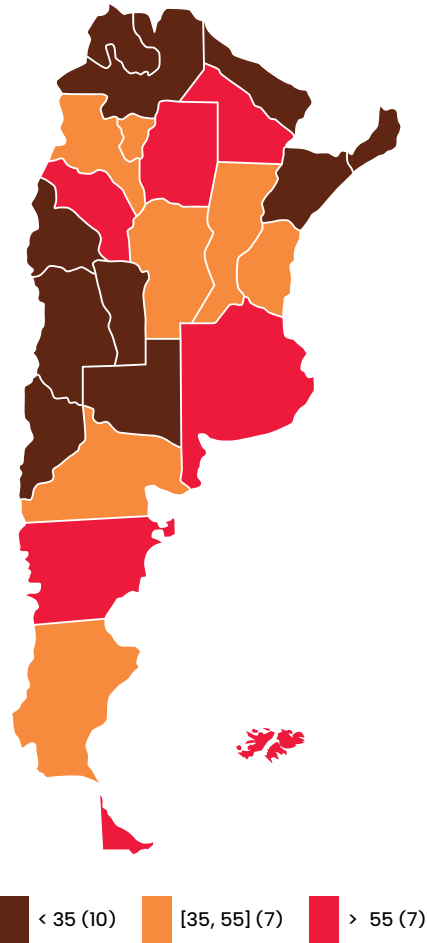
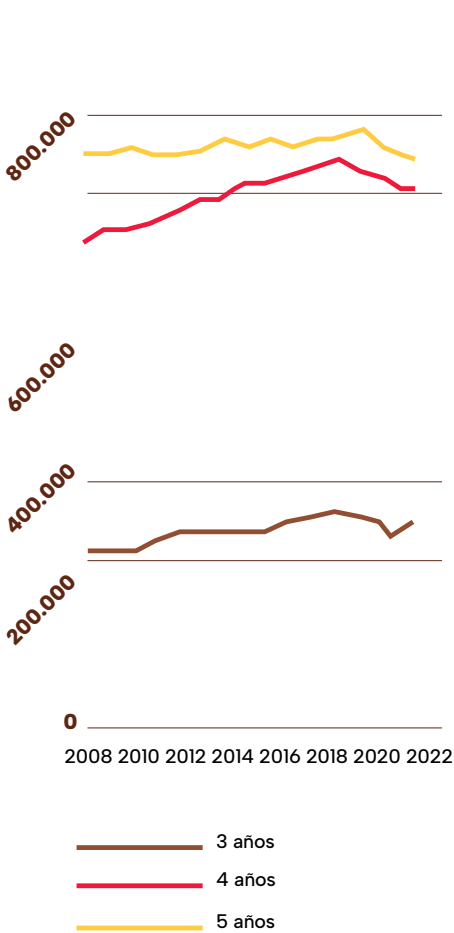
17 Furman et al. (2022)

18 Sin embargo, en términos de identificar los efectos de la educación preescolar, estas disparidades pueden ser útiles como variables instrumentales.

FIGURA 2. Aumento en educación inicial pero desigual en provincias para niños más pobres

a. Número de estudiantes de nivel inicial por edad, 2008-2022.

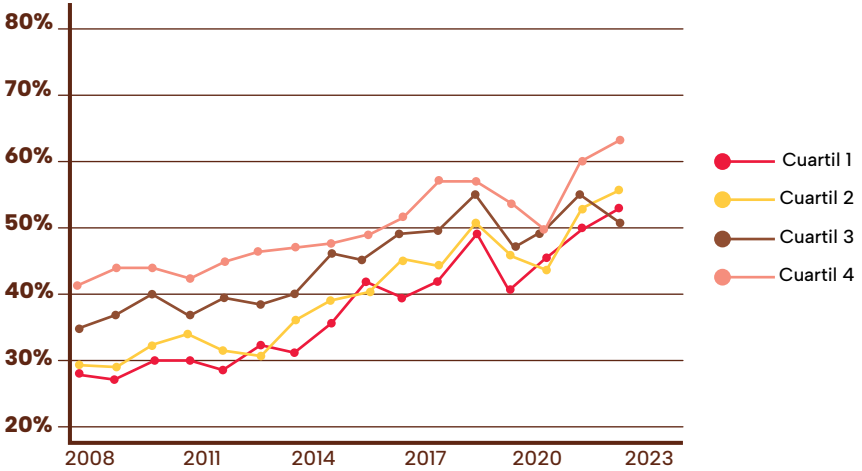
b. % de salas públicas de 3 años que cubren niños del 1er y 2do quintil del ingreso familiar, 2016.



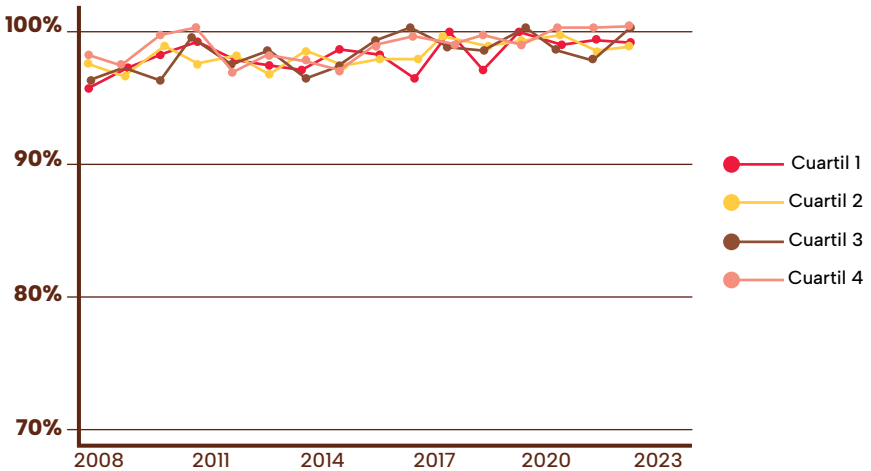
Fuente: **a.** Anuarios Estadísticas Educativos, Argentinos 2008-2022, **b.** pág 47 de Cardini, A., Guevara, J. y Steinberg, C. (2021).

FIGURA 3. Tasa de asistencia en el nivel inicial por cuartil del ingreso per cápita familiar, 2008–2023

a. Tasa de asistencia en programas de educación en nivel inicial, sala de 2 a 4 años



a. Tasa de asistencia en programas de educación en preescolar, sala de 5



Fuente: **a.** Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, 2008–2023, **b.** EPH Q2 2008 – 2023, INDEC

Para poder saber cuánto invertir en la primera infancia, es necesario conocer cuál es la tasa social de retorno a la inversión en estos programas comparados con otras intervenciones en otra etapa en el ciclo de vida. Como mencionamos anteriormente, no hay casi programas públicos focalizados de primera infancia y mucho menos que hayan sido evaluados en Argentina, no contamos ni con las intervenciones ni los ricos conjuntos de datos que el Profesor Heckman nos mostró con 40 años de seguimiento de las intervenciones para medir los retornos a largo plazo.¹⁹ Es por ello que al igual que otros investigadores nos basaremos en los programas de jardín de infantes universales desde los 2 hasta los 5 años y el efecto que estos tienen en promover y mejorar las habilidades cognitivas y no cognitivas.

La primera etapa de la formación de habilidades en la primera infancia es crucial. Los padres son los mejores proveedores de habilidades y características de la personalidad, son los que a sus hijos y generan intereses en ellos. De esa manera, promueven la movilidad social. Sin embargo, no todos los niños cuentan con padres igualmente capaces de estimularlos y motivarlos durante esta etapa temprana.

19 Es probable que conozcan el caso del proyecto Perry, que se llevó a cabo con niños afroamericanos de los suburbios de Detroit. Este programa no apunta solo a la escolaridad formal y al desarrollo de habilidades cognitivas sino a la motivación de los progenitores para que se conviertan en agentes de motivación de sus propios hijos. Para lograr una mayor eficacia, se comienza en una etapa temprana de 0 a 3 años. El programa consistía en llevar a niños de familias muy pobres a una guardería, donde recibían atención personalizada de tutores, que además organizaban salidas donde los niños podían interactuar con sus pares. El programa también incluía visitas semanales de los padres, incluyendo una hora a la semana en la que se le enseña a la madre a interactuar con sus hijos para motivarlos correctamente. Este proyecto demostró la importancia de involucrar a las familias en la educación y de la estimulación temprana. Las tasas de retorno de invertir en este tipo de programas son extremadamente altas, ya que asegura que los niños van a tener un rendimiento mucho más alto de por vida. Heckman llegó a la conclusión de que hubo un retorno sobre la inversión del 7 al 10% al año, teniendo en cuenta el aumento de la escolaridad y el desempeño profesional, así como la reducción de los costos en áreas como el refuerzo escolar, la salud y los gastos del sistema penal.

Esta disparidad puede afectar la movilidad social y perpetuar las desigualdades.

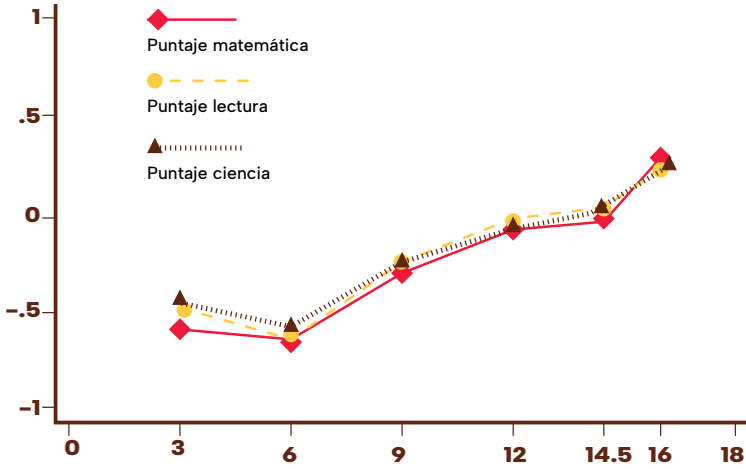
Lo que utilizaremos en este trabajo es un análisis principalmente de los retornos cognitivos y también algunos no cognitivos, junto al nivel socioeconómico de los padres. Utilizaremos los resultados de las pruebas PISA 2022, que proporcionan los puntajes en matemáticas, ciencias y lectura para estudiantes de 15 años, básicamente en la mitad de la escuela secundaria; y también incluyen las variables mencionadas.²⁰

Sabemos que Argentina (y el resto de los países de América Latina y el Caribe) tienen un bajo rendimiento en estas pruebas. Argentina ocupa el puesto 66 de 81 países en matemáticas y similares en ciencia y lectura (58 y 60 respectivamente). Como se puede ver en la Figura 4, Argentina presenta una amplia brecha de una desviación estándar entre los estudiantes cuyos padres estuvieron dentro del sistema educativo 16 años o más y los que tienen padres que estuvieron solo 8. Al incorporar una medida de estatus socioeconómico, la brecha en los puntajes PISA aumenta aún más a 1,6 desviaciones estándar entre el cuartil más rico y el cuartil más pobre. Esta brecha nos servirá de línea de base para analizar cuánto se reduce a través de los programas preescolares en Argentina.

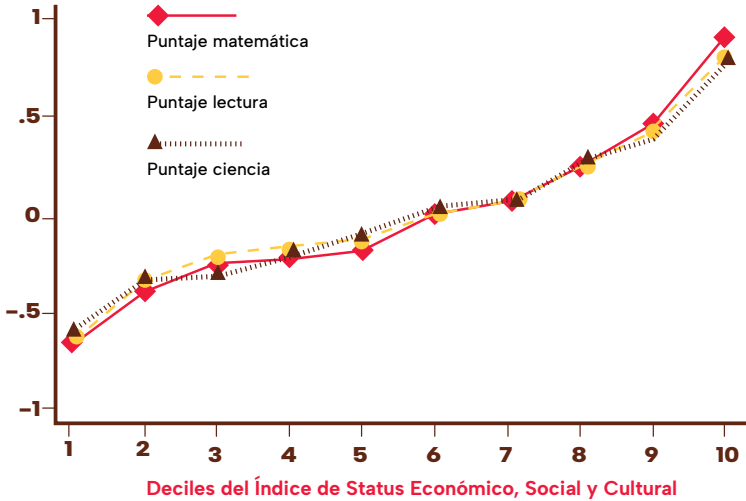
20 Estos datos tienen ciertos sesgos, ya que hay una alta tasa de abandono escolar del 30 al 40% de los estudiantes de secundaria que no pertenecen a esta muestra.

FIGURA 4. La influencia del Nivel socioeconómico familiar en los rendimientos escolares.

a. Puntajes PISA según el nivel educativo de los padres



b. Puntajes PISA según el estatus económico, social y cultural



Fuente: Elaboración propia en base a Pisa 2022, <https://www.oecd.org/pisa/data/2022database/>

En la investigación de James Heckman, la “*función de producción de habilidades cognitivas y no cognitivas*” se refiere a un modelo teórico que describe cómo diversos insumos, como las inversiones parentales, las experiencias de la primera infancia y la escolarización, contribuyen al desarrollo tanto de habilidades cognitivas (como el razonamiento y la resolución de problemas) como no cognitivas (como la perseverancia, el autocontrol y las habilidades sociales) en los individuos a lo largo de su ciclo de vida. Este modelo destaca el papel crucial de las intervenciones tempranas en la formación de ambos tipos de habilidades. Sin embargo, saber que el programa mejoró habilidades y otros resultados no es suficiente para establecer que la mejora en las habilidades medidas fue la causa de la mejora en los resultados.²¹

Entonces, los niños que han recibido una buena estimulación temprana parental, usualmente en hogares con más recursos, no tendrán tanto retorno en estos programas como los de niños que no fueron estimulados suficientemente. Sin embargo, los puntajes PISA además de depender positivamente de la educación de los padres están influenciados por la educación temprana, que a su vez mejora las habilidades no cognitivas esenciales para el desarrollo de otros resultados, como el éxito escolar, los mayores salarios, menor crimen y tantos otros resultados.

En Argentina no contamos con suficientes datos para calcular los retornos a largo plazo de la educación temprana en términos de salarios u otros resultados. Tampoco disponemos de ensayos controlados aleatorios conocidos que permitan evaluar estos efectos. Por esta razón, utilizaremos los datos PISA, que ofrecen información sobre resultados cognitivos y algunos no cognitivos, además de la educación de los padres, factores asociados a las escuelas, así como la asistencia a la educación preescolar.

21 Cunha et al 2010, Heckman et al. (2013)

Un desafío importante para identificar el efecto causal de la asistencia a la escuela preescolar en los resultados escolares posteriores es la selección no aleatoria en la educación temprana.

La selección positiva, por la cual los padres cuyos hijos asisten a la escuela preescolar poseen características que promueven un mejor rendimiento escolar, daría como resultado una correlación positiva espuria entre la educación preescolar y los resultados académicos posteriores. Es por ello por lo que es necesario superar este problema controlando los determinantes no observados de la progresión escolar que están correlacionados con la selección en la educación preescolar. Utilizando el método de estimación por variables instrumentales, si existen variaciones significativas en la disponibilidad y calidad de los centros de educación preescolar en diferentes regiones (como explicamos en base a la Figura 2b), y estas variaciones no están sistemáticamente relacionadas con factores no observados que influyen en los resultados de los niños, entonces usar la ubicación como instrumento podría ser un enfoque razonable. Esta fuente de variación posiblemente no está correlacionada con las características no observadas de los niños dentro de cada hogar, lo que lleva a estimaciones consistentes de los efectos del tratamiento.

La Figura 5 y Tabla 1 muestran resultados del análisis econométrico de los determinantes del rendimiento escolar medido por las pruebas PISA utilizando variables instrumentales. La variable dependiente, o sea el puntaje de Pisa en matemáticas está estandarizada, por lo que un incremento en una unidad de las variables independientes se interpreta como la fracción que aumentan o disminuyen una desviación estándar del puntaje. En primer lugar incluimos la variable independiente de interés, es decir los años de

educación inicial entre 2 y 5 años corroborando que la asistencia al jardín de infantes incrementa significativamente dichos resultados. Cada año de intervención temprana de la niñez incrementa el puntaje de matemáticas en 0,334 o 1/3 de una desviación estándar de dicho puntaje, lo cual zanja la distancia de 1,6 desviaciones estándar en el rendimiento escolar de los alumnos del cuartil más rico y más pobres en una quinta parte (Figura 4) y disminuye dicha brecha aún más en un tercio en aquellos niños cuyos padres no tuvieron un nivel alto de educación. Se usaron variables de control mostrando que los varones tienen un puntaje mayor en las pruebas Pisa, que este es mayor cuantas más posesiones tiene el hogar y también cuando la escuela secundaria a la que se atiende es privada. Estos dos últimos factores probablemente reflejen un ambiente familiar más propenso a estimular a los niños.

En la segunda columna de la Tabla 1, introducimos variables adicionales que presenta la base de datos de PISA, en este caso habilidades no cognitivas de los estudiantes con bajo educación de sus padres, las cuales son declaradas a los 15 años, pero probablemente se hayan desarrollado en la primera infancia. Parte de esas habilidades que aumentan con estos programas son justamente habilidades sociales y emocionales como la perseverancia o la concentración en el estudio y también variables que muestran el compromiso con el estudio como puede ser el presentismo. Como puede verse en la columna (2) de la Tabla 1, disminuye el impacto de la educación inicial y las variables no cognitivas son significativas y positivas que la perseverancia y el presentismo, “*median*” con programas de la primera infancia, incrementando el puntaje de PISA cada una en aproximadamente un quinto de la desviación estándar del puntaje. El análisis de “mediación” en la literatura estadística (e.g. Pearl, 2012) es ir más allá de la estimación del impacto del tratamiento (en este caso el programa de primera infancia) y examinar los mecanismos a través de los cuales se generan estos impactos. Por lo tanto, buscamos estimar las

funciones de producción que generan la intervención. En nuestro caso, la intervención infantil produce tanto habilidades cognitivas como no cognitivas, pero como en gran parte de la literatura el efecto media mayormente a través de los factores no cognitivos. Es decir, el desarrollo de habilidades de personalidad promueve el aprendizaje, lo que a su vez impulsa los puntajes en las pruebas de rendimiento.²²

Por último, en la tercera columna de la Tabla 1, se agregan a las anteriores, variables que tienen que ver con aspectos de la escuela y los maestros que popularmente se cree que son los factores fundamentales en incrementar los rendimientos escolares. Sin embargo, la proporción de estudiantes por maestro, el entrenamiento y la proporción de maestros con certificación docente no son variables significativas para los padres con baja educación, aunque sí lo son cuando se consideran los padres con mayor educación, pero en ambos casos los efectos son mínimos en aumentar el puntaje de PISA en comparación con el resto de los otros factores.

En Argentina, donde hay poco espacio fiscal, hemos visto que hay provincias que pueden realizar una intervención en etapa temprana de manera eficaz a pesar de tener presupuestos relativamente bajos, teniendo incluso más éxito que provincias con un presupuesto más alto – recordemos que estas intervenciones se suelen llevar a cabo a nivel provincial. Es posible, como veremos y como lo ha investigado, implementar programas de alto valor a bajo costo.

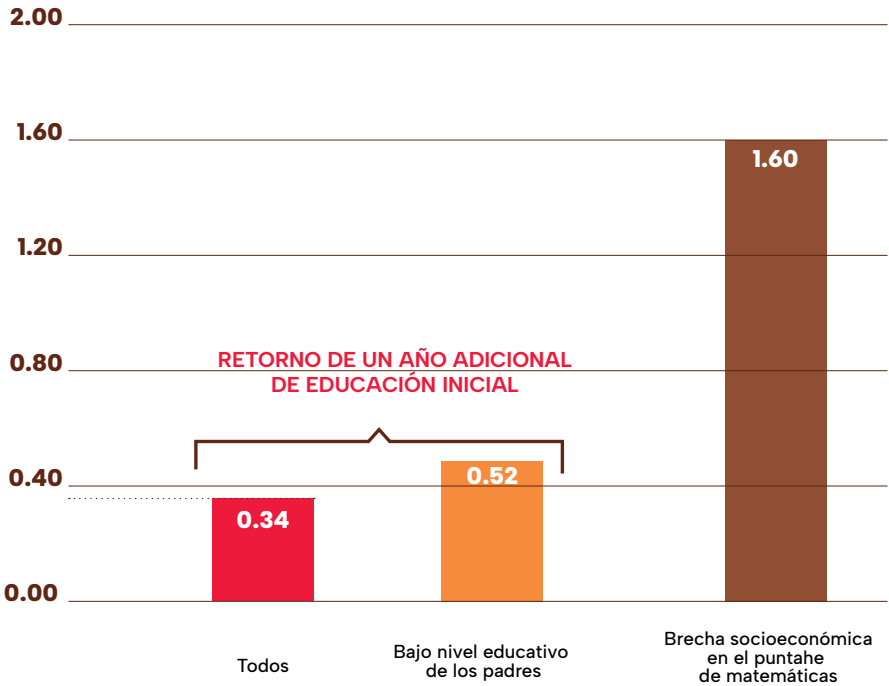
22 Heckman, Pinto et al. (2013)

TABLA 1. El Impacto de la Educación Inicial y variables no cognitivas y del ambiente escolar en los Resultados de Matemática de las Pruebas PISA 2022 a los 15 años.

VARIABLES	BAJO NIVEL EDUCATIVO DE LOS PADRES		
	(1)	(2) CON HABILIDADES NO COGNITIVAS	(3) CON VARIABLES OFERTA
TASA DE RETORNO A LA EDUCACIÓN INICIAL	0.517***	0.491***	0.397**
GÉNERO (=1 SI ES VARÓN)	0.120*	0.157**	0.157*
ÍNDICE DE POSESIONES DEL HOGAR	0.173***	0.228***	0.173***
ESCUELA PRIVADA	0.302***	0.288***	0.288***
PRESENTISMO		0.210**	0.238**
PERSEVERANCIA		0.206***	0.236***
MAESTROS ENTRENADOS			0.012
COCIENTE ALUMNOS POR MAESTRO			0.001
PORCENTAJE DE MAESTROS CERTIFICADOS			0.0003

Nota: Todos los coeficientes miden el cambio en la desviación estándar del puntaje de matemáticas en las pruebas PISA. Las estimaciones fueron hechas con regresión con variables instrumentales.

FIGURA 5. El impacto de la Educación Inicial en la reducción de la brecha socioeconómica de aprendizaje usando resultados de Matemática de las Pruebas PISA 2022 a los 15 años.



Nota: Todos los coeficientes miden el cambio en la desviación estándar del puntaje de matemáticas en PISA. Las estimaciones fueron hechas con regresión con variables instrumentales

En resumen, el desarrollo de habilidades es un proceso dinámico en el que los primeros años sientan las bases para una inversión exitosa en años posteriores: aprender genera aprendizaje (“*Learning begets learning*”).²³ **La mayor parte del éxito en las pruebas de PISA están explicadas por los estímulos parentales y por los programas de la primera infancia y preescolares; y muy poco o nada por el ámbito escolar o preparación de los maestros, especialmente en el caso de los niños más desfavorecidos.** A su vez, el buen estímulo parental y de los programas de la primera infancia median en los resultados posteriores mucho más a través de habilidades no cognitivas que a través de las cognitivas.

Ser responsable, tener autoestima, disciplina y otras habilidades “blandas” son los que acompañan siempre el éxito y no decaen en general como las habilidades cognitivas con respecto a los que no tuvieron estos estímulos, tal como fue explicado por el Profesor Heckman en el contexto del programa Perry en Estados Unidos. Por eso, es importante que los países destinen fondos para promover el estímulo infantil desde el embarazo y los primeros años, la capacidad de terminar con éxito la escolaridad formal obligatoria, y asegurándose el rendimiento posterior en el mercado laboral y en todos los órdenes de la vida como fuera estimado por García et al (2020).

Estos vínculos dinámicos hacen que la primera infancia sea un período extremadamente importante, ya que sienta las bases para desarrollar habilidades en etapas posteriores de la vida. Esta característica de la inversión en el ciclo de vida se denomina complementariedad dinámica.²⁴ Es más productivo invertir en niños desfavorecidos en la primera infancia que remediar las

23 Heckman (2000)

24 Cunha & Heckman (2007)

desventajas en etapas posteriores de la vida. Estas características de la tecnología de formación de habilidades ayudan a explicar por qué complementar las habilidades parentales y la calidad de la inversión ofrecida a los niños pequeños desfavorecidos son estrategias socialmente justas y económicamente eficientes.

El argumento económico a favor de los programas universales de la primera infancia como la educación inicial y maternal de Argentina es débil. La universalidad a veces sirve para evitar el estigma y promover la inclusión. Hay estudios que encuentran alguna rentabilidad a los “efectos de pares”. Pero, los costos de ofrecer estos programas son muy altos, y sus beneficios bajos, porque, a los niveles de calidad propuestos, los más ricos tienen menos probabilidades de utilizarlos. En general, estos optan por escuelas privadas de calidad comprobada.

Hay programas focalizados que son mucho menos costosos, más simples de implementar y con incluso mayores resultados para las familias menos favorecidos como el programa REACH en Jamaica evaluado por Heckman y un grupo de investigadores de alto nivel internacional (Gertler et al, 2014) y que ha sido ya replicado y evaluado favorablemente en la mayoría de dichos países.²⁵ Estos programas se especializan en **visitas domiciliarias** dirigidos a los primeros años para desarrollar las habilidades parentales de los padres de los niños desfavorecidos y así promover el desarrollo infantil. Son relativamente de bajo costo en comparación con muchas otras intervenciones de la primera infancia. Ya que imponen demandas mínimas a la capacitación requerida de los visitantes y a la infraestructura necesaria para apoyarlos. Su bajo costo y formato flexible lo convierten en un programa atractivo para los países en desarrollo.

25 Cunha & Heckman (2007)

NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO

Para aquellos niños de hogares desfavorecidos que ya pasaron el nivel inicial y no han podido acceder al mismo de manera plena, debemos hacer que la remediación en la escuela sea lo más eficiente posible, pensando también en cómo asignar el gasto público al nivel que tenga el mayor retorno y contribuya a la equidad. Para ello debemos comparar la tasa de retorno a la educación inicial comparada con el nivel medio y superior.

Cuando no hay intervenciones tempranas o si no son de buena calidad, la escuela debería tratar de remediar las pocas o débiles habilidades de los más desfavorecidos, para lo cual necesitamos las mejores escuelas y maestros dedicados para esos estudiantes. Pero esto no está permitido por el sistema escolar: hay bajos salarios para ir a lugares difíciles con alta criminalidad (todos los salarios son similares; planos).

En algunos casos, la competencia escolar puede mejorar la calidad de las escuelas para los más pobres. De hecho, esto casi no ocurre en Argentina, donde ni siquiera se publican los resultados o puntajes por escuela, todos los docentes son recompensados por el tiempo y no por el esfuerzo o resultados reales. ¿Cuáles son las consecuencias? La escolarización primaria y secundaria no asegura el desarrollo de habilidades socioemocionales ni la motivación necesaria para perseverar y mejorar el aprendizaje, y menos aún para los que realmente lo necesitan.

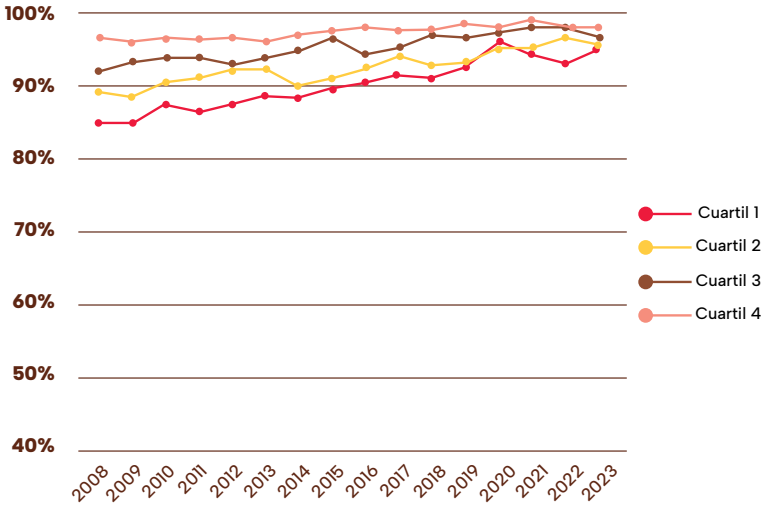
El profesor Heckman ya habló sobre los programas de tutoría o mentoría, que son una forma de reemplazar o emular la crianza o maternazgo para motivar a los niños mayores para la adquisición de habilidades y remediar su falta de inversiones tempranas. Pero esto raramente se aplica como política y la receta habitual que se da en muchos países, incluso en Argentina, para mejorar el aprendizaje es construir más escuelas, capacitar a los maestros o proporcionar educación universal gratuita como una medida de

remediación; sin embargo esto no aumenta la productividad (ya vimos que las características escolares aumentan muy poco las capacidades cognitivas y menos las no cognitivas) y por ende para reducir la desigualdad el método elegido es la de proporcionar transferencias en efectivo o alimentos. Esta remediación es temporaria, ya que no mejora las capacidades para producir más.

