



PNUD LAC C19 PDS N°. 26

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano.

Por Orazio Attanasio* y Ranjita Rajan**

Resumen

El impacto de la pandemia es inequívocamente desigual. Esto se puede ver tanto en las oportunidades y los resultados del ámbito educativo como en otras esferas: las personas más pobres son mucho más vulnerables a los efectos causados por la pandemia en la economía, la salud, y el apoyo al aprendizaje. Junto a esto, las políticas aplicadas para limitar la transmisión del COVID-19 imponen restricciones asimétricas en las poblaciones afectadas que exacerban la desigualdad y la pobreza. Esto se amplifica en el caso de los niños, niñas y adolescentes, quienes se ven expuestos a sufrir enormes consecuencias colaterales derivadas de la pandemia, consecuencias que se multiplican en el caso de los que viven en los hogares más pobres. Las prácticas parentales y la existencia de un entorno estable durante los primeros años de vida de los niños y niñas son cruciales para la evolución de la persona en las etapas posteriores de la vida. Es de vital importancia añadir un aprendizaje formal en la niñez, especialmente en las etapas posteriores a la infancia, y en la adolescencia de cara a determinar los resultados que la persona tendrá en la edad adulta. La evidencia más reciente sugiere que todos estos factores se ven seriamente comprometidos por la combinación de factores negativos que se retroalimentan mutuamente, como la “capacidad para teletrabajar” de los padres y las madres más pobres, la pobreza digital (infraestructura y conectividad), la ausencia de aprendizaje presencial, las condiciones de hacinamiento, la violencia doméstica, la escasez nutricional, las dificultades para mantener el bienestar físico y mental, el retroceso en los avances de paridad de género, y las limitaciones para la interacción social y comunitaria, entre muchos otros. El soporte para el desarrollo de prácticas parentales eficaces y el acceso a sistemas de aprendizaje formal queda así enormemente debilitado –incluso roto por completo– para la niñez y adolescencia en situación de pobreza. Cada día que pasa aumenta la amenaza que supone esta “pandemia de desigualdad” para las oportunidades de vida de aquellos más jóvenes entre los pobres, lo que pone en peligro las expectativas de un crecimiento y un desarrollo sostenidos e inclusivos para la región. En este momento decisivo para que los responsables de la política pública de América Latina muestren su compromiso con el desarrollo humano, el presente documento busca llamar la atención de manera urgente a los aspectos fundamentales de la situación actual, a sus complicaciones, y a las oportunidades inherentes en su resolución. Es necesario adoptar de manera urgente medidas de política concertadas e intencionadas. Las probabilidades de éxito de estas medidas serán mayores en escala e impacto si su diseño e implementación se fundamentan en dos pilares básicos: (i) aprovechamiento de los programas y las infraestructuras existentes, como los programas de transferencias monetarias, y (ii) la participación y la apropiación por parte de las comunidades, especialmente a través de programas liderados por mujeres. No es preciso innovar desde cero. Si queremos detener en seco el avance de esta histórica pandemia de desarrollo humano de consecuencias intergeneracionales, es imperativo en estos momentos trabajar desde la creatividad y la valentía para aprovechar las bases, probadas y fiables, de la infraestructura política y el liderazgo comunitario ya existentes.

*Profesor Cowles de Economía, Universidad de Yale; IFS; NBER; FAIR @NHH

**Fundadora, The Karta Initiative; Smith School, Universidad de Oxford; Oxford Global Partnership

Los autores quieren expresar su agradecimiento a Raquel Bernal, Caitlin Jones, Nihar Lohan, Florencia López-Bóo, Marcela Melendez, Patricia Nuñez, María Paula Reinbold, Claudio Santibáñez y Ana María Tribín por sus valiosos comentarios. Las opiniones aquí expresadas son únicamente responsabilidad de los autores.

PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

PNUD LAC C19 PDS N°. 5

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

PNUD LAC C19 PDS N°. 7

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana

Por José Antonio Ocampo

PNUD LAC C19 PDS N°. 8

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Por Nora Lustig y Mariano Tommasi

PNUD LAC C19 PDS N°. 9

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 10

Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay

Por Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

PNUD LAC C19 PDS N°. 12

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador

Por Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

PNUD LAC C19 PDS N°. 13

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico

Oficina del PNUD en México

PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina y el Caribe

Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B

América Latina y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI

Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

PNUD LAC C19 PDS N°. 15

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana

Por Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

PNUD LAC C19 PDS N°. 16

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 17

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19

Oficina del PNUD en Paraguay

PNUD LAC C19 PDS N°. 18

El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina

Por Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 19

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe

Por Arachu Castro

PNUD LAC C19 PDS N°. 20

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe

Por Sandra García Jaramillo

PNUD LAC C19 PDS N°. 21

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe

Por Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

PNUD LAC C19 PDS N°. 22

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo

Oficina de PNUD Bolivia

PNUD LAC C19 PDS N°. 23

¿Necesitamos repensar la política de deuda en América Latina?

Por Federico Sturzenegger

PNUD LAC C19 PDS N°. 24

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Por Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

PNUD LAC C19 PDS N°. 25

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Por Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli & Sabina Bercovich

PNUD LAC C19 PDS N°. 26

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

Por Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

Este documento fue comisionado conjuntamente con UNICEF para contribuir al debate de política pública en la región, con un énfasis particular en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Aviso Legal:

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos. Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

Introducción a la serie:

Evidencia, experiencia y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de “U”. Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condiciones de trabajo,

acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Director Regional, América Latina y el Caribe
Nueva York, marzo 2020

1. CONTEXTO

La pandemia ocasionada por el virus del COVID-19 ha alterado y desgarrado el mundo de múltiples maneras, provocando impactos de gran magnitud que han afectado a todos y cada uno de los sectores sociales en todos los continentes del planeta. Las consecuencias inmediatas para la salud física y mental, la mortalidad, la economía, y el bienestar en general son innegables, como ilustra la enorme cantidad de datos recopilados sobre sus diversos efectos. Sin embargo, la pandemia tendrá también ramificaciones duraderas en lo que respecta a resultados concretos y a la forma como la sociedad opera.

El aspecto más urgente y preocupante para quienes se dedican a medir, monitorear y analizar el desarrollo humano y el papel que éste desempeña en la profundización de las desigualdades y su transmisión intergeneracional, es la realización cada vez más evidente de que los impactos de la pandemia son, y serán a largo plazo, desiguales. La pandemia está sacando a la luz y reforzando las desigualdades previamente presentes. Además, las políticas aplicadas para limitar la transmisión del COVID-19 y mitigar las consecuencias para la salud pública imponen restricciones asimétricas entre los distintos sectores sociales. La desigualdad tiene carácter multidimensional –algo que ha quedado dolorosamente patente durante esta pandemia– y afecta tanto al bienestar económico como a la salud física y mental. Su incremento en muchas partes del mundo ha recibido, como no podía ser de otra manera, considerable atención durante los últimos años, a pesar de la reducción de las disparidades entre diferentes regiones.

A estas alturas, ya no hay dudas de que la pandemia ha ampliado las desigualdades dentro de los países (*Goldin & Muggah, 2020; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020; Andrew et al., 2020*). En países desarrollados e industrializados como Estados Unidos y en regiones como Europa, el COVID-19 ha afectado a los hogares y las personas más pobres de forma mucho más grave, tanto en lo que respecta a su salud como a su situación económica. Para sobrevivir –no digamos ya prosperar– en medio de esta pandemia es necesaria la riqueza económica, que a su vez impulsa los activos físicos y la riqueza digital (acceso a equipos y software, conectividad adecuada, y alfabetización). En general, las personas en situación de pobreza cuentan con una menor capacidad para teletrabajar, esto es, trabajar a distancia (*Lohan, 2020*) y por este motivo se ven abocadas a empleos en que el teletrabajo resulta más complicado, cuando no imposible. Viven en condiciones que no permiten ni el espacio, ni los equipos, ni la conectividad necesaria para garantizar el acceso remoto a bienes y servicios esenciales. En general, los hogares más pobres no suelen tener recursos suficientes para recibir apoyo de alta calidad ni de acceder a entornos de aprendizaje virtual para sus hijos. Por último, la convivencia en condiciones de hacinamiento en los hogares las hace más vulnerables a la transmisión del COVID-19.

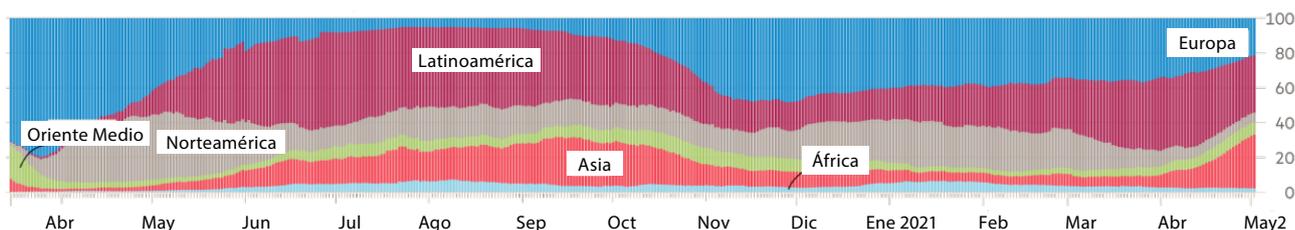
La tóxica combinación de una fuerte crisis económica (más pronunciada para los sectores más pobres de la sociedad), la vulnerabilidad ante el virus, y las interrupciones en los mecanismos de apoyo al aprendizaje de los que disponían muchas familias previamente a la pandemia, ha incidido en la preocupante extensión de la desigualdad. Los avances en la reducción de la desigualdad logrados en los últimos años son insuficientes. El aumento de la desigualdad al que asistimos actualmente está pasando a enquistarse y a convertirse en un problema persistente con un alto riesgo de ser heredado por la siguiente generación.

Las repercusiones negativas que afectan a los niños y niñas en la primera infancia, como la ausencia de entornos familiares cariñosos y protectores que ofrezcan atención y cuidados adecuados, son preocupantes por sus consecuencias a largo plazo. La abrumadora evidencia existente demuestra la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo humano (véase *Almond & Currie (2011)*, por ejemplo). Los primeros 1.000 días desde la concepción resultan vitales para el desarrollo de la persona en las futuras etapas de la vida, ya que el entorno en el que viven y crecen los niños y niñas afecta dicho desarrollo. Los cambios se producen más rápidamente durante

ese período y quedan arraigados en el desarrollo individual. Los indicadores de desarrollo a los 3 años (o antes) son predictivos de una serie de resultados en la edad adulta, como el rendimiento escolar, el comportamiento delictivo, o la salud física y mental. A partir de los 3 años, y entrando en la juventud y la edad adulta, el desarrollo individual sigue viéndose afectado por las dinámicas familiares y parentales, a lo que se añade la experiencia educativa individual, el comportamiento de los compañeros, la presencia e influencia de las personas que sirven de modelos de comportamiento, el capital social, y el acceso a la información, entre otros factores. El estudio longitudinal *Young Lives* de la Universidad de Oxford, en el que se realiza un seguimiento de las vidas de niños de entre 1 y 15 años de edad en Etiopía, India, Perú y Vietnam a lo largo de un periodo de 20 años, confirma la decisiva importancia de la primera infancia; el carácter multidimensional y limitador del potencial humano que tiene la pobreza infantil; y la “segunda oportunidad” para abordar el desarrollo cognitivo mediante actuaciones tempranas en la adolescencia. Las implicaciones son obvias: los primeros años son extremadamente sensibles a los trastornos y las influencias del entorno de los niños y niñas y, por tanto, extremadamente sensibles también a las políticas. Las fases posteriores del desarrollo infantil requieren intervenciones políticas intencionales, continuas y multidimensionales.

