



Invertir en nuestros niños: el norte común.

Una propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia.

unicef  | para cada niño

Editor

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
El Salvador, 2018

Consejo Consultivo de la Niñez

Celina de Sola, experta en salud pública y trabajo social
Daniela Búcaro, experta en mercadeo
Egly Larreynaga, actriz y directora de teatro
Francisco Monterrosa, experto en comunicaciones
José María Tojeira, teólogo
Juan Felipe Gutiérrez, experto en desarrollo rural
Katherine Andrade, experta en migración y desarrollo
Meghan López, experta en desarrollo infantil
Roberto Murray Meza, empresario
Rubén Zamora, político y diplomático
William Pleités, experto en economía y desarrollo

Agradecimiento especial

Nadine Perrault, Representante, UNICEF El Salvador
Begoña Arellano, Representante adjunta, UNICEF El Salvador

Coordinador y editor general

Jimmy Vásquez, especialista en políticas sociales, UNICEF El Salvador

Con el apoyo de:

Jaime Ayala, UNICEF El Salvador
Reo Hirota, UNICEF El Salvador
Adela Calderón, UNICEF El Salvador
Silvia Salinas, UNICEF El Salvador

Contribuciones especiales

Ajay Chaudry, Alan Rico, Claudia Vázquez, Florencia López Boo, Héctor Lindo-Fuentes, Hirokazu Yoshikawa, Jaime Ayala, Laura Rivero, Laurence Kotlikoff, Lelys Dinarte, Miguel Székely, Rafael Olaya, Reo Hirota, Sarah Kabay y TECHO El Salvador.

Equipo editorial

Begoña Arellano
Irene Sánchez
Ernesto Vásquez (corrección y edición de textos)
Carlos Saldaña - www.cableway.tech (diagramación)
Óscar Leiva y Mauricio Martínez (fotografía)

UNICEF (2018). *Invertir en nuestros niños: el norte común. Una propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia.*

Invertir en nuestros niños: el norte común.

Una propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia.



Índice

Introducción	6
Capítulo 1.	
La construcción humana: cómo se desarrollan los talentos, habilidades, destrezas y capacidades en la vida	8
Capítulo 2.	
El Salvador del 2018: un balance desde el inicio de la vida hasta la vejez	12
El contexto para las nuevas generaciones: economía, hogar y escuela	13
Inicio y primera década de vida: logros y desafíos	15
Transición y segunda década de vida: logros y desafíos	16
La construcción humana salvadoreña: los reflejos en la etapa adulta	17
Capítulo 3.	
Propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia	18
Una nueva generación de políticas transformadoras para El Salvador	21
Una política social centrada en la infancia: pilares y estrategias	22
Familia e hijos: un nuevo pilar de la política social salvadoreña	24
Capítulo 4.	
Estrategia de potenciación de capacidades de vida.	26
Tres intervenciones irrenunciables y transformadoras para El Salvador	26
Programa nacional de apoyo para familias viviendo en pobreza multidimensional con niños de 0 a 3 años	27
Programa nacional de cuidado infantil de calidad de 0 a 3 años	28
Educación inicial de calidad para niños de 3 a 5 años	28
Transición a la escuela primaria (5 a 8 años)	29
Capítulo 5.	
Un cambio de modelo: invertir en nuestros niños	30
Un mecanismo para su implementación: el Fondo del Bicentenario	33
Instrumentos para la identificación, seguimiento, monitoreo e inversión	33
A. Medición multidimensional de la pobreza: hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes	35
B. Registro desde el nacimiento: identidad, identificación y herramienta para la planificación de la política social	35
C. Brecha fiscal intergeneracional: el impacto fiscal de las medidas	35
Epílogo. Nuestros niños, un nuevo punto de encuentro	36
Referencias bibliográficas	38
Anexos	42

Introducción

Esta propuesta denominada **«Invertir en nuestros niños: el norte común»** aspira a dar respuestas y luces sobre cómo una sociedad como la salvadoreña, que tiene en su gente su principal riqueza, puede transformarse en una sociedad de alto desarrollo humano y bienestar para sus familias, niñas, niños y adolescentes.