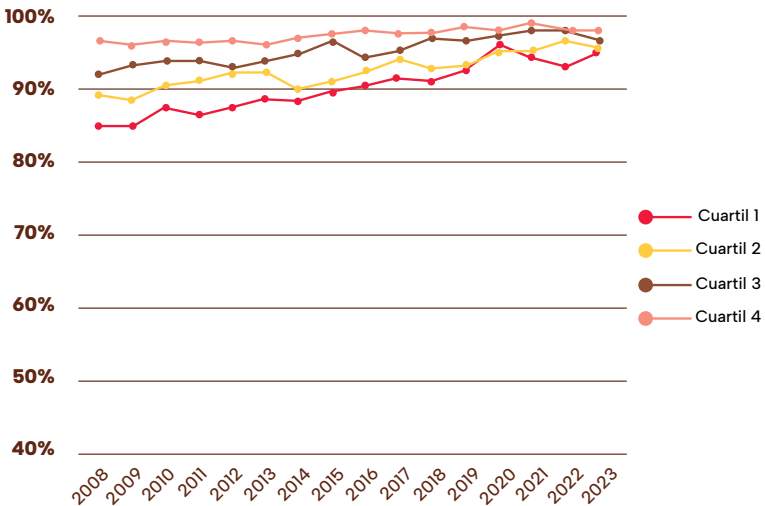
Desde 2006 se hizo obligatoria la educación secundaria completa; lo que debe haber estimulado la matriculación como se ve en la Figura 6a a partir de 2008 especialmente para los dos cuartiles inferiores que incrementan 10 y 5 puntos porcentuales su inscripción en el secundario. Sin embargo, este aumento en la matriculación que llega más del 90% y cercano a casi 100% para los cuartiles más ricos, sigue acompañada por una tasa de deserción escolar de casi el 40% para los cuartiles más pobres y de entre 15 y 30% para los dos cuartiles más ricos. ¿Por qué? Y aquí es donde otra vez muchos confunden las causas atribuyendo a que las familias más pobres carecen de recursos para mantener a sus hijos en el colegio. Y la realidad es que mayormente estos adolescentes no cuentan con las habilidades cognitivas y especialmente no cognitivas que los motiven para terminar, necesarias para concluir el ciclo secundario y que deberían haberse mejorado en los primeros años, y algunos que cuentan con al menos parte de ellas no se ven estimulados para el currículo secundario enciclopédico de poca utilidad en el mundo laboral.

FIGURA 6. Tasa de matriculación y graduación de estudiantes secundarios por cuartil de ingreso per cápita familiar, 2008–2023

a. Matriculación



b. Graduación



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, 2008–2023

NIVEL TERCIARIO

En el ámbito universitario, hay una mayor matriculación, mayormente a partir de 2014 y más pronunciada en el cuartil más rico (Figura 7a). Sin embargo, aún peor que en la escuela secundaria, menos de la mitad de los matriculados se gradúan (Figura 7b), y según datos del propio gobierno, el 40% de los que abandonan lo hacen el primer año. Algunos argumentan que esto es signo que no llegan con las habilidades mínimas o la preparación escolar necesaria para la educación universitaria; otros lo atribuyen en parte a la matrícula “gratuita” en las universidades públicas, lo que disminuye el costo de oportunidad de atender clases que no requieren en general dejar el trabajo.

En cuanto a la matriculación en universidades públicas y privadas, según cifras oficiales de las Universidades, el 80% de los estudiantes está matriculado en las más de 60 universidades públicas, y el 20% restante en universidades privadas. Este 80% de estudiantes en universidades públicas equivale a alrededor de 2,4 millones de alumnos; aunque el gobierno considera que hay casi un 40% o alrededor de 600 mil supuestos estudiantes que no han cursado ninguna materia. De todas maneras, a los fines de nuestro estudio, es similar si se los considera estudiantes o no ya que el costo por graduado sube igual ante las dos potenciales explicaciones. Se calcula que se gradúan alrededor de 110 mil estudiantes en universidades nacionales, o sea un número ínfimo de todos los estudiantes, si suponemos que $1/5$ se encuentra en el último año, se deberían graduar 500 mil, o se gradúa $1/5$ del potencial o la mitad si consideramos solo los que concurren. En la Figura 8, vemos que, si bien 10% de los estudiantes más ricos se matriculan en universidades privadas, muchos más, cerca de un 40% concurren a universidades públicas, y de los dos cuartiles más pobres sólo concurre el 20%, o sea cada peso que se destina a la universidad para un alumno del 50% más pobre, se le subsidian dos pesos, o

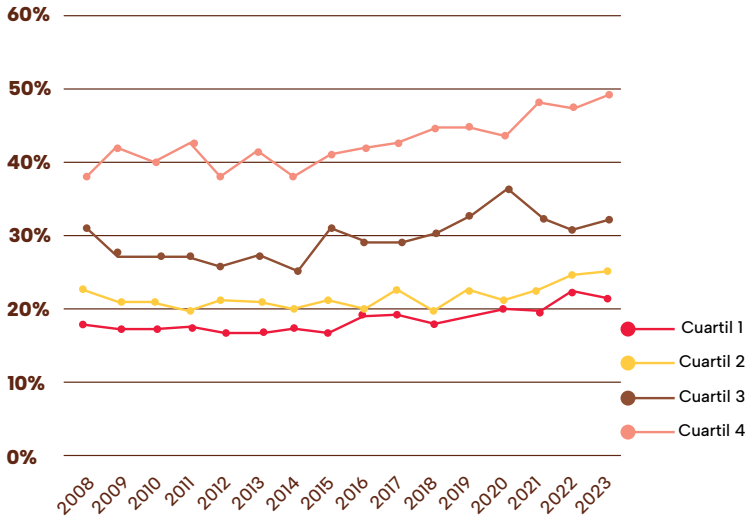
sea el doble a un estudiante del cuartil más rico. Además del 50% más pobre la tasa de graduación es aún menor, es por eso que la educación superior es pro-rica, donde la mayor parte de los fondos se destinan a los estudiantes más ricos.²⁶

Esto indicaría que la mayor parte de estudiantes de universidades públicas podrían pagar algo de matrícula por sus estudios universitarios, como lo hizo al menos el 50% de ellos que concurrieron a escuelas secundarias privadas.

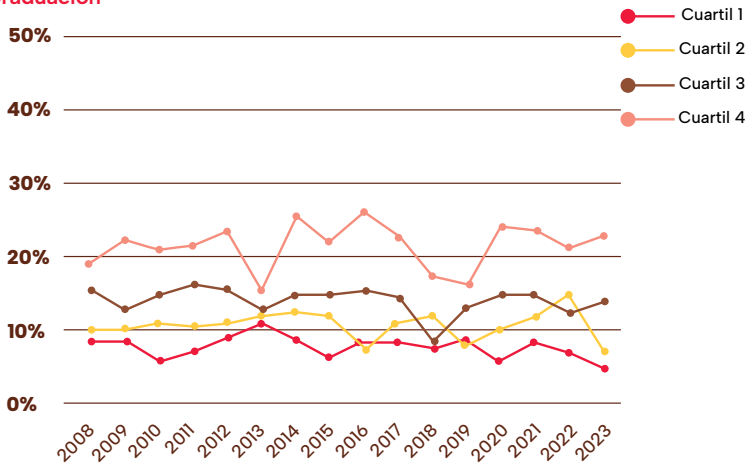
26 Ver también similares hallazgos en Gonzalez Rosada y Menéndez (2002), y Pessino y Alaimo (2018).

FIGURA 7. Tasa de matriculación y graduación de estudiantes universitarios por cuartil de ingreso per cápita familiar, 2008–2023

a. Matriculación



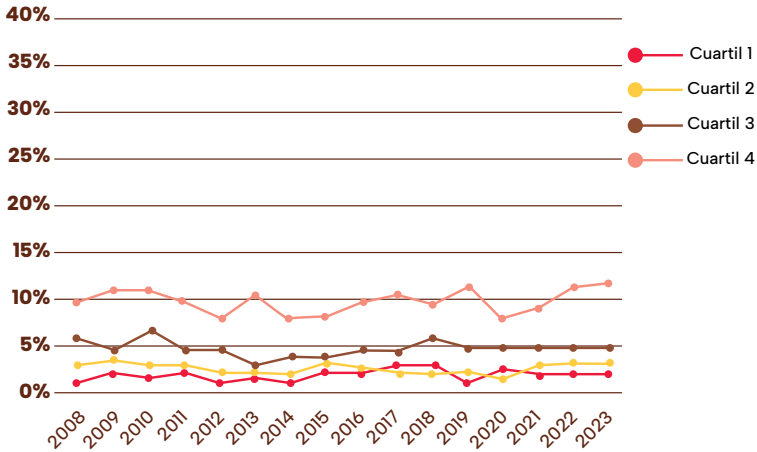
b. Graduación



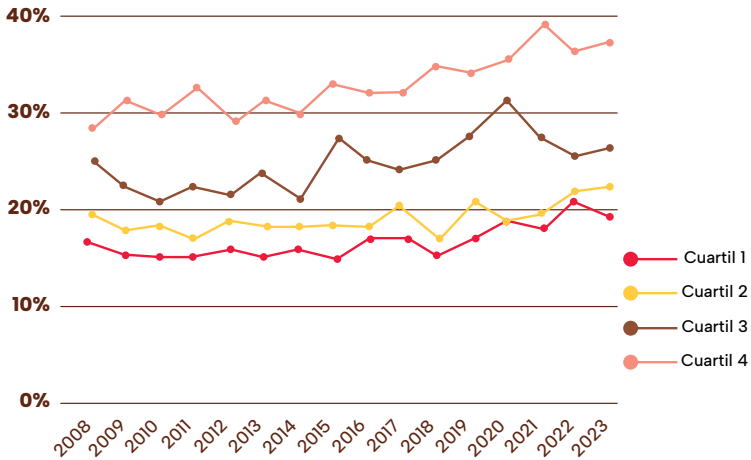
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, 2008–2023

FIGURA 8. Tasa de matriculación en universidades privadas y públicas por cuartil de ingreso per cápita familiar, 2008–2023

a. Privadas



b. Públicas

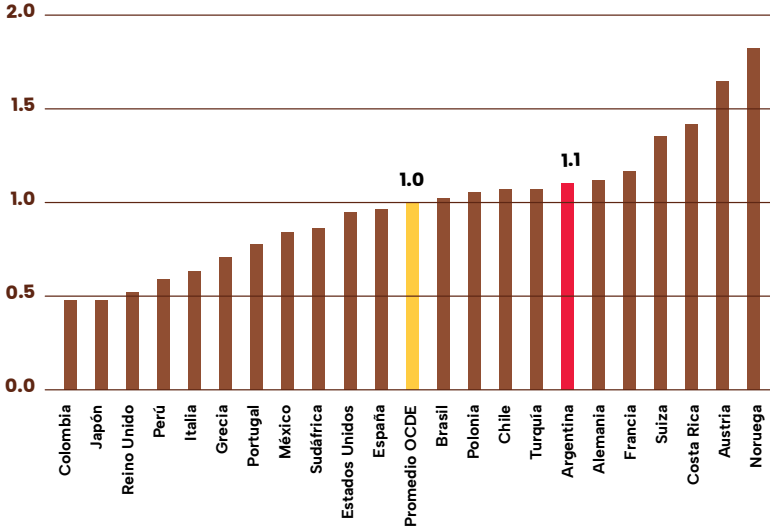


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, 2008–2023

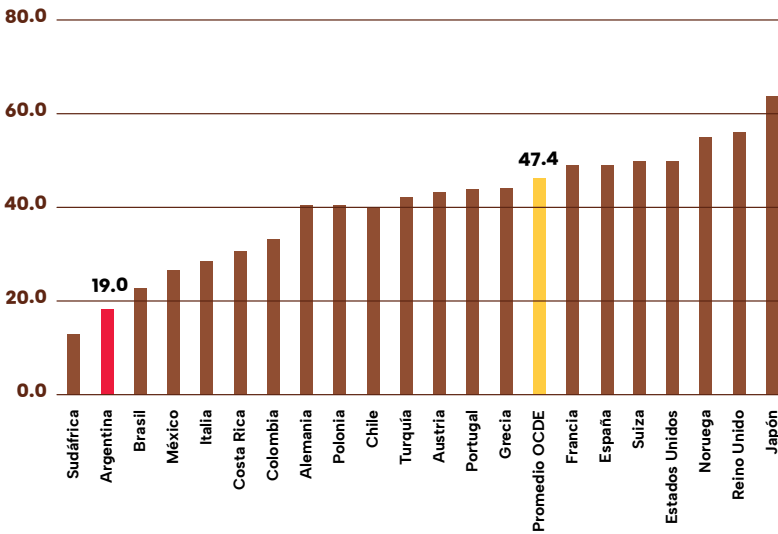
Cuando comparamos el gasto público en educación terciaria de Argentina con 1.1% del PBI en la Figura 9a, este es mayor que con otros países más desarrollados como los de la OCDE con varios múltiplos del PIB per cápita de Argentina, pero con un gasto promedio menor de educación terciaria de 1% del PBI con Japón y Reino Unido con solo alrededor del 0.5%. Pero en la Figura 9b donde se muestra la población con educación terciaria completa, la situación de Argentina se sitúa en el extremo inferior, solo 19% de los jóvenes de 25 a 34 años se graduaron de la Universidad, comparado con el promedio del 47% de graduados en la OCDE (con un gasto promedio sobre PBI menor que en Argentina), incluso países que gastan mucho menos como Japón y Reino Unido se gradúan alrededor del 60%, tres veces más que en Argentina. Esta comparación también es cierta con países con ingresos per cápita similares como Chile y Colombia que es en la muestra el que gasta menos, pero Colombia tiene alrededor de un 30% de graduados y Chile 40%. O sea, hay un sobrecosto enorme en producir un graduado en Argentina, ya sea comparado con países del OCDE o de América Latina, además de tener un gasto pro-rico en las universidades. O sea, este gasto no es eficiente ni es equitativo.

FIGURA 9. (DERECHA) Gasto público y población con educación terciaria en Argentina y países de la OECD, circa 2020

a. Gasto público en educación terciaria como % del PBI (2020 o último año disponible)



b. Población con educación terciaria (jóvenes de 25 a 34 años, % en el mismo grupo de edad, 2022 o último dato disponible)



Fuente: **a.** OCDE (2024), Gasto público en educación (indicador). doi: 10.1787/f99b45d0-en, **b.** OCDE (2024), Población con educación terciaria (indicador). doi: 10.1787/f99b45d0-en

El resultado de la escasa o nula atención a los problemas iniciales de familia no resueltos con programas de primera infancia, la escasa o nula remediación posterior en la escuela, es que se culmina con malos resultados cognitivos a nivel de las pruebas PISA y bajas habilidades socioemocionales que asegurarían una mejor vida adulta a los niños con desventajas. También existen dos grandes problemas adicionales. El primero, como vemos en el gráfico 10 tiene que ver que al menos desde el año 2003 y más seguramente desde 1999 la tasa de retorno a la educación secundaria y especialmente la universitaria disminuye desde un pico de 16% a un escaso 7% en años recientes. Esta tasa de retorno es el coeficiente de la regresión de Mincer de los salarios de los hombres en función de los años de educación, y mide cuánto aumentan los salarios con un año adicional de educación, en este caso cuánto aumentan los salarios a partir de la educación secundaria con un año más de educación universitaria. Mientras que en los años 90 (Figura 10a) esta tasa de retorno creció desde el 10% en los años 70 hasta el pico de 16% a fines de los 90.

Al tender a haber complementariedad entre el retorno a la inversión en capital físico y humano, una década como la del 90 con gran inversión y crecimiento aumentó la demanda de capital humano especialmente los de nivel superior. Al contrario, la decadencia y decrecimiento que se produce a partir de principios de los 2000s con default de la deuda, cerramiento de la economía y gran crecimiento del gasto público, deterioro la demanda de capital humano y culminó con este decrecimiento espectacular en el retorno no solo al capital físico sino a su complementario, el capital humano. Otras razones pueden haber sido los grandes aumentos salariales de corte sindical sobre los salarios menos calificados que achicaron la escala de salarios, cuya brecha es necesaria para invertir más y para los que ya invirtieron que vean realizada el rendimiento de su inversión.

Es decir, no solo hubo gran estancamiento macroeconómico de la economía argentina en los últimos 20 años en Argentina, acompañando una caída de más largo plazo, de los últimos 80 años, que también se manifestó en la gran caída del nivel de capital humano, deteriorando su calidad, cantidad y rendimiento.

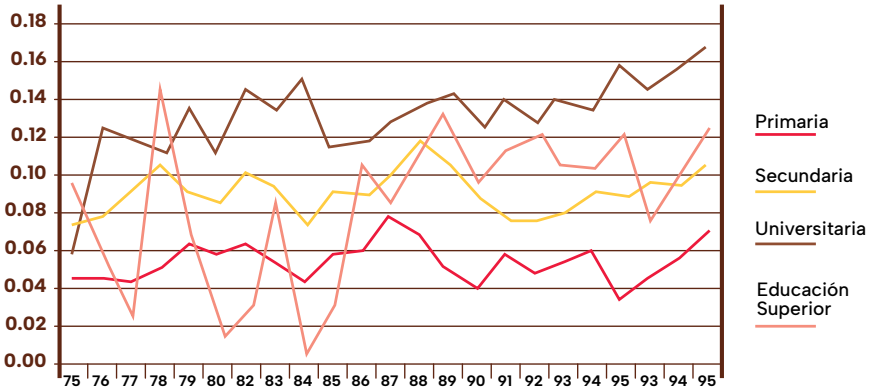
Recordemos que el capital humano es uno de los motores del crecimiento económico, junto con el capital físico, el cambio tecnológico y la innovación que se nutre del mismo capital humano.²⁷

Esto es una tragedia porque estamos formando graduados universitarios que nos costaron una fortuna comparada aun con países desarrollados, que luego van a tratar de irse del país a buscar mayor rendimiento, un fenómeno que se conoce como “*brain drain*”. Cuentan con todas las habilidades, pero prefieren emplearlas en economías donde obtienen más rédito. Estos números muestran claramente la poca rentabilidad de la economía argentina, donde debido al subempleo y a los salarios bajos el rédito de haber desarrollado habilidades es significativamente menor que en otros países. Cuando comience el dinamismo en la Argentina también va a empezar a crecer esta tasa ya que la reactivación económica implicaría mayor demanda y de mejores trabajos. Naturalmente, esto debe complementarse con más eficientes y equitativas inversiones en capital humano para que los argentinos puedan aportar valor en una economía más compleja.

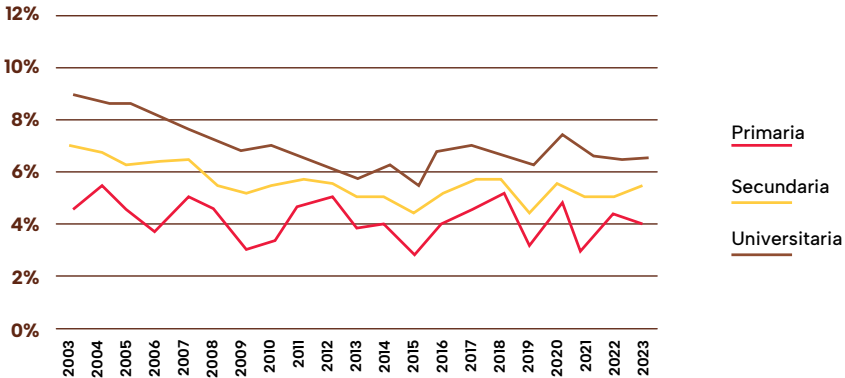
27 Lucas, 1988; Becker et al, 1990; Pessino et al. (2022)

FIGURA 10. Evolución de las tasas de retorno a la educación primaria, secundaria y terciaria en Argentina, años seleccionados de 1975 a 2023.

a. Coeficientes de educación en las regresiones de Mincer en estimaciones de corte transversal para GBA, 1975-1988.



b. Coeficientes de educación en las regresiones de Mincer en estimaciones de corte transversal para todo el país, 2003-2023.



Fuente: **a.** Heckman, Lochner & Pessino (1999); **b.** Estimaciones propias usando EPH continua de Argentina 2003-2023.

Nota: Las estimaciones de las tasas de retorno a la educación se basan en la regresión básica de Mincer para cada año. Las del 75 hasta el 98 se basan en las encuestas EPH del Gran Buenos Aires, mientras que de 2003 en adelante son para todo el país, lo que podría sesgar estas últimas hacia abajo. Sin embargo, la tendencia creciente de los 90s y decreciente a partir de los 2000s se cumple para ambas muestras.

Una de las preguntas claves que debe hacerse el gobierno para mejorar la eficiencia asignativa de su presupuesto, especialmente un programa de presupuesto cuyo objetivo sea el de incrementar las habilidades especialmente de los más pobres, es asignar el mismo de acuerdo con la mayor tasa de rendimiento social, es decir cómo debe asignar el gasto entre los programas de primera infancia o de nivel inicial, escuela primaria, secundaria y terciaria. Para Argentina, con elevado presupuesto universitario y baja tasa de retorno privada, y con aún baja inversión en programas de primera infancia o con programas universales que son relativamente caros, es dable preguntarse cuál sería la estrategia óptima.

En primer lugar, hemos hecho una estimación de la tasa de retorno privada a la educación universitaria pública de alrededor del 7% que sobreestima el retorno social y en particular el retorno marginal social a los que tienen menos ventajas en atender la universidad. Esta sobreestima la tasa de rendimiento social pues calcula en el costo privado solo el costo de oportunidad (las horas que dejan de percibir salario), pero como la matrícula está pagada por el gobierno, no la incluye. Para la tasa de retorno social hay millones de pesos y dólares en costos educativos para la sociedad y el presupuesto del gobierno que podrían haberse utilizado para otros fines. Se destina alrededor de USD \$3.000 anuales por estudiante, pero la tasa de deserción (o de inflamiento de la matrícula) es tan alta que la inversión por graduado es de USD \$12.000, aproximadamente 4 veces más para ser conservador. De esta manera, la tasa de retorno social a la educación universitaria rondaría el 4%. Y si tomamos en cuenta la tasa marginal de retorno a la educación universitaria para las personas más desaventajadas, esta será aún menor (*Ver por ejemplo, Carneiro et al, 2011 o Mountjoy, 2024*).

En segundo lugar, para las inversiones en la primera infancia, en cambio, la tasa de retorno es conservadoramente del 7 al 10%, como el profesor Heckman estimó para el programa Perry en los EE.UU.²⁸

Incluso en otros programas más integrales como el Abecedarian, que comenzaron desde el nacimiento la tasa social de retorno fue estimada en un 13%. En estos cálculos se incluyen no sólo el impacto del programa en mejorar los retornos educativos posteriores, sino que también los mayores salarios privados; el impacto del programa en disminuir el crimen, la mejora en la salud, y la disminución de la dependencia de la asistencia social. Dado que en Argentina los programas de nivel inicial son universales, y no son intensos en mejorar las capacidades de los padres para incentivar a sus hijos, especialmente los desaventajados, la tasa de retorno es probable que esté en el límite inferior de las estimadas en EE. UU. Incluso la inversión actual en educación preescolar universal es alta, alrededor del 0,47% del PIB, lo que equivale a unos 1700 dólares por niño, por lo que podríamos calcular un retorno conservador del 8%. Como mostró anteriormente Heckman, algunos programas exitosos dirigidos a los desfavorecidos cuestan alrededor de 700 dólares, mucho más baratos que los universales y otros que se implementaron en EEUU con similares resultados.

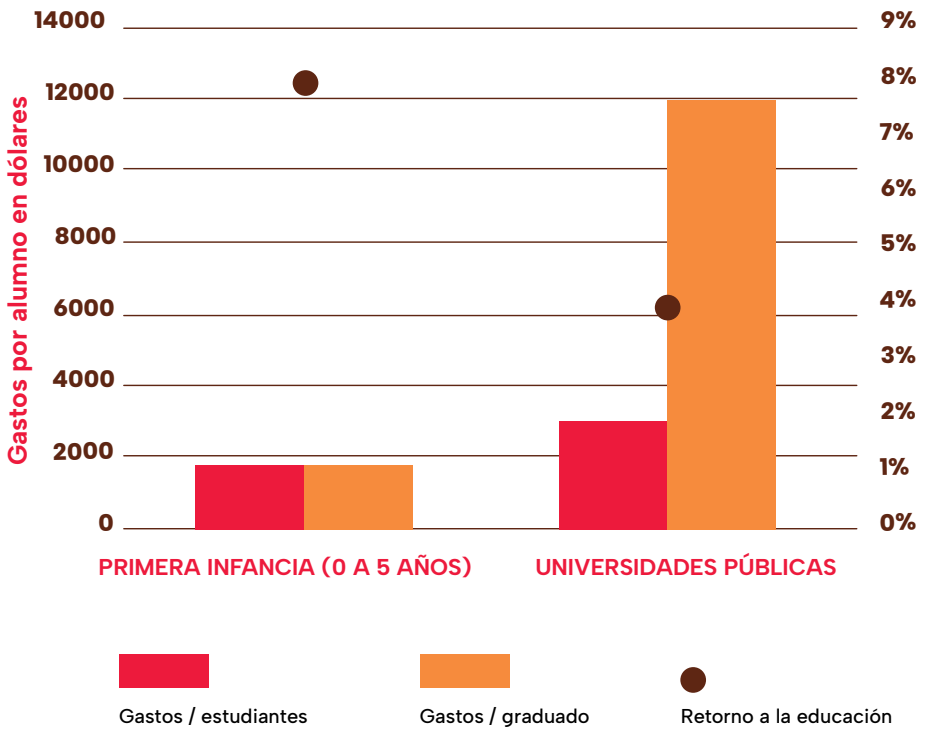
Es decir, como muestra la Figura 11 se invierte menos casi la mitad por alumno que en la universidad y con baja cobertura de lo más pobres con los programas de primera infancia, donde la tasa de retorno es conservadoramente del 8% (y podría ser mayor si se bajaran los costos con programas focalizados).

Para que el país pueda tener un mayor y mejor nivel de capital humano, disminuyendo la pobreza de largo plazo, necesitamos subsidiar menos a las universidades en comparación

28 14 Heckman et al. (2010)

con invertir más en la primera infancia. Subsidiar las universidades beneficia a los ricos y disminuye la eficiencia asignativa del gasto público. Por el contrario, reasignar una ínfima parte de ese gasto a mejorar las capacidades iniciales de los niños tiene un retorno para toda la vida que ninguna universidad o escuela de nivel medio es capaz de remediar.

FIGURA 11. Gasto público por alumno o graduado y tasa de retorno social para los programas de la primera infancia comparados con los de las Universidades Públicas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de gasto público y de número de alumnos y graduados en Argentina, y estimaciones de diversos autores mencionados en el texto.