Es debatible que la crisis causada por la pandemia del COVID-19 sea peor en los países de ingresos bajos y medios. Una línea de investigación (*Goldin & Muggah, 2020; Stiglitz, 2020; PNUD, 2020*) sugiere que la pandemia ha incrementado la desigualdad en todos los países. Por otro lado, otros (*Decerf et al., 2020; Goldberg & Reed, 2020; Deaton, 2021*) apuntan a una correlación positiva entre la renta per cápita y la mortalidad (y otros efectos adversos para la salud causados por el COVID-19). Esta correlación parece existir a pesar de los recursos y los sistemas sanitarios de que disponen los países más ricos. América Latina, una región caracterizada por sus altos niveles de desigualdad, presenta un caso especial. Algunos de los países más grandes de la región, como Brasil y México, se encuentran también entre los más afectados por la pandemia. En la Figura 1 se pueden observar de manera evidente las devastadoras consecuencias humanas en América Latina, donde el número de muertes es significativo respecto a otras regiones.

■ **Figura 1.** Muertes diarias confirmadas, marzo 2020 – febrero 2021 (% por región, promedios móviles de 7 días)



Fuente: Financial Times (2020-2021). Coronavirus tracker: the latest figures as countries fight the Covid-19 resurgence. Obtenido en www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938

La reducción (parcial) de las desigualdades en varios países de América Latina (*Lustig et al., 2016; Busso & Messina, 2020*) observada en años anteriores se encuentra ahora estancada, e incluso en retroceso. Antes de la pandemia, las tensiones sociales y la vulnerabilidad de grandes sectores de la sociedad eran ya evidentes y quedaban de manifiesto a través de protestas en muchos países (*Ferreira & Schoch, 2020*). La pandemia del COVID-19 está agravando las causas del descontento.

Dada la fragilidad de las políticas educativas e intervenciones en la primera infancia en varias partes de la región, el desarrollo humano de América Latina es excepcionalmente vulnerable, ahora y tras la pandemia. Este documento aborda las profundas vulnerabilidades existentes al momento de su redacción, incluidos sus síntomas y consecuencias. Su objetivo es examinar el impacto de la pandemia en los resultados de desarrollo humano para la niñez y adolescencia en situación de pobreza en América Latina, distribuida entre aquellos menores de 5 años y los niños y jóvenes de 5 a 18 años. Ambos grupos sufren de manera importante los efectos de la pandemia, con similitudes y diferencias en los factores determinantes del desarrollo humano. Los impactos negativos acabarán siendo más severos en el caso de niños y niñas con retraso en el desarrollo o con discapacidades; los niños y niñas de minorías etno-lingüísticas, poblaciones indígenas, o poblaciones en movimiento; y los niños y niñas del quintil más pobre.

En este momento decisivo para que los responsables políticos de América Latina muestren su compromiso con el desarrollo humano, el presente documento busca llamar la atención de manera urgente a los aspectos fundamentales de la situación actual, a sus complicaciones, y a las oportunidades inherentes en su resolución. Como observadores e investigadores de este campo, los autores instan a adoptar medidas de política coordinadas y sistémicas dirigidas a abordar y revertir el desastre intergeneracional que amenaza al desarrollo humano. Además, las probabilidades de éxito de estas medidas serán mayores en escala e impacto si su diseño e implementación se fundamentan en dos pilares básicos: (i) aprovechamiento de los programas y las infraestructuras existentes, como los programas de transferencias monetarias, y (ii) la participación y la apropiación por parte de las comunidades. Aunque los argumentos presentados son, en términos generales, aplicables al conjunto de América Latina y posiblemente a otras regiones, el caso de Colombia recibe especial atención debido al conocimiento que tienen los autores del escenario institucional y de política del país. Se incluyen ejemplos de otros países, como Rwanda e India, cuando resulta apropiado para aportar contraste e inspiración. La intención es que, al utilizar ejemplos basados en el conocimiento de un contexto de políticas específico, aumente la especificidad y la claridad del mensaje en su conjunto. Los autores son plenamente conscientes de las limitaciones de este enfoque y de que puede haber ejemplos o estrategias que no sean aplicables a contextos diferentes. Sin embargo, confían en que el mensaje esencial –la necesidad urgente de realizar una importante inversión en la niñez de América Latina y en su desarrollo humano por medio de políticas eficaces y escalables– sea escuchado. Para juzgar el éxito de las intervenciones es preciso examinar su impacto, sostenibilidad, escalabilidad y la ausencia de consecuencias no deseadas o de una distorsión de los incentivos. El documento concluye con una propuesta de los principales elementos a considerar en el diseño de estrategias y medidas de política exitosas para los niños, niñas y adolescentes que se ven enfrentados a una vida de deterioro permanente de su desarrollo humano.

2. La pandemia y la primera infancia

Está demostrado que los primeros años de vida, y en especial los primeros 1.000 días desde la concepción, son vitales para el desarrollo humano. Durante este periodo, el cerebro atraviesa por un desarrollo y un crecimiento fundamentales. Los estudios sobre desarrollo temprano en la niñez y las investigaciones basadas en la neurociencia y la biología demuestran que las relaciones, la nutrición, y el entorno durante estos 1.000 días tienen un impacto material en los resultados a largo plazo¹. Las investigaciones demuestran también que el desarrollo en la primera infancia puede verse afectado por factores externos. Se ha comprobado repetidamente que las prácticas parentales tienen una importancia fundamental en el desarrollo durante esta etapa de la vida, ya que las prácticas de crianza pueden afectar todos los elementos clave como lo demuestra un gran conjunto de estudios académicos. Desde una perspectiva más integral, la existencia de un entorno estable, armonioso y estimulante es esencial para el desarrollo

¹ La literatura sobre estos temas es muy extensa. Se pueden ver, entre otros, Cunha et al., 2006; Engle et al., 2007; Heckman, 2006; Yoshikawa et al., 2016; Almond y Currie, 2011; Doyle et al., 2009; Pongcharoen et al., 2012; Shonkoff y Garner, 2012.

de las habilidades cognitivas y socioemocionales. Estas habilidades sientan la base que permite que el niño o niña pueda beneficiarse de otras facetas del desarrollo humano en etapas futuras de la infancia. Por ello, si bien pueden existir condiciones adversas que pongan en peligro el desarrollo actual y posterior, es vital llevar a cabo de manera paralela intervenciones enfocadas a las prácticas parentales y al entorno del niño o niña de cara a mitigar el impacto de dichas adversidades.

Es probable que la pandemia y las crisis creadas por ella dejen secuelas negativas en los niños y niñas, especialmente en los que viven en los hogares más pobres. Muchos países han abordado la pandemia con confinamientos y restricciones que obligan a los adultos a trabajar desde sus casas, siempre que sea posible. *Lohan* (2020) define la capacidad de teletrabajar como la posibilidad de trabajar desde casa, y la presenta como uno de los principales factores de desigualdad en las consecuencias sanitarias y económicas del COVID-19, ya que los empleos con salarios más bajos ofrecen una menor “posibilidad de teletrabajo”. Esta dificultad exacerba los riesgos económicos y para la salud derivados del COVID-19, siendo los grupos ya de por sí vulnerables (bajos ingresos, escasa capacidad de trabajo remoto, peor salud) quienes asumen estos impactos de manera desproporcionada. Para los adultos que no pueden trabajar desde sus casas, la pandemia ha traído menos oportunidades de trabajo y de ingresos, con las correspondientes repercusiones negativas para sus hijos.

Para quienes siguen trabajando fuera de sus hogares, el cierre de las escuelas en la mayoría de América Latina significa que los niños y niñas se quedan solos y sin atención en la casa, y con un contacto esporádico e irregular con el sistema educativo. Por eso, no sorprende que la reducción en los ingresos de las familias y el aumento de la incertidumbre genere estrés y tensiones considerables en los hogares, algo que no beneficia al aprendizaje y al desarrollo infantil. Es bien conocida la relación que existe entre el estrés y el deterioro de la calidad de las prácticas parentales, como se puede ver en *Brown et al.* (2020). Dada la importancia de estas prácticas en los primeros 1.000 días, son los más pequeños quienes sufren mayormente las consecuencias de este estrés, viendo así comprometidas sus capacidades para beneficiarse de un desarrollo futuro adecuado. En *Journal of Pediatrics*, *Yoshikawa et al.* (2020) describen de manera impactante los riesgos a corto y largo plazo de la pandemia para el desarrollo en la primera infancia. La declaración emitida por *Early Childhood Development Action Network* en 2020 refuerza estas conclusiones y subraya los riesgos para el cuidado, la protección, y el aprendizaje, así como el peligro a largo plazo de perder los beneficios sociales y económicos intergeneracionales del desarrollo en la primera infancia.

Los múltiples impactos que ha causado la pandemia en el desarrollo infantil acentúan la vital importancia que cobran las prácticas parentales ante la escasez, y a menudo la ausencia total, de acceso presencial o remoto a las escuelas e instituciones públicas, como los centros de desarrollo infantil y atención temprana. Estos impactos se producen en un momento en el que los programas dirigidos a mejorar las prácticas parentales eran limitados o poco desarrollados. Ahora más que nunca estos programas constituyen una prioridad absoluta.

Aunque algunas de estas cuestiones están siendo observadas y documentadas en muchos países, cobran especial relevancia en América Latina, un continente con altas tasas de desigualdad. Según *López-Boo et al.* (2018), en América Latina existe una fuerte correlación entre las prácticas parentales y el nivel socioeconómico. Por diversas razones, los niños y niñas de hogares más pobres tienden a recibir prácticas parentales de calidad más baja, de acuerdo a los criterios del índice estandarizado HOME². Es probable que los efectos provocados por la pandemia amplifiquen aún más la divergencia entre los entornos en que crecen los niños y niñas pobres y menos pobres.³

² Aunque López-Bóo et al. (2018) ofrecen datos de Uruguay, existen datos similares de varios países.

³ Pueden verse datos adicionales sobre las desigualdades en la inversión de los hogares en CAF (2016).

En muchas partes del mundo, padres, madres y cuidadores tienen acceso a servicios de guardería para sus niños. En América Latina, los beneficiarios de estos servicios, generalmente ofrecidos a través de instituciones públicas, son principalmente los niños y niñas en situación de pobreza, lo que permite que sus padres y madres puedan trabajar. En Colombia, las guarderías comunitarias conocidas como *Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar* (HCBF) ofrecen estos servicios a los niños y niñas de seis meses de edad en adelante. Según *Hincapié et al.* (2020), los servicios públicos para hijos de familias en situación de pobreza han sido cerrados y en la mayoría de los casos ni siquiera existe un plan para su reapertura. La misma situación se produce en Argentina, Chile, Ecuador y Panamá. En algunos casos, como México y Uruguay, las guarderías se han adaptado para ofrecer servicios de manera remota⁴.

Aunque el acceso remoto podría ser una solución parcial y temporal ante la falta de contacto y de aprendizaje personal, la carencia de conectividad que experimentan muchos hogares pobres supone un importante reto. Incluso si, de alguna manera, logra establecerse dicha conectividad, resulta particularmente complicado ofrecer educación temprana y experiencias formativas a distancia. En la primera infancia, gran parte de lo que importa y afecta al desarrollo de la persona, como los juegos, la interacción, y la exploración sucede a través de interacciones personales. Adaptar estas actividades a modalidades a distancia es extremadamente complicado. Todos los padres y las madres, incluidos aquellos con recursos económicos suficientes, enfrentan estos retos. Sin embargo, es indudable que la dificultad es mucho mayor en el caso de los padres y las madres con menos recursos, cuyos comportamientos pueden verse influenciados por las presiones añadidas y las actitudes de un entorno económicamente limitado.