Este documento es el resultado del esfuerzo del Consejo Consultivo de la Niñez (CCN), un grupo especializado de análisis y discusión conformado por representantes de la sociedad civil, instalado en 2017 con el apoyo de UNICEF, con el objetivo de ofrecer planteamientos de políticas públicas basadas en evidencia empírica y científica. Con este trabajo, presentamos una propuesta de políticas que permita ampliar las opciones y oportunidades para la población salvadoreña desde el inicio de la vida.

Para arribar a esta propuesta, se ha contado con insumos de docentes, padres y madres de familia, niños, niñas y adolescentes, funcionarios, empresarios, trabajadores, académicos, alcaldes, concejales, representantes de ONG y fundaciones privadas, organismos internacionales y agencias de cooperación, iglesias, partidos políticos y artistas, entre otros agentes de cambio, quienes han participado en foros públicos y privados. Este valioso esfuerzo también se ha nutrido de diferentes trabajos, alianzas y convenios con el sector académico, universidades y centros de pensamiento de prestigio nacional e internacional.

El Salvador tiene en sus manos la oportunidad de romper las cadenas de pobreza, violencia y desigualdad que por décadas han minado su capacidad de transformación y desarrollo. Para concretar ese cambio, es vital que los más de 100,000 bebés que nacen cada año en el país cuenten con los apoyos necesarios a lo largo de su vida, de manera que les permitan

en su etapa adulta tener acceso a un trabajo con remuneración justa y protección social. En la actualidad tan solo el 20% la población salvadoreña lo consigue.

A las puertas de celebrar 200 años de independencia y más de 25 años de vida democrática desde la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador necesita un giro drástico en sus políticas públicas para asegurar el desarrollo a sus niñas y niños. La sociedad salvadoreña no puede seguir permitiéndose la naturalización de aspectos como el escaso acceso a servicios de educación inicial, baja calidad y cobertura en el cuidado de la niñez, deserción escolar a causa de la violencia, ausencia de espacios para convivir en comunidad, actitudes violentas de disciplina, desintegración de las familias debido a la migración irregular, o el simple hecho que padres y madres no dispongan de tiempo para dedicarlo a sus hijas e hijos.

Así como hace algunas décadas, la sociedad salvadoreña se convenció de que sus ciudadanos más pequeños, las niñas y niños, debían sobrevivir e ir a la escuela; hoy, es tiempo de apostar e invertir recursos para reforzar los cimientos de su población, enfocándose en los primeros años de vida, que es la etapa donde se desarrollan las capacidades sociales, cognitivas, y emotivas de las personas. Esto solo es posible si se deja de ver a las niñas, niños y adolescentes como un «proyecto del futuro» y se les comienza a considerar como un «proyecto del presente».

Esto implica un cambio en el paradigma de las políticas públicas, en el que se dejen de privilegiar intervenciones de alivio para dar paso a medidas de mediano y largo plazo que, si bien tomarán más tiempo en dar resultados (en trazadores económicos y fiscales como el crecimiento económico y la solidez de las finanzas públicas), son las iniciativas que verdaderamente transforman a las naciones.

La importancia de invertir en el desarrollo temprano de la niñez, más allá de la supervivencia, es una aspiración plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y en ese sentido, las intervenciones de la estrategia de potenciación de capacidades desde el inicio de la vida que se sugiere en este documento, tiene como objetivo la implementación de la meta 4.2 del ODS 4 (educación de calidad) en un horizonte de 10 años; para asegurar que al 2030, todas las niñas y niños en El Salvador tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

La sociedad salvadoreña debe impulsar una combinación efectiva de políticas, estrategias e intervenciones de desarrollo que potencien al máximo las capacidades de su niñez y adolescencia, siendo sus cerebros y manos, sueños y anhelos, la principal riqueza actual y futura del país.

Lograr este cambio es posible, varios casos exitosos alrededor del mundo lo demuestran. En este documento se ejemplifica cómo los compromisos y esfuerzos sostenidos de una sociedad en favor de la infancia pueden cambiar su rumbo de desarrollo.