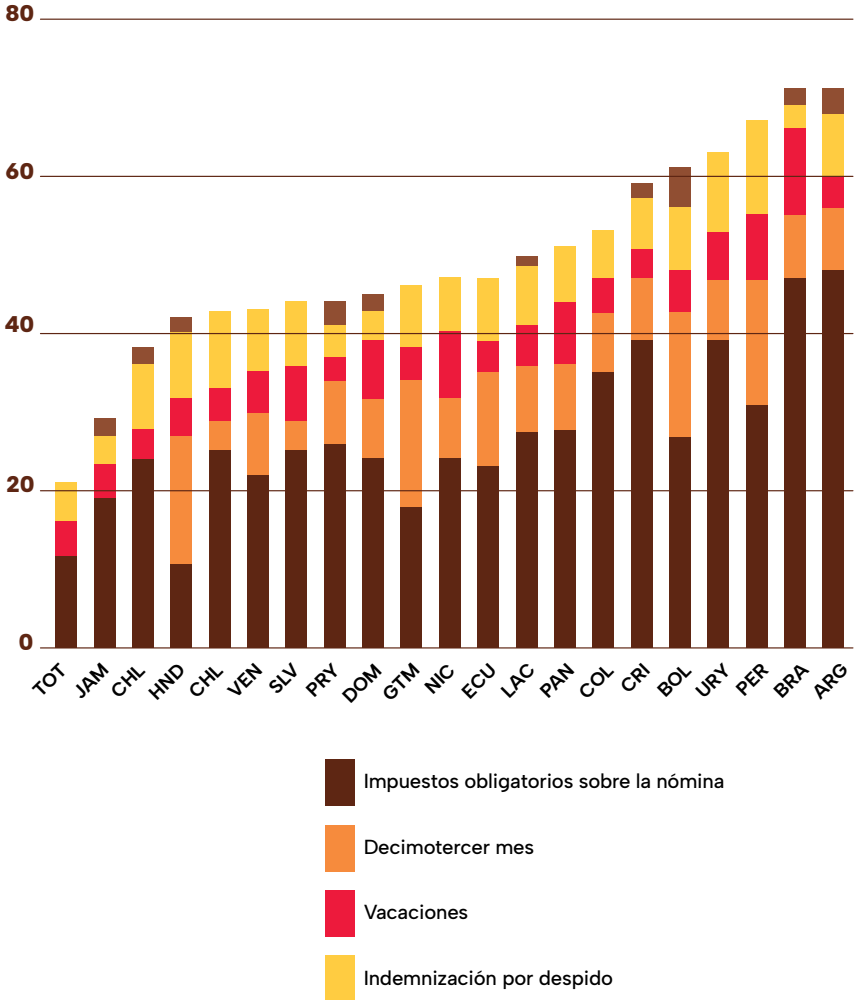
ÁMBITO LABORAL

Luego de la época de invertir en aprendizaje y capacidades no cognitivas desde el nacimiento, empieza el período de trabajo (por supuesto, las habilidades no son solo para la escuela o el trabajo, sirven para todos los buenos resultados en la vida que mencionó el profesor Heckman). Durante la vida laboral, los individuos comienzan a obtener rentabilidad sobre sus habilidades, su tasa de retorno tanto a la educación, cuyo nivel y retorno sabemos ahora que depende de las condiciones de la infancia, así como del retorno a la experiencia laboral misma. **Este retorno a la experiencia como veremos depende no solo del nivel de capacidades y educación, pero también de que esta se realice especialmente en el sector formal de la economía, donde hay una expectativa de continuidad en la relación laboral y por ende es más rentable tanto para el empleador como el empleado adquirir ese capital laboral.**

Aquí otra vez, las regulaciones e impuestos en el mercado laboral que supuestamente tratan de ayudar a los más pobres y desfavorecidos los ponen una vez más en desventaja. Estas medidas incluyen leyes laborales que evitan despidos, pero al mismo tiempo disminuyen las contrataciones, salarios mínimos tanto en la ley como aún mayores en cada convenio sindical, altos beneficios laborales, pero con altísimos impuestos sobre la nómina, y altos pagos de asistencia social a los que no pudieron entrar al sector formal sin límites o límites en el tiempo.

De hecho, como muestra la Figura 12, Argentina tiene los costos laborales no salariales más altos de la región, solo paralelos a Brasil, y ni siquiera esos impuestos cubren el gasto en pensiones, que está cubierto entre el 30 al 40% por otros impuestos.

FIGURA 12. Costo del trabajo asalariado en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIMS/IDB (2020).

Gran parte de los altos costos laborales son el alto nivel de contribuciones obligatorias a la seguridad social y otros impuestos a la nómina, que equivalen a un 27% promedio en América Latina y alrededor del 50% en Argentina. Cuando se incluye el resto de las regulaciones, el decimotercer mes, vacaciones e indemnizaciones, el costo laboral no salarial asciende al 70% del salario. Estas supuestas medidas “favorables” desincentivan el trabajo formal y alientan la informalidad y el desempleo como está documentado en la literatura económica en países desarrollados y especialmente en América Latina.²⁹

Los estudios más recientes de Colombia y otros países han demostrado, además, que se necesita una disminución grande en los impuestos laborales para poder tener un aumento importante en el empleo formal.

Estos sistemas contributivos de la seguridad social no solo contribuyeron a la informalidad, sino que con niveles de informalidad que en Argentina han estado cercanos al 45% dieron lugar a la creación de programas paralelos de atención a la pobreza condicionales a no estar empleados formalmente; los tan conocidos programas de transferencias condicionadas. Estos sistemas fueron aumentando en generosidad, especialmente en Argentina, no solo con la AUH y programas más chicos afines, sino también con

29 Países que redujeron estos costos laborales no salariales tuvieron impactos positivos en la formalidad. Los trabajos iniciales que comienzan en la década del 90 muestran que menores costos se asocian con una menor informalidad y mayor formalidad (Maloney 1999; Gill et al 2002; Heckman y Pagés 2004). Muchas de estas reformas ocurrieron en conjunto con otras reformas o en medio de shocks de estabilización y shocks externos como el Tequila y la crisis rusa que tuvieron impactos negativos en el mercado laboral. Colombia fue uno de los países que hicieron rebajas de impuestos laborales sin efectos que confundieran o contaminaran los resultados obteniendo importantes resultados en formalización. Kugler y Kugler (2009) encontraron que un aumento del 10% en los impuestos sobre la nómina condujo a una disminución del 4-5% en el empleo formal en Colombia. Más adelante, con la reforma tributaria del 2012, Colombia logró aumentar el empleo formal en un 18% reduciendo los impuestos a la nómina en casi 50% (Fernández y Villar, 2017).

la Moratoria Previsional introducida en 2005 que es un sistema básicamente no contributivo. Desde los Planes Trabajar de los 90 que sólo cubrían una ínfima cantidad de individuos, se fue avanzando con cambio de planes o de nombre de los planes a Jefes y Jefas de Hogar, hasta la Asignación Universal por Hijo, pasando en los años 90 con solo el 5% de la población con un programa, con niveles de pobreza más bajos que los actuales, a la situación actual con más del 50% de la población dependiendo las transferencias del Estado y con una pobreza bastante mayor que cuando no existían las transferencias. Hoy el gasto no contributivo en Argentina es el más alto de América Latina superando el 4% del PBI. Esto ha hecho que gran parte de la población se haya hecho “*welfare dependent*”, o dependiente de la asistencia estatal, perdiendo incentivo de trabajar y habilidades laborales.

Además, estos claros subsidios a la informalidad si bien teóricamente deberían también reducir las tasas de participación en la fuerza laboral, en América Latina incentivan mayormente la informalidad y como veremos reducen la tasa de utilización y el retorno al capital humano.³⁰

Estas medidas subsidian la informalidad y además provocan que los salarios bajen tanto en el sector formal como en el in-

30 Varios trabajos en la literatura reciente muestran que aumentar las transferencias no contributivas, como las transferencias monetarias condicionadas o las pensiones no contributivas, aumenta la informalidad y disminuye la formalidad. Camacho et al (2014) encuentran que cuando el gobierno colombiano implementó y expandió una serie de programas sociales a comienzos de los noventa, de manera no intencionada creó incentivos para la informalidad, aumentando el empleo informal entre 2 y 4 puntos porcentuales. Garganta y Gasparini (2015) encuentran que el programa de CCT, AUH en Argentina redujo las transiciones al empleo formal en 8,4 puntos porcentuales, una caída sustancial del 40%. (Bérgolo y Cruces 2021), exploraron cómo las Familias en Acción (en adelante, AFAM), un programa de CCT en Uruguay afectó el empleo formal. Encontramos que AFAM reduce la participación en la fuerza laboral formal en aproximadamente seis puntos porcentuales (una caída del 13%) entre todos los beneficiarios y en 8,7 puntos porcentuales (una caída del 19%) para las madres solteras, que representan alrededor del 43%.

formal, haciendo que las recompensas a la adquisición de capital humano disminuyan en el sector formal pero aún más en el sector informal. Por ello, las políticas para fomentar el capital humano no pueden estudiarse aisladas de las políticas del mercado laboral, los impuestos y los sistemas de beneficios. Por lo tanto, en Argentina, cuando los menos calificados tratan de ingresar al mercado laboral, lleno de distorsiones, se los margina (sin intenciones supuestamente) disminuyendo aún más sus bajos retornos al capital humano al condenar a más del 40% de los empleados al sector informal, con retornos aún más bajos a la escolaridad y a la experiencia.³¹

La acumulación de capital humano crece más cuando se trabaja formalmente que informalmente. O sea que tanto los altos impuestos al trabajo como los subsidios a la informalidad magnifican el impacto negativo en la productividad de las instituciones del mercado laboral que dan lugar a la informalidad. La evidencia internacional muestra que, en los países en desarrollo, los perfiles salariales son más bajos y los retornos a la experiencia laboral a lo largo del ciclo de vida son menores, en parte debido a la presencia de un amplio sector informal.

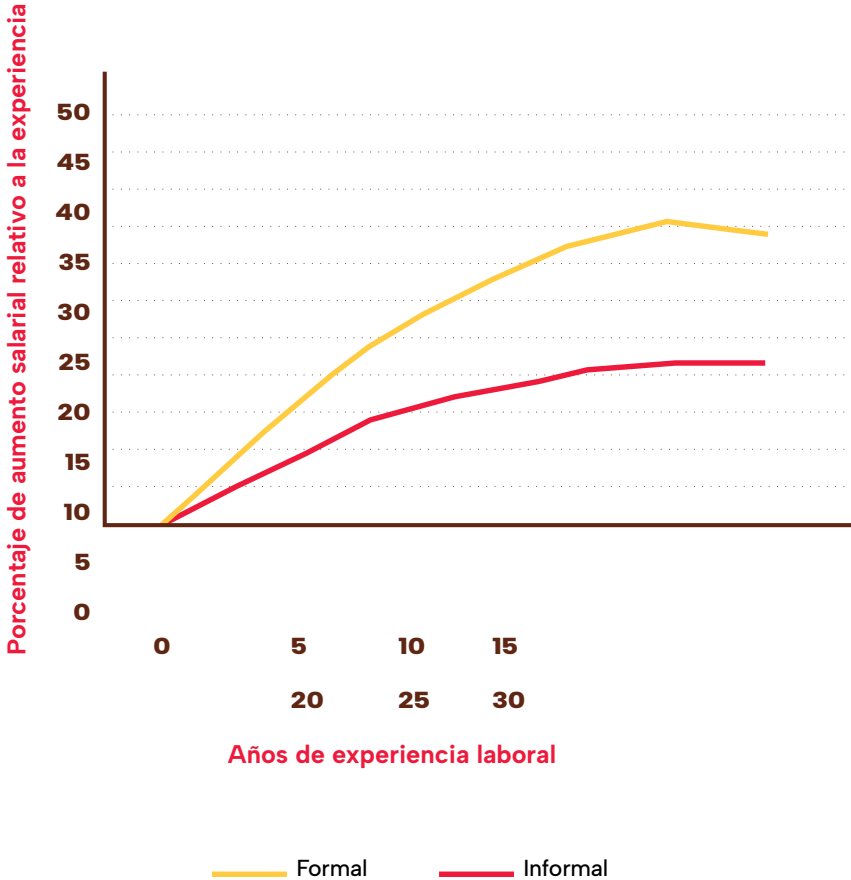
Es decir, el mercado laboral es otro de los ámbitos que permiten incrementar las habilidades, y en países desarrollados han estimado que alrededor del 50% del capital humano se puede desarrollar allí. Como vemos en la Figura 13, estos retornos son muy bajos en Argentina y otros países con una gran informalidad en el mercado laboral. El retorno a la experiencia, en general, es mucho más bajo en Argentina que en otros países, pero los trabajadores

31 Según Bobba et al (2024) un aumento del beneficio no contributivo aumentaría la informalidad y disminuiría la acumulación de capital humano. La disminución podría ser sustancial: un aumento del beneficio igual al implementado bajo el programa Seguro Popular en México en la última década se asocia con una caída del capital humano agregado de alrededor del 5%.

informales son los que más sufren la pérdida: su tasa de retorno a la experiencia es la mitad que en el sector formal. Con 25 años de experiencia, un trabajador formal gana 40% más que al ingresar al mundo laboral, en cambio un trabajador informal solo en 20% más que al inicio donde ya entra con un hándicap. Incluso el trabajador formal en Argentina con educación secundaria está en desventaja con respecto a un trabajador de las mismas características de Estados Unidos, Alemania o el Reino Unido, allí según Lagakos et al (2018), gana un 100% más que al inicio de su carrera laboral con 25 años de experiencia.³² O sea, su salario crece dos veces más que un trabajador formal en Argentina y cuatro veces más que un trabajador informal.

32 Lagakos et al. (2018)

FIGURA 13. Perfiles salariales según experiencia laboral el sector formal y el informal en Argentina, 2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH continua de Argentina 2023

Nota: Los perfiles salariales por experiencia son para hombres a tiempo completo que trabajan en el sector privado y se calculan para 12 años de educación completa, o sea que terminó la escuela secundaria. La experiencia potencial se define como el número de años transcurridos desde que un trabajador terminó la escuela o cumplió 18 años, lo que sea menor. Se estimaron las ecuaciones de Mincer simples pero corregidos por autoselección por el método de Heckman en dos etapas.

Por lo tanto, los niños desfavorecidos acumulan malas noticias desde que nacen hasta que se retiran del mercado laboral sin haber adquirido las habilidades mínimas para tener una vida decente. Todo ello gracias a la omisión del estado en entender cómo se forman las habilidades, en invertir donde es más rentable y seguir con tantas regulaciones y altos impuestos en mercados como el laboral aduciendo equidad, que terminan siendo lo opuesto y los termina perjudicando. Además, es un error subsidiar la informalidad, condenando a las familias y sus descendientes a seguir esclavos de esta, con creciente dependencia del *welfare* y una mayor brecha de capital humano con los más favorecidos. **O sea que a medida que el niño cuyas circunstancias no fueron las mejores desde su nacimiento, tiene una gran probabilidad que la brecha inicial con la cual nació se amplíe con respecto a los que tuvieron mejores circunstancias al nacer.** En todo momento recordamos a Ortega y Gasset, “*Yo soy yo y mi circunstancia*”.³³ Es muy importante, más allá del período escolar, cómo remediar la falta o las debilidades de las habilidades.

Las habilidades pueden adquirirse incluso después del período escolar a través de la experiencia laboral, lo que aumenta los retornos al trabajo. En Argentina y el resto de América Latina, fomentar el empleo formal es clave para este proceso. Los subsidios salariales para trabajadores con bajos ingresos pueden contrarrestar los incentivos a la informalidad y los costos de la formalización, promoviendo así una mayor formalidad y fortaleciendo el aprendizaje haciendo o *learning by doing*.³⁴

33 El gran filósofo español José Ortega y Gasset, en su obra *Meditaciones del Quijote*, escribió: “Yo soy yo y mi circunstancia y si no la salvo a ella no me salvo yo”. Este influyente pensador puso de relieve que la persona estaba formada por dos partes esenciales: el sujeto y el mundo con el que a cada quien toca convivir.

34 Phelps, 1997; Heckman, Lochner, & Cossa. (2003)

Para reducir costos administrativos y mejorar la focalización del subsidio en trabajadores con bajos salarios y habilidades, así como en aquellos provenientes de familias de bajos ingresos, el apoyo al empleo formal puede estructurarse como un crédito fiscal reembolsable sobre los ingresos laborales. Esta modalidad es una variante del impuesto negativo a las ganancias, conocida en inglés como Earned Income Tax Credit (EITC).

Si las habilidades se adquieren como subproducto del trabajo (“aprendizaje haciendo” o *learning by doing*), los subsidios salariales condicionales a la formalidad estimularán la adquisición de habilidades si los trabajadores aumentan su participación laboral formal en respuesta al subsidio (y los que ya estaban en el sector formal no disminuyen sus horas de trabajo, lo que en general no ocurre en estas economías). Si el aprendizaje se hace con capacitación estructurada con el trabajo como en Becker (1964) o Ben Porath (1967), los subsidios salariales pueden desalentar la inversión en habilidades ya que requieren una disminución en el salario. La evidencia sugiere que un modelo de “aprendizaje haciendo” es más consistente con los datos que el modelo convencional de capacitación en el trabajo de Becker y Ben Porath, por lo que estimulando la participación laboral formal con un subsidio al empleo formal favorecerá la adquisición de mayores habilidades en estos trabajadores.

Tiene otras dos particularidades importantes para el caso argentino:

1. La (1) es un instrumento ideal para poder transicionar de una economía plagada de asistencialismo, que incentiva a la informalidad (o a quedarse en casa) por un subsidio que se otorga si el individuo de bajos salarios a que trabaja en el sector formal.
2. La (2) es que tuvo muchísimo éxito en EEUU en estimular la participación laboral, disminuir la pobreza y el asistencialismo. También disminuyó la informalidad, aunque no era su propósito ya que esta es muy baja en EEUU. Hay además más de 15 países europeos y asiáticos de manera creciente usando este instrumento con éxito.

Tanto Phelps como Heckman recomendaron este tipo de esquema en lugar de la más popular de política que tienden a seguir algunos gobiernos, creyendo que si los recién entrantes al mercado laboral tienen escasas habilidades; ¿qué más sencillo que darles la capacitación necesaria para dejar de lado la informalidad y el asistencialismo? Si bien la literatura especializada encontró mayores efectos en los programas de entrenamiento público en América Latina que en países avanzados como EEUU o Gran Bretaña con básicamente efectos nulos; los que han tenido efecto positivo en su mayoría han tenido un bajo rendimiento. Una excepción ha sido el Programa de Jóvenes en Acción en Colombia, con alta tasa interna de retorno para mujeres de más de 20%.³⁵

Dicho incremento, según los autores, se debió a que combinó aprendizaje con una pasantía en el sector privado, muy dirigido

35 Attanasio et al. (2022)

a la demanda actual del mismo. Otros programas que han sido relativamente exitosos son programas de mentoría que tienden a seguir cognitivamente pero también brindando asistencia psicológica en autoestima y motivación como lo podrían hacer los padres. De todas maneras, estos programas de remediación nunca suplen los efectos de la intervención temprana.

Cómo destacó un reciente pero importante revisión de la literatura, todavía los programas de entrenamiento no han demostrado su real utilidad diciendo *“para la capacitación laboral, los programas deben estar estrechamente vinculados a la demanda del mercado, de modo que los empleadores quieran contratar a trabajadores capacitados. Los rendimientos de la capacitación para el solicitante de empleo promedio en un programa gubernamental a gran escala suelen ser muy modestos, y se necesita mucho más trabajo para determinar la mejor manera de orientar los programas de capacitación y cómo ampliar los programas piloto exitosos a mayor escala”*

Los programas de *Earned Income Tax Credit* (EITC) ofrecen beneficios adicionales para promover la formalidad, ya que son implementados por el sector privado y priorizan la capacitación en capital humano según las necesidades del mercado laboral. Además, pueden reemplazar fácilmente las transferencias condicionadas, como ocurrió en Estados Unidos, a diferencia de los programas de entrenamiento, que resultan demasiado restrictivos para este propósito. **En cambio, convertir progresivamente los programas no contributivos que subsidian la informalidad en subsidios condicionados al empleo formal, a través de un crédito fiscal, es una medida viable que también mejora el bienestar.**

Asimismo, estas reformas serán más exitosas cuando además del EITC se acompañan por disminuir los plazos en que se puede acceder a los programas no contributivos que subsidian la informalidad y si hay espacio fiscal disminuir los impuestos al trabajo o reemplazarlos por impuestos menos distorsivos.

Varias micro simulaciones llevadas a cabo para Argentina muestran el potencial que tienen para ir disminuyendo la informalidad y bajar la pobreza de los que trabajan formalmente; al mismo tiempo que disminuyen la dependencia de la asistencia social.

CONSECUENCIAS SOBRE LA MOVILIDAD INTERGENERACIONAL DE UNA INVERSIÓN TEMPRANA EN HABILIDADES GENERADA POR LA FAMILIA O PROGRAMAS DE PRIMERA INFANCIA DE CALIDAD

Argentina tiene un problema de habilidades, de capital humano de calidad. Muchos otros países también. La gran desigualdad y la poca movilidad intergeneracional en habilidades y capital humano es una señal de este problema.

Según varios estudios de James Heckman y otros autores la educación en la primera infancia; especialmente cuando incluyó buenas prácticas de crianza o maternazgo (del inglés “*parenting*”) resultó en familias más sólidas y contribuyó significativamente a la movilidad ascendente en la siguiente generación, una indicación de que la intervención en la primera infancia puede ser una forma efectiva de romper el ciclo de la pobreza y desigualdad.³⁶ Para promover el éxito individual, una mayor igualdad de oportunidades y una sociedad más saludable, se sugiere un cambio

36 García & Heckman (2023) & García et al. (2023).

importante en la política social hacia la intervención temprana, que debe abordar las habilidades socioemocionales y no solo las capacidades cognitivas.³⁷

Contempla las diferencias en la crianza entre los ricos y los pobres y la mejora de los entornos socio emocionales y estimulantes hacia los niños en lugar de dar más dinero o solo dinero a las familias. Dar más dinero a las familias no es lo mismo que mejorar la calidad de los entornos de los niños desfavorecidos.

Las diferencias en el rendimiento cognitivo según el nivel de educación (y por ende del ingreso) de los padres que observamos a los dieciocho años –poderosos predictores de quién va a la universidad y quién no– están mayormente presentes a los seis años, cuando los niños ingresan a la escuela. La escuela –tan desigual como es en Argentina– juega solo un papel menor, como vimos en los resultados econométricos, en aliviar brechas en los puntajes de las pruebas cognitivas.

La desigualdad socioeconómica en un periodo dado, que en este caso está representado por el Gini del ingreso pre-fiscal,³⁸ y la baja movilidad intergeneracional del ingreso están fuertemente correlacionadas de manera positiva, tanto que la relación representada en la figura 14a que se denomina “la curva del Gran Gatsby”.³⁹

37 Los datos de la movilidad intergeneracional del ingreso son tomados de Corak (2013) excepto los de Argentina (2023) y los GINI de mercado se obtienen de la base de datos de distribución de ingreso de la OECD y de la elaboración propia. Consideramos que a los fines de este ejercicio era más importante obtener la desigualdad antes de la acción fiscal de impuestos directos y transferencias, ya que países como Dinamarca tienen bajo Gini del ingreso disponible pero no tanto de mercado, debido al gran sistema de bienestar y transferencias, y esto no se correlaciona con las habilidades. Cuando se analiza la movilidad intergeneracional en educación en Dinamarca, esta es similar a la de EEUU, por lo que sería en este caso engañoso mirar solo a la distribución del ingreso post-fiscal y tampoco a la movilidad educacional. Esta mayor redistribución no logró mejorar las habilidades ni el nivel educativo de los más desaventajados. (Landersø, & Heckman, 2017).

38 Landersø, & Heckman (2017).

39 Krueger (2012).

En la Figura 14.b mostramos la evolución de la movilidad intergeneracional en la educación como la pendiente β de la relación entre los años de educación de los hijos $YOShijo$, los años de educación del padre o madre considerando el más educado, y X son variables de control (edad, edad al cuadrado y género). La regresión se corre por cohorte de nacimiento y se sigue la metodología usada por Neidhofer et al (2018) y los datos del Latino-Barómetro (2000-2023).

$$YOShijo = \alpha + \beta YOSpadres + \gamma Xhijo + \varepsilon$$

Si β es bajo, implica alta movilidad educativa intergeneracional, ya que la educación del niño tiene una correlación chica con la educación de los padres. Este coeficiente ha disminuido en los últimos 30 años, de entre el 50% al 60% al 38%, lo que indica una mayor movilidad educativa.

También recopilamos y construimos medidas de movilidad de ingresos, que también supuestamente deberían haber aumentado. Lamentablemente no hay en Argentina datos disponibles del ingreso de los padres y de los hijos, por lo que se estima el ingreso de los padres a través de la educación y experiencia laboral de los padres que actúan como instrumentos.

En general, la movilidad del ingreso entre padres e hijos es medida a partir de la elasticidad intergeneracional del ingreso (EII). La mayoría de los estudios computan la elasticidad θ a partir de la estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios de la siguiente relación estimación que refleja los supuestos teóricos del modelo de Becker y Tomes (1979, 1986):

$$\ln Yhijo = \alpha + \theta \ln Ypadre + \gamma Xhijo + \varepsilon$$

Si θ es bajo, implica alta movilidad intergeneracional del ingreso. Una de las primeras estimaciones fue hecha por Jimenez y Jimenez (2009) que encontró para el año 2007 una elasticidad de 0.48 entre el ingreso de los padres e hijos que luego fue incorporada por Corak (2013). Utilizando un método similar para imputar el ingreso desconocido de los padres, encontramos una elasticidad de 0.41 para 2023, mostrando que la movilidad del ingreso sigue siendo bajo, pero aumenta con respecto a 2007, pero menos que lo que aumenta la movilidad educativa, y los ingresos muestran menos movilidad que la educación.

Recordemos que niños de hogares del primero y segundo cuartil incrementaron su escolaridad secundaria, aunque con una deserción grande, por lo que es probable que el nivel de habilidades cognitivas y no cognitivas no haya aumentado tanto como el nivel educativo formal. **O sea, tener más años de educación no significa tener más habilidades para ser productivo y tener mayores ingresos en el mercado laboral.** Es probable que la escuela mejore algo las habilidades cognitivas pero muy difícil que en su estado actual lo haga en las **habilidades psicosociales**. Más años de educación formal no implica que se desarrollen más capacidades socioemocionales. Por otra parte, para los que, sí lograron mayores habilidades de todo tipo, es probable que debido a las altas regulaciones y distorsiones en el mercado laboral para las calificaciones más bajas, no se retribuyan adecuadamente estas mayores capacidades, dado que un número importante terminara trabajando en el sector informal y ampliando aún más la brecha de habilidades post educativas.

La evidencia es que gran parte de la poca movilidad intergeneracional del ingreso está en la parte más baja de la distribución donde la familia no tiene las herramientas necesarias para quebrar la dependencia de sus hijos del círculo de bajas habilidades. Hasta los hallazgos de Becker y Tomes (1979, 1986) sobre que las familias iban a regresar al promedio

de la distribución del ingreso se quiebra cuando uno toma en cuenta la tecnología de la formación de habilidades con alta complementariedad entre el capital humano de los padres y su inversión en los hijos que hace que se quiebre la regresión a la media y se perpetúe la persistencia de la relación de ingreso y educación entre padres e hijos sin disminuir significativamente la movilidad intergeneracional, ni el Gini del ingreso pre-fiscal.

Becker et al, (2018)⁴⁰ encuentran que sus resultados previos se debían a creer que la falta de habilidades socioemocionales era por problemas de falta de acceso al crédito de los más pobres, y la realidad es que aun capitales mercados perfectos, o se entrega dinero a los más pobres este problema persiste.⁴¹ Cuando a esto le sumamos la complementariedad dinámica que las habilidades crean habilidades, lo que no se dedicó en la primera infancia por las familias o por los programas de intervención temprana que potencian a las familias desaventajadas a invertir en las habilidades necesarias para que sus hijos florezcan, va a ser muy difícil y caro de revertir más adelante y así sigue el ciclo de persistencia de la desigualdad y la pobreza. **La política social actual focalizada en transferencias monetarias o en educación pública universal (que no es universal en calidad ni compensa o remedia las bajas habilidades de los más pobres) no va en la dirección correcta para mejorar la redistribución y que realmente se mejore la igualdad de oportunidades, que no esté el individuo librado al accidente de donde nació o cómo nació,**⁴² como diría Ortega y Gasset, que deje de estar condenado por sus circunstancias.