Dado que, en muchos casos, las guarderías ofrecen alimentos, su cierre crea múltiples problemas para las familias pobres y sus hijos: la eliminación del apoyo que proporcionan los centros, junto a la eliminación de la alimentación suplementaria. Algunos de los servicios de atención a la primera infancia se han adaptado durante la pandemia para llevar el apoyo directamente a los hogares, en algunos casos por medio de trabajadoras de cuidados. En Colombia, las *madres comunitarias* han venido distribuyendo alimentos a los niños y niñas que en circunstancias normales acudirían a los HCBF. También se pide a las madres comunitarias que contacten telefónicamente con las familias al menos seis veces al mes. Sin embargo, este sistema, que se adaptó para su aplicación durante la pandemia, no ha sido aprovechado plenamente. Los puntos de contacto con los hogares (repartidor de alimentos) podrían haberse utilizado para entregar mensajes o proporcionar ayuda para las prácticas parentales, y se podrían haber ofrecido instrucciones específicas para las llamadas telefónicas. Aunque se han producido algunos avances, una herramienta de base tan esencial como el de las madres comunitarias sigue sin ser plenamente aprovechada.

Si ya antes de la pandemia las familias pobres vivían en condiciones de precariedad, ahora deben enfrentar además el triple impacto de la reducción de sus ingresos, la pérdida de acceso a los centros de atención infantil, y la desaparición de los beneficios (como los nutricionales) que estos proporcionan. Además de todo esto, en muchas situaciones se han limitado las oportunidades para realizar ejercicio físico y jugar al aire libre, lo que puede afectar negativamente a la salud física. El nivel de estrés de los padres, madres y cuidadores tiende a aumentar, lo que provoca un incremento de la violencia doméstica, tanto hacia los niños y niñas, como hacia las mujeres. En términos generales, muchas de las políticas aplicadas para limitar la propagación de la pandemia generan aislamiento social y emocional. La extensión de estos impactos negativos a muchos, por no decir la mayoría, de los hogares de las zonas pobres y las restricciones de movilidad que impiden el contacto entre las familias, han dejado escasos mecanismos

⁴ Hay excepciones. En Brasil, algunas de las actividades del programa Crianza Feliz han continuado. También han continuado algunos servicios presenciales en Costa Rica y Nicaragua. Para una información actualizada de los datos sobre la reapertura de las guarderías, centros de preescolar, y visitas domiciliarias para los niños y niñas de 0-5, pueden verse los mapas interactivos de la página web del DIT-BID: www.iadb.org/es/social-protection/desarrollo-infantil/covid19-respuesta-regional.

de apoyo comunitario. Asimismo, en la mayor parte de América Latina no se ha restablecido ningún servicio presencial, ni siquiera en comunidades y aldeas donde no hay constancia de COVID-19. En conjunto, estos factores constituyen un choque de consecuencias devastadoras para la salud mental, la resiliencia individual, y la estabilidad familiar.

Se presta mucha atención a la magnitud de los efectos de la pandemia sobre la salud mental y los ingresos. Sin embargo, se siguen infravalorando los impactos sobre los más pequeños. Teniendo en cuenta la importancia de la primera infancia en los resultados a largo plazo, son los niños y niñas pequeños de hoy quienes soportarán el mayor impacto de la pandemia durante el resto de sus vidas, tanto en América Latina como en casi todo el mundo. Sin intervenciones directamente adaptadas a esta realidad, la situación tiene todos los visos de exacerbar unas desigualdades que ya son endémicas en América Latina. Es absolutamente esencial actuar con urgencia e invertir en el diseño y la implementación de políticas dirigidas a los más jóvenes del continente durante este difícil periodo.

3. La pandemia y la educación de los niños, niñas y adolescentes de 5-18 años

La importancia de la educación como un factor clave de la movilidad social está ampliamente reconocida. De hecho, se considera que el acceso a una educación de alta calidad es determinante para los resultados a lo largo de la vida. A pesar de esto, amplios sectores de la sociedad ven muy limitado el acceso a la educación, también en América Latina. En las últimas décadas no han faltado los debates de política ni las intervenciones sociales dirigidas a mejorar la calidad educativa y el rendimiento escolar de los sectores más pobres de la sociedad latinoamericana. Es probable que la pandemia tenga un extraordinario impacto negativo sobre el aprendizaje infantil. Por otro lado, “aprendizaje” no se refiere exclusivamente al desarrollo y a la acumulación de habilidades cognitivas. Las escuelas son esenciales para el desarrollo social y emocional de las personas, especialmente en la primera infancia.

Burgess & Sievertsen (2020), a partir del análisis de los datos de diversos estudios y países, estiman que la pérdida de un trimestre escolar tiene un impacto permanente sobre los ingresos futuros del orden de entre el 2 y el 2,5 por ciento. En casi todos los escenarios, la mayoría de los niños y niñas ha perdido más de un trimestre de un año escolar durante esta pandemia (*Acevedo et al., 2020; Azevedo et al., 2020*). Es más, el trastorno creado por la pandemia no se limita solo a las horas lectivas. La pandemia ha generado consecuencias negativas en diversos factores que son esenciales para el crecimiento, el desarrollo, el bienestar y la autoestima de las personas, como la interacción social, los deportes y las actividades físicas, los exámenes y las evaluaciones, además de incrementar la violencia doméstica y de provocar un retroceso en la paridad de género.

La pandemia ha puesto claramente de manifiesto la desigualdad existente en el acceso a la educación. Las escuelas de los distritos más pobres tienen unos recursos extraordinariamente limitados para organizar el aprendizaje a distancia; de hecho, las dificultades abarcan a cualquier tipo de comunicación con sus estudiantes. Los colegios públicos recién comienzan a abrirse, un año después del inicio de la pandemia. Este problema de escasez se aplica igualmente a las escuelas de enseñanza primaria y secundaria. Pero es aún más importante la preocupante situación en que se encuentra el estudiante individual. La escasez de recursos de las familias pobres está asociada con una enseñanza poco productiva para los niños y niñas en el hogar. En la mayoría de los colegios públicos se distribuyeron materiales educativos entre los alumnos para que los trabajaran de manera individual. A estas edades, lo más probable es que los estudiantes se queden solos en casa cuando los padres, madres y cuidadores tengan que volver a sus trabajos. La falta de supervisión dificulta que puedan trabajar los materiales educativos por sí mismos. El gran abanico de recursos complementarios, físicos y humanos, de que disponen las

familias más ricas, como libros y revistas, además de una amplia variedad de modelos de referencia, siempre ha sido más escaso en las familias más pobres. La pobreza digital que acompaña a la pobreza económica añade otro obstáculo al desarrollo infantil; la limitada (existente) infraestructura física, conectividad, y (a veces) alfabetización de los padres, madres y cuidadores complica el acceso a Internet y a otras fuentes de información. Aparte de las carencias digitales y de recursos físicos, el entorno familiar plantea en sí mismo otro reto. Cuando los niños y niñas viven en condiciones de hacinamiento, es más difícil encontrar el espacio y la tranquilidad necesarios para seguir las lecciones desde casa – en caso que, en primer lugar, se estén ofreciendo tales lecciones.

A pesar de que todas estas cuestiones tienen un alcance global, las diferencias de acceso al aprendizaje y a la enseñanza entre niños y niñas pobres y menos pobres son más extremas en los países en desarrollo. Hay abundante evidencia, que se sigue ampliando, acerca de los efectos de la pandemia sobre la desigualdad en la educación y en los resultados del desarrollo infantil. En *Andrew et al. (2020)* se comparan los datos sobre el uso del tiempo en los hogares del Reino Unido durante la pandemia con datos de un periodo anterior al primer confinamiento. Según el estudio, los cambios en el uso del tiempo inducidos por el confinamiento varían según la distribución de los ingresos de los hogares en el Reino Unido. El análisis muestra también una reducción significativa del “tiempo de aprendizaje” total durante los días laborables, tanto para los niños y niñas de educación primaria como de secundaria. La disminución promedio es superior a dos horas al día. Un aspecto interesante que muestra el análisis es que, en el caso de los niños y niñas de primaria, la disminución del tiempo educacional ha sido considerablemente mayor en las familias más pobres. En contraste, en el caso de los estudiantes de secundaria, la disminución del tiempo de aprendizaje total no varía significativamente en función de los recursos económicos; sin embargo, el incremento del tiempo de aprendizaje en el hogar es mayor en el caso de los estudiantes de secundaria con más recursos económicos. Según *Andrew et al. (2020)*, estos efectos parecen ser consecuencia, en gran medida, de la cantidad de recursos disponibles en los hogares. Las familias más pudientes tienen acceso a más y mejores recursos de aprendizaje, desde los recursos ofrecidos por los colegios de sus hijos a los disponibles en los propios hogares.

En el caso de América Latina, un informe reciente de UNICEF (Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, [LACRO] 2020) ofrece datos en varios frentes. En primer lugar, el 97 por ciento de los estudiantes latinoamericanos han experimentado algún tipo de trastorno en su educación. Teniendo en cuenta las importantes brechas de acceso a una educación de calidad existentes antes de la pandemia, es previsible que esta crisis agrave aún más una situación ya desigual. En segundo lugar, la situación de América Latina es considerablemente peor que la de los países desarrollados. En al menos una tercera parte del continente, las escuelas llevan cerradas un largo tiempo y no hay siquiera un calendario para su reapertura. El resultado es que los niños y niñas latinoamericanos han perdido, de promedio, 174 días lectivos, cuatro veces más que en el resto del mundo. En tercer lugar, y lo más relevante para la desigualdad, es que el 75 por ciento de los colegios privados han organizado algún tipo de enseñanza a distancia, frente al 50 por ciento de los colegios públicos. Las estimaciones actuales indican que solo un tercio de los niños y niñas latinoamericanos tiene acceso a una enseñanza a distancia de calidad. La desigualdad en el acceso se ve agravada por múltiples vulnerabilidades, como las discapacidades, la etnicidad, las distancias geográficas o la dislocación ocasionada por la migración. La pobreza en sí misma es también uno de los principales factores. Una vez más, las personas pobres, que son quienes más utilizan las escuelas públicas, son las que más sufren las consecuencias de la pandemia.

Estos impactos en el sistema educativo y el acceso a la educación probablemente provocarán un retroceso significativo en los niveles de rendimiento escolar y, por consiguiente, se verán reflejados en forma de pérdida de ingresos y de productividad a medio plazo. Según el Banco Mundial, las pérdidas en ingresos futuros derivadas de la pandemia serán del orden de US\$ 1,2 billones (*Azevedo et al., 2020*). Este dato queda reforzado en un reciente trabajo de *Acevedo et al. (2020)* en el que se examinan las distintas vías de impacto de la pandemia

sobre los sistemas educativos de América Latina y en el que se destaca la manera en que estos impactos pueden intensificar las desigualdades preexistentes. Desde una perspectiva académica, los efectos de la pandemia vienen determinados por tres factores: diferencias en el grado de preparación de escuelas de calidad diversa ante impactos como los que ha ocasionado la pandemia; diferencias en el grado de preparación de las familias para enfrentar estos impactos; y diferencias en el grado de preparación de las personas para abordar la nueva realidad. En cuanto a las escuelas, *Acevedo et al. (2020)* señalan que las escuelas que acogen a los niños y niñas más pobres se encontraban peor preparadas para enfrentar la nueva situación, específicamente el aprendizaje a distancia. Respecto a las familias, los autores citan las enormes diferencias de los entornos familiares, consecuencia directa del alto nivel de desigualdad en América Latina. Finalmente, en el plano individual, los autores recalcan que los trastornos causados por la pandemia probablemente extremarán las desigualdades preexistentes y que los niños y niñas de entornos desfavorecidos están peor preparados para gestionar una situación nueva y estresante.