Invertir en nuestros niños: el norte común posee cinco capítulos. El primero, explica el porqué es primordial invertir en los años iniciales de vida y da cuenta de la importancia que tiene lo que se haga (o se deje de hacer) en esta etapa, a partir de los hallazgos más

recientes de la neurociencia, economía, biología y medicina, entre otras disciplinas. El segundo capítulo presenta el balance humano de El Salvador: quiénes y cuántos lo conforman, y cuáles son los principales logros y desafíos que existen en el desarrollo desde el inicio de la vida hasta la etapa de retiro. El tercer capítulo ofrece una propuesta de políticas partiendo de una construcción conceptual sobre qué implica pasar del alivio a la transformación, haciendo particular énfasis en los cambios que debe tener la política social del país. El capítulo 4 presenta la estrategia de potenciación de capacidades desde el inicio de la vida y tres intervenciones irrenunciables para El Salvador, dado su contexto actual. Finalmente, el capítulo 5 evidencia el cambio de modelo de inversión que se requiere para poner en marcha una apuesta de esta naturaleza.

Un mejor El Salvador es posible.
La forma más segura, inteligente
y sostenible para transformar
la sociedad salvadoreña es
invertir en potenciar los talentos,
habilidades, destrezas y
capacidades de nuestras niñas y
niños más pequeños.

01

La construcción humana:

cómo se desarrollan los talentos, habilidades, destrezas y capacidades en la vida

«Existe una dinámica para la formación de habilidades. Las habilidades engendran habilidades, la motivación engendra motivación y los niños motivados aprenden, desarrollan sus propias destrezas y enriquecen la sociedad»

JAMES J. HECKMAN,
Premio Nobel de Economía.

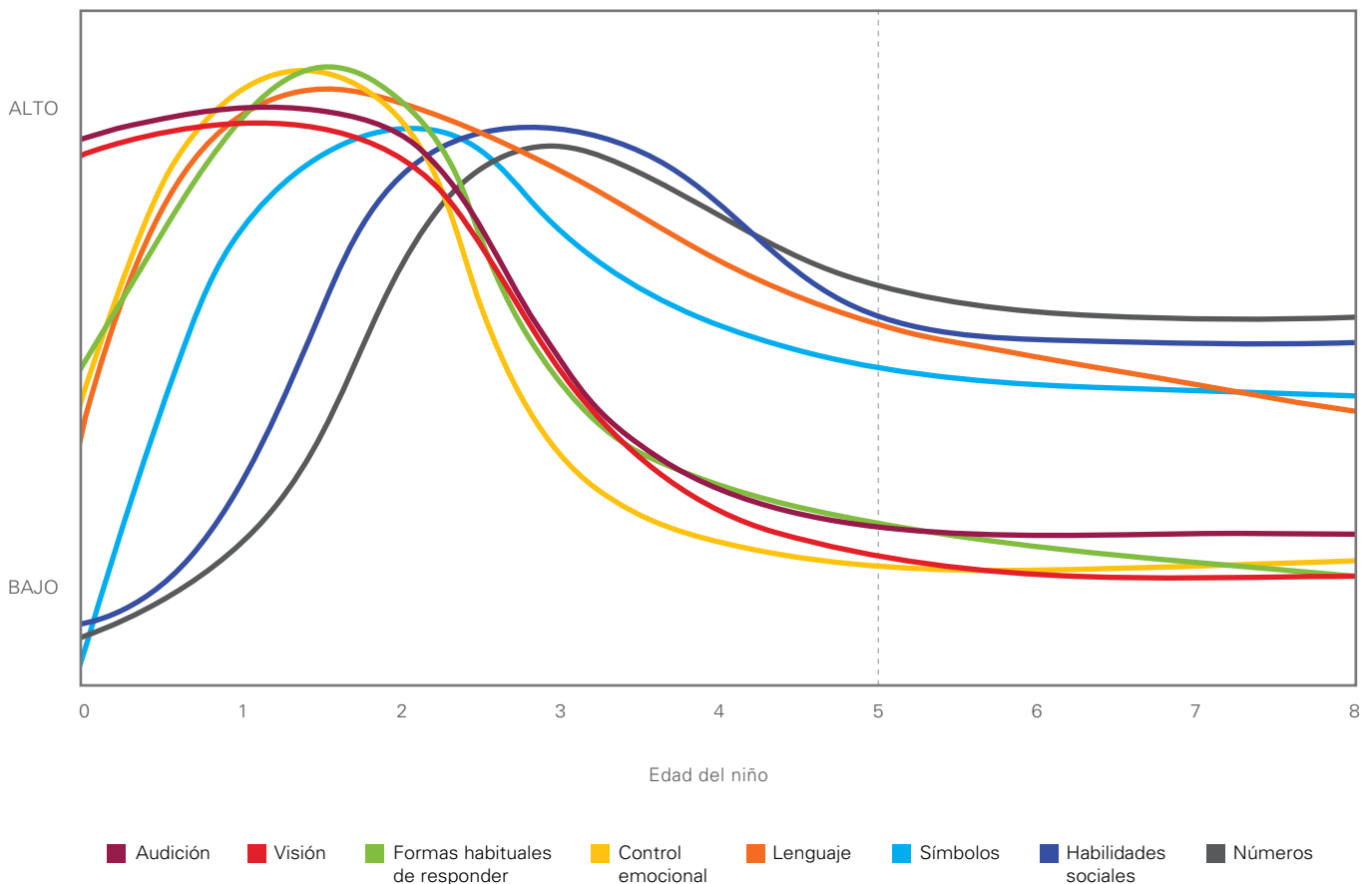
En los últimos años se ha generado una amplia evidencia científica desde diferentes campos del conocimiento —biología, psicología, neurociencia, economía y medicina— que concluye que los primeros años de vida, representan un momento excepcional para realizar inversiones estratégicas por su impacto positivo a largo plazo. Lo que sucede durante las primeras horas, días, meses y años de vida de un individuo es crucial, porque establece los cimientos sólidos o frágiles para las siguientes etapas en el continuo de su vida (National Research Council and Institute of Medicine, 2000).