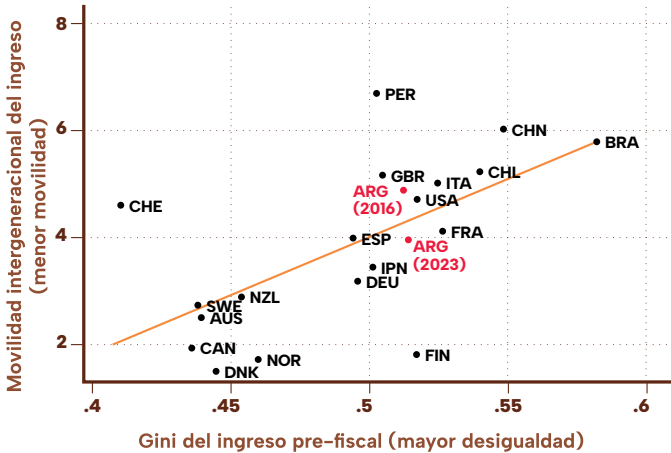
40 Becker et al. (2018)

41 Idem

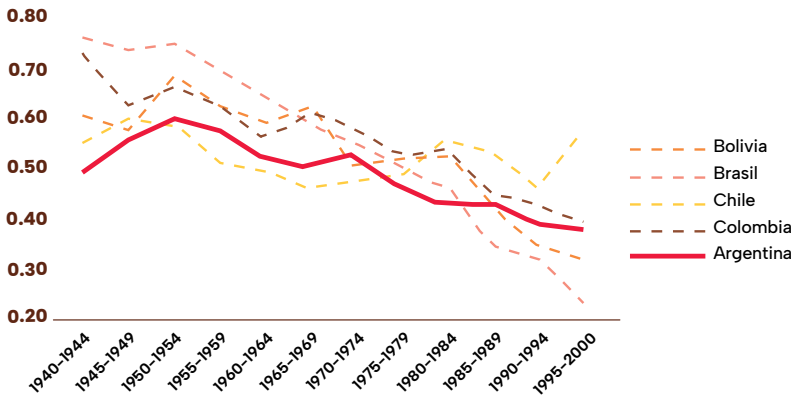
42 Heckman (2012)

FIGURA 14. Movilidad intergeneracional del ingreso y la educación y su relación con la desigualdad intra-generacional del ingreso (Gini del ingreso de mercado).

a. La curva del “Gran Gatsby” relacionando Gini del Ingreso Pre- Fiscal con la movilidad Intergeneracional.



b. Movilidad intergeneracional de la educación medido por la pendiente de la regresión de la educación del hijo con respecto a la educación del padre.



Fuente: **a.** Elaboración propia en base a datos de Corak (2013) y de Base de Datos de Distribución de Ingresos de la OCDE (más reciente) **b.** Estimaciones propias usando datos del Latinobarómetro 2000-2023.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR EL CAPITAL HUMANO PARA ARGENTINA

Las políticas sociales orientadas a la equidad a menudo se dirigen a grupos desfavorecidos para proporcionarles recursos. Sin embargo, estas políticas a veces pueden ser ineficientes porque pueden promover inadvertidamente que los beneficiarios dejen de trabajar o lo hagan en el sector informal. Por ejemplo, los programas de bienestar social podrían reducir el incentivo para trabajar o hacerlo informalmente si los beneficios se pierden cuando los beneficiarios obtienen empleo formal. Dicho de otra manera, hay un trade-off entre la equidad y la eficiencia en la mayor parte de las políticas sociales.

Sin embargo, Heckman enfatiza que las inversiones en la educación de la primera infancia son únicas al no tener que enfrentar este trade-off porque son tanto equitativas como eficientes. Estas inversiones ayudan a nivelar el campo de juego para los niños desfavorecidos al proporcionarles las habilidades cognitivas y sociales necesarias para el éxito. Esto no solo promueve la equidad, sino que también mejora la eficiencia y la productividad económica. Los programas de primera infancia han demostrado ofrecer altos rendimientos de su inversión de hasta un 14% anual por toda la vida.⁴³

Reducen la necesidad de educación especial y de transferencias sociales, disminuyen las tasas de criminalidad y aumentan la probabilidad de estilos de vida más saludables y mayores ingresos en la edad adulta. Esto los convierte en una estrategia rentable y duradera para abordar la desigualdad. **Al invertir en el desarrollo de la primera infancia, la sociedad puede reducir los**

⁴³ Heckman (2012)

costos a largo plazo asociados con la educación remedial, la atención médica y los servicios sociales. Esto crea una fuerza laboral más productiva y una sociedad más equitativa.

En resumen, mientras que muchas políticas sociales luchan por equilibrar la equidad y la eficiencia, las inversiones en la primera infancia se destacan como una solución que logra ambos objetivos, convirtiéndolas en una herramienta poderosa para promover el bienestar social y económico.

Además, al aumentar la productividad, estas políticas promueven el crecimiento económico, en especial en América Latina. Desarrollar habilidades como el autoconocimiento, la gestión de emociones, el pensamiento crítico o una comunicación efectiva durante los primeros años es crucial para que posteriormente un niño pueda alcanzar su máximo potencial. Los teóricos en materia de crecimiento enfatizan la importancia del capital humano, que es tan o más productivo que el capital físico para mejorar las tasas de crecimiento a largo plazo de manera sostenida. No significa gastar más, no implica mayor crecimiento, hay que mejorar la eficiencia técnica y asignativa de las inversiones.

Hay poca investigación económica empírica sobre cómo los gobiernos de los países de América Latina asignan eficientemente su gasto en diferentes funciones para lograr un mayor crecimiento. Asignar gastos a la inversión en capital humano y físico de calidad y evitar el desperdicio en gastos ineficientes mejora el crecimiento en la región. El capital humano es tan o incluso más importante que el capital físico en América Latina para aumentar el crecimiento a largo plazo.⁴⁴

En conclusión, tenemos cuatro recomendaciones para aumentar la calidad del capital humano y así asegurar, la equidad, desarrollo y crecimiento de todos los argentinos.

⁴⁴ Pessino, Altinok y Chagalj (2022)

La primera es establecer un presupuesto para la formación de habilidades a través de una política de desarrollo desde que el niño nace a lo largo del ciclo de vida, asignando el gasto a donde tiene mayor tasa social de retorno. Como vimos anteriormente, requiere evaluar cual es la tasa de retorno para cada etapa de aprendizaje al gasto actual. Y luego balancear el gasto de acuerdo con su rendimiento no solo escolar y laboral, sino en todos los aspectos de la vida tal cual los análisis de costo beneficio que se hicieron en los programas Perry de EEUU y Reach Up de Jamaica.

Elegir las mejores políticas entonces presupone una política integral, no fragmentada como es hoy donde cada ministerio se hace cargo de un tema que le atañe en forma directa y nadie de una solución integral. Por ejemplo, para mejoras las habilidades se ocupa el ministerio de educación construyendo más escuelas; contratando mejores maestros, pagándoles más, y tratando de subir los puntajes de los exámenes. Para disminuir el crimen juvenil, poner más policía. Para mejorar la salud, contratar más médicos y tener más salas de atención primaria. Para disminuir el embarazo adolescente, proveer más programas preventivos para evitarlos. Para disminuir la desigualdad dar transferencias en efectivo. Ninguna de esas políticas aisladas es inherentemente equivocada, pero pierden oportunidades de sinergia entre ellas y una focalización efectiva. Es importante analizar las políticas sociales integradamente, rompiendo las barreras entre diferentes ministerios y agencias del Gobierno.⁴⁵

Esta concepción que dichos trabajos concibieron para Argentina y el resto de América Latina es lo que el gobierno de Argentina que asumió en 2023 parece querer hacer al crear el Ministerio de Capital Humano integrando los ministerios de Desarrollo Social, Educación y Trabajo (antes también incluían el de salud). Esta integración debería llevar a que se busque fortalecer los entornos familiares para

⁴⁵ Heckman, Lochner y Pessino, 1999, Pessino et al. (2018)

apoyar el desarrollo de los niños, reconociendo el papel crítico que las familias desempeñan en el fomento de habilidades y capacidades y con ello contribuir a menor crimen, menor dependencia de transferencia en efectivo, mayor salud y menos embarazos no buscados.

Las tasas de retorno de una inversión eficiente en desarrollar habilidades desde edad temprana son altas, puede ser de hasta el 14% o aún más por peso invertido, ya que ataca todos los problemas mencionados, aumentando la movilidad intergeneracional, disminuyendo la desigualdad y pobreza. De esta manera, mejora la eficiencia asignativa, aumenta y mejora el capital humano de los más pobres y con ello disminuye la pobreza estructural y además fomenta el crecimiento económico.

En segundo lugar, dadas las limitaciones y los altos costos en promover salas universales de 1, 2 y 3 años, proponemos desarrollar programas orientados a la primera infancia y focalizados entre el nacimiento y los dos años, evaluando su impacto y utilizando las mejores prácticas internacionales para volverlos más eficaces, i.e. que tenga un componente bien diseñado de crianza o maternazgo. Heckman específicamente aconsejó programas de pocas visitas semanales a la familia, cuyo costo puede ser de un promedio de 700 dólares anuales. En Argentina es posible focalizar estos programas a través de SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social), que coordinan el intercambio de información de personas físicas y jurídicas entre organismos nacionales, provinciales y municipales, permitiendo que los organismos públicos mantengan sus bases de datos actualizadas. El acceso a estos datos permite que se tomen decisiones en base a información certera y en tiempo real, lo cual contribuye a una distribución más eficaz y austera de los recursos estatales y a mejoras en la aplicación de políticas públicas.

En tercer lugar, recomendamos que el sistema educativo primario y secundario público tenga mayor competencia, publicando sus resultados escolares, y otorgando un subsidio a las familias

más pobres para que de esta manera las familias puedan elegir las escuelas que tengan un mejor desempeño. Esto hará que la oferta en el sistema educativo mejore porque las escuelas tendrán que esforzarse en dar un buen servicio si quieren atraer alumnos. Las tutorías remediales o compensadoras, que asemejan y mejoran las competencias de maternazgo, estimulando también las habilidades socioemocionales que son aún maleables para los niños que vienen de hogares de bajos recursos también son cruciales para que estos desarrollan las habilidades que necesitan para al menos terminar sus estudios con éxito o acceder a mejores trabajos.

Finalmente, proponemos cambiar la legislación laboral disminuyendo el costo laboral no salarial y las distorsiones, proveyendo un subsidio o crédito fiscal reembolsable para los trabajadores formales, que estén en blanco. Eliminar las burocracias y facilitar la inscripción formal de trabajadores aumenta la cantidad de trabajadores en blanco y los vuelve menos dependientes de las transferencias del estado. La gran reforma que hizo Estados Unidos en los 90s fue disminuir la dependencia de la asistencia social, logrando que millones de personas volvieran al trabajo, que en nuestro país es volver al trabajo formal. Además, como mostramos en el texto, el trabajo formal provee el aumento del capital humano más eficiente y con mayor retorno al ser brindado por el sector privado y estar focalizado donde la demanda de trabajo es mayor, y en las habilidades necesarias para efectuarlo. **Dicho de otra manera, proponemos que el país vaya transformando los programas no contributivos que subsidian la informalidad, en créditos fiscales condicionados al trabajo formal. Pasar del “welfare” al “workfare” formal y privado, no a programas de trabajo público.** Es deseable que a medida que la situación socioeconómica vaya mejorando como ocurrió en los 90s en Estados Unidos, que además se limite en el tiempo y con muy buena focalización los subsidios a la informalidad. Dichos subsidios existirán mayormente para el trabajo formal como hoy lo tienen al menos 17 países desarrollados en el mundo.

Se agradece la excelente colaboración de varios investigadores en el desarrollo de la evidencia empírica de este trabajo, especialmente a Cristian Chagalj, Melanie Gross y a Nicole Fenochietto. Agradezco también la colaboración de Dulcinea Etchebarne en la traducción de la ponencia. Las opiniones y los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

A lo largo de su distinguida carrera, el economista galardonado con el Premio Nobel, James Heckman, ha dedicado su investigación a comprender y resolver el problema de la desigualdad. Ha estudiado de cerca cómo la inversión en el desarrollo de la primera infancia está relacionada con mejores resultados, desde mayores ingresos hasta la reducción de la violencia e incluso la ruptura del ciclo de la pobreza.: Heckman (2000), Heckman (2006), Heckman et al (2006), Cunha & Heckman (2007), Cunha et al (2010), Heckman et al (2010), Heckman & Kautz (2012), Heckman et al (2013), Campbell et al (2014), Heckman & Mosso (2014), Conti et al (2016), Landersø & Heckman (2017), García et al (2020), García & Heckman (2023), García et al (2023), Jin et al (2024).

La política de capital humano debe ser preventiva, es decir enfatizar la mejora en igualdad en la distribución de habilidades, antes que intentar redistribuir el ingreso una vez que las habilidades ya han sido desarrolladas o subdesarrollados mayormente en la infancia.

Bibliografía

- Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188- 220.
- Becker, G. (1964). Human Capital. The University of Chicago Press.
- Becker, G. S., Murphy K.M., & Tamura, R. (1990) "Human capital, fertility, and economic growth." *Journal of political economy* 98, no. 5, Part 2 (1990): S12-S37.
- Becker, G. S., Kominers, S. D., Murphy, K. M., & Spenkuch, J. L. (2018). A theory of intergenerational mobility. *Journal of Political Economy*, 126(S1), S7-S25.
- Ben Porath, Y. (1967). "The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings," *Journal of Political Economy* 75(4): 352-365.
- Bergolo, M., & Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, 193, 104313.
- Berlinski, S., Galiani, S., & Gertler, P. (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. *Journal of public Economics*, 93(1-2), 219-234.
- Bobba, M., Flabbi, L., Levy, S., & Tejada, M. (2021). Labor market search, informality, and on-the-job human capital accumulation. *Journal of Econometrics*, 223(2), 433-453.
- Camacho, A., Conover, E., & Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment. *The World Bank Economic Review*, 28(3), 446-466.
- Campbell, F., Conti, G., Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Pungello, E., & Pan, Y. (2014). Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, 343(6178), 1478-1485.
- Cardini, A., Guevara, J. & Steinberg, C. (2021). Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Carneiro, P., Heckman, J.J. & Vytlačil E. (2011): "Estimating Marginal Returns to Education," *American Economic Review*, 101, 2754(2781).
- Carranza, E., & McKenzie, D. (2024). Job training and job search assistance policies in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 38(1), 221-244.
- Conti, G., Heckman, J. J., & Pinto, R. (2016). The effects of two influential early childhood interventions on health and healthy behaviour. *The Economic Journal*, 126(596), F28-F65.

- Corak, M. (2013). "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility." *J. Economic Perspectives* 27 (3): 79–102.
- Cunha, F., & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American economic review*, 97(2), 31- 47.
- Cunha, F., Heckman, J. J., & Schennach, S. M. (2010). Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Econometrica*, 78(3), 883-931.
- Fernández, C., and L. Villar. 2017 "The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia" *Economía* 18, no. 1.
- Furman, M., Nistal, M. & Orlicki, E. (2022). Acceso y oferta de jardines de infantes. Observatorio Argentinos por la Educación.
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2020). Quantifying the life-cycle benefits of an influential early-childhood program. *Journal of Political Economy*, 128(7), 2502-2541.
- García, J. L., & Heckman, J. J. (2023). Parenting promotes social mobility within and across generations. *Annual Review of Economics*, 15(1), 349-388.
- García, J. L., Heckman, J. J., & Ronda, V. (2023). The lasting effects of early childhood education on promoting the skills and social mobility of disadvantaged African Americans and their children. *Journal of Political Economy*, 131(6), 1477-1506.
- Garganta, S., Gasparini, L., 2015. The impact of a social program on labor informality: the case of AUH in Argentina. *J. Dev. Econ.* 115, 99–110.
- Gertler, P., J. J. Heckman, R. Pinto, A. Zanolini, C. Vermeersch, S. Walker, S. M.hang, and S. Grantham- McGregor (2014). Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science* 344(6187), 998–1001.
- Gill, I, Guasch J. & Pessino C..(2002) Increasing Labor Demand in Argentina. En *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*, edited by Gill, Indermit S., Montenegro, Claudio and Domeland, Dorte. Oxford: Oxford University Press, 2002, 129-154.
- González, M.S. & Santos M.E. (2022). El Programa Mil Días-Nación en perspectiva comparada con Mil Días-San Miguel a dos años de su sanción. *Actualidad Económica* N° 109 – Enero / Abril 2023. p. 11-32.
- Heckman, J. J., Lochner L. & Pessino C. (1999). "A Budget for Skill Formation, Policy Advice for Vice-Chief of Cabinet of Ministers in Argentina." Documento inédito.

- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in economics*, 54(1), 3-56.
- Heckman, J. J., Lochner, L., & Cossa, R. (2003). Learning-by-doing vs. on-the-job training: Using variation induced by the EITC to distinguish between models of skill formation, Chapter 3 in E. Phelps (ed), *Tools to Raise Low-end Pay and Employment in Private Enterprise*.
- Heckman, J.J. & Pagés C. (2004). Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. Chicago: University of Chicago Press.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Heckman, J. J., Stixrud, J., & Urzua, S. (2006). The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor economics*, 24(3), 411-482.
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of public Economics*, 94(1-2), 114-128.
- Heckman, J. J. (2012). Promoting Social Mobility. *Boston Review*.
- Heckman, J. J., & Kautz, T. (2012). Hard evidence on soft skills. *Labour economics*, 19(4), 451-464.
- Heckman, J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6), 2052-2086.
- Heckman, J. J., & Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), 689-733.
- Jimenez, M. & Jimenez, M. (2009) La Movilidad Intergeneracional del Ingreso: Evidencia para Argentina, Documento de Trabajo, No. 84, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata
- Jin, Z. H. O. U., Heckman, J., Lu, M., & Liu, B. (2024). The Impacts of a Prototypical Home Visiting Program on Child Skills. *Journal of Labor Economics*.
- Lagakos, D., Moll, B., Porzio, T., Qian, N., & Schoellman, T. (2018). Life cycle wage growth across countries. *Journal of Political Economy*, 126(2), 797-849.
- Landersø, R., & Heckman, J. J. (2017). The Scandinavian fantasy: The sources of intergenerational mobility in Denmark and the US. *The Scandinavian journal of economics*, 119(1), 178-230.

- Lucas Jr, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, 22(1), 3-42.
- Mountjoy, J. (2024). Marginal Returns to Public Universities (No. w32296). National Bureau of Economic Research.
- Neidhöfer, G., Serrano, J. & Gasparini, L. (2018) Educational inequality and inter-generational mobility in Latin America: A new database. *Journal of Development Economics*, 134, 329–349.
- Ortega y Gasset, J. (1914). *Meditaciones del Quijote*. En *Obras Completas*, vol I. Madrid: Revista de Occidente, 1983
- Pearl, J. (2012). The mediation formula: A guide to the assessment of causal pathways in nonlinear models. *Causality: Statistical perspectives and applications*, 151-179.
- Pessino, C. & Alaimo, V. (2018) El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto, Capítulo 4 en Izquierdo, Pessino & Vuletin (eds.) *Mejor Gasto para Mejores Vidas: Como America Latina y el Caribe pueden hacer más con menos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pessino, C., Izquierdo A., Puig, J. @ Vuletin G. (2018) *Mejores Instituciones: la clave para un mejor gasto público*. Capítulo 9 en Izquierdo, Pessino & Vuletin (eds.) *Mejor Gasto para Mejores Vidas: Como América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pessino, C., Altinok, N., & Chagalj, C. (2022). Allocative Efficiency of Government Spending for Growth in Latin American Countries. Working Paper. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Phelps, E., *Rewarding Work: How to Restore Participation and to Self-Support Free Enterprise*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- Rozada, M. G., & Menendez, A. (2002). Public university in Argentina: subsidizing the rich?. *Economics of Education Review*, 21(4), 341-35

Cap.

4

Dulcinea Etchebarne es politóloga egresada de la Universidad de San Andrés. Actualmente coordina el departamento de Desarrollo Humano de Libertad y Progreso.

Intervenciones de bajo costo y alto rendimiento

POR DULCINEA ETCHEBARNE

Lic. en Ciencias Políticas de Libertad y Progreso

Las intervenciones educativas en la primera infancia juegan un papel crucial en el desarrollo del capital humano. Este concepto puede ser entendido como el valor económico o de producción inherente a las habilidades, conocimientos y experiencia de las personas que forman parte de la fuerza laboral. De acuerdo con Gary Becker, premio Nobel de Economía de la Universidad de Chicago, la inversión en capital humano es crucial para el crecimiento de la economía, ya que una fuerza de trabajo más preparada es más productiva. **Si se asume que la productividad del trabajador aumenta en función de una mayor especialización, tanto la educación formal como la adquisición de habilidades blandas y experiencia laboral son cruciales para aumentar la productividad y se ven compensadas por los salarios más altos.**⁴⁶ En este sentido, el capital humano es particularmente importante si se tiene en cuenta que en una economía cada vez más compleja y tecnológicamente

46 Gary S. Becker . Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education (3 edición). University of Chicago Press (2009). ISBN 9780226041223.

avanzada se necesita una mano de obra cada vez más capacitada para que un país se mantenga competitivo al tiempo que sus habitantes logran mayores niveles de bienestar, reduciendo la pobreza y aumentando las oportunidades individuales.

James Heckman argumenta que las inversiones en la primera infancia son las más efectivas y rentables para desarrollar capital humano, particularmente durante el embarazo y los primeros 3 años de vida. **Invertir en la primera infancia es crucial para que los individuos desarrollen su potencial ya que el 90% del desarrollo del cerebro ocurre antes de los 5 años, sentando las bases para el desarrollo futuro.**⁴⁷ Esto implica que la nutrición y la estimulación temprana son cruciales para la formación del cerebro y la creación de conexiones neuronales, que se dan con mayor rapidez en esta etapa y son difíciles de recuperar posteriormente si no se desarrollaron. Para Heckman, cada dólar invertido en programas para la primera infancia puede generar retorno de hasta el 13%, ya que estos programas no solo fomentan el desarrollo cognitivo, sino también el desarrollo de habilidades no cognitivas cruciales, como las socioemocionales y las de comunicación. Estas habilidades son la base para un desarrollo integral de hábitos y habilidades que ayuden a un éxito futuro. Como punto de comparación, programas similares para niños de entre 3 y 5 años tienen un rendimiento de entre el 7% y el 10%.⁴⁸

Uno de los programas más exitosos en el contexto de las intervenciones educativas en la primera infancia fue el ABC Care, conocido formalmente como el Carolina Abecedarian Project, un estudio longitudinal que se inició en Carolina del Norte, Estados Unidos, en 1972. Este proyecto buscaba examinar el impacto

⁴⁷ Center on the Developing Child. Harvard University.

⁴⁸ James Heckman: Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program.

de una intervención educativa temprana, intensiva y de alta calidad en niños provenientes de entornos desfavorecidos. Se centró en el desarrollo cognitivo, social y emocional de estos niños, proporcionándoles atención educativa desde el nacimiento hasta los cinco años.

Craig Ramey, el investigador principal durante la primera etapa del estudio, estableció un ensayo aleatorio cuyo objetivo fue examinar hasta qué punto la educación intensiva en la primera infancia podría superar las probabilidades de retrasos en el desarrollo y fracaso académico de los niños nacidos en familias de bajos ingresos. Siguiendo un diseño experimental, los investigadores reclutaron a 111 niños en riesgo del condado de Orange, Carolina del Norte. Aunque el origen étnico no fue un criterio de selección, la mayoría de estos niños fueron afroamericanos nacidos entre 1972 y 1977. Los niños asistieron a un centro de cuidado infantil de alta calidad durante cinco años, cinco días a la semana durante todo el año. En estos centros recibieron un programa innovador de experiencias educativas, el “enfoque abecedario”, compuesto de cuatro elementos clave: prioridad del lenguaje, lectura conversacional, cuidado enriquecido y juegos de aprendizaje. Los investigadores diseñaron actividades educativas para la primera infancia para apoyar el desarrollo apropiado para cada edad entre el nacimiento y los 5 años. Además, los participantes recibieron atención médica por parte de pediatras.

Para crear este programa se consideraron los hitos del desarrollo infantil de acuerdo con investigaciones sobre el desarrollo y, especialmente, los conceptos de desarrollo del psicólogo Lev Vygotsky, para quien el lenguaje y el pensamiento están intrínsecamente ligados. De acuerdo con esta teoría, el lenguaje juega un papel crucial en el desarrollo cognitivo, ya que no solo es un medio de comunicación, sino también una herramienta fundamental para estructurar el pensamiento y solucionar problemas. Vygotsky sostuvo que los niños desarrollan su aprendizaje mediante la

interacción social: van adquiriendo nuevas y mejores habilidades cognoscitivas como proceso lógico de realizar actividades compartidas que permiten a los niños interiorizar las estructuras de pensamiento y comportamiento de la sociedad que les rodea, apropiándose de ellas a través de la imitación.⁴⁹

El resultado de esta intervención es que los niños que participaron en el Proyecto Abecedarian tuvieron resultados marcadamente superiores a los del grupo de control, con un coeficiente intelectual a los 21 años que en promedio fue 4,5 puntos más alto que el de aquellos que no participaron.⁵⁰ El seguimiento posterior a los participantes demostró que estos tuvieron cuatro veces más probabilidades de obtener un título universitario (el 23% tenía un título universitario a los 30 años) y tasas de empleo significativamente más altas (47% trabajaba en un empleo calificado a los 21 años), manteniendo ventajas estadísticamente significativas por sobre sus pares en pruebas académicas de lectura y matemáticas, con una ventaja de 1,8 grados en lengua y 1,3 grados por sobre sus pares que no habían participado del programa.⁵¹ También mostraron menores tasas de embarazo adolescente, bajando el porcentaje de embarazos del 45% entre sus pares al 25%, y menores tasas de abuso de sustancias y criminalidad.⁵²

El programa tuvo un efecto generacional, mejorando las perspectivas económicas de los niños que participaron en

49 Vigotsky, Lev (2007). Marcelo, Caruso, ed. Pensamiento y Habla. Colihue Clásica. pp. XVI Introducción Histórica.

50 Campbell, Pungello, Miller-Johnson, Burchinal, & Ramey (2001).

51 UNC Child Development Institute: The Carolina Abecedarian Project <https://web.archive.org/web/20061024015049/http://www.fpg.unc.edu/~abc/summary.cfm>

52 Ibidem.

el programa y de sus madres, permitiendo a estas últimas ingresar a la fuerza laboral y aumentar sus ingresos mientras sus hijos adquirían las habilidades fundamentales para tener más oportunidades en el futuro. Sirvió como cuidado infantil para los padres de los niños tratados durante cinco años. Cómo sólo el 27% de las madres de niños vivían con una pareja y esta situación apenas cambió durante el programa, el tiempo liberado por el cuidado infantil generó efectos positivos en la educación materna, aumentó la participación de las madres en la fuerza laboral y mejoró su nivel de ingresos. Esto es un factor fundamental para la movilidad ascendente.⁵³ Naturalmente, también se vieron beneficiados los hijos de los participantes, que gozaron de mayor estabilidad tanto a nivel familiar como económico.

El costo total del programa por niño fue de \$67,225 o aproximadamente \$13,900 al año en dólares del 2002.⁵⁴ Un análisis costo-beneficio demuestra un alto retorno de inversión, con un beneficio de alrededor de US \$4 por cada dólar invertido debido a las mejoras en desempeño educativo y empleabilidad, junto con la reducción de costos asociados con el sistema de bienestar social y potenciales problemas judiciales.⁵⁵

Al igual que el Proyecto Abecedarian, el Proyecto Perry Preschool es un ejemplo de cómo las intervenciones educativas de alta calidad en la primera infancia pueden tener un impactoduradero.