Asimismo, en *Acevedo et al. (2020)* se señala que estos impactos sobre la educación, el aprendizaje, y la situación económica de muchas familias pueden ampliar las brechas en el acceso a la educación a largo plazo debido al abandono escolar derivado de la situación. La evidencia demuestra que la pandemia tenderá a profundizar las disparidades preexistentes en los entornos de aprendizaje escolar y familiar a nivel mundial. Estas tendencias serán, en general, más prominentes en los países en desarrollo, incluido el conjunto de América Latina, independientemente de las políticas específicas adoptadas por cada país. Cuando las escuelas cierran la enseñanza presencial, los estudiantes con más medios económicos tienden a sufrir menos porque cuentan con un mayor acceso a recursos alternativos y viven en un entorno familiar más propicio para el aprendizaje a distancia. Según UNICEF LACRO (2020), el 25 por ciento de los niños y niñas que viven en situación de pobreza no tienen espacio suficiente en casa para estudiar y la mayoría de ellos no disponen de una mesa de trabajo. La falta de un entorno básico para el aprendizaje no solo impone efectos negativos inmediatos, sino que es previsible que genere perjuicios a medio y largo plazo, como la deserción total del sistema educativo formal. *Acevedo et al. (2020)* destacan las dinámicas de diferentes países, incluyendo cómo dichas dinámicas afectan a la extensión de los impactos de la pandemia, y cómo los gobiernos y las sociedades han reaccionado a tales dinámicas. En un trabajo reciente, López-Boo et al. (2020) utilizan los datos existentes de estudios longitudinales para estimar los costos a largo plazo de los impactos sobre las personas desde que se encuentran en el útero o durante sus primeros años de vida. En especial, el trabajo “simula pérdidas ocasionadas por los cierres de programas preescolares que se deben a la pandemia” y subraya la magnitud y la relevancia de estos costos, además de señalar la importancia de las políticas dirigidas a minimizarlos. Este documento pasa ahora a enfocarse en las políticas adoptadas y a la espera de adoptarse, empezando con las primeras.

4. Consideraciones contextuales: qué se está haciendo

Al analizar el alcance de las políticas específicas, este documento de política ofrece una serie de consideraciones contextuales: en primer lugar, la reacción a la pandemia y, posteriormente, las repercusiones que tiene el entorno familiar sobre la primera infancia y los adolescentes.

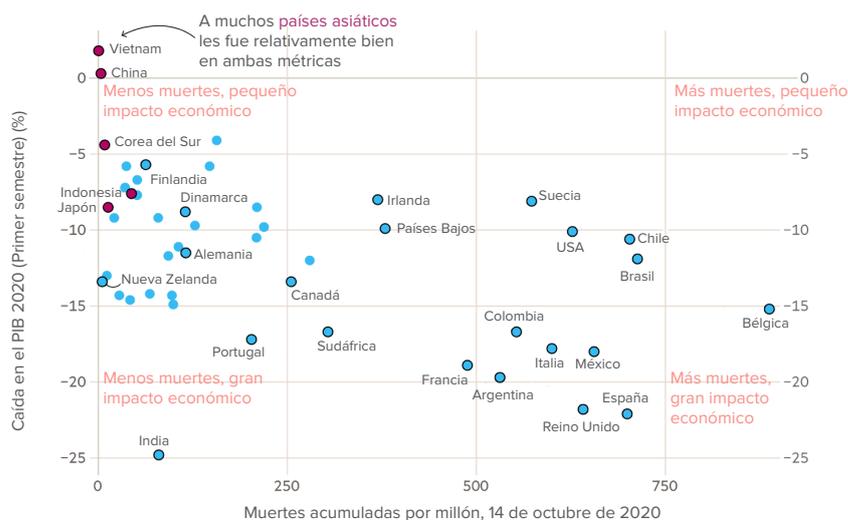
4.1 Reacciones de los gobiernos y políticas frente a la pandemia

La pandemia del COVID-19 tomó a la mayor parte del mundo por sorpresa. Por eso, las reacciones de los países han variado enormemente. Las estructuras de decisión política se vieron obligadas a enfrentar una situación sin precedentes dominada por su rápida evolución y el flujo constante de nueva información. Aunque desde un primer instante se hizo patente la disyuntiva a corto plazo entre el costo de proteger la salud pública (limitando así “el

exceso de muertes” causadas por la pandemia) y el costo de proteger la actividad económica y el bienestar, las respuestas de política adoptadas al comienzo de la pandemia (en algunos países, durante toda la pandemia) han magnificado esta disyuntiva e incrementado los costos económicos de contener el impacto sobre la salud pública. Los efectos son desoladores para los sectores más pobres de la sociedad. En los países desarrollados, las familias más pobres han sido las más golpeadas por los choques sanitarios y económicos de la pandemia. Ocurre lo mismo, y de manera devastadora, en muchos países en desarrollo. Un examen de la experiencia en algunos países asiáticos (como Japón, Corea del Sur, Taiwán y Vietnam) y unos pocos países más (Nueva Zelanda y Noruega, por ejemplo), deja bastante claro que una respuesta temprana y coordinada a la pandemia, basada en la evidencia científica y enfocada en contener, testear y trazar la transmisión del virus, ha tenido resultados mucho mejores para la salud pública. Es innegable que algunos de estos países han asumido un importante golpe en términos económicos. Sin embargo, la Figura 2 muestra una correlación positiva entre el exceso de mortalidad y los costos económicos de la pandemia: los países más afectados en términos de mortalidad también han sido los más afectados desde el punto de vista económico. En Europa están los ejemplos de España y el Reino Unido. Desgraciadamente, varios países latinoamericanos, como Argentina, Colombia y México se encuentran en el sector inferior derecho de la gráfica, con un gran número de muertes junto a un deterioro económico considerable. Estas correlaciones parecen indicar que los países con una respuesta más lenta y menos eficaz a la COVID-19 también fueron los que más sufrieron en el apartado económico. Otros países que optaron por aplicar medidas de contención más limitadas, como Suecia, o con dinámicas políticas diferentes, como Brasil o Estados Unidos, también sufrieron una importante desaceleración económica acompañada de un alto exceso de mortalidad. La economía frente a la salud presenta, por tanto, una falsa disyuntiva y las personas más pobres son las que soportan de manera desproporcionada los impactos negativos para la economía y la salud.

■ **Figura 2.** Exceso de muertes a fecha de octubre de 2020 y caída del PIB

Los países que no pudieron controlar sus brotes de COVID-19 han tendido a sufrir el mayor dolor económico



Fuente: FT Visual & Data Journalism team (2020). COVID-19: The global crisis — in data. Financial Times, 18 October 2020. Obtenido de [ig.ft.com/coronavirus-global-data](https://www.ft.com/coronavirus-global-data)

Es complicado efectuar una interpretación causal de la correlación aparente en la Figura 2 y, además, puede generar confusión porque podría deberse a diversos factores. Si nos centramos en los países de América Latina presentes en la gráfica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) podríamos concluir que la correlación es positiva

y no negativa. La imagen sugiere también que el liderazgo político (y la aceptación de dicho rol por parte de las comunidades y de la sociedad en su conjunto) también podría desempeñar un papel en la contención de los efectos de la pandemia en la salud. Finlandia, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Vietnam (entre otros) soportan impactos sanitarios muy distintos a los de los países latinoamericanos en la gráfica o de otros países, como el Reino Unido o Estados Unidos.

Las políticas enfocadas a contener los efectos negativos de la pandemia en el ámbito de la salud han ido dirigidas a cambiar los comportamientos, desde el ámbito micro (individual) al hogar, desde las comunidades a las organizaciones. El liderazgo político, la participación comunitaria, y la difusión de normas sociales específicas han sido decisivas para comportamientos como el uso de protección facial y el distanciamiento social, entre otros. De igual manera, a fin de limitar el impacto negativo sobre el desarrollo humano es preciso adoptar políticas enfocadas a cambiar los comportamientos a nivel individual, de hogar, y comunitario. En esto se basan las propuestas de políticas de desarrollo humano enfocadas hacia los sectores más jóvenes de la población. El éxito a largo plazo de tales políticas ciertamente depende de una base estable de normas sociales y comunitarias aceptadas y conducentes.

Para evaluar las intervenciones reales y potenciales destinadas a fomentar el desarrollo humano de los niños, niñas y adolescentes, es importante dirigir la atención a las intervenciones que se están ejecutando en diversos países. En algunos casos se han introducido medidas especiales de apoyo económico que van desde las transferencias monetarias (a menudo no enfocadas a grupos concretos) hasta las regulaciones temporales de empleo para mantener los puestos de trabajo. En varios países en desarrollo han desempeñado una función importante, potencialmente conducente, los instrumentos de transferencias monetarias existentes, como *Bolsa Familia* en Brasil y *Familias en Acción* en Colombia. En algunos casos, durante la pandemia se ofrecieron nuevos subsidios que se añadieron a los ya existentes. En Colombia, el *programa Ingreso Solidario* es similar a *Familias en Acción*, pero se ofrece a hogares que no pueden acceder a este último⁵. En otros países, como México, antes de la pandemia se había producido un recorte de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), recortes que han continuado. Estos datos demuestran la enorme heterogeneidad de las respuestas públicas ante los impactos de la crisis. El grado de concienciación pública ante la pandemia es muy diverso, como también lo son la naturaleza, la eficacia, el impacto y el alcance de los programas públicos. En términos generales, incluso en los casos en que se han articulado mecanismos de transferencia y apoyo a los ingresos, no es probable que sean suficientes para revertir o evitar las pérdidas de desarrollo humano que está causando la pandemia.

Un estudio reciente del *Centro de Estudios Educativos y Sociales* cuenta las medidas adoptadas en distintos países de América Latina. Las diferencias son notables: países como Argentina, Colombia, y Perú adoptaron más de 10 medidas, mientras que países como Brasil y Ecuador solo tomaron tres. Más aún, al examinar la sustancia de los programas queda claro que en algunos países las intervenciones fueron muy limitadas, como confirma el Fondo Monetario Internacional (*Hannan et al.*, 2020). El caso de México es particularmente sorprendente si se tiene en cuenta que en 2019, antes de la pandemia, el Gobierno había decidido eliminar *Prospera*, el programa de transferencias monetarias condicionadas. Este programa, que anteriormente se había aplicado bajo los nombres de *Progresá y Oportunidades*, era uno de los más antiguos del mundo de sus características. En conclusión, no existía instrumento ni infraestructura alguna para aplicar medidas complementarias.