Desde el embrión hasta la adultez, la evolución de las capacidades y funciones desarrolladas en la primera infancia y niñez impactarán en las habilidades de aprendizaje y comportamiento, así como en la vulnerabilidad a desórdenes cerebrales. En pocas palabras, los primeros años de vida de un ser humano representan una oportunidad única para construir las bases de su vida futura.

El cerebro de un bebé recién nacido pesa aproximadamente la cuarta parte del de un adulto. El nivel de actividad cerebral, sin embargo, es radicalmente diferente. En los primeros días de nacido, los bebés adquieren y procesan grandes volúmenes de información de forma activa y pasiva. En el «período exuberante» postnatal, los bebés desarrollan hasta dos millones de nuevas sinapsis (conexiones entre neuronas) por segundo (Zero to Three, 2009). Justo después de nacer, la tasa de crecimiento del cerebro es de 1% por día. A los 3 meses de vida, este ritmo desacelera a 0.4% por día, y el tamaño del cerebro es 64% mayor que al momento de nacer. Cuando cumplimos 5 años de vida, el cerebro alcanza el 90% de su tamaño adulto (BrainFacts.org, 2018).

Las capacidades numéricas, sociales, de lenguaje, símbolos, control emocional, capacidad de respuesta, audición y visión, presentan su nivel de desarrollo más alto entre el primero y segundo año de vida (gráfico 1).

GRÁFICO 1. SENSIBILIDAD DEL CEREBRO Y CONSTRUCCIÓN DE HABILIDADES.



Fuente: Council for Early Child Development, 2010.

Los primeros años de vida de un ser humano representan una oportunidad única para construir las bases de su vida futura.

A partir de los 5 años, estas habilidades pueden agruparse por su nivel de plasticidad (media o baja). En el grupo de plasticidad media se encuentran habilidades relacionadas con los números, habilidades sociales, de lenguaje y símbolos. En el grupo de plasticidad baja se encuentran habilidades de audición, visión, control emocional y formas habituales de responder. Por tal motivo, resulta muy rentable la inversión en estas primeras etapas de la vida donde todas estas habilidades se pueden potenciar de manera significativa. Las intervenciones en edades posteriores son más complejas y menos efectivas debido a que es mucho más difícil (o costoso) disminuir o eliminar las desventajas iniciales, dado que tanto las habilidades cognitivas como las no cognitivas ya están establecidas en esta etapa (Heckman, 2000, citado en Bernal y Camacho, 2012).