53 UNC Child Development Institute: The Carolina Abecedarian Project <https://web.archive.org/web/20061024015049/http://www.fpg.unc.edu/~abc/summary.cfm>

54 Joseph Sparling; Kimberly Meunier: “Abecedarian: An Early Childhood Education Approach that has a Rich History and a Vibrant Present”. *International Journal of Early Childhood*. 51: 207–216. ISSN 0020-7187. Wikidata Q120552586. 24 July 2019

55 W.S. Barnett, Leonard N. Masse: Comparative benefit–cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications. *Economics of Education Review*, Volume 26, Issue 1, 2007.

Desarrollado por el psicólogo David Weikart, este proyecto fue pionero en demostrar el poder de la estimulación temprana para transformar la vida de niños en situación de vulnerabilidad.

Este fue un estudio pionero en el campo de la educación infantil temprana y sus efectos a largo plazo, considerado uno de los experimentos más influyentes con respecto a intervenciones educativas en la primera infancia realizados en los Estados Unidos. Iniciado a principios de los años 60 en Ypsilanti, Michigan, tuvo como objetivo investigar si una educación preescolar de alta calidad podría tener un impacto duradero en niños provenientes de entornos socioeconómicamente desfavorecidos. Ha demostrado consistentemente que se pueden lograr mejoras significativas en el futuro de los niños que participan de estas intervenciones y ha proporcionado fundamentos empíricos sólidos para la inversión en educación infantil.

El proyecto Perry reunió a 123 niños que presentaban un riesgo significativo de bajo rendimiento escolar. Esos niños, de edades comprendidas entre los tres y cuatro años, fueron divididos aleatoriamente en dos grupos. El primer grupo asistió a clases preescolares de alta calidad durante dos años, recibiendo estimulación temprana en el aula, mientras que el grupo de control no recibió esta intervención especial. El plan de estudios estuvo centrado en impulsar el desarrollo de habilidades no cognitivas de los niños, incluyendo perseverancia, resolución de problemas, determinación y gestión de emociones.

Además de las clases preescolares, los participantes recibieron el apoyo de visitas semanales a sus hogares cuyo objetivo fue involucrar a los padres en el proceso educativo y ampliar el impacto de la intervención gracias a una mayor contención en el hogar. **Estas visitas estuvieron destinadas a enseñar a las madres cómo apoyar mejor el desarrollo de sus hijos, fomentando que contribuyan a la formación de sus hijos y se cree un ambiente en hogar donde los niños están estimulados y establezcan**

hábitos saludables de aprendizaje como la lectura, el juego educativo y la práctica de habilidades.

El desarrollo de estas habilidades blandas fue clave para que los niños pudieran mantener la constancia y tener un buen desempeño en el aula. A la edad de 14 años, el 49% de los niños en el grupo de tratamiento logró puntuaciones de nivel básico o superior en pruebas académicas, en comparación con sólo el 15% del grupo de control.⁵⁶ Además, los participantes tenían tasas de graduación de secundaria significativamente más altas, con un 65% de ellos completando la escuela secundaria frente a un 45% en el grupo de control.⁵⁷

En el ámbito laboral, los adultos que participaron en el programa demostraron tener empleos más estables y bien remunerados. A los 40 años, el 76% del grupo de tratamiento tenía empleo, en comparación con el 62% del grupo de control.⁵⁸ Esto se tradujo en ingresos más altos, en promedio de US \$20.000 más al año que sus pares y, por ende, en una menor dependencia de la asistencia social. Aproximadamente el 15% de quienes participaron de la intervención recibieron algún tipo de ayuda social comparado con un 30% del grupo de control.⁵⁹ Los participantes también mostraron una mayor propensión a ser propietarios de viviendas, el 36% de los participantes del programa accedieron a una vivienda propia comparado con un 13% del grupo de

56 University of Chicago: Center for the Economics of Human Development
https://cehd.uchicago.edu/?page_id=958

57 Lawrence J. Schweinhart: "The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40". Educational Research Foundation.

58 Idem.

59 University of Chicago: Center for the Economics of Human Development.
https://cehd.uchicago.edu/?page_id=958

control y tener ahorros, indicadores de estabilidad económica.⁶⁰

Los efectos del tratamiento son significativos en términos de delincuencia, empleo, salud y desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas en los participantes originales, mostrando efectos más prominentes en los varones. Estos avances se mantuvieron en el seguimiento que se llevó a cabo a los 54 años, contradiciendo afirmaciones sobre el desvanecimiento cognitivo en los efectos de los programas para la primera infancia.⁶¹

Desde una perspectiva social, el Proyecto Perry implicó reducciones significativas en comportamientos delictivos. Los participantes del programa tenían menos arrestos a lo largo de su vida que aquellos en el grupo de control, mostrando una disminución en las tasas de criminalidad. En promedio, quienes participaron del programa fueron arrestados 1.8 veces, lo que se puede comparar con un promedio de 4 veces para sus pares. Además, a los 27 años solo el 7% fueron considerados delincuentes frecuentes, definidos como personas con un mínimo de 5 arrestos, comparado con un 35% del grupo de control.⁶²

Además, este seguimiento examinó los efectos indirectos del tratamiento en los hermanos e hijos de los participantes originales. **El impacto en las habilidades y la salud de los participantes originales persiste hasta la adultez, traducándose en que sus hijos crecen en entornos más favorables.** Por ejemplo, los hijos de los participantes en el grupo que recibió el tratamiento tienen más de 10 puntos porcentuales de probabilidades de nacer de padres casados que los hijos de los participantes en el grupo de

⁶⁰ U.S. Department of Justice - Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: The High/Scope Perry Preschool Project. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/ojdp/181725.pdf>

⁶¹ Idem.

⁶² U.S. Department of Justice - Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: The High/Scope Perry Preschool Project. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/ojdp/181725.pdf>

control. Además, tienen 17 puntos porcentuales menos de probabilidades de haber sido expulsados de la escuela en comparación con los hijos de los participantes del grupo de control. También tienen 11 puntos porcentuales más de probabilidades de gozar de buena salud en la edad adulta y 26 puntos porcentuales más de probabilidades de tener un empleo fijo. Adicionalmente, los hijos de los varones tratados tienen 18 puntos porcentuales menos de probabilidades de haber sido detenidos en la edad adulta.⁶³

Un análisis costo-beneficio demuestra que el Proyecto Perry ha sido extremadamente efectivo. El costo aproximado fue de US \$21,800 en dólares del 2017 y se estima que, por cada dólar invertido en el programa, se generaron aproximadamente 12.90 dólares en beneficios que provienen de mayores ingresos laborales, menores costos judiciales asociados a la criminalidad, y menores gastos en educación especial y asistencia social.⁶⁴

Al mejorar el rendimiento educativo, las oportunidades económicas, y el comportamiento social de los individuos, este tipo de programas no solo benefician a los individuos directamente involucrados, sino que generan un impacto positivo extenso para la sociedad en su conjunto.

Estos hallazgos siguen influenciando la política educativa y social de muchos países, subrayando la importancia de las inversiones en la educación y el desarrollo temprano. En América Latina existen casos de programas para la primera infancia que han sido exitosos, incluyendo Chile Crece Más, De Cero a Siempre en Colombia y Prospera en México.

“Chile Crece Más”, originalmente “Chile Crece Contigo”, es un programa del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile

63 The Heckman Equation: The rate of return to the Perry Preschool Program.

64 Evidence Based Programs: Social Programs that Work – The Perry Preschool Program.

establecido el 2 de abril de 2009 cuando la Ley 20.379, cuyo objetivo fue “*institucionalizar el subsistema de protección integral de la niñez*”, fue aprobada por unanimidad en el Parlamento.⁶⁵ Este programa consiste en una política multidimensional enfocada en el desarrollo psicológico, biológico y social de niños desde antes de nacer hasta los 7 años.⁶⁶ Para esto, se lleva a cabo un primer control prenatal a las 20 semanas y se ofrecen visitas domiciliarias dirigidas a familias con una mayor cantidad de factores de riesgo, entre ellos que la gestante tenga menos de 18 años, tener 6 o menos años de educación primaria, insuficiente apoyo familiar, “rechazo al embarazo” o síntomas de depresión, abuso de sustancias o cualquier signo de violencia intrafamiliar.⁶⁷

El programa llega a casi 200.000 mujeres embarazadas y casi un millón de niños cada año y se enfoca específicamente en las familias más vulnerables.⁶⁸ Incluye una amplia gama de prestaciones y servicios tanto para embarazadas como para los niños y sus familias. Entre ellos, planes de salud personalizados, suplementos nutricionales, educación temprana, un set de implementos para el recién nacido, talleres y visitas domiciliarias, entre otros componentes. Para facilitar su comprensión, todos los materiales están disponibles en braille y en 4 idiomas indígenas además del español.⁶⁹

65 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Chile: Ley 20379.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006044>

66 Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile: Chile Crece Contigo
<https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/proteccionsocial/chile-crece-contigo>

67 Idem.

68 BID: Chile Crece Contigo - Lecciones de un programa que llegó a 1 millón de niños y 200.000 embarazadas.
<https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/programa-pionero-primera-infancia/>

69 Chile Atiende (Gobierno de Chile): Chile Crece Más
<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2161-chile-crece-mas-ex-chile-crece-contigo>

De acuerdo con un estudio de 2015, a los cuatro años el 78% de los niños que recibieron estos servicios tenían un nivel de desarrollo adecuado. El programa parece tener impactos positivos en la distribución del peso al nacer, un impacto mucho más significativo cuando se consideran bebés que pesan entre 3.000-3.750 gramos o aproximadamente en la mitad de la distribución de salud al nacer. Si se toma el costo por gramo de peso al nacer como medida, se estima que entre \$12 y \$17 dólares adicionales de inversión resultan en 1 gramo adicional de peso al nacer.⁷⁰

“De Cero a Siempre” es un programa similar que en su primera fase alcanzó a más de 1,2 millones de niños colombianos.⁷¹ La “Estrategia De Cero a Siempre” fue implementada por el gobierno colombiano a partir del 2011 y aprobada como Ley de la República Colombiana (Ley N° 1804) en 2016. Consistió en un conjunto de acciones articuladas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano entre los 0 y los 5 años, a través de un trabajo unificado e intersectorial.⁷²

El desarrollo integral temprano está definido como un proceso de transformaciones y cambios del individuo que posibilitan el desarrollo de habilidades y hábitos que ayudan al crecimiento del ser humano, estructurando su personalidad

70 Clarke, D., Méndez, G.C. & Sepúlveda, D.V. Growing together: assessing equity and efficiency in a prenatal health program. *Journal of Popular Economy* (2020). 33, 883–956
<https://doi.org/10.1007/s00148-019-00761-6>

71 Instituto Colombiano del Bienestar Familiar: De Cero a Siempre
<https://dezeroasiempreterritorial.icbf.gov.co/>

72 Ministerio de Justicia de la República de Colombia: Sistema Único de Información Normativa. Ley 1804 de 2016.
<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021778#:~:text=Reafirma%20los%20diez%20principios%20consagrados,el%20inter%C3%A9s%20superior%20del%20ni%C3%B1o.>

individual y social. Tiene como objetivo promover políticas para la atención integral en la primera infancia en poblaciones socioeconómicamente vulnerables a través de la mejora en la calidad de los servicios ya existentes y el aumento de la cobertura de la atención integral.⁷³ Además, han fomentado una mayor participación de las familias en el desarrollo educativo y social de los niños, con más del 80% de las familias involucradas en actividades de estimulación temprana.⁷⁴

Para llevar a cabo esta estrategia, se crearon la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia. Ambas sirven como instancias de coordinación estratégica entre los diferentes sectores involucrados (público y privado, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, entre otros), permitiendo una mayor articulación entre el estado y actores no estatales en políticas de primera infancia. De Cero a Siempre se planteó como una herramienta para la articulación intersectorial, que busca aumentar la coherencia en la organización de los servicios y unificar criterios respecto de la educación inicial. Por ese motivo, quedan comprendidos dentro de esta estrategia diferentes tipos de centros que son gestionados con participación de actores no estatales, en algunos casos, en corresponsabilidad con el Estado, y con una fuerte impronta de participación comunitaria. Estos centros ofrecen atención médica y herramientas pedagógicas durante la primera infancia, e incluyen las modalidades comunitaria, familiar e intercultural, particularmente en territorios con alta presencia indígena y zonas rurales. Son espacios

73 Instituto Colombiano del Bienestar Familiar: De Cero a Siempre
<https://decerosiempreterritorial.icbf.gov.co/>

74 Ministerio de salud de la República de Colombia. “De cero a siempre” es la nueva estrategia del Gobierno Nacional para la atención de la primera infancia. Boletín de Prensa No 030 de 2011

concertados con la comunidad para la prestación del servicio, cuya particularidad radica en la integración de la comunidad local.⁷⁵

En este sentido, se construyeron 72 jardines, hogares múltiples y centros de desarrollo infantil para mejorar la atención a la primera infancia y se capacitaron más de 16.000 agentes educativos en el modelo de atención integral, fortaleciendo la calidad de la atención brindada.⁷⁶

Las evaluaciones al programa han mostrado mejoras significativas en el desarrollo cognitivo, motor y socioemocional de los niños que participan en este, lo cual es crucial para que estos tengan éxito tanto en la escuela como en la vida.

Un análisis de impacto efectuado mostró mejoras significativas en indicadores de salud y educación, con un 25% de aumento en el acceso a preescolar entre los niños beneficiados. El programa también ha contribuido a reducir los índices de desnutrición crónica infantil. En las regiones donde el programa tiene mayor incidencia, se ha registrado una disminución de hasta el 10% de casos de desnutrición.⁷⁷

Finalmente, Prospera (Programa de Educación, Salud y Alimentación) es un programa de la Secretaría de Desarrollo Social de México que otorga recursos a casi 7 millones de familias mexicanas para fortalecer la alimentación, salud y educación de niños y niñas.⁷⁸ Asimismo, vincula a las personas beneficiarias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros tanto con corresponsabilidad como sin corresponsabilidad.

75 Instituto Colombiano del Bienestar Familiar: De Cero a Siempre

76 Idem.

77 De Cero a Siempre: Atención Integral a la primera infancia (2013). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*.

78 Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Síntesis del programa Prospera en México*. <https://doi.org/10.18235/0008035>

Este programa inició en agosto de 1997 con el objetivo de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud. Está dirigido a la población en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades. Las familias beneficiarias tuvieron acceso a servicios de salud y talleres de prevención, contribuyendo a una reducción en las tasas de morbilidad y mortalidad infantil, así como mejores indicadores de salud materna.

Los beneficiarios de Prospera reciben transferencias monetarias bimestralmente a través de una tarjeta bancaria y apoyos en especie correspondientes a los componentes de alimentación, salud y educación. Los apoyos en especie incluyen suplementos alimenticios que se entregan a los hogares cuando asisten a citas médicas y materiales escolares. Estos beneficios son dependientes del cumplimiento de obligaciones educativas (inscripción en la escuela y asistencia a clase) y de salud (asistencia a citas médicas).⁷⁹

Este programa ha logrado que la matrícula escolar aumentara notablemente entre los beneficiarios. La asistencia en nivel secundaria y bachillerato creció entre un 10% y un 15% en comparación con las tasas previas a la intervención.⁸⁰ También se observó una mejora en la salud infantil, con una reducción de

79 IADB: Programas de Transferencias Monetarias condicionadas. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Síntesis-del-programa-Prospera-en-México>

80 CEPAL: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>

alrededor del 16% en las tasas de desnutrición crónica entre los niños menores de cinco años. Además, el programa incrementó el consumo familiar en torno al 12%, evidenciando una mejora en las condiciones de vida.⁸¹ La transferencia de ingresos ayudó a las familias a invertir en activos productivos y emprendimientos pequeños, permitiéndoles acceder a una mayor estabilidad económica y reducir su vulnerabilidad. **Esta estabilidad financiera no solo impactó positivamente en el bienestar de los hogares beneficiarios, sino que también tuvo efectos multiplicadores en las economías locales, incentivando el comercio y la demanda de bienes y servicios.**

Estos resultados sugieren que la intervención no solo ha tenido un impacto inmediato en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida, sino que también ha generado oportunidades para la movilidad social y el desarrollo económico sostenible.

En Argentina se han implementado diversos programas para la niñez, incluyendo el Plan Nacional de la Primera Infancia establecido por el Ministerio de Desarrollo Social en el 2021 mediante la resolución 524/2021. Este decreto establece que la inversión en primera infancia representa beneficios de significancia no sólo para el desarrollo integral de niños y niñas, sino también para el acompañamiento de las familias, en materia de cuidado y educación.⁸² En este sentido, se establecen convenios con provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, para profundizar las políticas de cuidado, brindando asistencia técnicas y financiera, incluyendo transferencias directas, para crear Espacios de

81 CEPAL: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.
<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>.

82 Ministerio de Desarrollo Social: Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-524-2021-348299/texto>

Primera Infancia o Centros de desarrollo infantil y fortalecer los que ya existen. Estos espacios, que trabajan con niños de entre 45 días y 4 años, son ámbitos diseñados para garantizar el desarrollo integral de los niños en sus primeros años de vida, brindando contención, estimulación y asistencia mientras sus familias trabajan o estudian. A través de estrategias basadas en el juego, la educación y la recreación, se promueve el aprendizaje psicomotriz y valores como el respeto al otro. Estos espacios fomentan la prevención y promoción de la salud mediante talleres y capacitaciones dirigidas a niños y familias, asegurando un enfoque inclusivo con un enfoque holístico que busca el bienestar de los niños y sus familias. Asimismo, se busca garantizar el acceso a una alimentación equilibrada que asegure el consumo de los nutrientes necesarios para el crecimiento.⁸³

El programa brinda asistencia técnica y financiera para que se capacite al personal dedicado a la educación, promoviendo instancias de formación dentro del Plan Nacional de Primera Infancia para educadores y equipos técnicos.⁸⁴ De esta manera, se brindan herramientas pedagógicas y didácticas a los centros.

El Plan 1000 Días es una política estratégica de la Secretaría de Niñez del Ministerio de Capital Humano de la Nación que tiene como objetivo la atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia.⁸⁵ Este plan consiste en asegurar el acceso a asignaciones familiares que son prestaciones de la seguridad social, incluyendo una prestación que garantiza a titulares de la Asignación por Embarazo y Universal por Hijo la

83 Ministerio de Capital Humano: Plan Nacional de Primera Infancia
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/programas/planprimerainfancia>

84 Ministerio de Capital Humano: Plan de Capacitación en Primera Infancia
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/programas/capitacionprimerainfancia>

85 Ministerio de Capital Humano: Capital Humano incrementó un 500 por ciento el beneficio para embarazadas y primera infancia.

provisión de leche y otros alimentos saludables, para asegurar la nutrición de las personas gestantes y sus hijos hasta los 36 meses. Este programa alcanza a 69.689 embarazadas y a 598.764 niños de hasta 3 años.⁸⁶

Según una evaluación del programa realizada por CIPPEC en el Municipio de San Miguel, Provincia de Buenos Aires, los participantes en el programa destacaron el apoyo en la obtención de turnos médicos y el acceso a información sobre cuidados y la gestión de recursos materiales. También destacaron la entrega de bolsones de alimentos, la asistencia en la agilización de trámites y el acompañamiento a madres y familias. Este acompañamiento es integral e individualizado. Incluye asesoramiento con respecto a la alimentación, la lactancia, higiene y salud, promoviendo el rol de las familias en la educación de los niños y buscando que los padres se involucren activamente en la educación de sus hijos. Esta evaluación también refleja beneficios psicológicos, como cambios significativos en la autopercepción y confianza de las madres, quienes mencionan la pérdida de miedos y el mayor empoderamiento para la toma de decisiones favorables para ellas y sus hijos, enfatizando el valor de ser escuchadas.⁸⁷

Estos programas del gobierno nacional son complementados por programas a nivel provincial y municipal. En Ciudad de Buenos Aires existen Centros de la Primera Infancia, que pueden ser gestionados directamente por el Gobierno de la Ciudad o funcionar a través de convenios con organizaciones sociales y comunitarias, en cuyo caso no hay condiciones relaciones laborales con el Estado sino contratación o facturación de servicios a la organización

86 Infobae, El Gobierno aumentará un 500% el Programa Primera Infancia: cómo se implementará y a quiénes incluye. Abril 2024.

87 CIPPEC: Informe de evaluación impacto del proyecto Programa “1000 Días” en el Municipio de San Miguel, Provincia de Buenos Aires. Natalia Aquilino, Paula Nazarena Amaya, María Laffaire.

que gestiona el Centro. Esta colaboración con organizaciones del tercer sector sirve para fortalecer acciones impulsadas desde la sociedad civil y expandir el número de CPIs rápidamente, manteniendo un fuerte rol del Estado en la orientación del programa y su supervisión⁸⁸

En el 2024, 70 de estos centros atendieron a 11.000.⁸⁹ Su objetivo es garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de niños entre 45 días y 3 años de edad y el acompañamiento de sus familias, incorporando actividades para la atención y contención de padres en situaciones de vulnerabilidad. En cada centro hay un equipo multidisciplinario que se ocupa tanto de aspectos pedagógico-didácticos como del bienestar físico (salud, nutrición) y las relaciones sociales, trabajando en el fortalecimiento de lazos familiares y comunitarios.⁹⁰

Entre los principales aspectos que diferencian el funcionamiento de los CPI de otros centros se encuentran la existencia de criterios claros y predeterminados para determinar quienes acceden, el enfoque interdisciplinario y un seguimiento personalizado orientado hacia la familia. De hecho, al garantizar el cuidado de los niños liberan tiempo para que los padres trabajen o se capaciten, sirviendo como medio de ascenso social para la familia en su conjunto. El 57% de los padres pudo mejorar su inserción laboral gracias al programa, lo que generó mayores ingresos y bienestar para los niños.⁹¹ Los padres destacan beneficios en salud, nutrición

88 CIPPEC: Análisis de los centros de primera infancia - Principales resultados
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1061.pdf>

89 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Centros de Desarrollo Infantil.
<https://buenosaires.gob.ar/desarrollo-infantil/centros-de-desarrollo-infantil>

90 Infobae: Ciudad del futuro - Nuevo plan de abordaje integral para la primera infancia.

91 CIPPEC: Análisis de los centros de primera infancia - Principales resultados

y educación, así como una mejora en la dinámica familiar y la calidad del tiempo que le dedican a sus hijos.

En conclusión, el éxito de estos programas demuestra cómo las inversiones en la primera infancia generan un alto retorno de la inversión, que puede ser de hasta el 13%.⁹² Es una inversión que produce múltiples beneficios económicos y sociales que se mantienen a largo plazo, incluyendo mejor rendimiento escolar, menor deserción escolar, acceso a un mayor nivel educativo y mejores salarios al insertarse en el mercado laboral. Además, quienes participaron de estos programas demostraron tener mejor salud, menores índices de delincuencia u otros comportamientos anti-sociales y entornos familiares con mayor estabilidad. **Este buen rendimiento, que es difícil de lograr en etapas posteriores del desarrollo de los niños, se debe sobre todo a la neuroplasticidad y al desarrollo del cerebro durante esta etapa permite la creación de conexiones neuronales y la formación de habilidades que potenciarán a los niños en el futuro, generando hábitos que les permitirán realizar su potencial.**

Los beneficios de estas intervenciones tempranas van más allá de la generación que participa directamente en el programa. Sus efectos positivos se extienden a las familias, ya que al ofrecer cuidado infantil, estos programas permiten que las madres trabajen o estudien, mejorando así su bienestar económico. Además, los hermanos y, más adelante, incluso los hijos de los beneficiarios crecen en un entorno familiar con mayor estabilidad económica y un desarrollo educativo y socioemocional más sólido.

Los programas más exitosos no se enfocan únicamente en el desarrollo cognitivo, sino que ven al individuo holísticamente e integran componentes de salud, nutrición, y

⁹² UPenn : Center for High Impact Philanthropy
<https://www.impact.upenn.edu/early-childhood-toolkit/why-invest/what-is-the-return-on-investment/>

desarrollo socioemocional. Para Heckman, los resultados académicos explican solo una fracción pequeña de la variabilidad del éxito y el bienestar entre individuos en la vida adulta. Existen rasgos socioemocionales y valores, ajenos a la cognición, que son cruciales para el desarrollo y la actualización del potencial individual. Entre los principales, se encuentran la capacidad de auto-control, auto-regulación emocional, perseverancia, curiosidad, optimismo y pensamiento crítico. Estas herramientas no solo facilitan el aprendizaje y la adaptación a distintos entornos, sino que también permiten a los individuos afrontar desafíos, establecer y perseguir metas a largo plazo, y construir relaciones interpersonales sólidas. Diversos estudios han demostrado que programas que fomentan estas habilidades desde la primera infancia tienen un impacto significativo en la trayectoria de vida de las personas, aumentando sus posibilidades de éxito en el ámbito académico, laboral y personal.

Por ello, las intervenciones más efectivas no se limitan a la mera transmisión de conocimientos, sino que buscan crear entornos enriquecidos que favorezcan el desarrollo integral del individuo desde una perspectiva holística. El éxito de estos programas radica en su capacidad para atender múltiples dimensiones del bienestar infantil, incluyendo la salud, la nutrición, la estimulación temprana y el desarrollo socioemocional.

Factores clave como la calidad de la intervención, el seguimiento personalizado, la atención al desarrollo integral del niño y la participación activa de la familia resultan fundamentales para fortalecer habilidades no cognitivas esenciales. Estas habilidades incluyen la perseverancia, la autorregulación emocional, la capacidad de interacción social y la autonomía, todas ellas cruciales para el éxito futuro.

Para lograr estos objetivos, es imprescindible contar con equipos multidisciplinarios altamente capacitados, con formación tanto técnica como pedagógica, y con acceso a una capacitación

continua que les permita actualizar sus enfoques y estrategias. La articulación entre distintos sectores, como salud, educación y desarrollo social, también es clave para garantizar una intervención efectiva y sostenida a lo largo del tiempo.

En este sentido, iniciativas como “Chile Crece Contigo” evidencian la importancia de un apoyo integral y multipartidario a programas dirigidos a embarazadas y a niños y niñas en sus primeros años de vida. Estos programas aseguran que reciban los nutrientes adecuados, la estimulación necesaria y el acompañamiento oportuno para desarrollar su máximo potencial, sentando así bases sólidas para su futuro bienestar y éxito.

Por todo esto, recomendamos una inversión decidida en intervenciones tempranas durante la primera infancia y la expansión de los programas que ya están en funcionamiento. El éxito de iniciativas como “De Cero a Siempre” en Colombia y los Centros de Primera Infancia (CPI) en la Ciudad de Buenos Aires son claros ejemplos de la efectividad del trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil como modelo para acompañar a mujeres embarazadas y niños pequeños. Estos modelos no solo han demostrado ser exitosos en la atención directa a las familias, sino que también han fortalecido la infraestructura social, promoviendo una inclusión integral de los sectores más vulnerables.

La colaboración público-privada se posiciona como una herramienta esencial para potenciar y ampliar el alcance de estos programas, permitiendo que lleguen a un mayor número de niños y niñas. Es necesario profundizar en este tipo de alianzas, generando sinergias que favorezcan la continuidad y sostenibilidad de los proyectos a largo plazo. Los programas educativos enriquecidos desde los primeros años de vida no solo impactan positivamente en el desarrollo cognitivo y emocional de los niños, sino que también actúan como motores clave para la movilidad social.

Nuestro objetivo debe ser garantizar que estos programas lleguen a todos los niños argentinos, independientemente de su

contexto socioeconómico, brindándoles las herramientas necesarias para desarrollar su máximo potencial. La igualdad de oportunidades en la primera infancia es el primer paso para construir una sociedad más equitativa y con mayores perspectivas de progreso a nivel colectivo.

Invertir en la primera infancia no solo es una cuestión de equidad, sino también de eficiencia económica. Países que han priorizado estas políticas han visto mejoras significativas en su capital humano y crecimiento económico. Garantizar que todos los niños tengan acceso a programas de calidad desde sus primeros años no es solo una estrategia de desarrollo social, sino una apuesta fundamental para el futuro del país.