Conviene señalar que en los países donde sí se aprovecharon los programas ya existentes no solo se utilizaron como mecanismos de apoyo sino también como instrumentos para realizar intervenciones y transferencias de manera eficaz ante una situación nueva y completamente desconocida. No fue preciso diseñar necesariamente

⁵ Aquí se pueden ver más detalles de los programas existentes en Colombia.

nuevas infraestructuras ni mecanismos logísticos. Por otra parte, la pandemia y las respuestas de política pública han puesto de manifiesto el papel primordial que desempeñan las comunidades a la hora de hacer efectivas intervenciones dirigidas a cambiar los comportamientos individuales. La participación de la comunidad y su apropiación de las medidas adoptadas constituyen un prerrequisito para trasladar los mensajes adecuados a las personas y los hogares. Los gobiernos obtienen mejores resultados cuando utilizan la infraestructura de los programas existentes que cuentan ya con un reconocimiento social y con la confianza de las personas beneficiarias. Un ejemplo de esto último es *Anganwadi Workers (AWW)*⁶, el pilar comunitario sobre el que descansa el programa *Integrated Child Development Services* de India. Las AWW son mujeres que normalmente gestionan guarderías comunitarias de tamaño pequeño para los niños y niñas locales de entre 2 y 5 años de edad, y que reciben unos honorarios mensuales. También son responsables de otros programas y servicios relacionados con el crecimiento y el desarrollo de los niños y niñas menores de 6 años, así como de proporcionar apoyo a las mujeres y las jóvenes adolescentes. Las AWW están formadas específicamente para estas tareas y son tratadas dentro de sus comunidades como agentes de cambio social para la mejora de los cuidados de los niños y niñas más pequeños. En última instancia, desempeñan un papel importante y de gran confianza en sus comunidades, y, por tanto, han ocupado un lugar muy relevante en la respuesta del Gobierno de la India a la pandemia. Las AWW actúan como un canal ya existente y listo para proporcionar recursos y apoyo a las poblaciones vulnerables. El Gobierno sabe cómo conectar con las AWW. Las comunidades las conocen y, algo importante, entienden el papel de apoyo que desempeñan como intermediarias.

El ejemplo de la India no es único. En Colombia, los HCBF llevan décadas trabajando y están extendidos por todo el país. Las madres comunitarias son bien conocidas, especialmente en las localidades pequeñas, y potencialmente podrían desempeñar una función clave a la hora de proporcionar, o de ayudar a proporcionar, el tipo de intervenciones planteadas en este artículo. Desafortunadamente, la mayoría de los datos de que disponemos no apuntan en esta dirección. Por ejemplo, además de distribuir alimentos, enviar mensajes de texto genéricos y hacer llamadas telefónicas, las madres comunitarias podrían proporcionar servicios presenciales en espacios abiertos, hacer visitas cortas, o relacionarse más directamente con los padres, madres y cuidadores para trasladarles mensajes más directos y específicos sobre prácticas parentales. El manual de UNICEF, elaborado en respuesta a los problemas específicos que plantea la violencia doméstica en la primera infancia durante la pandemia, ofrece orientación y recursos para un apoyo telefónico, y podría servir para informar el diseño de un conjunto más amplio de objetivos e intervenciones.

Por extensión, los programas de transferencias monetarias existentes pueden ejercer un papel similar. Estos programas, especialmente los condicionados, a menudo incorporan aspectos importantes de la vida en las comunidades. Así, en Colombia, las beneficiarias locales del programa *Familias en Acción* eligen una representante (llamada *madre líder*) que tiene la responsabilidad de intermediar entre los beneficiarios y el programa, y organiza encuentros y reuniones para integrar algunas de las actividades del mismo. Las madres líderes desempeñan una labor muy visible en sus comunidades: se trata de mujeres inteligentes, ingeniosas, y emprendedoras que ejercen un papel de apoyo y, al mismo tiempo, actúan como referente e inspiración para la comunidad. Básicamente, tienen los atributos de líderes respetados y fiables. La identificación y la existencia de este tipo concreto de capital humano es un resultado complementario nada desdeñable del programa *Familias en Acción*. La utilización eficaz de este capital humano tan especial sería un factor determinante para el éxito de las intervenciones que exigen un contacto directo con las familias y las comunidades más pobres. En otros países podemos encontrar “figuras” similares: por ejemplo, especialmente en sus inicios, el programa *Progresas / Oportunidades / Prospera* de México tenía madres promotoras en las aldeas que ejercían una función parecida a la de las madres líderes en Colombia.

⁶ Puede verse más información sobre el programa *Integrated Child Development Services* en icds-wcd.nic.in/icds.aspx; y en *Anganwadi Workers*: icds-wcd.nic.in/icdsimg/RolerresponseAWWs.pdf

Los comportamientos y las normas sociales tienen una importancia vital en la respuesta a la pandemia, y esto refuerza aún más el papel de las comunidades y las infraestructuras existentes a la hora de establecer reglas de comportamiento que permitan implementar las intervenciones adecuadas. Es preciso establecer ciertas normas sociales para controlar la transmisión del virus y, en general, para mitigar sus impactos. La importancia de usar mascarillas y de mantener la distancia social, así como de recibir la vacuna, es un ejemplo evidente, aunque no sea el único relevante. Tal y como se señala más adelante, la aplicación de prácticas parentales apropiadas es particularmente importante en situaciones en las que los niños y niñas pasan considerablemente más tiempo en casa con sus padres que antes de la pandemia. Ante las dificultades que ofrece la situación actual para interactuar con los niños y niñas en persona o en línea, es absolutamente necesario establecer este tipo de comportamientos, especialmente en el caso de los padres, madres y cuidadores de los hogares más pobres. Las comunidades y las personas vulnerables, que ya sufren las consecuencias negativas en sus economías, su educación y su salud, necesitan estabilidad y certidumbre en la recepción de una ayuda que les ofrezca cierto alivio y apoyo. En este sentido, resulta clave contar con el apoyo de la comunidad y con normas sociales claras, y mucho más en medio de la incertidumbre, la ambigüedad, y la volatilidad que ha traído la pandemia.

4.2 Consideraciones contextuales: el impacto en los hogares

En general, la pandemia ha incrementado la cantidad de tiempo que los adultos y los niños pasan en casa. Esto puede acarrear diversos problemas, especialmente en los hogares con escasos recursos y con espacio y conectividad limitados, además de agrandar las dificultades ocasionadas por el impacto económico derivado de la pandemia. Los espacios hacinados y la limitación de recursos son factores que aumentan los conflictos familiares, provocando problemas de salud mental que, a su vez, repercuten significativamente en el desarrollo infantil. Es más, el impacto económico derivado de la pandemia puede trastornar los roles en el hogar de hombres y mujeres, o los de los hijos e hijas más mayores, y alterar las dinámicas en las relaciones familiares. En términos generales, la nueva situación puede incrementar la violencia doméstica, como documenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020).

Es evidente que el comportamiento de los padres, madres y cuidadores y los cambios en dicho comportamiento son determinantes para la evolución del desarrollo infantil, y es probable que la crisis del COVID-19 esté provocando cambios en el comportamiento parental. Uno de los principales objetivos de las intervenciones gubernamentales consiste en mejorar las prácticas parentales en el hogar. Esto puede lograrse proporcionando información a los padres, madres y cuidadores y “animándolos” a que sigan ciertas prácticas, junto con una ayuda concreta e inmediata como, por ejemplo, la mejora de la conectividad y la prestación de servicios de asesoramiento a distancia. La mejor manera de proporcionar estos servicios es aprovechar las infraestructuras y los canales de intermediación ya existentes, como las guarderías. Sin embargo, es preciso que los tomadores de política pública actúen con prudencia a fin de no implantar soluciones que parecen eficientes a corto plazo pero que, en última instancia, lo que hacen es consolidar los estereotipos de género. Está ampliamente documentado que las mujeres y las madres han sufrido más, en lo que respecta al empleo, que los hombres y los padres. Al tratar de dar respuesta a los efectos inmediatos de la pandemia sobre el bienestar de las familias puede darse el caso de que las políticas de apoyo familiar acaben reforzando el rol cada vez mayor que desempeñan las mujeres en el cuidado de los hijos e hijas en el hogar. Estos cambios podrían ocasionar modificaciones permanentes muy poco deseables y, de hecho, regresivas en múltiples ámbitos. Por ello, es de vital importancia tener en consideración el avance de la paridad de género al diseñar intervenciones dirigidas a mejorar la atención infantil y las prácticas parentales durante los periodos de confinamiento, mientras las escuelas y otras instituciones están cerradas y existe la necesidad de permanecer en casa y de trabajar desde el hogar.

Lo mismo es aplicable a los adolescentes, tanto hombres como mujeres. Aunque cabe la posibilidad de que asuman responsabilidades temporalmente durante la pandemia (cuidando a sus hermanos pequeños o ayudándolos con las tareas escolares, por ejemplo), esto puede llevar fácilmente a generar problemas de rendimiento escolar y, en algunos casos, provocar su deserción permanente de la educación formal.

Hasta el momento, el análisis deja claro que en la situación actual no es fácil elegir y adoptar decisiones de política, especialmente en lo que respecta a la educación y al desarrollo humano. Los responsables de las políticas públicas se encuentran ante disyuntivas complicadas. ¿Hay que impulsar el aprendizaje presencial tanto para los menores de 5 años como para las edades comprendidas entre 5 y 18 años? La evidencia disponible sobre la transmisión del COVID-19 en las escuelas todavía no es definitiva, sin embargo los costos a largo plazo de mantener cerrados los colegios y las infraestructuras educativas son claros y graves, especialmente para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Ante la posibilidad de optar por la apertura, los responsables de formular las políticas se encuentran con la firme oposición de los sindicatos de maestros y otros sectores sociales. Sin embargo, debe estudiarse la posibilidad de adoptar medidas que impliquen la apertura de manera controlada y prudente. La siguiente sección abordará las opciones de política deseables.

5. Respuestas de política

Ante la trágica situación actual es imperativo estudiar la posibilidad de adoptar medidas que limiten los efectos negativos de la pandemia y, al mismo tiempo, iniciar reformas que permitan obtener resultados positivos a largo plazo en la prestación de una educación de calidad a los sectores más pobres de la sociedad. Aunque el foco está en la pobreza, es importante señalar que estas intervenciones son igualmente relevantes e importantes para otros grupos vulnerables, como los niños y niñas con retraso en el desarrollo o con discapacidades, niños de minorías etnolingüísticas, poblaciones indígenas y poblaciones migrantes, así como los niños y niñas en el quintil más pobre, aunque cada uno de estos grupos puede necesitar medidas diferenciadas.

Esta sección aborda en primer lugar las políticas dirigidas a los niños y niñas más pequeños y las intervenciones educativas dirigidas a los niños y niñas de más edad y a los jóvenes. Posteriormente, hace énfasis en el siguiente argumento: las intervenciones que aprovechen las infraestructuras existentes para la aplicación de las políticas y que estén basadas en la apropiación y la participación comunitaria facilitarán un impacto más sostenible, escalable y de mayor calidad. Esta subsección final aborda también algunos de los aspectos generales que afectan a los niños en las distintas etapas de su desarrollo.

Esta sección aborda en primer lugar las políticas dirigidas a los niños más pequeños y las intervenciones educativas dirigidas a los niños de más edad y a los jóvenes. Posteriormente, hace énfasis en el siguiente argumento: las intervenciones que aprovechen las infraestructuras existentes para la aplicación de las políticas y que estén basadas en la apropiación y la participación comunitaria facilitarán un impacto más sostenible, escalable y de mayor calidad. Esta subsección final aborda también algunos de los aspectos generales que afectan a los niños en las distintas etapas de su desarrollo.