De acuerdo con la neurociencia, las habilidades antes mencionadas ocurren en seis áreas de desarrollo: motricidad, lenguaje, autonomía, socio-emocional, cognitivo y sensorial, las cuales pueden ser potenciadas en ciertos momentos biológicos. Estas, a su vez, pueden agruparse en cuatro grandes áreas de desarrollo: físico-motor, cognitivo-sensorial, del lenguaje y socio-emocional.

El desarrollo físico-motor se refiere a cambios y aumentos en el tamaño del físico, ligados al desarrollo de conocimientos, conductas y destrezas, así como habilidades de movimiento y control del cuerpo. El desarrollo lingüístico incluye las habilidades cognitivas, sociales, perceptivas y neuromusculares para incrementar la calidad y cantidad del lenguaje con que el ser humano se comunica. El desarrollo cognitivo-sensorial abarca capacidades analíticas, resolución de problemas, memoria, entendimiento espacial y habilidades matemáticas. Finalmente, el desarrollo socio-emocional se refiere a la autoestima, a aprender a lidiar con emociones y sentimientos como frustración y miedo, entre otros (UNICEF, 2018).

Durante el primer año de vida, los bebés comienzan a tener movilidad propia con el fin de descubrir el mundo que les rodea y cómo funciona. Lograr ciertos movimientos aumenta la autoestima, la satisfacción y el interés por continuar conociendo el ambiente a su alrededor. Una de las metas primordiales en este momento de la vida, es mantener una comunicación receptiva y expresiva; esto es, comenzar los primeros contactos con sus cuidadores y entender que ellos a su vez también intentan comunicarse. Asimismo, los bebés aprenderán a auto confortarse. No lograr este y los demás hitos de desarrollo mencionados anteriormente impacta en los niños durante todo su ciclo de vida (Whole Child International [WCI] y UNICEF, 2017).

Al cumplir los 3 años, los niños afrontarán sus primeras situaciones de manejo del estrés. No aprender a controlar estos momentos puede producir altos niveles de agresión, impulsividad e inseguridad sobre cómo superar obstáculos. Los primeros pasos —el movimiento físico y motor por propio interés— desarrollan una alta percepción sobre el cumplimiento de metas en el corto plazo. Los niños comenzarán también a comprender las reglas del mundo y a sostener interacciones de comunicación positivas con los adultos. Es una edad para comenzar a comer y hacer cosas por sí mismos. Lograr la independencia es clave en esta época, dado que se traduce en seguridad, estabilidad y apego (WCI y UNICEF, 2017).

Entre los 4 y 6 años, los niños comienzan una mayor interacción con los demás, al tratar de comprender el mundo desde distintas perspectivas. En esta época también existe más dominio corporal, balance y coordinación intencional. Persiste el continuo interés por aprender e indagar el porqué de lo que sucede. Se amplía el vocabulario y se busca demostrar una mayor independencia, a través de una comunicación cada vez más fluida y compleja (WCI y UNICEF, 2017).

La época entre los 7 a 12 años se caracteriza por un mayor entendimiento de las situaciones sociales, de los sistemas y cumplimiento de normas. Existe un mayor dominio sobre las habilidades del cuerpo y coordinación física. En este período se desarrolla el lenguaje y se fortalece la autoestima como resultado del reconocimiento de roles fuera de la familia. Un bajo cumplimiento de estos hitos podría significar la implicación en actividades negativas, anti sociales y hasta criminales (WCI y UNICEF, 2017).

Desde los 13 a los 18 años, los adolescentes buscan establecer su propia identidad. Es una época donde se demuestra la habilidad de defender las ideas con lógica a través de un lenguaje más complejo, creativo y que incentiva la organización de conceptos e ideas. El desarrollo de una identidad propia es clave en esta época, al consolidar muchos roles dentro del hogar y en grupos fuera de este (WCI y UNICEF, 2017).

Como puede notarse, la construcción y desarrollo de un ser humano es un proceso continuo y progresivo mediante el cual se adquieren habilidades, conocimientos y conductas cada vez más complejas (Landers, Mercer, Molina y Young, 2006). Estos aspectos van más allá del crecimiento físico y la maduración de los sistemas biológicos. Este conjunto de capacidades se adquiere como resultado de la interacción con el ambiente (Brofennbrenner, 1979). Los estímulos y el entorno son claves en este proceso.