Los programas más exitosos no se enfocan únicamente en el desarrollo cognitivo, sino que integran componentes de salud, nutrición, y desarrollo socioemocional. El éxito se basa en un enfoque holístico que aborda múltiples aspectos del bienestar infantil, siendo claves la calidad de la intervención y la atención al desarrollo integral del niño.

Cap.

5

Médico (UBA) con posgrados en Salud y Seguridad Social (ISALUD), Economía y Ciencia Política (ESEADE) y Doctorado en Ciencia Política (USal). Asesor internacional en políticas sanitarias para BID, BM y OPS. Exsecretario de Salud de La Pampa y exviceministro de Salud de la Nación. Profesor, investigador, consultor, director del CEPyS y consejero académico en Fundación Libertad y Progreso.

Capital humano y salud

DR. EDUARDO FILGUEIRA LIMA

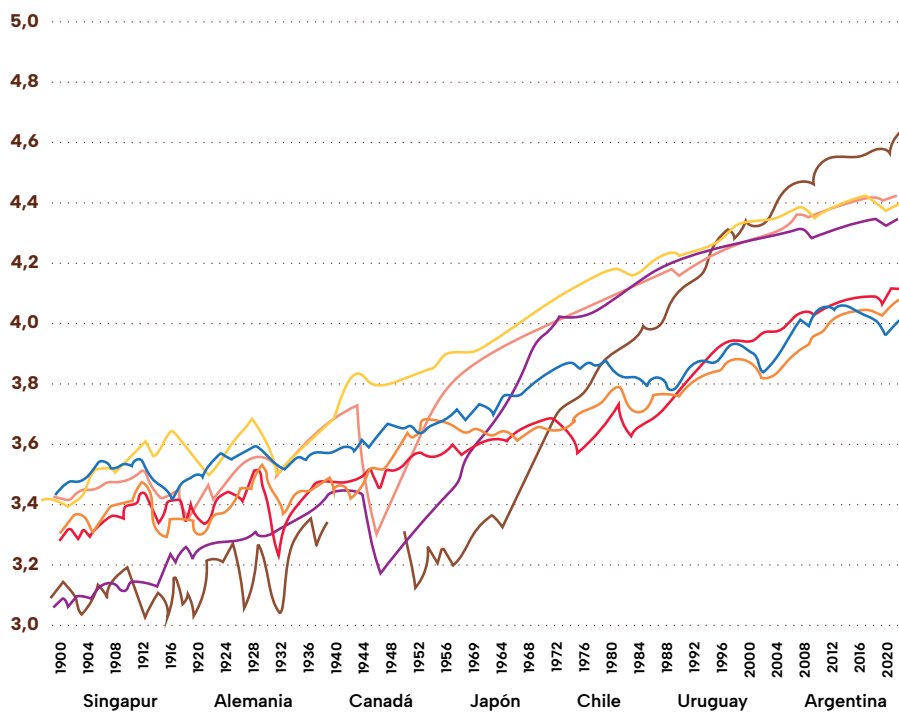
La teoría del Capital Humano, como concepción nueva del insumo trabajo, fue desarrollada por las obras pioneras de Mincer (1958), Schultz (1960) y Becker (1964).⁹³ El eje central se basa en considerar a la educación y la adquisición de otras habilidades como inversiones que realizan individuos racionales, y que resultan en capacidades productivas generadoras de renta y riqueza en una economía, resultado de la aplicación de la teoría del capital a los seres humanos como agentes de producción. La acumulación de capital humano es aún más importante para el desarrollo que la acumulación de capital físico.⁹⁴

93 Becker, G.: “Human Capital” A theoretical and empirical analysis with special reference to education. The University of Chicago Press, 3th Edition (1964). https://www.academia.edu/35396287/HUMAN_CAPITAL_A_Theoretical_and_Empirical_Analysis_with_Special_Reference_to_Education_THIRD_EDITION

94 De la Deheza, G. (1993) “Capital Humano y Crecimiento Económico” CEPR. ISSN1130-3689, N°34, 1993. Págs.61-64

GRÁFICO 1: Evolución del PBI per cápita.

En US\$ constantes de 2011 (escala logarítmica). 1900 – 2022



Fuente: Banco Mundial

La evidencia empírica nos muestra -y pongo como ejemplo a Singapur, Corea del Sur y Japón- la resultante social de este proceso. (Figura 1) dada la generación a futuro de mayores rendimientos de la renta individual y social.⁹⁵

⁹⁵ Barro, R. J.: "Crecimiento económico por países" CLM.ECONOMÍA, Nº 2 (2003). Págs. 11-33. http://www.clmeconomia.jccm.es/pdfclm/barro_clm2.pdf

El Banco Mundial ha desarrollado un índice (ICH) que mide el capital humano de la próxima generación, definido como la cantidad de capital humano que un niño que nace hoy puede esperar alcanzar teniendo en cuenta los riesgos de mala salud y educación deficiente que existen en el país en el que vive.⁹⁶

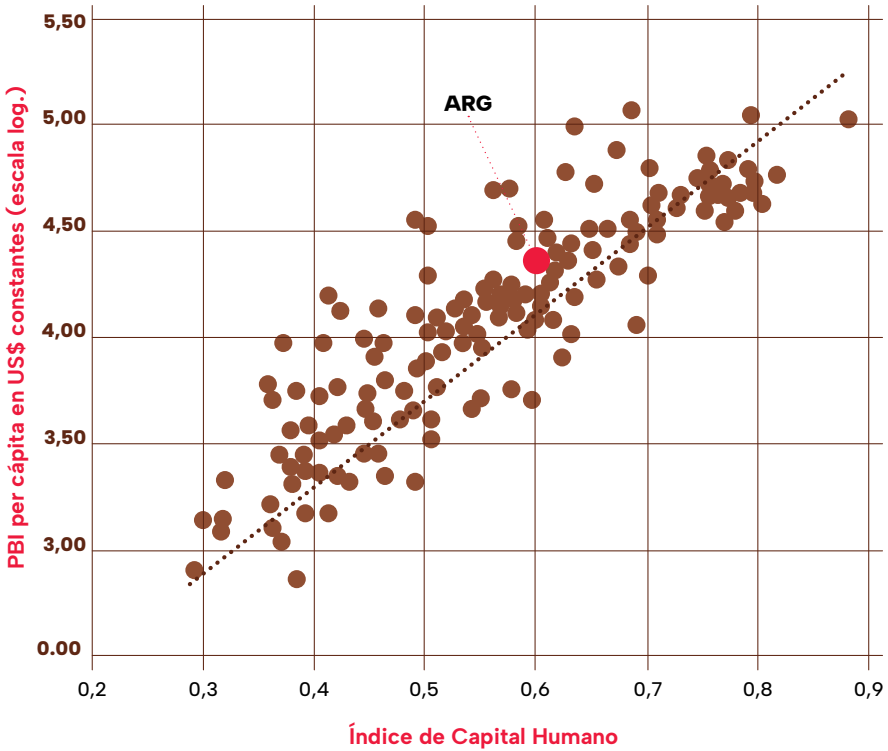
Llevar a cabo reformas para lograr una mejora constante en la adquisición de capital humano, constituye un desafío para los gobiernos. La dificultad de esta tarea aumenta cuando las decisiones significan la modificación de modalidades aprendidas y sostenidas durante mucho tiempo y afectan la participación de una amplia variedad de agentes y entidades, como, por ejemplo, diferentes niveles de gobierno y partes interesadas, así como abarcan múltiples sectores de la política.⁹⁷

Llevar adelante esta empresa es a todas luces imprescindible, porque los indicadores de los países con mayor desarrollo tienen una correlación directa con la inversión en capital humano mediante decididas reformas tendientes a la mejora -entre otras áreas- en sus sistemas de educación y salud.⁹⁸

96 Nota: Los datos del Índice de Capital Humano (ICH) fueron tomados de: <https://datosmacro.expansion.com/mercado-laboral/capital-humano> y de <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions#1> y de <https://staffingamericalatina.com/ranking-de-paises-lideres-en-capital-humano/>

97 OCDE: “Skyls strategy” - Mejores políticas para una vida mejor. <https://www.oecd.org/mexico/Diagnostico-de-la-OCDE-sobre-la-Estrategia-de-Competencias-Desrezas-y-Habilidades-de-Mexico-Resumen-Ejecutivo.pdf>

98 Elías, S. “Capital humano, calidad educativa y crecimiento económico” *Estud. Econ.* (2004), vol.21, n.42 [citado 2024-02-05], pp. 41-72 . ISSN 2525-1295. http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2525-12952004001100002&lng=pt&nrm=iso

GRÁFICO 2: Capital humanos Vs. PBI por habitante.

Fuente: Elaborado por Eugenio Marí de Libertad y Progreso con datos del BM

La Figura 2 demuestra la correlación directa existente entre el stock de capital humano (ICH) y el PBI per cápita de un país. Los datos de ICH son recientes, pero a pesar de ello puede evaluarse la correlación positiva directa entre ambos indicadores.

CAPITAL HUMANO Y SALUD

La adquisición de habilidades, así como su posterior ejercicio cotidiano en las actividades laborales requiere, en ambos casos, el soporte de estándares de protección, asistencia y rehabilitación de salud.

Desde hace muchos años se sabe -y a todas luces resulta evidente- que una población más sana resulta más productiva. Esta fue una de las valoraciones del Canciller alemán Otto von Bismarck cuando estableció el primer seguro de salud en 1872. De hecho, en ese momento las malas condiciones laborales generaban un elevado ausentismo que comprometía la economía del país.

Por esto mismo, se reconoce que el papel de los servicios de salud en tanto brindar servicios de calidad y eficientes, así como el desarrollo de hábitos saludables en la población, son elementos fundamentales para permitir el ejercicio de las capacidades que los individuos puedan llevar adelante a lo largo de su vida activa..

A su vez, no solo de esta forma se genera un mayor rescate de renta, sino que se logra mayor productividad para el país con menores costos para el sistema sanitario.

La alimentación y la salud son factores determinantes de la productividad de los trabajadores, lo que resulta importante para las empresas, que debieran velar por ellos de tal forma que accedan a servicios médicos, tengan buenos hábitos alimenticios y se alojen en residencias que les permitan descansar adecuadamente. Estos factores, garantizarían el aumento de la productividad.^(Ibid.7)

Para que se logren estas condiciones las políticas públicas deberían tender a reformas del sistema de salud para posibilitar por un lado el acceso de la población a los servicios necesarios y por otro que el sistema pueda brindar servicios de calidad con alta capacidad de respuesta a un costo que le permita eficiencia en términos de costos/resultados.

Es en las primeras etapas de la vida -incluyendo la etapa prenatal- donde el sistema de salud puede y debe cumplir un papel importante que resulte en individuos con las mejores condiciones para la adquisición de capital humano, proceso que tiene sus bases en los primeros años de vida y adolescencia, lo que posibilita aumentar su potencial en la juventud y adultez.

“El estado de salud individual contribuye a la transmisión intergeneracional de los ingresos, dado que los hijos de padres pobres tienen una mayor tendencia a la enfermedad y acumulan menos capital humano, perpetuando el círculo vicioso de la pobreza.”⁹⁹

Existe evidencia en la psicología, en la economía y en las neurociencias que demuestra la importancia de los primeros años de vida y la necesidad de entender cómo se presenta esa ventaja (o desventaja) en la educación y lo que queremos utilizar es la teoría de las habilidades o destrezas que explica muchos procesos del desarrollo humano.

La inversión en salud redundante en primer lugar en mejores condiciones para la adquisición de conocimiento y habilidades productivas, pero además facilita la cantidad disponible de tiempo para destinarlo a ese proceso.

La inversión en salud a diferencia de otras formas de capital humano no solo genera externalidades positivas, sino que a su vez define el riesgo de mortalidad de los individuos

⁹⁹ Pérez-Fuentes, D. I. & Castillo-Loaiza, J. L.: “Capital humano, teorías y métodos: importancia de la variable salud”. *Economía, sociedad y territorio* (2016). 16(52), 651-673. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212016000300651&lng=es&tlng=es

Las condiciones de salud y educación forman parte importante de la acumulación de capital humano y con ello de oportunidades sociales. De esa manera se promueve el desarrollo de las libertades individuales de los individuos.

Analizando el comportamiento del indicador de capital humano (ICH) de los países y su relación con los indicadores de salud, se observa que, precisamente los países que poseen los índices de capital humano más elevados son los que mejores valores en términos de indicadores de salud presentan.

A su vez existe una correlación directa en los países entre el ICH y su desarrollo económico.¹⁰⁰

Hablar del periodo más importante en la adquisición de habilidades y destrezas nos remite a la primera infancia para lo que resulta ineludible la visión de J. Heckman quien se refiere a la importancia de la inversión en la primera infancia, al demostrar que las intervenciones tempranas pueden tener un retorno económico significativo, no sólo en términos educativos sino también sociales y económicos, a largo plazo.¹⁰¹

Es importante destacar que en el sentido mencionado las políticas públicas debieran permitir mejorar la salud de la madre gestante, así como acompañar el desarrollo del niño en todo el período en el que deben evitarse -para facilitar el proceso acumulativo de

100 BM “Índice de Capital Humano”. Datos Macro (2020). <https://datosmacro.expansion.com/mercado-laboral/capital-humano>

101 Heckman, J. (2011) Ponencia presentada en el lanzamiento del programa de atención integral a la primera infancia “De cero a siempre” de la Alta Consejería para programas especiales de la Presidencia de la República de Colombia. Febrero 21 de 2011. Transcrita por la revista Infancias Imágenes. Autorizada su publicación por la Primera Dama de la Nación. file:///C:/Users/BANGHO/Downloads/Dialnet-ElPoderDeLosPrimerosAnosPolíticasParaFomentarElDes-3781950.pdf

educación y otras habilidades- todas aquellas noxas¹⁰² que desde la salud y la alimentación comprometan su desarrollo cognitivo.

Las condiciones de pobreza, hábitat, comunicaciones, transporte, medio ambiente, acceso, calidad de los servicios y aseguramiento en salud y/o puntualmente la alimentación, pueden comprometer el mejor proceso evolutivo de las condiciones cognitivas del niño y como consecuencia de pérdidas en su capacidad para la adquisición de capital humano.

*“Los niños que se crían en entornos menos favorecidos, tienen menos probabilidad de éxito y la investigación lo demuestra”.*¹⁰³

A su vez, la familia cumple un papel importante en este mismo sentido, por lo que las políticas públicas deben alcanzar a las familias del niño a proteger. Estas políticas deben ser evaluadas en cuanto a su efectividad.

En nuestro país se llevan adelante múltiples programas que se sostienen en el tiempo sin evaluación ni de su eficiencia ni de sus resultados. Estos se acumulan con cada nueva administración como capas geológicas que eventualmente cambian de nombre y nada más que eso, promoviendo una amplia burocracia, constituyen una forma de subsidio a la oferta y que son esencialmente transferencias de dinero.

Estas transferencias se realizan desde el Ministerio de Salud de la Nación a las provincias y municipios para incentivar a los servicios asistenciales para que realicen lo que por su funcionalidad

102 Nota del Editor: El término “noxa” se refiere a cualquier agente o factor que puede causar daño a la salud o afectar negativamente el desarrollo, como la malnutrición, toxinas, enfermedades o condiciones ambientales adversas.

103 OCDE: “Mejores políticas para una vida mejor” (2020). <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/>

debieran realizar operativamente sin necesidad de incentivos, que operativamente no siempre funcionan.

Se expresa en estos programas solo voluntarismo de funcionarios que los implementan o sostienen, porque su aplicación en términos de ineffectividad resta recursos a donde pudieran aplicarse a servicios más eficientes. Todos los programas debieran pasar por pruebas de costo/beneficio, así como evaluación de resultados sanitarios.

Los indicadores de pobreza del 41,7% de la población (INDEC: segundo semestre de 2023) equivalen a 19,2 millones de personas y afectan al 56,2% de los niños. Asimismo, el informe sobre indigencia, que alcanza al 11,9% de la población, refleja condiciones que dificultan la adquisición de capital humano y comprometen gravemente a quienes deberían estar acumulándolo.¹⁰⁴ A su vez, esto impacta en quienes, en el futuro, serán responsables de impulsar la productividad del país con su trabajo.

La situación sería aún más grave si se confirman los datos del reciente informe del ODSA (UCA), que señala un 57,4% de pobreza (enero 2024) y un 15% de indigencia, consecuencia de años de políticas públicas erróneas y del deterioro de la calidad institucional del país.¹⁰⁵ Con el nuevo gobierno, asumido hace 60 días, surgen nuevas perspectivas, aunque la corrección de esta realidad no será fácil ni, mucho menos, inmediata

Es por lo mismo, que los programas llevados a cabo para mejorar en la infancia el acúmulo de capital humano deben ser aplicados con criterios de integralidad y dirigidos a corregir la multiplicidad de factores que atenten a su objetivo.

104 Centro de Economía Política Argentina (CEPA). “Evolución de la incidencia de la pobreza y la indigencia: datos al segundo semestre 2023.” Publicado en marzo de 2024.

105 Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), Universidad Católica Argentina (UCA). “Argentina siglo XXI: Deudas sociales crónicas y desigualdades crecientes. Perspectivas y desafíos.” Informe publicado en febrero de 2024.

Esto plantea un debate sobre la efectividad de las políticas y planes implementados en el país bajo criterios “focalizados”, así como sobre su costo y forma de aplicación. Por el contrario, estas mismas políticas asistencialistas deberían ser reducidas y transitorias, ya que, en términos de capital humano, pueden generar un efecto opuesto al buscado.

Quienes tienen poder de decisión suelen inclinarse naturalmente hacia la intervención, bajo la premisa de que toda problemática requiere una acción correctora y de que ellos —o su equipo— poseen el conocimiento necesario para alcanzar los resultados esperados. Este voluntarismo intervencionista, junto con otros factores de interés, con frecuencia da lugar a programas ineficaces e ineficientes.

Ante la opción de elegir el duro camino de inversión en tiempo y recursos que supone la adquisición de capital humano con generación de rentas inciertas a futuro, es más asequible y racional tener resuelto el problema hoy, con supuesta menor tasa de retorno, pero inmediata y compensada con menor inversión y riesgo.

En términos generales, las políticas universales han demostrado ser más efectivas y rentables que las focalizadas y asistencialistas, por lo que todos los programas de salud deberían ser revisados bajo estos criterios. En este sentido, garantizar el control adecuado de la embarazada, asegurando el desarrollo normal de la gestación y el tratamiento de patologías asociadas, así como facilitar el acceso oportuno a servicios médicos con capacidad de respuesta y calidad, es esencial para prevenir complicaciones que puedan afectar al niño o derivar en problemas evitables, incluida la mortalidad.

El cuidado, el seguimiento, el asesoramiento y la educación en el autocuidado son elementos esenciales que deben realizarse desde Salud y otros actores, para mejorar las condiciones de salud del niño y prevenir aquellas otras que devienen de otras carencias como el agua potable, el tratamiento de residuos y ex-

cretas. El cumplimiento del cronograma de vacunación es a su vez imprescindible.

Todas estas acciones mencionadas y cuya responsabilidad recae en el sistema de salud pueden (y deben) ser cumplimentadas fundamentalmente en los primeros niveles de atención (mal llamado de atención primaria).

Toda sociedad busca mejorar sus condiciones de vida, y el desarrollo económico es un factor clave para lograrlo, con la mejora del capital humano como un componente fundamental. Sin embargo, también se reconoce que muchas de las dificultades para su crecimiento provienen de profundas problemáticas sociales y económicas.

La adversidad afecta el desarrollo del cerebro.¹⁰⁶ **Factores como la deserción escolar, la delincuencia, los embarazos adolescentes, la obesidad, la drogadicción en la niñez y adolescencia, el entorno familiar y las deficiencias en salud, estrechamente vinculados a la pobreza, suelen abordarse de manera aislada, aunque en realidad están interconectados.** Estos factores generan desviaciones en las destrezas y limitaciones en la adquisición de nuevas habilidades,⁽¹⁵⁾ que no solo mejorarían la vida de los individuos, sino que también contribuirían a un mejor desempeño en la adultez y a una mayor productividad.

Cada uno de los puntos enunciados merece un desarrollo particular debido a su importancia. Esta visión ya es propia del sistema de salud cuando, desde la perspectiva de la atención primaria de la salud (APS), se nos plantean acciones con criterios de intersectorialidad.¹⁰⁷

106 Durazo, H: La importancia del capital humano. ITAM (2014). https://www.academia.edu/7951544/La_importancia_del_capital_humano?email_work_card=view-paper

107 Mincer, J. "Human Capital and Economic Growth". En The National Bureau of Economic Research (1981). http://www.nber.org/papers/w0803.pdf?new_window=1

Los gobiernos deben dejar de considerar las acciones de sus reparticiones como políticas públicas aisladas e independientes, y en su lugar, adoptar un enfoque coordinado e interrelacionado para lograr mayor efectividad.

Si lo anterior es posible, resulta innecesario plantearse la conversión del actual Ministerio de Salud en una Secretaría dentro de un gran mega-ministerio al que salud fuera incorporada o continuar tal como es hoy.

La decisión es estrictamente política, ya que el trabajo interactivo entre áreas que debieran tener vinculación en sus acciones es largamente reclamado, porque en la realidad muchas de las acciones de sus distintas reparticiones son independientes y a veces están superpuestas. El trabajo intersectorial es independiente de la organización administrativa.

Otros aspectos que se plantearon en dicha conferencia -y que todavía están vigentes- fueron, según reza el punto VI de la Declaración; “el uso de la tecnología apropiada, de prácticas socialmente aceptables, accesible universalmente a través de la participación social, y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar”.¹⁰⁸

Respecto de la alimentación: *“La nutrición es una inversión que afecta las capacidades humanas y cognoscitivas, indirectamente puede ayudar a la formación de las destrezas creativas y cognitivas”*.¹⁰⁹

108 OMS (1978) “Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud”. OMY y UNICEF. Alma-Ata (Kazajistán, Rusia, 1978)

109 Paredes-Arturo, J. V. (2015) “Desnutrición crónica y desempeño cognitivo” Univ. Salud. Vol.17, N°1. Pasto Jan/June 2015 http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-71072015000100005&script=sci_arttext

No existen estadísticas confiables sobre malnutrición en la Argentina, pero dos de cada tres niños viven en hogares con ingresos insuficientes y por ello viven en condiciones de vulnerabilidad. El déficit nutricional a nivel del desarrollo de las habilidades cognitivas en los menores, afecta principalmente el momento en el cual estas debieron ser adquiridas, por lo cual, se presenta un desarrollo lento del nivel de rendimiento para ciertas funciones intelectuales.

Es por ello que los indicadores de adquisición de habilidades cognitivas en niños que sufren malnutrición son más bajos que aquellos que viven en mejores condiciones ambientales, sociales, económicas y en un entorno familiar favorable y de cuidado.

Las mayores dificultades en grupos comparativos han sido largamente estudiadas y se refieren a resultados en la escolaridad, deserción temprana, con bajos indicadores de memoria (lógica, verbal y evocación mnésica), también errores atencionales, mayores necesidades temporales en la ejecución lectura y menor procesamiento de la información para esta tarea cognitiva, como mayores errores en el lenguaje y fluidez fonológica, respecto del grupo control.¹¹⁰

Es así que “...la relación entre desnutrición y funcionamiento cognitivo es tan evidente, debido a la influencia de múltiples factores que permiten determinar un efecto continuo, fluctuante que desencadena así dificultad para establecer un perfil cognitivo claro y estable en este grupo poblacional con implicación nutri-

110 BM (2020) “Estimaciones conjuntas de la malnutrición infantil: niveles y tendencias”. Publicación de UNICEF-WHO Edición 2020. <https://data.unicef.org/resources/jme-report-2020/>

cional”.¹¹¹

Es evidente que en ciertos casos en los que no es grave el déficit nutricional y existen otras variables “compensadoras” como -y fundamentalmente- el entorno familiar favorable contenedor y afectivo, estas diferencias pueden no existir.

Pero cuando llegamos a este punto -en el que se supone algún grado de escolaridad- ya es tarde. Los déficit nutricionales hacen mella en el sistema nervioso y el desarrollo cognitivo desde el recién nacido, el lactante y la primera infancia, siendo en estas etapas sus efectos irreversibles en cuanto al potencial evolutivo del cerebro y sus funciones cognitivas.

También han sido estudiadas otras consecuencias de la malnutrición crónica en niños como son las habilidades psicomotrices que también confluyen en el aprendizaje, cambios morfo-fisiológicos e implicaciones en el crecimiento y desarrollo, secuelas en el desarrollo psicomotor y consecuencias sobre funciones intelectuales y patrones de comportamiento. Es por ello que la lactancia materna cumple un papel tan importante.

La prevención en este punto, para evitar alcanzar los estadios descritos requiere de acciones básicas ya normalizadas, en todos los servicios de salud - fundamentalmente en sus primeros niveles de atención - y de los servicios sociales.

El Sistema de Salud debe cumplir en este aspecto su papel referido no solo a la identificación del problema sino a su prevención: analizando el contexto de aquellas condiciones de vida que se estimen desfavorables y que generen vulnerabilidad social.

Los mecanismos de prevención deben activarse incluso antes del embarazo; así como promover, enseñar y controlar la lactancia materna por lo menos durante los dos primeros

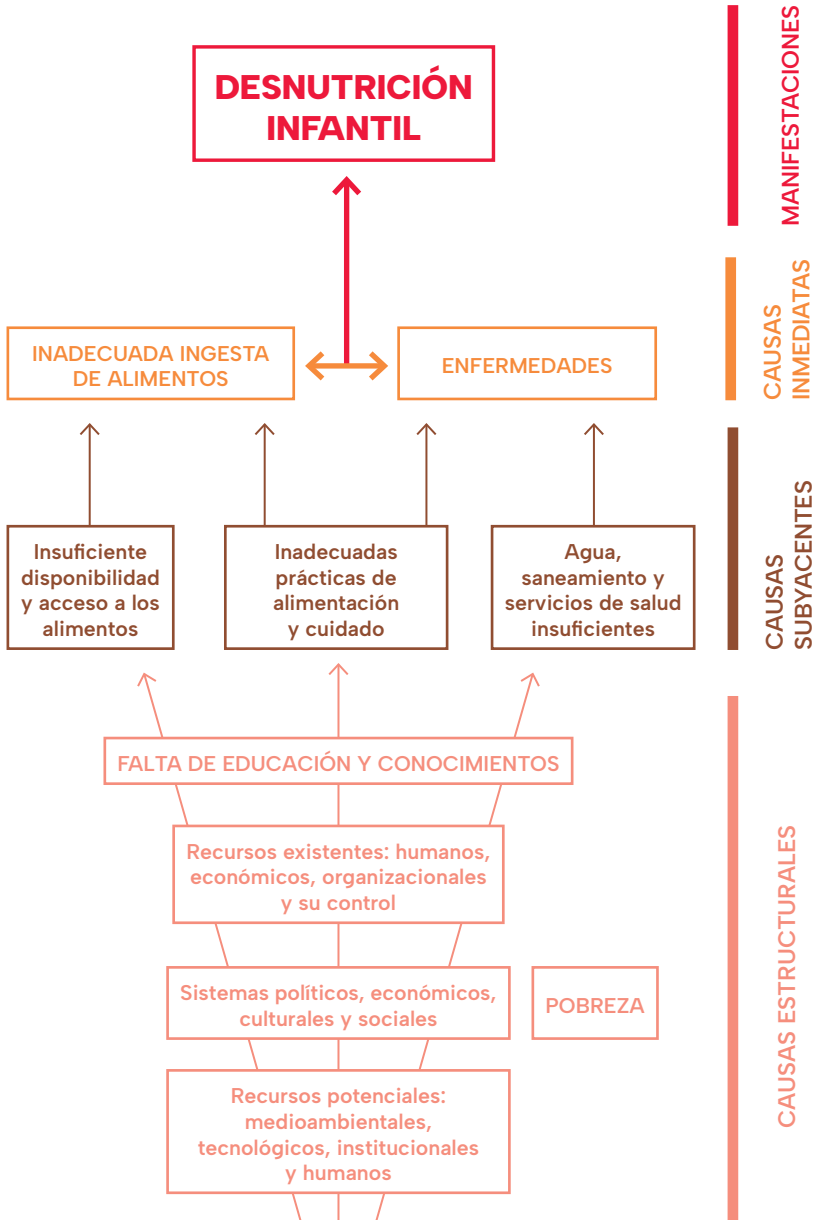
¹¹¹ Barreto Bedoya, P & Quino Avila, A. C. (2014) “Efectos de la desnutrición infantil sobre el desarrollo psicomotor” Revista Criterios. ISSN-e 2256-1161. ISSN 0121-8670, Vol.21, N°1. Universidad de Bogotá, 2014

años de vida; incluir la secuencia de hábitos nutricionales saludables y suficientes; indicar y controlar el cumplimiento del plan de vacunaciones; efectuar las correspondientes medidas antropométricas (talla, peso y otras) evaluando sus desvíos y aportar a su tarea a los servicios sociales que correspondan.