5.1 Medidas de política para la primera infancia: apoyo a los padres y las madres y sus prácticas parentales

Tal y como se expuso en la introducción, lo que sucede dentro del seno familiar constituye uno de los principales factores del desarrollo en la primera infancia y tiene consecuencias a largo plazo. Las políticas destinadas a mitigar los efectos de la pandemia en el desarrollo humano de los niños y niñas deben tener en consideración la alta probabilidad de que la crisis esté afectando negativamente también a las prácticas parentales e incluir incentivos para los padres y las madres encaminados a evitar que esto suceda. Obviamente, es un objetivo difícil de lograr. Este tipo de intervenciones pueden operar a través de varios canales: en primer lugar, mejorando la asistencia financiera y la disponibilidad de recursos para abordar los trastornos económicos que sufren las familias; en segundo lugar, proporcionando asistencia directa a las prácticas parentales para que puedan ejercerse a distancia y teniendo en cuenta el riesgo de retroceso en la paridad de género; y, finalmente, utilizando el potencial de las comunidades y las infraestructuras de política existentes. Los problemas que aquí se tratan afectan de manera particularmente grave a los sectores más pobres de la sociedad. Las familias que han podido organizar métodos alternativos para la educación y la estimulación (y minimizar así los efectos dañinos de la falta de acceso presencial en la educación preescolar y primaria) son, primordialmente, familias con mayores recursos económicos. Estas disparidades muy probablemente se irán agudizando a largo plazo. Por lo tanto, las políticas aquí propuestas son relevantes para los sectores más desfavorecidos de la sociedad latinoamericana. Es preciso resaltar que, si bien las prácticas parentales son determinantes para la eficacia de las medidas de política en la primera infancia, siguen desempeñando una función esencial lo largo de todo el proceso de desarrollo del niño y niña y en su transición hacia la edad adulta.

Asistencia financiera y recursos: para muchas familias, la pandemia ha supuesto graves consecuencias económicas – desde la pérdida de salarios e ingresos a un aumento de las necesidades del hogar (más conectividad, atención a los niños y niñas, nutrición, apoyo educativo, etc.). Los gobiernos deberían ayudar y sostener a los hogares más vulnerables. Muchos de estos hogares enfrentan una gran incertidumbre económica, no solo por el desplome de los ingresos familiares, sino porque no está nada claro si dichos ingresos podrán volver –ni cuándo– a los niveles previos a la pandemia. Esto ha provocado un aumento del estrés entre los padres, madres y cuidadores y un deterioro de las prácticas parentales, y el precio lo pagan en última instancia sus hijos e hijas. Lo ideal sería que la asistencia financiera de los gobiernos tuviera la doble finalidad de reducir el tamaño del impacto económico y la incertidumbre sobre su duración. En este sentido, el objetivo fundamental es que los hogares vulnerables reciban asistencia financiera inmediata, pero que tengan también la seguridad de que sus ingresos estarán protegidos mientras se mantenga la incertidumbre. Desde una perspectiva realista, este enfoque requiere que la ayuda financiera se ofrezca a través de los canales apropiados existentes y que se estructure como un incentivo para que los beneficiarios y las comunidades participen en otras iniciativas de apoyo más amplias, como se explica más adelante. Asimismo, este tipo de programas podrían incorporar herramientas de monitoreo que permitan detectar indicadores específicos de alerta, como la salud y el bienestar mental (p. ej. depresión), violencia doméstica contra los hijos y las mujeres, y el abandono escolar. La situación actual y la vulnerabilidad de determinados sectores de la sociedad, a lo que se añade la dificultad para identificarlos, obliga también a mirar desde otra perspectiva políticas controvertidas como la renta básica universal.

Prácticas parentales e intervenciones a distancia: la labor parental no es fácil en medio de una secuencia de choques negativos. Actualmente, existen varios programas e intervenciones que ofrecen asistencia para mejorar las prácticas de los padres, madres y de los cuidadores en la primera infancia. Uno de ellos es el programa *Care for Child Development* de UNICEF, que proporciona directrices y recursos para desarrollar un entorno familiar propicio durante los primeros años de vida. Otro ejemplo es la intervención *Reach Up and Learn*, diseñada inicialmente para Jamaica,

adaptada posteriormente para Bangladesh y Colombia, y aplicada a escala en Perú bajo la denominación *Cuna Más*. La implementación remota de estas intervenciones añade una nueva dificultad. Hay varias organizaciones e iniciativas trabajando en estos modelos a través del uso de teléfonos inteligentes, tabletas, radio, y televisión para lograr este objetivo. Por ejemplo, el programa *Reach Up and Learn* ha sido adaptado durante la pandemia (ante la consiguiente suspensión de las visitas domésticas y las reuniones presenciales de grupos de padres y madres) mediante el diseño de un manual con un contenido muy visual dirigido especialmente a las personas con un bajo nivel de alfabetización. El contenido se distribuye a través de soportes diversos, desde el papel impreso a la radio y la televisión, pasando por los mensajes de texto, *WhatsApp*, y el teléfono. Además, y esto es importante, se traduce al español y al portugués⁷. La prestación remota de este servicio permite llegar a padres que antes no participaban en las actividades de *Reach Up and Learn*, sentando así las bases para generar un impacto a mayor escala, tanto de manera inmediata como después de que pase la pandemia. La conversión y la adaptación de una intervención exitosa como *Reach Up and Learn*, que ha inspirado varias otras iniciativas en el resto del mundo, podría acomodarse para la implementación remota de otras intervenciones ya existentes. Una vez más, vemos que aunque estas intervenciones a distancia han surgido como consecuencia de la pandemia, tienen el potencial de ofrecer a los responsables políticos herramientas útiles y adecuadas para el mundo posterior a la misma.

La formulación de intervenciones destinadas a mejorar las prácticas parentales y, en general, a cambiar los comportamientos individuales es complejo y encierra múltiples dificultades, especialmente en una situación como la actual. Será importante lograr un equilibrio entre el interés por tener sesiones presenciales y la salud de las familias beneficiarias y del personal que presta los servicios. El costo de estas decisiones variará según el contexto y será necesario elaborar protocolos adecuados para una correcta aplicación.

Prácticas parentales y paridad de género: el contexto en el que se desenvuelven los hogares durante la pandemia presenta un riesgo real para los avances en igualdad de género. El trabajo reciente de *Andrew et al. (2020)*, donde se analiza el impacto del COVID-19 en las familias biparentales heterosexuales en Inglaterra, revela que el impacto sobre el empleo remunerado ha sido mayor en el caso de las madres que en el de los padres, y que las madres dedican más tiempo a las labores domésticas y al cuidado de los hijos e hijas. Además, se observan asimetrías de género importantes en los casos en que uno de los cónyuges dejó de tener un empleo remunerado durante la pandemia de modo que, en circunstancias equivalentes, las madres asumen una carga doméstica mayor que los padres. No hay duda de que la desigualdad en las respuestas de género ante las responsabilidades domésticas viene exacerbada por el fuerte impacto que sufren los servicios de atención a la infancia debido al cierre de los centros educativos y las guarderías. Una de las conclusiones más preocupantes del trabajo de *Andrew et al. (2020)* es que la brecha de género en el uso del tiempo se mantiene independientemente de la circunstancia de los ingresos: existe brecha de género cuando se compara a las madres y a los padres que mantienen empleos remunerados en estos momentos, y también cuando se compara a los padres y a las madres que actualmente no tienen un trabajo remunerado.

Al extrapolar estos resultados y aplicarlos a las familias más pobres y vulnerables de América Latina, en conjunción con las normas sociales dominantes, nos encontramos con la enorme amenaza de un retroceso masivo en la paridad de género. Es más, *Andrew et al. (2020)* sugieren que algunos de los cambios producidos en la vida doméstica, en principio efímeros, podrían tener consecuencias muy profundas y persistentes en la manera en que los padres y las madres entienden y recalibran sus roles domésticos en la familia, incluida la organización del cuidado de los hijos e hijas.

⁷ La adaptación de *Reach up and Learn* para su implementación de manera remota ha sido promovida y apoyada por el BID: publications.iadb.org/es/manual-para-padres-actividades-de-estimulacion-temperana-para-ninos-de-hasta-3-anos-de-edad. Se puede ver la referencia del programa Care for Child Development en: Care for Child Development (CCD).

Sin embargo, los cambios en los roles de género y las dinámicas familiares no tienen que ir en una única dirección y pueden verse alterados mediante intervenciones de política. Por otro lado, también se observan situaciones positivas, como el programa *Sugira Muryango* en Rwanda. El estudio realizado por *Betancourt et al. (2020)* ofrece pautas para el éxito de los programas de atención infantil temprana a partir de la participación de los progenitores varones de familias que viven en la pobreza extrema. Este trabajo encuentra avances en varias áreas, como la capacidad de respuesta del niño y niña, la nutrición, la higiene, la participación paterna, y la reducción de la violencia. Durante la pandemia del COVID-19, el programa *Sugira Muryango* ha sabido adaptarse para ofrecer protocolos de formación vía *WhatsApp*. Simultáneamente, en la actualidad se está llevando a cabo una prueba piloto para prestar servicios de apoyo a la primera infancia a escala de forma remota a familias en situación de pobreza extrema.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta en lo que respecta al ámbito familiar, y que es especialmente relevante en el contexto América Latina, tiene que ver con los cambios que se están produciendo en la naturaleza de muchos hogares, como la transición a fórmulas familiares distintas de las tradicionalmente duales. Por ejemplo, cada vez son más frecuentes las familias monoparentales a cargo de la madre (o incluso la abuela) en los sectores más bajos de la distribución de ingresos entre países y comunidades.

En resumen, las prácticas de quienes asumen roles parentales son claramente decisivas en los primeros años de vida, fundamentalmente porque los padres y las madres constituyen la interacción que los niños y niñas más pequeños tienen con el mundo. Además, siguen siendo un factor nada desdeñable a lo largo de todas las etapas del desarrollo infantil, y especialmente durante esta pandemia debido a la estrecha proximidad en la que se ven obligadas a vivir las personas en los hogares.

5.2 Medidas de política para la educación: apoyo a la educación formal de los niños, niñas y adolescentes de 5-18 años

Para la mayoría de los niños menores de 24 meses, el contexto familiar resulta vital y los aspectos analizados anteriormente constituyen el eje sobre el que deberán girar las intervenciones. Sin embargo, en el caso de los niños y niñas de mayor edad, las limitaciones –o la ausencia total– de acceso a centros de atención infantil dificulta sobremanera el proceso de aprendizaje. Para los niños y niñas más pequeños, el aprendizaje remoto, incluso si hay conectividad, presenta numerosos retos, como la existencia de un entorno propicio (p. ej., el tiempo y la atención de un padre, madre o cuidador) y el logro de los resultados deseados. Ante esto, es necesario que las instituciones que ofrecen acceso remoto diseñen mecanismos que permitan superar estas dificultades, desde el uso de herramientas de conexión (tabletas, teléfonos inteligentes o celulares) al entorno en el que habitan los niños y niñas, incluida la falta de apoyo para abordar el proceso de aprendizaje en el ámbito doméstico.

Los elementos específicos de cada programa e intervención dependerán de la edad de los hijos y el contexto específico en el que viven. Son retos difíciles pero, si se ignoran, América Latina pagará las consecuencias. A menos que se aborden poniendo especial atención en los detalles de su formulación y diseño (a fin de evitar consecuencias indeseadas), está claro que la situación actual acabará amplificando las diferencias y las desigualdades existentes.