Asimismo, la producción de las habilidades presenta una propiedad de complementariedad, lo que significa que las habilidades alcanzadas en una etapa incrementarán la productividad de la inversión de las siguientes. Las habilidades se refuerzan unas con otras, creando así un efecto multiplicador. Como señala el Premio Nobel de Economía, James J. Heckman, «una habilidad engendra otra habilidad». De esta

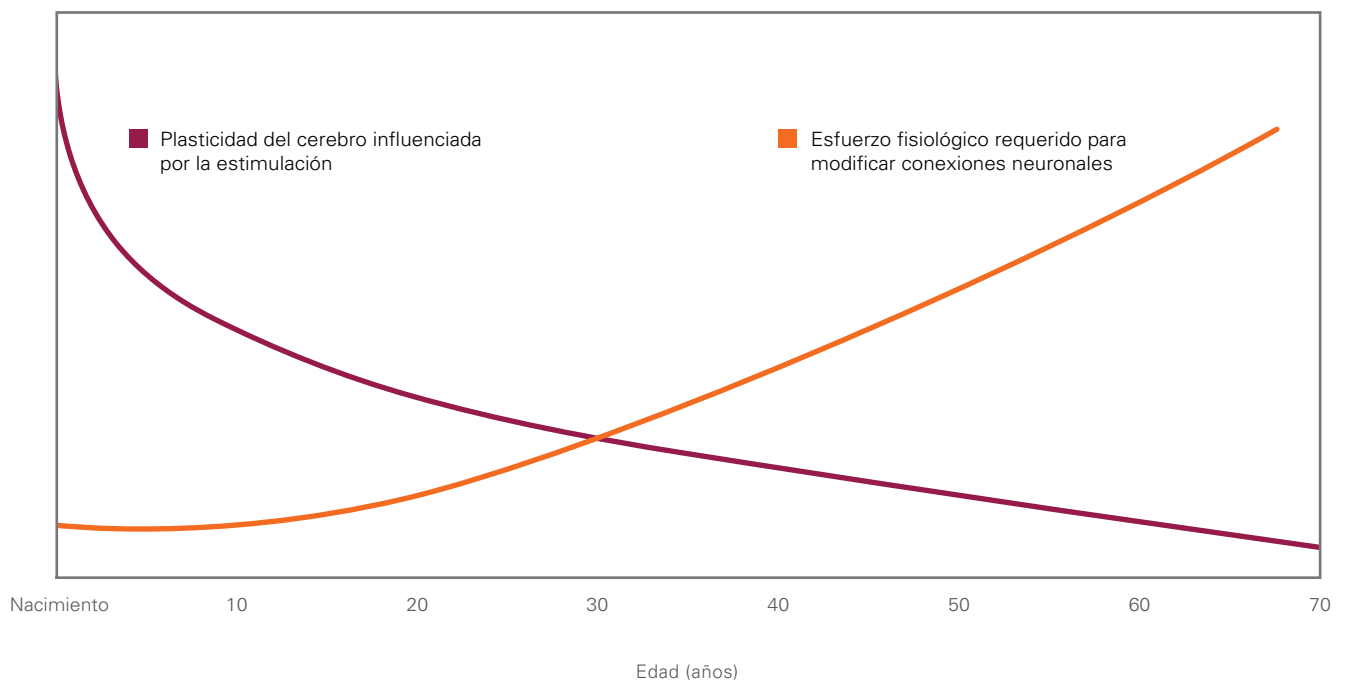
forma, el nivel de habilidades de un individuo responderá al momento, duración y grado de inversión en las mismas (Cunha et al., 2005); es decir, que para alcanzar ciertas competencias se requerirán determinados recursos. La falta de algunos de esos recursos, incluyendo la calidad de las experiencias vividas, puede generar un entorpecimiento en el desarrollo del ser humano dentro de las primeras etapas de vida, afectando los resultados de las etapas subsiguientes, generando un deterioro de manera permanente en su bienestar y en sus logros (Berlinski y Shady, 2015).

La inteligencia humana alcanza su máximo potencial en la etapa media de la adultez, aproximadamente entre los 25 y 60 años. Con el tiempo, la formación de neuronas decrece. Esto significa que el cerebro humano jamás volverá a desarrollar las funciones cognitiva, sensorial, motriz y lingüística de la forma en la que lo hizo durante los primeros años de vida. El proceso continuo de envejecimiento genera cambios físicos y químicos en el cerebro, y ya no se generan tasas similares de desarrollo cognitivo, sensorial, lingüístico y motriz (BrainFacts.org, 2018). (Gráfico 2).