La Sociedad Argentina de Pediatría (SAP) ha emitido un comunicado en el que reafirma que *“la lactancia materna es la estrategia más eficiente, saludable y económica que existe para combatir la desnutrición infantil, además de prevenir numerosas enfermedades que resultan un flagelo tan grave como la desnutrición, como son el sobrepeso y la obesidad.”*¹¹² El texto debe ser considerado en virtud de que el Ministerio de Capital Humano ha firmado recientemente un convenio con la Fundación CONIN para la lucha contra la malnutrición infantil, la que postula lo que la SAP cuestiona.

112 Sociedad Argentina de Pediatría (2024) Comunicado en Respuesta de la SAP ante declaraciones del Dr. Abel Albino sobre Desnutrición. Febrero de 2024 (En línea: Respuesta de la SAP ante declaraciones del Dr. Abel Albino sobre Desnutrición).

FIGURA 3: Modelo causal de la desnutrición infantil.



Los programas a implementar deben ser evaluados previamente para evitar que respondan a meros voluntarismos o intereses de impacto político, aprovechando la amplia experiencia internacional existente. En particular, deben priorizarse aquellos que han demostrado ser costo-eficientes, costo-efectivos y respaldados por suficiente evidencia científica. En ese sentido, existen programas que han demostrado su importancia en el control del bajo peso y el déficit nutricional.

En la Provincia de La Pampa, en los ´90, se llevó a cabo el programa “Padrinos Sanitarios” que cumplimentaban desde los centros de salud el control de embarazadas y recién nacidos, asociado a una “fattening house” (casa de engorde) para nacidos de bajo peso y un consultorio permanente para embarazos de alto riesgo para el asesoramiento permanente de los profesionales (médicos de familia) de toda la provincia, incluyendo sus zonas más inhóspitas.

En Colombia existió un caso similar: Nurse Family Partnership. Consiste en visitas a mujeres embarazadas en las que se dan consejos a las madres para un embarazo saludable y para el cuidado del bebé, las visitas las hacen paramédicos y enfermeras. De esta manera, antes de que el niño nazca las madres reciben visitas de las enfermeras. Los beneficiarios de este programa son las personas menos favorecidas.¹¹³

En Argentina, la Sociedad Argentina de Pediatría (SAP), que ha normatizado la prestación de estos servicios, junto con la priorización de líneas de cuidado en programas nacionales como SUMAR, 1000 Días y PAISS —que en muchos aspectos se superponen y deberían ser revisados—, brindan información valiosa sobre los procedimientos en un área crucial para el nacimiento,

113 Plan AccionAr.. Gobierno Nacional (2020). (En línea: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/financiamiento/cytcontraelhambre>)

crecimiento y desarrollo infantil, así como para su potencial en la adquisición de capital humano.

En cambio, no existen estadísticas confiables sobre malnutrición en nuestro país, por lo que solo podemos tener una aproximación a la magnitud de este problema, aunque conocemos sus implicancias y consecuencias en la morbilidad y mortalidad infantil. También sabemos que, si bien tiende a descender, conserva una alta incidencia en las provincias del norte argentino. La evidencia sobre los efectos de la desnutrición temprana en el rendimiento escolar y el desempeño intelectual es sólida.

En Octubre de 2020, el gobierno lanzó un mapa de malnutrición infantil reportando a más de 110.000 niños en esa condición, a partir del “Plan AcciónAR”, que resultó ambicioso en sus objetivos, y por lo mismo se discontinuó su aplicación. Los resultados no son de fiar ya que ni las condiciones de desnutrición y malnutrición son muy diversas y no se precisan las fuentes, como tampoco su metodología es confiable.[20]

Nuestras políticas públicas deberían llevar adelante programas que limiten los flagelos condicionantes. Pero para ello, deben seleccionarse acciones coherentes prácticas, universales, eficientes y validadas con la experiencia disponible en su efectividad.

Desde una perspectiva técnica, económica o moral no es aceptable llevar adelante programas por mero voluntarismo o por la creencia -no validada- de su utilidad. Y en este aspecto debe tenerse en cuenta que lo que hace y/o puede hacer el sistema de salud, cuyas acciones muchas veces son invisibles a los ojos de la política.

Pero, si se realizara un análisis de costo/beneficio de las inversiones necesarias para cumplir con estos objetivos, para esta etapa que cursa nuestro país, seguramente serían mucho mejor costo/efectivas que muchas otras que se realizan innecesariamente y constituyen un subsidio a la oferta -entre muchas otras anomalías-, generando gastos que pudieran ser evitables y mejor asignados.

CASOS DE ÉXITO

Debido al incremento de la expectativa de vida, un mayor número de personas que alcanzan las edades mayores, el mundo desarrollado está invirtiendo en lograr una longevidad saludable. Hoy es su mayor problema, lo que constituye su mayor gasto.

Sin dudas han logrado una posición relativa destacada en cuanto a su desarrollo económico, incrementando su productividad -medida en términos de PBI/cápita-, su desarrollo social y la prestación de servicios que hacen al incremento de su capital humano. Si bien este es un objetivo permanente, han logrado instituciones sustentables que permiten un buen desarrollo del capital humano, el incremento de su stock y, a la par, gobiernos democráticos con buena gobernabilidad, un alto grado de libertad económica y un buen clima de negocios.

Desde hace muchos años, la cuestión de cómo las naciones logran un desarrollo diferencial es un problema que se plantea desde la economía como desde la ciencia política. Conocida es desde ya la obra de Adam Smith,¹¹⁴ que no es solo considerado el primer libro moderno de economía, sino que recoge conceptos de historia, economía política, moral, psicología, como también del derecho. En sus fundamentos conceptuales plantea que la riqueza deviene del trabajo en su sentido amplio de producción y no, como se creía entonces, en la tenencia y acumulación de oro y plata. Desde ya, es posible aumentar la riqueza mediante procesos de mercado adecuados, la noción de competencia como ordenador del egoísmo y la cooperación para el logro del bien del conjunto social, mediante el respeto a la libertad, el derecho de propiedad y la acción de la “mano invisible”, que equilibra los intereses individuales con los de la comunidad.

114 Smith, A. (1776) “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”. Alianza Editorial, Madrid. (2020).

Si bien muchos conceptos han sido superados hoy (por ejemplo, la teoría objetiva del “valor trabajo” de A. Smith, que luego fue retomada y desarrollada por D. Ricardo y, más tarde, por Marx), también es cierto que abrió el camino para el análisis científico, permitiendo el desarrollo de nuevas teorías en los años y siglos siguientes.

Pensar en el trabajo como motor del desarrollo es adelantarse al concepto de capital humano, en la medida en la que se supone -y surge espontáneamente- que si la riqueza depende del mismo, cabría preguntarse por cuáles medios podría ser potenciado.

Durante muchos años prevaleció la idea de que una vez logrado el desarrollo, sus efectos benéficos o incrementales recaen inevitablemente sobre otras variables sociales -como educación, salud, vivienda, etc.- las que podían considerarse resultados.

La teoría del Capital Humano, concepción nueva del insumo trabajo fue desarrollada por las obras pioneras de Mincer (1958), Schultz (1960) y Becker (1964).¹¹⁵ Desde entonces se invirtieron las concepciones previas, entendiendo que la productividad de una sociedad podría incrementarse a partir del trabajo y en la medida que este logre sus mejores condiciones de calidad. Es decir: considerar a la educación y la adquisición de otras habilidades, como inversiones que realizan individuos racionales y que resultan en capacidades productivas generadoras de renta y riqueza en una economía, resultado de la aplicación de la teoría del capital a los seres humanos como agentes de producción.

La inversión en capital humano corresponde así a un conjunto de habilidades, conocimientos y experiencias que, una vez que el individuo adquiere, participan como un factor diferencial, en el incremento de su productividad, conside-

¹¹⁵ Mincer, J. “Human Capital and Economic Growth”. En The National Bureau of Economic Research (1981). http://www.nber.org/papers/w0803.pdf?new_window=1

rando la persona como un bien involucrado en la producción y que tal los bienes materiales, con el tiempo tiende a depreciarse, presentando beneficios marginales decrecientes.

“A nivel macroeconómico la acumulación de capital humano y su crecimiento son procesos centrales para el crecimiento económico. A nivel microeconómico las diferencias entre los individuos, explican la variación en la estructura salarial y la distribución personal del ingreso.” 116

Lo anterior fue contrastado con la ocurrencia de un importante desarrollo en algunos países con enormes carencias como punto de partida, que sin embargo fueron capaces de lograr en relativamente cortos períodos de tiempo un importante crecimiento económico y a la par de sus condiciones sociales, siendo esta causa y no consecuencia del fenómeno.

En realidad, la consideración debiera hacerse como un proceso de potenciación recíproca, **mediante un feed-back en el que la acumulación de capital humano mejora las condiciones de productividad del trabajo, lo que mejora el crecimiento económico** que a su vez retroalimenta las oportunidades de mejora del capital humano, constituyendo un círculo virtuoso para el país.

A su vez, esto les brinda acceso a más y mejores oportunidades de inserción y desarrollo laboral, lo que se traduce en un número creciente de individuos mejor capacitados y con mayor productividad.

Tal vez la importancia del capital humano para el crecimiento económico sea mejor comprendida cuando se analizan los registros excepcionales de ciertos países como Japón, Taiwán, Corea del Sur,

116 Quintero Montaña, W. J. (2020) “La formación en la teoría del capital humano: una crítica sobre el problema de agregación” *Análisis Económico*, vol. XXXV, núm. 88 (2020), pp. 239-265, ISSN: 0185-3937, e- ISSN: 2448-6655

Hong Kong, y otras economías asiáticas.¹¹⁷ En este sentido, la cuantificación de estos fenómenos ha sido una preocupación constante a los fines de su análisis comparativo inter-temporal entre países.

Con el objetivo de medir las condiciones de vida de la población, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó a principios de los años 90 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), buscando resumir en un solo indicador la situación de salud, educación e ingresos de los ciudadanos de un país.

El IDH no tiene el fundamento teórico que si tiene el Índice de Capital Humano (ICH) en su relación de causalidad entre el stock de capital humano -en términos de salud y educación, como también otras habilidades- y la productividad tanto en términos de renta individual, como de crecimiento y desarrollo de un país. Así es que la cuantificación del capital humano, desde otra perspectiva, se considera elemento central de causalidad del rendimiento y contribución a la productividad de un país, planteó al que es ajeno el IDH.

La medición del ICH ha sido una constante en la reciente literatura económica, por sus implicancias en el crecimiento económico y como readecuación de las características de los puestos de trabajo y las condiciones salariales. A su vez, permite analizar si las diferentes dotaciones de stock de capital humano explican las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre países.

Por lo tanto, disponer de una medida o indicador que capture las dimensiones múltiples que componen el capital humano es importante. Frecuentemente se han considerado estas dimensiones de manera separada.¹¹⁸

117 Barro, R. (1991) "Economic Growth in a Cross Section of Countries" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2. (May, 1991), pp. 407-443

118 Nota: Los datos del Índice de Capital Humano (ICH) fueron tomados de: <https://datos-macro.expansion.com/mercado-laboral/capital-humano>; <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions#1> y de <https://staffingamericalatina.com/ranking-de-paises-lideres-en-capital-humano/>

El Índice de Capital Humano (ICH) del Banco Mundial (BM) -que cuantifica entre 0 y 1- intenta integrar las múltiples dimensiones que existen en el concepto de capital humano.

El índice está compuesto por las siguientes variables:

-
- 1.** **Salud:**
 - Tasa de supervivencia en niños (hasta los 5 años)
 - Tasa del retraso del crecimiento
 - Tasa de supervivencia de adultos
-
- 2.** **Educación:**
 - Años de escolaridad esperados vs. años alcanzados y niveles de preparación educativa alcanzados (básica, high school, & College)
 - Resultados de los aprendizajes

El ICH está compuesto por cinco indicadores referidos a la supervivencia infantil, la inscripción escolar, la calidad del aprendizaje, el crecimiento saludable y la supervivencia adulta (La tasa de supervivencia de adultos se calcula a partir de las tasas de mortalidad de las personas de 15 a 60 años, extraídas de las Perspectivas de la Población Mundial del PNUD).

FIGURA 4: Medición de la productividad como futuro trabajador de un niño nacido en 2018.

COMPONENTE	PERCENTIL 25	PERCENTIL 50	PERCENTIL 75
COMPONENTE 1: SUPERVIVENCIA			
1 Probabilidad de sobrevivir hasta los 5 años	0,95	0,98	0,99
A <i>Contribución a la productividad</i>	0,95	0,98	0,99
COMPONENTE 2: ESCOLARIZACIÓN			
Años esperados de escolarización	9,5	11,8	13,1
Puntaje en las pruebas (de 600, aproximadamente)	375	424	503
2 Años de escolarización ajustados en función de la calidad	5,7	8,0	10,5
B <i>Contribución a la productividad</i>	0,51	0,62	0,76
COMPONENTE 3: SALUD			
3 Porcentaje de niños que no presentan retraso del crecimiento	0,68	0,78	0,89
4 Tasa de supervivencia de los adultos	0,79	0,86	0,91
C <i>Contribución a la productividad</i>	0,88	0,92	0,95
ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO GENERAL	0,43	0,56	0,72

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2019*.

Nota: La "contribución a la productividad" es la medida en que cada componente del índice, así como el índice general, contribuye a la productividad futura esperada como trabajador de un niño nacido en 2018 en relación con el parámetro de referencia de una educación completa y plena salud. Un valor de x significa que la productividad es solo una fracción x de lo que sería si se alcanzara el parámetro de referencia de una educación completa y plena salud. Las estimaciones de las contribuciones a la productividad se basan en evidencias microeconómicas sobre la rentabilidad de la educación y la salud. Los "años de escolarización ajustados en función de la calidad" equivalen al puntaje en las pruebas correspondientes a cada

país en relación con el mejor puntaje a nivel global multiplicado por los años esperados de escolarización de cada país. **a.** C se calcula como el promedio geométrico de las contribuciones de los números 3 y 4 a la productividad. **b.** $A \times B \times C$. Tomado de: “*The Human Capital Project*”, World Bank (2019). <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/418491566980108325/pdf/The-Human-Capital-Project.pdf>

El capital humano incluye a los conocimientos, las capacidades y la salud acumulados por las personas, en los que invierten a lo largo de su vida y que les permiten desplegar su potencial como miembros productivos de la sociedad. Invertir en las personas a través de la nutrición, la atención médica, la educación de calidad y capacitaciones profesionales permite desarrollar el capital humano, lo que resulta clave para poner fin a la pobreza extrema y crear sociedades más inclusivas.

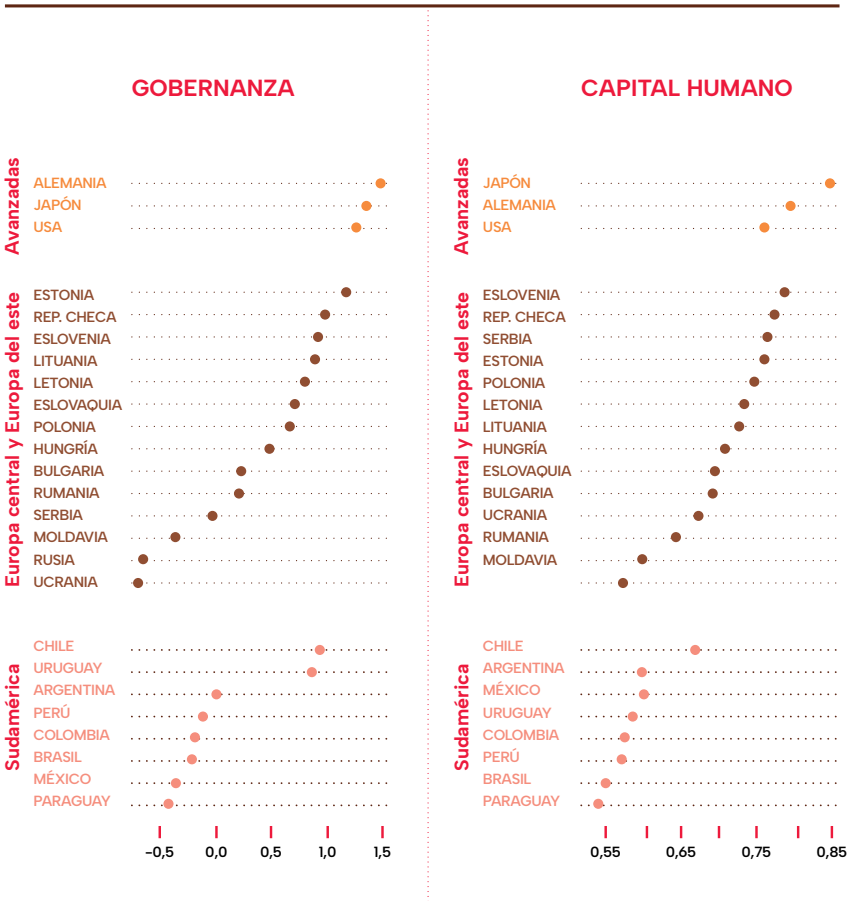
La Figura 4 define los criterios de evaluación del capital humano y los valores esperados para cada componente para la agrupación de países por percentilos definidos por esos valores.

La primera edición del Índice de Capital Humano (ICH), publicada por el Grupo Banco Mundial en octubre de 2018 y actualizada en 2020, muestra que casi el 60 % de los niños que nacen hoy serán, en el mejor de los casos, solo la mitad de productivos de lo que podrían ser si hubieran recibido educación completa y gozarán de plena salud.¹¹⁹

El Proyecto de Capital Humano ayuda a crear el espacio político que busca que los líderes prioricen las inversiones transformadoras en salud, educación y protección social. El objetivo es avanzar rápidamente para lograr un mundo en el que todos los niños estén bien alimentados y en condiciones de aprender, puedan lograr un aprendizaje real en el aula, y puedan ingresar al mercado de trabajo como adultos sanos, calificados y productivos.

119 Banco Mundial. (2018, 11 de octubre). Si los países actúan ahora, los niños nacidos hoy podrán ser más saludables, prósperos y productivos. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/10/10/if-countries-act-now-children-born-today-could-be-healthier-wealthier-more-productive>

FIGURA 5: No es solo cuestión de dinero.
Las economías avanzadas tienen niveles más altos de capital humano y mejor gobernanza que las economías de mercados emergentes.



Fuente: Indicador de gobernanza e índice de capital humano del Banco Mundial.

El ICH ayuda a los países a tomar medidas eficaces, poniendo en marcha un programa sólido de medición e investigación. Dentro de cada país, la medición creíble de los resultados en el ámbito de la educación y la salud echa luz sobre las iniciativas que dan buenos resultados y las áreas a las que deben destinarse recursos. También permite que los funcionarios responsables de diseñar políticas tomen mayor conciencia de la importancia de invertir en capital humano, lo que genera impulso para la acción gubernamental.

El incremento de capital humano en los individuos y la perspectiva de obtener habilidades que ofrezcan mayores oportunidades laborales presume una menor asignación de recursos y transferencias destinados a la ayuda social a futuro.

Sucesivas investigaciones han demostrado que, si bien el capital humano es fundamental, las buenas experiencias y las inversiones para aumentar su stock enfrentan limitaciones en sus resultados si no van acompañadas de una buena gobernanza y un entorno favorable para los negocios. Nuestro análisis confirma que los países sólo prosperan cuando tanto la gobernanza como el clima de negocios también mejoran.

En la misma Figura 5, podemos verificar que los primeros puestos en capital humano coinciden con los países que tienen los mayores atributos de gobernabilidad y libertad económica. En este caso Japón, Alemania y EE.UU.

En el caso de los países sudamericanos -muy retrasados respecto a los primeros en el ranking general- vemos la ventaja que ha logrado Chile sobre los demás.

En todos los casos vemos la alta correlación existente entre capital humano y las posiciones que los países tienen en calidad democrática, libertad económica y clima de negocios.

En sistemas sociales complejos resulta imposible la simplificación, como para pretender que un indicador (incluso compuesto) alcance a exponer todas las variables intervinientes, su peso relativo, sus interacciones y su temporalidad de intervención.

Lo anterior evidencia las limitaciones de cualquier indicador, aunque en todos los casos es posible obtener aproximaciones a la situación real de un país, evaluar sus posiciones relativas y realizar un seguimiento a través de análisis longitudinales. Por esta razón, existen diversos indicadores que buscan capturar la multiplicidad de variables que influyen en la formación del capital humano.

Por ejemplo, el índice de Portela tiene la ventaja de su enorme simplicidad, pero desde un punto de vista económico tiene el enorme inconveniente de que ignora la faceta del capital humano como generador de rentas. Otra propuesta es la de de Arrazola et al. y Arrazola y Hevia¹²⁰ en la que el índice de capital humano se construye a partir de la estimación de una ecuación salarial que permite calcular la gestión de rentas, mostrando otras dimensiones de carácter valorativo individual.

También el Foro Económico Mundial (WEF) ha elaborado un informe en el que considera el capital humano como factor decisivo en el éxito económico de las naciones a largo plazo.

Según plantea el presidente ejecutivo Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial *“La clave para el futuro de cualquier país y cualquier institución reside en el talento, las habilidades y capacidades de las personas”*.

En el documento también se indica la urgente necesidad de inversión en las primeras etapas, así como en una fase posterior en el ciclo de vida laboral en favor de generar un mejor rendimiento en las personas y economía del país.

Un total de 122 países han sido sometidos al análisis de acuerdo a cuatro indicadores (educación, salud y bienestar, trabajadores y empleo y entorno facilitador).

120 Arrazola, M & Hevia, J (2002) “Algunos comentarios sobre la medición del capital humano” Instituto de Estudios Fiscales. (Madrid 2002).ISSN 1578-0252

Entre los 10 primeros países destacan 8 europeos, en una calificación que lidera Suiza gracias a tener las puntuaciones más altas referidas al empleo y bienestar.

Frente a la omnipresencia europea, Singapur se coloca tercero por la sólida proyección en educación y empleo al tiempo que Canadá cierra el 'top 10' con una excelente puntuación en educación.^(Ibid.59)

En cuanto a los requerimientos pendientes en salud como elemento sustantivo del capital humano, el BM de 2019 encuentra que más de 1 de cada 5 niños pequeños sufrió retraso del crecimiento debido a la malnutrición (estatura baja para la edad), una señal de alerta sobre el riesgo de deficiencias físicas y cognitivas.

En otra de sus publicaciones, el BM detalla que las personas en los países en desarrollo gastan medio billón de dólares anualmente -más de USD 80 por persona- de su propio bolsillo para acceder a los servicios sanitarios, gastos que perjudican en mayor medida a los pobres. Además, cerca de 300.000 niños mueren anualmente por diarrea vinculada a la falta de acceso al saneamiento ambiental y el agua potable.¹²¹

En el mismo trabajo, el BM aboga por la cobertura universal en salud (CUS), con criterios de aseguramiento de toda la población como la mejor estrategia para facilitar el acceso a servicios asistenciales básicos de salud.

Por ello, es fundamental impulsar que los líderes prioricen las inversiones transformadoras en salud, educación y protección social. El objetivo es avanzar rápidamente hacia un mundo en el que todos los niños estén bien alimentados y en condiciones de aprender, permitiéndoles adquirir un aprendizaje real en el aula e ingresar al mercado laboral como adultos sanos, calificados y productivos.

121 BM (2020) "Estimaciones conjuntas de la malnutrición infantil: niveles y tendencias". Publicación de UNICEF-WHO Edición 2020. <https://data.unicef.org/resources/jme-report-2020/>

En este sentido, pueden observarse las diferencias existentes entre regiones y países, así como la correlación directa existente entre capital humano (ICH) y el crecimiento económico en términos de PBI/cápita; siempre que existan a su vez condiciones de mejor calidad democrática, gobernanza, libertad económica y clima de negocios. Un capital humano elevado no basta por sí solo: nuestro análisis muestra que los países prosperan solo cuando la gobernanza también mejora. Por ejemplo, en América Latina no hubo una fuerte mejora institucional como la observada en Europa. (Figura 6)

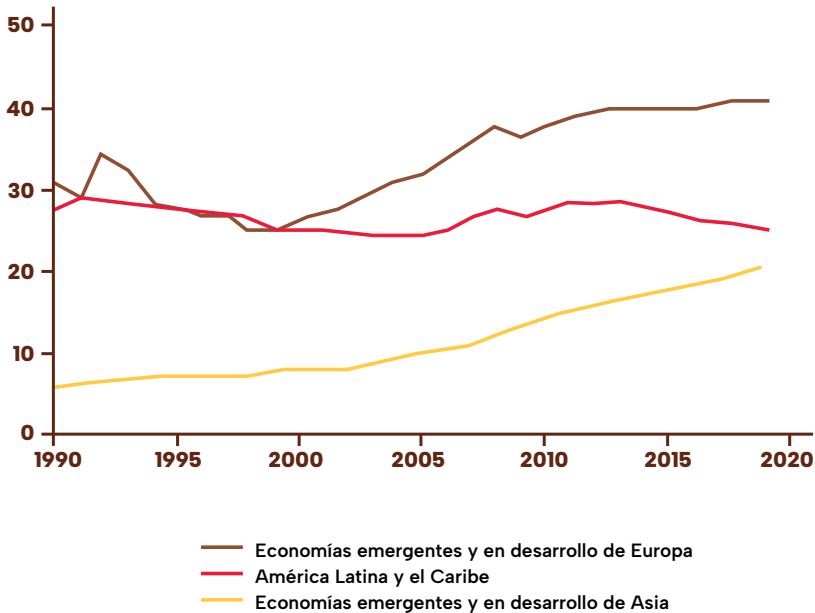
Los mismos factores que frenan el crecimiento también le restan atractivo a la inversión. Nuestra conclusión es que la escasez de inversión en América Latina no es la causa del bajo crecimiento, sino su resultado.

Las mismas diferencias son verificables entre países en un mismo continente. En Sudamérica son motivo particular de análisis las reformas llevadas adelante por Chile y por Uruguay.¹²²

122 FMI Por Bas B. Bakker, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, Vibha Nanda “La falta de capital humano está frenando el crecimiento de América Latina“ (2020) :<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/08/12/na081320-lack-of-human-capital-is-holding-back-latin-americas-growth>

FIGURA 6: Divergencia

En los últimos 20 años Asia y Europa han crecido, mientras que el crecimiento en América Latina se mantuvo estancado (porcentaje del PIB per cápita de EE.UU.)



Fuente: Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO).

El término *gobernanza* surgió a finales de la década de los 80 y se refiere a la interacción entre diversos actores involucrados en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de asuntos de interés público. Este proceso, caracterizado por la coexistencia de competencia y cooperación, abarca tanto instituciones formales como informales, incluyendo la ciudadanía y sus distintos mecanismos de organización, ya sean temporales o espontáneos. La forma en que estos actores interactúan refleja la calidad del sistema y afecta tanto a sus componentes individuales como al conjunto en su totalidad..