Un modelo a explorar para los niños, niñas y adolescentes entre 10 y 16 años de edad es el de las tutorías en línea. La idea es encontrar estudiantes mayores, posiblemente de universidades de alto nivel, que estén dispuestos a ofrecer asistencia en línea a alumnos especialmente desfavorecidos. Este tipo de intervención no está exenta de

problemas. En los países desarrollados, el diseño de estas iniciativas ha sido complicado. En Reino Unido, el *National Tutoring Programme* permite a los colegios subvencionar los costos de matriculación (a través de unos socios de matriculación preaprobados) de sus alumnos más desfavorecidos, y a las escuelas de las zonas más desfavorecidas emplear mentores académicos para ofrecer ayuda educativa complementaria a sus alumnos más desfavorecidos. La red, que agrupa a unos 15.000 tutores para 250.000 estudiantes, empezó a estar operativa en noviembre de 2020, nueve meses después del primer confinamiento en el Reino Unido. Para desarrollar programas similares a escala en América Latina será necesario reclutar un amplio número de tutores, lo que podría afectar la calidad de los servicios que se ofrecen. Una intervención de esta naturaleza exige elaborar un currículo bien estructurado que sea fácil de cubrir y enfocado en los contenidos más básicos. Además, requeriría un mecanismo de selección, que estaría posiblemente monitoreado por las escuelas locales, para dirigir la intervención hacia sus potenciales beneficiarios y, posteriormente, iniciar y facilitar el acceso al servicio. Finalmente, quizás sería posible crear un sistema de incentivos para los tutores que participen y ofrezcan un servicio de calidad. A pesar de las dificultades que plantea su diseño e implementación, un estudio reciente de *Carlana & La Ferrara* (2021) muestra que este tipo de intervención ha obtenido resultados en Italia. El programa, en el que estudiantes universitarios ofrecían apoyo académico a estudiantes de secundaria, fue organizado en cuestión de semanas y mostró efectos positivos y significativos en el aprendizaje de los estudiantes. Es evidente que para optimizar el diseño y la implementación de este tipo de intervención será necesario realizar un importante esfuerzo que incluiría una potencial colaboración entre los países de la región.

Una observación más general acerca de los programas de tutoría es que estas intervenciones, cuando se basan en comportamientos prosociales, como el caso descrito anteriormente, pueden contribuir a reforzar la cooperación y la sensación de pertenencia a una comunidad, tanto para los tutores como para los estudiantes tutelados. Estos beneficios no son nada despreciables y tienen un carácter fundacional. Pueden llegar a ser un paso importante en la construcción de una sociedad más inclusiva. Obviamente, ofrecer un currículo de forma remota o con la ayuda de estudiantes jóvenes no puede compensar completamente los beneficios de un aprendizaje presencial normal; esta es una de las razones por las que esta medida debería enfocarse a contenidos de aprendizaje básicos. Sin embargo, puede ser un complemento útil y escalable del sistema educativo existente.

El reto de la pobreza digital (acceso a infraestructuras y conectividad) sigue vigente, y debe ser tenido en cuenta por todo programa de aprendizaje a distancia. En India, el programa *Swayam Prabha* ha venido prestando servicio a través de la radio y la televisión bajo la hipótesis de que estas infraestructuras están más disponibles y son más accesibles. *Swayam Prabha* va dirigido a alumnos (5 y 18 años) y maestros, y proporciona contenidos educativos curriculares a través de un sistema de acceso multicanal, como Internet, estaciones de radio comunitarias, podcasts y televisión.

En general, las políticas enfocadas a la educación (independientemente de si se ofrece a distancia o en persona), deberán abordar las inevitables pérdidas (pasado, presente y futuro) del contenido curricular. De este modo, las medidas de política a considerar incluyen ajustes intencionados a los currículos de enseñanza primaria y secundaria para priorizar los contenidos básicos, reformular las metodologías de evaluación, e incluso añadir potencialmente y de manera temporal un año de “nivelación” en la transición desde la educación secundaria al siguiente nivel a fin de equiparar las bases formativas y permitir a los estudiantes recuperar el terreno perdido.

5.3 Escala e impacto: intervenciones existentes, participación comunitaria y medición

La pandemia pone de manifiesto uno de los principales problemas que enfrenta la construcción de intervenciones y políticas sociales efectivas: ampliar la escala. Este factor es particularmente relevante en el caso de políticas dirigidas a mejorar los procesos del desarrollo humano, especialmente en la primera infancia. El reto de ampliar la escala de las intervenciones no es solo de recursos financieros y de costos. Abarca también la adaptación y la reformulación de métodos de implementación a pequeña escala capaces de garantizar la misma calidad y el mismo impacto en poblaciones más amplias. Para trasladar intervenciones de eficacia probada en poblaciones pequeñas a otras más grandes es necesaria la participación de muchas personas (que a menudo cuentan con una especialización demasiado limitada para ejecutar intervenciones complejas) y la aplicación de incentivos. Esta cuestión cobra especial relevancia en las intervenciones enfocadas al cambio de comportamientos individuales en contextos diversos, desde el hogar a la escuela. La eficacia de estas políticas dependerá de la disponibilidad de recursos y, fundamentalmente, de la participación al nivel local y comunitario, así como de la apropiación de la iniciativa por los participantes a través de incentivos y mecanismos de implementación adecuados y no distorsionantes.

Este conjunto de problemas y retos afecta particularmente a la educación y al desarrollo infantil, aunque también es relevante en otros contextos. La pandemia está sacando a la luz problemas que ya existían antes de la crisis actual. Como explica *Rajan* (2019) en su libro reciente, "...el principal vehículo que utilizamos para transmitir mejores políticas a las personas, a la comunidad, no está funcionando". El deterioro en el rol de la comunidad surge a partir de varios factores relacionados con la evolución de las sociedades modernas (en todo el mundo). Sin embargo, ante los problemas causados por la fragmentación social actual, agudizada además por la pandemia, es imperativo revitalizar el ámbito comunitario y otorgarle protagonismo en las intervenciones. Esto es clave para la implementación y el éxito de las políticas sociales, empezando por medidas relacionadas con la pandemia enfocadas a la salud pública y que garanticen el bienestar económico y general de la mayoría de los sectores sociales, incluidos los más afectados por esta crisis. Indudablemente, estas políticas –si están bien diseñadas y enraizadas en la comunidad– continuarán siendo relevantes y resilientes en otras circunstancias difíciles, como en situaciones en que los sectores más pobres reciben el impacto negativo de nuevas formas de producción y organización económica.

El primer paso que pueden dar los responsables de formular las políticas y los gobiernos para revertir el deterioro en el desarrollo humano de la niñez y adolescencia de América Latina es utilizar realmente los programas y las infraestructuras sociales existentes. Esto permitiría no solo distribuir recursos necesarios a los más afectados por la crisis, sino también fomentar la participación y la integración de las comunidades. Tal y como se expuso anteriormente, la estructura de programas como las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas constituye un punto de partida fundacional útil. De igual manera, como se apuntó más arriba, los centros de atención infantil centrados en la comunidad, como los *Hogares Comunitarios* en Colombia o los *Anganwadi Centres* en India gozan de la confianza social y son importantes canales de capital humano para la distribución de recursos y servicios, al mismo tiempo que promueven la participación y la apropiación comunitaria.

Aprovechar las comunidades y las infraestructuras existentes: el apoyo y la participación de la comunidad desempeña un papel esencial para la difusión de la asistencia ofrecida a sectores específicos de la sociedad, como las poblaciones más pobres y los niños, niñas y adolescentes. En el contexto actual de pandemia de COVID-19, la comunicación y el apoyo de la comunidad, incluidos los respetados agentes de cambio social, constituye una línea de vida absolutamente decisiva para seguir promoviendo el desarrollo humano y las normas de comportamiento relacionadas con la pandemia. Por este motivo, los gobiernos deben aprovechar al máximo las infraestructuras y las

redes de programas ya establecidos con el objetivo de identificar actores específicos, existentes y que gocen de la confianza y el respeto de las comunidades a fin de canalizar la apropiación y la participación que son tan necesarias para el éxito de las intervenciones de desarrollo humano dirigidas a la infancia.

El programa colombiano *Lista para Ahorrar*, es un buen ejemplo de intervención para la educación financiera de las familias pobres que utilizó la infraestructura de una iniciativa de TMC, *Proyecto Capital*, para promover el ahorro. De igual manera, Lista para Ahorrar se sirvió de la infraestructura tecnológica y de las madres líderes del programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción, tratado anteriormente. Las madres líderes son elegidas, gozan de la confianza de la comunidad y, como agentes de cambio con una mejor situación económica y educativa que las mujeres beneficiarias del programa, sirven de inspiración a estas. Adelantándose de forma premonitoria a las necesidades de acceso remoto que luego ha traído la pandemia, el diseño de Lista para Ahorrar combinaba ya un kit de materiales físicos (calendarios, adhesivos, planes y libros de contabilidad simplificados) con la distribución rotatoria de tabletas y mensajes regulares de SMS para incentivar al ahorro. De muchas maneras, el diseño está bien adaptado a la accesibilidad a distancia que exige la pandemia y puede aportar inspiración y lecciones para las intervenciones parentales.

Aparte de las intervenciones a distancia, el desarrollo de enfoques comunitarios innovadores que faciliten un entorno rápido y seguro para el aprendizaje presencial es inequívocamente óptimo, tanto para los padres y las madres como para los niños y niñas. Son necesarios muchos cambios e innovaciones para lograr esta mejora. Y para hacerlo posible se requiere una fórmula que permita evaluar adecuadamente los resultados relevantes y los entornos familiares. La medición es un elemento clave para el diseño y la evaluación de políticas efectivas, y todavía queda mucho por hacer a este respecto. Las herramientas de medición, algunas de las cuales son nuevas y otras todavía están en proceso de desarrollo, deberán cubrir dos roles. Será necesario evaluar adecuadamente los resultados relevantes y sus factores determinantes mediante el empleo de herramientas con la sensibilidad suficiente para capturar los efectos de las intervenciones y de la innovación. Llevar a cabo mediciones que sean fácilmente aplicables a escala puede proporcionar útiles herramientas de diagnóstico que los gobiernos y los responsables de formular las políticas podrían usar para tomar el pulso a la situación. En estos momentos hay varias iniciativas en marcha, como la denominada *Global Scale for Early Development*, que todavía necesitan un mayor desarrollo (véase *Richter et al., 2019*).

6. Conclusión

El presente y el futuro del desarrollo humano de los habitantes más jóvenes de América Latina pende críticamente de los resultados de las medidas e intervenciones de política. La situación creada por el cierre de los colegios y las guarderías, combinada con la pobreza digital y la falta de capacidad para teletrabajar, constituye, sin lugar a dudas, una tragedia. Abundan los riesgos y las repercusiones, desde la pérdida de estímulos en el hogar a los retrasos en la educación formal, desde la violencia física al retraso en el desarrollo de habilidades motoras, desde la salud mental y la depresión al retroceso en la paridad de género. Todos estos obstáculos pueden provocar retrasos en el desarrollo cognitivo y socioemocional. Y, sin embargo, la región ofrece unas posibilidades prometedoras, ya que cuenta con sistemas, infraestructuras, un rico entramado de normas sociales, y un tejido comunitario para innovar y evitar esta catástrofe. La innovación tiene muchas probabilidades de éxito en términos de sostenibilidad, ampliación de escala e impacto por medio de la adaptación de programas ya vigentes, fiables, y (parcialmente) eficaces (como los programas TMC o las *madres comunitarias*). Muchos de estos programas necesitan mejoras e innovaciones, especialmente para abordar las necesidades derivadas de la pandemia. Pero el éxito es posible y vendrá determinado, en gran medida, por el grado de participación y apropiación comunitaria.