En resumen, nuestros talentos, habilidades, destrezas y capacidades en la vida adulta son, indiscutiblemente, un reflejo de lo ocurrido en nuestra primera infancia.

La producción de las habilidades presenta una propiedad de complementariedad, lo que significa que las habilidades alcanzadas en una etapa incrementarán la productividad de la inversión de las siguientes.

GRÁFICO 2. CONTINUO DE LA PLASTICIDAD CEREBRAL.



Fuente: Levitt, 2009.

02

El Salvador del 2018:

un balance desde el inicio
de la vida hasta la vejez

«Los niños aprenden lo que viven.
Luego crecen y viven lo que
aprendieron»

DOROTHY NOLTE,
escritora.

La propuesta plasmada en este documento busca transformar el país. Para alcanzar ese objetivo, es fundamental partir del conocimiento de cómo vive y respira la sociedad salvadoreña. No podemos planificar una transformación de las personas, de sus talentos y competencias, si comenzamos con un conocimiento imperfecto de ellas¹. Este capítulo describe la situación integral de los recursos humanos que existen en el país, cuán educada está su gente y su nivel de habilidades, y cuáles son las privaciones presentes (y más sentidas) en los hogares, en particular aquellos donde habitan niñas, niños y adolescentes. Además, este capítulo aborda los desafíos que existen en el ámbito de la familia y la escuela, los niveles de pobreza, subempleo y desempleo, siguiendo la lógica del ciclo de vida: desde el vientre materno hasta la vejez.

El contexto para las nuevas generaciones: economía, hogar y escuela

Los fundamentos de una persona, de una sociedad, del trayecto de vida que deseamos a nuestros niños, ocurre durante los primeros años. La carrera por el desarrollo humano comienza desde el interior del vientre materno y se consolida a partir de las experiencias con la familia, el vecindario y con la sociedad. ¿Cómo es la sociedad salvadoreña que recibe a cada nuevo salvadoreño?

El Salvador del 2018 es todavía un país joven. Es el hogar de más de 2 millones de niñas, niños y adolescentes. Cada día, nacen 290 niños y en poco más de 21 mil kilómetros cuadrados residen más de 6 millones de salvadoreños residen en el país. El 60% habita en el área urbana².

Es una nación frágil en sus finanzas públicas y con bajos niveles de valor agregado. En 2017, El Salvador registró una tasa de crecimiento económico del 2.3% y un déficit fiscal del -3.6% del PIB. Alrededor de 3 millones de salvadoreños residen en el exterior. En 2017, el país recibió más de US\$ 5 mil millones en remesas, equivalente al 20% del PIB (BCR, 2018; Ministerio de Hacienda de El Salvador,

2017; Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2018). De los aproximadamente 2.9 millones de personas que están en edad laboral, únicamente 498,355 personas naturales son tributantes del impuesto sobre la renta (Unidad de Acceso a la Información Pública, Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2018).

A nivel nacional el 33.4% de hogares vive en situación de pobreza multidimensional y 4 de cada 10 hogares con presencia de niños. Se trata de hogares con niños sin cuidado de adultos, con baja educación, sin acceso a seguridad social y en situación de subempleo (DIGESTYC, 2018).

En El Salvador muchos niños nacen en familias no protectoras y en algunos casos hasta violentas o desintegradas —por abandono de alguno de los padres—, situación que supone un caldo de cultivo para los conflictos sociales que enfrenta el país. Antes de los 14 años, el 52% de los niños recibirá algún método violento de disciplina y 40 de cada 100 experimentarán el castigo físico.