“...podemos asumir que gobierno se refiere básicamente a las organizaciones y/o instituciones a cargo de garantizar que, las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, y que estas decisiones reflejen cierto equilibrio de intereses. Gobernanza se refiere al proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder, y a los valores expresados en el proceso mismo.” ¹²³

El Indicador de Gobernanza Mundial (WGI) fue creado en el 2008 y combina 5 indicadores, formado cada uno de ellos por 13 sub-indicadores, que a su vez se componen de 37 índices. ¹²⁴

Si bien resulta muy amplio conceptualmente y es utilizado por organismos internacionales como el FMI y el BM, no refleja puntual y específicamente En esa misma línea de pensamiento, el estudio de este vector podría ser mejor analizado mediante una comparación entre el Índice de Capital Humano (ICH), el Índice de Calidad Institucional (ICI) y el PBI/cápita, en países, regiones y su seguimiento longitudinal.

Los aspectos centrales a los que nos referimos cuando hablamos de los aspectos prácticos del stock de capital humano que deben ser generadores de renta.

El Índice de Calidad Institucional (ICI) constituye un criterio de evaluación sobre la calidad de las reglas de juego existentes en un país, que a su vez incluye los aspectos relevantes del WGI. Es

123 Marín, G., Blin, A., & François, R. (2008). Índice de gobernanza mundial. Foro para una Nueva Gobernanza Mundial.

124 Staffing America Latina: “Ranking de países líderes en Cittingham Munévar, M. V. (2010) “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”. Revista de Análisis Internacional. Num. 2, Año 2010, Pp.219-235. Bogotá. (En línea: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>)

un indicador de la Red Liberal de América Latina (RELIAL), desde 2007 junto con la Fundación Libertad y Progreso, aunque la medición disponible se remonta hacia 1996.¹²⁵

Los indicadores que conforman el subíndice sobre libertades políticas son:

- Respeto al estado de derecho (Rule of Law del BM)
- Funcionamiento de la democracia: Gobernanza, voz y rendición de cuentas del BM
- Libertad de prensa (Freedom House)
- Percepción de la corrupción (Transparencia Internacional)

Los que conforman el subíndice sobre libertades económicas son:

- Competitividad global (Foro Económico Mundial)
- Libertad económica (Fraser Institute)
- Libertad económica (Heritage Foundation)
- Facilidad para hacer negocios (BM)

Por lo que entendemos, este indicador nos puede brindar otra perspectiva sobre la correlación existente entre el stock de capital humano, su aplicación en la generación de rentas, expresado por ICH, el vector político, económico y social que lo potencia en tanto mejora de las condiciones y oferta de oportunidades, expresado por el ICI y finalmente el crecimiento del país -como resultado (no exclusivo) de estas precondiciones- expresado por el PBI/Cápita.¹²⁶

125 Libertad y Progreso (2023) “¿Qué es el Índice de Calidad Institucional y cual es utilidad?”. <https://www.libertadyprogreso.org/politicas-publicas/cual-es-la-utilidad-de-un-indice-de-calidad-institucional>

126 Nota: Los datos del PBI/Cápita fueron tomados de: <https://datosmacro.expansion.com/pib>

Lo anterior permite suponer que se genera un círculo virtuoso con feed-back positivo entre las variables de análisis, que a su vez genera externalidades -supuestamente positivas- en otras áreas.

Hemos mencionado el peso negativo que pueden tener los planes sociales de asistencia al elegir la opción -que tiene sus propios costos- de recorrer el camino de la adquisición de conocimiento, el aprendizaje, la adquisición de habilidades y/o el sostenimiento de la salud, tal como el capital humano supone.

Es de suponer que la interacción entre la adquisición y el incremento del capital humano y las oportunidades y perspectivas como instrumento facilitador que la calidad institucional (expresada por el ICI) no son excluyentes de otros factores que seguramente intervienen para el crecimiento. Sin embargo, en términos generales se puede considerar que existe una correlación directa entre estos factores del desarrollo y esa es la hipótesis que hemos seguido en esta investigación. La Figura 22 resume esta línea de pensamiento incluyendo las condiciones sociales como limitantes en la adquisición del capital humano.

Tanto para el World Economic Forum (WEF) como para el ranking de países según el Índice de Capital Humano (ICH) los primeros cuatro países son Suiza, Finlandia, Singapur y Holanda. Los cuatro últimos son Burkina Faso, Guinea, Mauritania y Yemen.

Por su parte, el ranking del Índice de Calidad Institucional indica que los primeros cuatro países son Dinamarca, Suiza, Finlandia, Nueva Zelanda y los primeros cinco en América son Canadá, EE.UU., Chile, Uruguay y Costa Rica.¹²⁷

Lo anterior nos permite seleccionar a algunos países elegibles en función de su puntuación o a sabiendas que han llevado adelante políticas y planes con objetivos específicos de la mejora de

¹²⁷ World Economic Forum. (2017). The Global Human Capital Report 2017. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017>

su capital humano a los fines de comparar su desempeño.

Debe mencionarse que, así como existen factores que potencian o son facilitadores tanto de la adquisición como de los resultados efectivos del capital humano, existen otros que son causantes de su deterioro.

Todos los países han tenido alguna variación negativa en el Índice de Capital Humano (ICH) entre la medición en 2017 y su medición actual.¹²⁸

La variación negativa varía desde -5,1% en EE.UU. hasta -13,5% en Japón, con un promedio mundial de -9,96%; lo que podría corresponder a las consecuencias que tuvo la reciente pandemia del Covid sobre la salud y la educación.[vi] En nuestro país la pérdida acumulada del ICH, entre la medición del 2017 y la del 2023 fue del -9%.

*“La pandemia pone en peligro los avances en la creación de capital humano logrados a lo largo de una década, incluidas las mejoras en salud, tasas de supervivencia y matriculación escolar y la reducción del retraso del crecimiento”.*¹²⁹

Seguramente deberán realizarse más investigaciones sobre este tema particular como es el impacto que la pandemia del Covid19 tuvo sobre el curso de acumulación de capital humano en diferentes países. Como consecuencia de la pandemia *“...se produjo una*

128 Nota: Los datos del índice de Calidad Institucional (ICI) fueron tomados de: <https://relial.org/indice-de-calidad-institucional-2023/> y de https://relial.org/descargas/Indice-de-Calidad-Institucional-ICI-Relial_2022-Es.pdf

129 World Bank (2023) “El impacto de la COVID-19 en los jóvenes y el riesgo de perder una generación entera”. Comunicado de prensa 2023/048/HD. Washington, DC. February 23th, 2023. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/02/16/covid-19-s-impact-on-young-people-risks-a-lost-generation>.

reducción neta de 1,6 años en la esperanza de vida mundial entre 2019 y 2021, principalmente debido al aumento de las tasas de mortalidad por Covid19, y otras mortalidades relacionadas con la pandemia...(…)... mientras que la mayor reducción de la esperanza de vida se produjo en América Latina y el Caribe, con 3,6 años.”

“La pandemia de COVID-19 provocó un colapso masivo del capital humano en momentos clave del ciclo de la vida, lo que altera negativamente el curso del desarrollo de millones de niños y jóvenes de países de ingreso bajo y mediano.” ¹³⁰

En la Figura 2 se comparan el Índice de Capital Humano del Banco Mundial, el Índice de Calidad Institucional y el PBI per cápita/año en países seleccionados, bajo el supuesto que **la mejora del capital humano puede ofrecer mejores alternativas de productividad expresadas en términos de PBI/Cápita bajo determinadas condiciones de calidad institucional (ICI)**. De la misma manera, se puede observar que los países con valores destacados tanto en capital humano como en calidad institucional tienen un buen resultado en términos de producto. Tal es el caso de países con alto desarrollo como Dinamarca, Suiza, Alemania, Finlandia, Japón, Canadá, EE.UU., Irlanda, UK y Singapur.

Detrás vienen los países latinoamericanos de desarrollo medio. Entre ellos vale mencionar a aquellos que cuentan con una calidad institucional relativamente alta y a la par tienen una buena performance en su capital humano. Tal es el caso de Chile y Uruguay, y un poco más atrás Costa Rica. Cuentan con buenos resultados en cuanto a producto teniendo en cuenta que son países

130 Ibidem

pequeños y de reciente despegue. Es de destacar que estos países tienen un destacado valor de ICI, y -en Chile particularmente- buen valor en ICH, lo que permite suponer que se encuentran en diferentes etapas de evolución e interacción de estos procesos.

Argentina, en cambio, cuenta con un capital humano relativamente no tan bajo, pero tiene una calidad institucional comparativamente mala y resultados en su PBI/cápita bajos -con respecto a lo esperable-. Brasil tiene una situación similar.

Los países desarrollados tienen mayores valores de capital humano que los no desarrollados y muchos investigadores han buscado estudiar la relación causal entre estos dos aspectos. Generalmente han concluido que la tasa de crecimiento del producto nacional bruto está correlacionada positivamente con el nivel de instrucción de la población de cada país al comienzo del período considerado.

Otros ejemplos analizados debido a su explosivo desarrollo económico son los denominados “tigres asiáticos”, inicialmente Japón a partir de los '60 y luego Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Estos países lograron un alto crecimiento económico y un rápido desarrollo industrial y tecnológico desde inicio de los '70 del Siglo XX y hasta la actualidad.

En estas condiciones, el stock de capital humano puede desarrollarse e incrementarse. Sin embargo, si existe mala calidad en las instituciones, finalmente se ofrecen pocas oportunidades y el rendimiento final en cuanto a generación de rentas individual y productividad del país no termina siendo el esperado y deseable. Así, la alternativa de inversión de tiempo y recursos necesaria para el aprendizaje, la educación, la adquisición de habilidades, el aseguramiento y los gastos en salud, termina sin resultar atractiva ante otras opciones de elección de vida. De esta manera, el deterioro del capital humano o el enlentecimiento de la curva de crecimiento es previsible.

Lo anterior no excluye otras variables intervinientes en procesos que involucran fenómenos sociales complejos. La idea debiera ser que cada vez mayores cantidades de individuos tengan como opción la posibilidad e incentivos necesarios como para incrementar su capital humano y que eso redunde frente a determinadas condiciones, por ejemplo mejores condiciones políticas y económicas- facilitadoras una mayor productividad para el país.

CONCLUSIÓN

Nuestro país está pasando por un período con un alto porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad. Casi la mitad de los argentinos se encuentran por debajo de la línea de pobreza, incluyendo al 60% de los niños. UNICEF estima la pobreza infantil en la Argentina en el 70% de los niños para el segundo semestre del 2023 y la indigencia en el 10% de los mismos.¹³¹

Ello contribuye a la pérdida del potencial capital humano en las generaciones actuales y, dada la transmisión intergeneracional de la pobreza, la pérdida de capital humano por varias generaciones más. Vista desde una perspectiva multifactorial, las consecuencias de estas condiciones interrelacionadas son varias, como es la malnutrición infantil, la ausencia de servicios esenciales o básicos (agua potable, tratamiento de excretas, etc), la ausencia de cobertura por aseguramiento médico (lo que los sujeta a servicios médicos generalmente insuficientes), pérdidas en la escolaridad, incompletos esquemas de vacunación, etc.

131 BM (2020) “Estimaciones conjuntas de la malnutrición infantil: niveles y tendencias”. Publicación de UNICEF-WHO Edición 2020. <https://data.unicef.org/resources/jme-report-2020/>

Respecto de la población argentina que no tiene seguro de salud y depende del sistema de salud público, según la información brindada por el Padrón Único Consolidado Operativo (PUCO), con dependencia del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (SISA), la cantidad de personas en estas condiciones alcanza 19 millones (el 42,2% de la población total del país).¹³²

En este grupo se encuentra el denominado “monotributo social”, que llega a 1,6 millones de personas. Se trata de una ayuda a personas de ingresos muy bajos que tienen capacidad de realizar algún trabajo por su cuenta y que se encuentran imposibilitadas de realizar un aporte que cubra los costos de un seguro público social (OSN) que les brinde atención. En estos casos, el gobierno nacional acepta cubrir un 50% de un costo supuesto, que igualmente resulta muy bajo en relación a los costos estimados del PMO. De esta forma, algunas obras sociales aceptan la incorporación de este grupo subsidiando mediante una modalidad que facilita la intermediación. Se trata de una población activa de autónomos, con grupos familiares que enfrentan altas demandas y necesidades no satisfechas, incluyendo un porcentaje significativo de personas en condiciones de discapacidad. Con la aprobación de la Ley Bases, se intentó eliminar esta categoría, pero el Senado rechazó la propuesta. Finalmente, se acordó su continuidad con un aumento significativo en los valores de pago, manteniendo hasta la fecha un subsidio del 50% del aporte a la obra social. (Ibid.34) Esta población también forma parte del segmento que se encuentra bajo la línea de pobreza.

132 BM (2019) “Financiamiento de alto rendimiento para alcanzar la cobertura universal de la salud: impulsar un crecimiento sostenible e inclusivo en el Siglo XXI”. Publicación del Banco Mundial 27 de Junio 2019. <https://www.bancomundial.org/es/topic/universalhealthcoverage/publication/high-performance-health-financing-for-universal-health-coverage-driving-sustainable-inclusive-growth-in-the-21st-century>

Es previsible que, dentro de este grupo poblacional en situación de pobreza, las oportunidades de adquisición de habilidades y conocimientos —fundamentales para el crecimiento y desarrollo personal de los niños— se deterioren progresivamente, afectando su futura contribución a la productividad del país.

El Índice de Capital Humano (ICH) permite la evaluación del mismo y cuantifica cómo la salud y la educación contribuyen a la productividad de las nuevas generaciones. Este indicador nos permitirá conocer el estado del capital humano y evaluar cómo algunos países han avanzado respecto de otros y en qué medida esto tiene correlación directa con el stock de capital humano en tanto inversión realizada. También puede emplearse para evaluar las pérdidas de ingresos que resultan de las carencias en el capital humano y determinar con qué rapidez estas pérdidas se pueden convertir en ganancias si se toman las medidas correctas.

Las personas deben encontrarse con las mayores facilidades o visualizar oportunidades futuras -dadas por las políticas públicas adecuadas- para tener incentivos para invertir tiempo y esfuerzo en incrementar ese stock de capital de rendimientos futuros.

Antes se pensaba que la tarea importante a llevar a cabo era el desarrollo de un país -en tanto crecimiento económico- y que una vez logrado el desarrollo económico la mejora de las condiciones sociales, la educación, la salud, la vivienda, etc. venían inevitablemente de su mano.

Hoy sabemos que el proceso es al revés: los países se desarrollan económicamente en tanto previamente han logrado un capital intangible pero verificable, como es el capital humano, considerado como el stock de habilidades, educación, condiciones de salud, destrezas, capacidad de innovación y experiencias. Este empieza a ser acumulado desde edades muy tempranas y se materializa a la edad en la que los sujetos desempeñan su actividad productiva. El capital humano es así la base en la que se sustenta el desarrollo económico. Para crear condiciones que permitan que

los individuos logren su adquisición deben implementarse las políticas públicas adecuadas.

Tal como otras áreas de gobierno, el sistema de salud debe cumplir su papel para mejorar estas condiciones, pero para ello el mismo debe ser eficiente y efectivo. La mala asignación de recursos -incluyendo las pérdidas por corrupción o los beneficios a determinados sectores- ocasionan un costo de oportunidad significativo respecto de otros programas que podrían mejorar las condiciones tanto de quienes están en el curso de adquirir conocimientos y habilidades, como en quienes se encuentran en etapas productivas de la vida. En ambos casos se deben proveer los mejores servicios de salud necesarios y efectivos en cada caso.

Hoy, nuestro sistema de salud no se encuentra en las mejores condiciones. En parte debido a su propia estructura y en gran medida por las condiciones económicas por las que atraviesa nuestro país. Lo cierto es que -en cualquiera de los casos- el sistema de salud de la Argentina requiere un profundo proceso de reformas, que deben generarse progresivamente. El estado actual del sistema no es el adecuado al gasto que se realiza ni a los resultados esperados y deberá ser validado para continuar en la senda o corregirla, sin perder de vista el objetivo propuesto.

Dadas sus características, historia y actores resulta imprudente pensar que, en el camino de reformas, nuestro sistema de salud pase de su condición actual a un modelo uniforme con un solo formato de financiamiento o con preponderancia manifiesta de uno de ellos.

Es de esperar la coexistencia “mejorada” de los tres subsectores ahora existentes, con depuración progresiva de las organizaciones ineficientes y una reorganización de sus perspectivas particulares de sustentabilidad a futuro.

El sistema de salud en la Argentina ha basado su desarrollo en mecanismos de diversas formas de subsidio a la oferta, por lo que el resultado es que finaliza siendo altamente fragmentado, ineficiente

y con servicios de baja calidad. Al mismo tiempo, está sobre-ofertado porque multiplica las estructuras administrativas y asistenciales, con superposición de recursos e ineficiencia financiera.

La fragmentación no es una condición implícita sino la consecuencia del subsidio a la oferta con que el sistema se ha desarrollado.

Este subsidio se manifiesta en diversas formas de cautividad:

1. De la población sin aseguramiento que está cautiva del hospital público.
2. De la población asegurada que enfrenta trabas para dar libre curso a sus preferencias. Hoy en la mayoría de las obras sociales descritas –salvo las obras sociales nacionales– persiste el modelo de cautividad para sus afiliados.

Y además por diferentes formas de subsidios directos y cruzados:

1. Planes verticales que desde el Ministerio de Salud de la Nación se realizan como verdaderas transferencia a las provincias y municipios, lo que no es de su competencia, además de superponerse, requerir financiamiento internacional y otorgar subsidios a los hospitales públicos para que hagan lo que ya de por sí es su función específica.
2. De igual manera, el mismo Ministerio de Salud de la Nación mantiene estructuras y organismos obsoletos e ineficientes que lo caracterizan como una enorme institución burocrática.
3. El programa FESCAS es también una irregularidad, pues desde el Ministerio de Salud se realizaron transferencias a las instituciones médicas privadas asistenciales que “presentan indicadores con dificultades económicas” cuando por otra parte no se agilizan los procesos para facilitar cobros y se sos-

- tienen aranceles exiguos que comprometen sus finanzas.
4. Los subsidios entre obras sociales –desde el Fondo Solidario de Redistribución- sostienen organizaciones ineficientes que no brindan servicios y que mantienen estructuras burocráticas y privilegios para sus directivos. El resultado es que son casi 300 OSN y solo 70 dan servicios médicos oportunos y de calidad a sus beneficiarios.
 5. Subsidios que como transferencias directas se otorgan a las ONG ´s para la asistencia de patologías específicas, a los cuales el sistema debiera asistir.
 6. Transferencias directas del gobierno nacional para sostener desfasajes financieros de organizaciones de utilidad política.
 7. Un desfinanciamiento importante del Fondo Solidario de redistribución, que debiera convertirse en la base para un Seguro de Enfermedades de Excepción que alcance a toda la población del país.

A la par de su financiamiento espurio -con pérdidas derivadas de la mala asignación de recursos- el sistema de salud ha perdido calidad y se encuentra en la actualidad con múltiples inconvenientes para su funcionamiento normal.

Sus resultados no son proporcionales al gasto que representa. Actualmente, el gasto en salud es alto, equivale al 10% del PBI, pero la calidad y la capacidad resolutoria de los problemas sanitarios son comparables a las de países que invierten solo el 6% de su PBI. Esto implica una pérdida de al menos 4 puntos porcentuales en eficiencia.¹³³

Es de preguntarse: ¿Cómo va a contribuir a mejorar las capacidades del capital humano de la Argentina en estas condiciones?

¹³³ Ministerio de Capital Humano (2024). Informe del Ministerio: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-cargo-de-sandra-pettovello-firmo-hoy-un-acuerdo-con-la>) 5 de Feb de 2024

Las personas deben encontrarse con las mayores facilidades o visualizar oportunidades futuras –dadas por las políticas públicas adecuadas– para tener incentivos para invertir tiempo y esfuerzo en incrementar ese stock de capital de rendimientos futuros.

Bibliografía

- OCDE: “Estrategias de competencias de la OCDE” - Competencias para construir un futuro mejor (2019).
En línea: <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>
- Lewis, A. (1980): “The slowing down of the engine of growth”, The American Economic Review, 70 (4), American Economic Association, Nashville, pp. 555-564.
En línea: <https://www.jstor.org/stable/1803555>
- Von Mises, L.: “La acción humana” - Tratado de economía. Editorial SOPEC, S.A. Madrid (1968)
- Banco Mundial “Proyecto Capital Humano” (2024)
En línea: <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions#>
- Quintero Montaña, W. J. (2020) “La formación en la teoría del capital humano: una crítica sobre el problema de agregación” Análisis Económico, vol. XXXV, núm. 88 (2020), pp. 239-265, ISSN: 0185-3937, e- ISSN: 2448-6655
- World Bank. (2018). “The Human Capital Project”. © World Bank, Washington, DC.
En línea: <http://hdl.handle.net/10986/30498>
License: CC BY 3.0 IGO.
- FMI Por Bas B. Bakker, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, Vibha Nanda “La falta de capital humano está frenando el crecimiento de América Latina” (2020) En línea: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/08/12/na081320-lack-of-human-capital-is-holding-back-latin-americas-growth>
- García, R. “Sistemas complejos” - Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Filosofía de la ciencia. Editorial Gedisa, Barcelona (2006)
En línea: <http://secat.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/GAR-CIA-Sistemas-complejos1.pdf>
- Hevia Payá, J. & Arrazola Vacas, M. (2003) “Medición del capital humano y análisis de su rendimiento”. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía, ISSN 1578-0252, N° 22, 2003, Dialnet
En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=871044>
- Staffing America Latina: “Ranking de países líderes en Cittingham Munévar, M. V. (2010) “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”. Revista de Análisis Internacional. Num. 2, Año 2010, Pp.219-235. Bogotá.
En línea: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>
- Libertad y Progreso (2023) “¿Qué es el Índice de Calidad Institucional y cual es utilidad?”.
En línea: <https://www.libertadyprogreso.org/politicas-publicas/cual-es-la-utilidad-de-un-indice-de-calidad-institucional>
- World Bank: Comunicado de prensa (2021/025/HD).

En línea: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/09/16/pandemic-threatens-human-capital-gains-of-the-past-decade-new-report-says>

Hay, S. “Global burden of 288 causes of death and life expectancy decomposition in 204 countries and territories and 811 subnational locations, 1990–2021: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021”.

World Bank (2023) “El impacto de la COVID-19 en los jóvenes y el riesgo de perder una generación entera”. Comunicado de prensa 2023/048/HD. Washington, DC. February 23th, 2023. En línea: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/02/16/covid-19-s-impact-on-young-people-risks-a-lost-generation>

Barro, R. (1991) “Economic Growth in a Cross Section of Countries” The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 2. (May, 1991), pp. 407-443 MIT Press
En línea: <http://links.jstor.org/sici?si>

Smith, A. (1776) “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”. Alianza Editorial, Madrid. (2020)

Durazo Watanabe, E. “La importancia del capital humano” ITAM (2024)

BM (2020) “Estimaciones conjuntas de la malnutrición infantil: niveles y tendencias”. Publicación de UNICEF-WHO Edición 2020.

En línea: <https://data.unicef.org/resources/jme-report-2020/>

BM (2019) “Financiamiento de alto rendimiento para alcanzar la cobertura universal de la salud: impulsar un crecimiento sostenible e inclusivo en el Siglo XXI”. Publicación del Banco Mundial 27 de Junio 2019.

En línea: <https://www.bancomundial.org/es/topic/universalhealthcoverage/publication/high-performance-health-financing-for-universal-health-coverage-driving-sustainable-inclusive-growth-in-the-21st-century>

FMI Por Bas B. Bakker, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, Vibha Nanda “La falta de capital humano está frenando el crecimiento de América Latina” (2020)

En línea: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/08/12/na081320-lack-of-human-capital-is-holding-back-latin-americas-growth>

Longhi, F., Gomez, A., Zapata, M., Pao-lasso, P., Olmos, F. Ramos Margarido, S. (2018) “La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo”.

Salud Colectiva (2018); 14(1): 33-50. doi: 10.18294/sc.2018.1176

En línea: <https://www.scielo.org/pdf/scol/2018.v14n1/33-50/es>

Maluccio JA, Hoddinott J, Behrman JR, Martorell R, Quisumbing AR, Stein AD. (2009) “The impact of improving nutrition during early childhood on education among Guatemalan adults”.

The Economic Journal (2009); 119 (537):734-763.

En línea: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/>

- abs/10.1111/j.1468-0297.2009.02220.x
Plan AccionAr.. Gobierno Nacional (2020)
En línea: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/financiamiento/cytcontraelhambre>
- Perez Fuentes D. & Castillo Loaisa, J. L. (2016) “*Capital humano, teorías y métodos: importancia de la variable salud*”. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xvi, núm. 52, 2016, 651-673, 2016.
- Heckman, J. (2011) Ponencia presentada en el lanzamiento del programa de atención integral a la primera infancia “De cero a siempre” de la Alta Consejería para programas especiales de la Presidencia de la República de Colombia. Febrero 21 de 2011.
Transcrita por la revista Infancias Imágenes. Autorizada su publicación por la Primera Dama de la Nación.
En línea: <file:///C:/Users/BANGHO/Downloads/Dialnet-ElPoderDeLosPrimerosAnosPoliticasParaFomentarElDes-3781950.pdf>
- Sen, A (2000) “Desarrollo y libertad”. Ed. Planeta, Buenos Aires. 2000 OMS (1978) “Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud”. OMY y UNICEF. Alma-Ata (Kazajistán, Rusia, 1978)
- Paredes-Arturo, J. V. (2015) “Desnutrición crónica y desempeño cognitivo” Univ. Salud. Vol.17, N°1. Pasto Jan/June 2015 http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-71072015000100005&script=sci_arttext
- Santos N, et al. (2008) “*Determinants of cognitive function in childhood*”(A cohort study in a middle income context). BMC Public Health (2008) ; 8:1-15
En línea: https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Determinants+of+cognitive+function+in+childhood+A+cohort+study+in+a+middle+income+context&author=Santos+N&author=Assis+M&author=Bastos+A&author=Santos+M&author=Santos+C&author=Strina+A&publication_year=2008&journal=Bmcpublichealth&volume=8&pages=1-15
- Barreto Bedoya, P & Quino Avila, A. C. (2014) “*Efectos de la desnutrición infantil sobre el desarrollo psicomotor*” Revista Criterios. ISSN-e 2256-1161. ISSN 0121-8670, Vol.21, N°1. Universidad de Bogotá, 2014
- Ministerio de Capital Humano (2024) Informe del Ministerio: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-cargo-de-sandra-pettovello-firmo-hoy-un-acuerdo-con-la> 5 de Feb de 2024
- Becker, G. “*Human Capital and Poverty Alleviation*”. World Bank (1995). http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/03/01/000009265_3970702134116/Rendered/PDF/multiOpage.pdf
- Arrazola, M & Hevia, J (2002) “*Algunos comentarios sobre la medición del capital humano*” Instituto de Estudios Fiscales. (Madrid 2002).ISSN 1578-0252
En línea: https://www.academia.edu/4237875/ALGUNOS_COMENTARIOS_SOBRE_LA_MEDICION_DEL_CAPITAL_HUMANO?email_work_card=view-paper

El desarrollo no puede medirse únicamente en términos de eficiencia o productividad. En esta era de transformación acelerada, la educación debe trascender la simple adquisición de habilidades técnicas y abarcar la formación integral del ser humano en cuerpo, mente y espíritu. Esto implica fortalecer el carácter de cada persona y cimentar nuestra cultura en valores esenciales: la búsqueda de la verdad, la apreciación de la belleza y el compromiso con la bondad. Estos principios, más allá de cualquier innovación, nos recuerdan que el verdadero progreso debe estar al servicio del florecimiento humano integral.

“Un libro revolucionario en materia educativa y de capital humano, que debería ser texto de cabecera para consolidar la transformación libertaria que se está llevando a cabo en la Argentina para convertirla nuevamente en potencia mundial.”

AXEL KAISER , PRESIDENTE FUNDACIÓN PARA EL PROGRESO.

“Sin duda, el recurso humano calificado y preparado en el uso de las nuevas tecnologías será el motor principal del desarrollo y el progreso en la calidad de vida de todos los ciudadanos. No puedes dejar de leer este libro para formar parte de este cambio.”

CLAUDIO ZUCHOVIKI , GERENTE DE MERCADO DE CAPITALES DE LA BOLSA DE COMERCIO DE BUENOS AIRES.