En términos generales, la principal condición para habilitar intervenciones efectivas destinadas a revertir la creciente crisis de desarrollo humano en América Latina será el compromiso de todos los niveles de gobierno (comunidad, local, municipal, estatal y nacional), unido al apoyo de los organismos financieros bilaterales y multilaterales, para diseñar, planificar y actuar a nivel sistémico en la implementación de un enfoque integrado para todas las edades y todos los actores interesados. En el desarrollo de las vacunas se ha sorteado la burocracia, se han establecido alianzas improbables y se han acortado los plazos. Los gobiernos y las instituciones financieras internacionales han realizado inversiones sin precedentes, todo ello inspirado por la urgencia del COVID-19. Las intervenciones de desarrollo humano son, sin duda, tan importantes como el desarrollo de las vacunas. Aunque la atención ha estado centrada en la protección frente al COVID-19, la reducción de la transmisión, y la mitigación de los choques económicos, sobre todo para las empresas, es necesario prestar la misma atención a sus efectos en la juventud y en su desarrollo humano. Si alguna vez hubo necesidad de prestar una atención sin precedentes al desarrollo humano en América Latina, de colaborar para su avance, y de invertir en él, ese momento es, indudablemente, inequívocamente, ahora. El reto para quienes poseen capital político y financiero es este: en lugar de preparar el terreno para un enorme cementerio común, establezcan los cimientos de un próspero mercado de personas sanas, educadas, informadas, y capacitadas, que no queden excluidas solo por su nacimiento, y que puedan contribuir al emprendimiento, a la innovación, y al progreso económico.

Bibliografía

Acevedo, I., Castro, E., Fernandez R., Flores, I., Perez, M., Alfaro, Szekely, M. & Zoido, P. (2020). Los Costos Educativos de la Crisis Sanitaria en América Latina y el Caribe (*The Educational Cost of the Health Crisis in Latin America and the Caribbean*). IDB Technical Note, No. IDS-TN-02043

Almond D. & J. Currie (2011). "Human capital development before age five", en D. Card and O. Ashenfelter (eds), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier.

Andrew A., Cattán, S., Costa Dias, M., Farquharson, C., Kraftman, L., Krutikova, S., Phimister A. & Sevilla, A. (2020). *Inequalities in Children's Experiences of Home Learning during the COVID-19 Lockdown in England*. Fiscal Studies, vol. 41, no. 3, pp. 653–683.

Azevedo, J.P., Hasan, A., Goldemberg, D., Iqbal, S.A., & Geven, K. (2020). *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. Policy Research Working Paper; No. 9284. World Bank, Washington, DC. © World Bank. online at openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33945 License: CC BY 3.0 IGO.

Betancourt, T.S., Jensen, S.K.G., Barnhart, D.A., Brennan, R.T., Murray, S.M., Yousafzai, A.K., ... Kamurase, A. (2020). *Promoting parent-child relationships and preventing violence via home-visiting: a pre-post cluster randomised trial among Rwandan families linked to social protection programmes*. BMC Public Health, 20:621.

Brown, S., Doom, J., Lechuga-Peña, S., Watamura, S.E. & T. Koppels, (2020). *Stress and parenting during the global COVID-19 pandemic*. *Child Abuse & Neglect*, Volume 110, Part 2.

Burgess, S. & Sievertsen, H. (2020). *Schools, skills, and learning: the impact of COVID-19 on education*. VoxEU, 1 April 2020. Obtenida en voxeu.org/article/impact-covid-19-education.

Busso, M. & Messina, J. (2020) *The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroads*, publications.iadb.org/en/the-inequality-crisis-latin-america-and-the-caribbean-at-the-crossroads

Corporación Andina de Fomento (2016). "Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y mundo laboral" (More work and life skills: family, school, environmental, and labor support) scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/936/RED2016-16sep.pdf

Carlana, M. & La Ferrara, E. (2021). *Apart but Connected: Online Tutoring and Student Outcomes during the COVID-19 Pandemic*. EdWorkingPaper (21-350), Annenberg Institute at Brown University. Obtenida en doi.org/10.26300/0azm-cf65

Chang-Lopez, S.M., Walker, S.P., Grantham-McGregor, S., Powell, C., López Bóo, F., Rubio-Codina, M., & Ferro Venegas, M. (2020). Manual para padres: Actividades de estimulación temprana para niños de hasta 3 años de edad, Publicaciones Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenida en dx.doi.org/10.18235/0002387

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. J., & Masterov, D. V. (2006). *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*. In E. A. Hanushek and F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, pp. 697–812. Amsterdam: North-Holland.

Deaton, A. (2021). *COVID-19 and Global Income Inequality*, NBER Working Paper 28392, www.nber.org/papers/w28392.

Decerf, B., Ferreira, F. Mahler, D. & Sterck, O. (2020). *Lives and livelihoods: estimates of the global mortality and poverty estimates of the COVID-19 pandemic*. World Bank Policy Research Working Paper 9277, June.

Early Childhood Development Action Network (2020). *A Joint Statement on Early Childhood Development and COVID-19: A call for coordinated action to protect and support all young children and their caregivers*. Obtenida en mcusercontent.com/8103bc6125ed66e0964ae244d/files/462ed6c4-97cd-4bce-9a58-8f0efa8d17f2/Call_To_Action.pdf

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2020): “*Violence against children and adolescents in the time of COVID-19*”, in www.cepal.org/en/publications/46486-violence-against-children-and-adolescents-time-covid-19.

Ferreira, F. & Schoch, M. (2020). *Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisite*. Obtenida en blogs.worldbank.org/developmenttalk/inequality-and-social-unrest-latin-america-tocqueville-paradox-revisited

Financial Times (2020-2021). *Coronavirus tracker: the latest figures as countries fight the Covid-19 resurgence*. Obtenida en www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938

FT Visual & Data Journalism team (2020). *Covid-19: The global crisis – in data*. *Financial Times*, 18 October 2020. Obtenida en ig.ft.com/coronavirus-global-data/

Goldberg, P.K. & Reed, T. (2020) “*The effects of the Coronavirus pandemic in emerging market and developing economies: an optimistic preliminary account*, *Brookings Papers on Economic Activity*, forthcoming. www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2020/06/Goldberg-Reed-conference-draft.pdf Update. Obtenida en www.econ.yale.edu/~pg87/UPDATE_December2020.pdf

Goldin, I. & Muggah, R. (2020). *COVID-19 is increasing multiple kinds of inequality. Here's what we can do about it*. World Economic Forum. Obtenida en www.weforum.org/agenda/2020/10/covid-19-is-increasing-multiple-kinds-of-inequality-here-s-what-we-can-do-about-it/

GSED Team (2019): “*The Global Scale for Early Development*” earlychildhoodmatters.online/2019/the-global-scale-for-early-development-gsed

Hannan, S., Honjoa, K., & Raissi, M. (2020). *Mexico Needs a Fiscal Twist: Response to COVID-19 and Beyond*. IMF Working Papers 2020/215

Heckman, J. J. (2006). *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*. *Science*, 312, 1900–1902.

Hincapié, D., López-Boo, F. & Rubio-Codina, M. (2020). “*The High Cost of COVID-19 for Children: Mitigating its impacts in Latin America and the Caribbean*”, IADB.

Integrated Child Development Services (ICDS) Scheme, *Ministry of Women & Child Development, Government of India*. Obtenida en icds-wcd.nic.in/icds.aspx

Lohan, N. (2020) *Many economists warn that the COVID-19 crisis may worsen existing inequalities. Do you agree? If yes, what policies do you propose to reverse these gaps?* 2020 LSE SU Economics Essay Competition (Unpublished)

López-Boo, F., Cubides-Mateus, M., Sorio, R., Garibotto, G., & Berón, C. (2018). *Medición de la calidad del entorno familiar de los niños pequeños en Uruguay. Gradientes socioeconómicos en el inventario (Measuring the quality of the family environment of young children in Uruguay. Socio-economic gradients in the inventory)*. Inter-American Development Bank No. IDB-TN-1550. Obtenida en publications.iadb.org/publications/spanish/document/Medici%C3%B3n_de_la_calidad_del_entorno_familiar_de_los_ni%C3%B1os_peque%C3%B1os_en_Uruguay_Gradientes_socioecon%C3%B3micos_en_el_inventario_HOME_es_es.pdf

López-Boo, F., Behrman, J.R. & Vasquez, C. (2020) “*Economic Costs of Preprimary Program Reductions due to COVID-19 Pandemic*”, IDB Technical Note No IDB-TN-2000, publications.iadb.org/publications/english/document/Economic-Costs-of-Preprimary-Program-Reductions-due-to-COVID-19-Pandemic.pdf.

Lustig, N., López-Calva, L. F., Ortiz-Juarez, E., & Monga, C. (2016). *Deconstructing the decline in inequality in Latin America*. In K. Basu & J. E. Stiglitz (Eds.), *Inequality and growth: Patterns and policy* (pp. 212–247). Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.

Pongcharoen, T., Ramakrishnan, U., DiGirolamo, A., Winichagoon, P., Flores, R., Singkhornard, J., & Martorell, R. (2012). *Influence of prenatal and postnatal growth on intellectual functioning in school-aged children*. *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine* 166:411-416.

Rajan, R. (2019). *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind* (Penguin Press).

Richter, L., Black, M., Britto, P., Daelmans, B., Desmond, C., Devercelli, A., Dua, T., Fink, G., Heymann, J., Lombardi, J., Lu, C., Naicker, S., & E. Vargas-Barón (2019). *Early childhood development: an imperative for action and measurement at scale*. *BMJ Glob Health*. 2019; 4 (Suppl 4): e001302, Published online 2019 Jun 24. [doi:10.1136/bmjgh-2018-001302](https://doi.org/10.1136/bmjgh-2018-001302).

Shonkoff, J. & Garner, A. (2012) *The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress*. *Pediatrics* 129: e232-e246.

Stiglitz, J.(2020). *Conquering the great divide*. *Finance and Development*, September, 17-19

UNICEF (2019). *Care for child development. Adapted for the Latin American and Caribbean Region. Participant manual*. Obtenida en www.unicef.org/lac/en/reports/care-child-development-ccd

UNICEF (2020). *Guidance for families to prevent violence in early childhood in the time of COVID-19. Toolkit*. Obtenida en www.unicef.org/lac/en/reports/guidance-families-prevent-violence-early-childhood-time-covid-19

UNICEF Latin America and the Caribbean Regional Office (2020). *Education on Hold: A generation of children in Latin America and the Caribbean are missing out on schooling because of COVID-19*. Obtenida en www.unicef.org/lac/en/reports/education-on-hold

United Nations Development Programme, (2020). *Coronavirus vs. inequality*. Obtenida en feature.undp.org/coronavirus-vs-inequality/

Yoshikawa, H., Weiland, C., & Brooks-Gunn, J. (2016). *When does preschool matter? The Future of Children*, 26(2), 21-36.

Yoshikawa, H., Wuermli, A. J., Britto, P. R., Dreyer, B., Leckman, J. F., Lye, S. J., & Stein, A. (2020). Effects of the global COVID-19 pandemic on early childhood development: Short- and long-term risks and mitigating program and policy actions. *The Journal of Pediatrics*, 223, P188–P193.

Young Lives. (2021). 7 lessons from Young Lives – World Economic Forum Profile. Obtenida en <https://www.younglives.org.uk/content/7-lessons-young-lives-world-economic-forum-profile>

unicef 



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