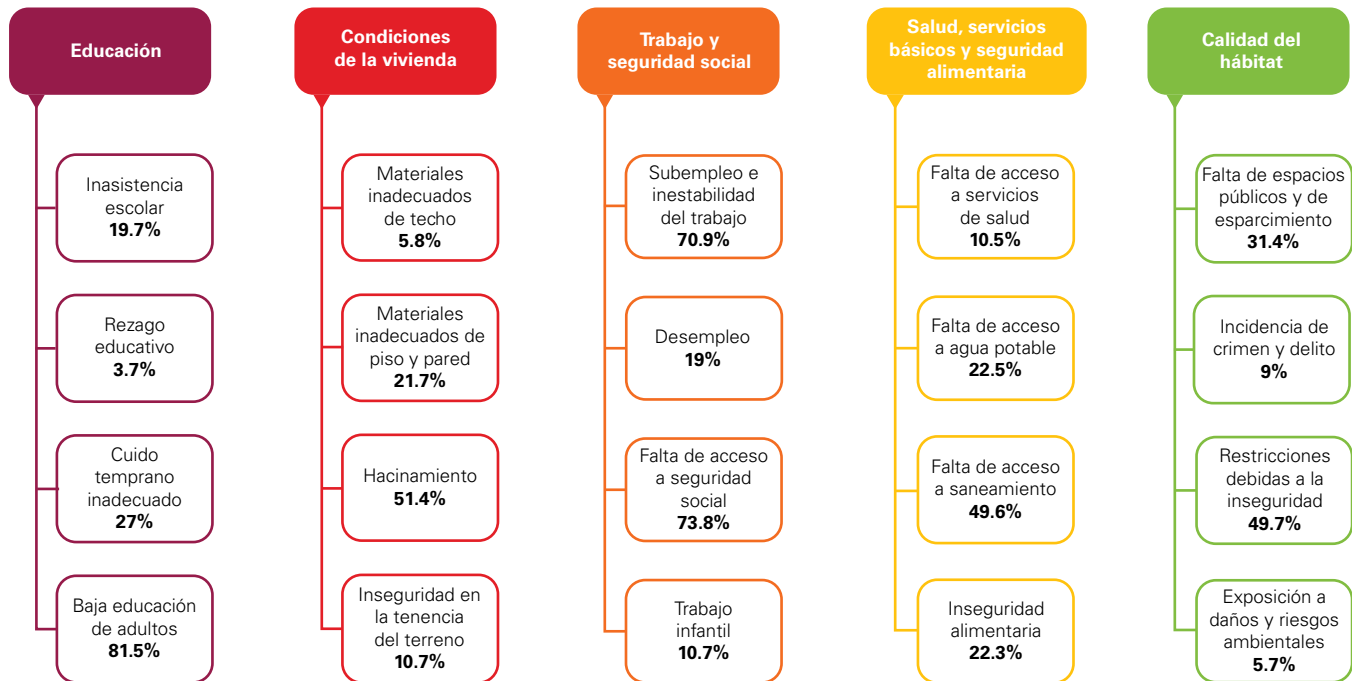
A los 17 años, el 54% de los niños vivirá sin alguno o sin ambos padres. Gran parte de estos casos suceden por migración —donde el padre se ausenta en el 68% de ocasiones— o por abandono, donde el padre es quien no está presente (77.8%) (DIGESTYC, 2018; Encuesta Nacional de Salud [ENS], 2014).

A nivel nacional, las familias salvadoreñas enfrentan una serie de restricciones y privaciones que minan la bienvenida de un nuevo integrante (tabla 1). Según cifras oficiales, en el 81.5% de hogares con presencia de niños y adolescentes, existe al menos un adulto con bajo nivel educativo; 73.8% no posee acceso a seguridad social y el 70.9% de los hogares registra subempleo e inestabilidad laboral. La mitad de dichos hogares (51.4%) se encuentra en condición de hacinamiento, y el 49.7% se enfrenta a restricciones debido a la inseguridad (DIGESTYC, 2018).

La carrera por el desarrollo humano comienza desde el interior del vientre materno y se consolida a partir de las experiencias con la familia, el vecindario y con la sociedad.

1 Según el prestigioso economista pakistaní Mahbub ul Haq (Haq, 1995), a menudo, los planes y propuestas de desarrollo empiezan presentando agregados macroeconómicos de PIB, ahorro, inversión y otros componentes de las cuentas de ingresos nacionales. Si la principal riqueza de un país es su gente, debe en cambio partir de un balance humano integral.

2 El país posee una de las tasas de densidad poblacional más alta de la región (313 habitantes por km²).

TABLA 1. PRIVACIONES DE HOGARES CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A NIVEL NACIONAL.

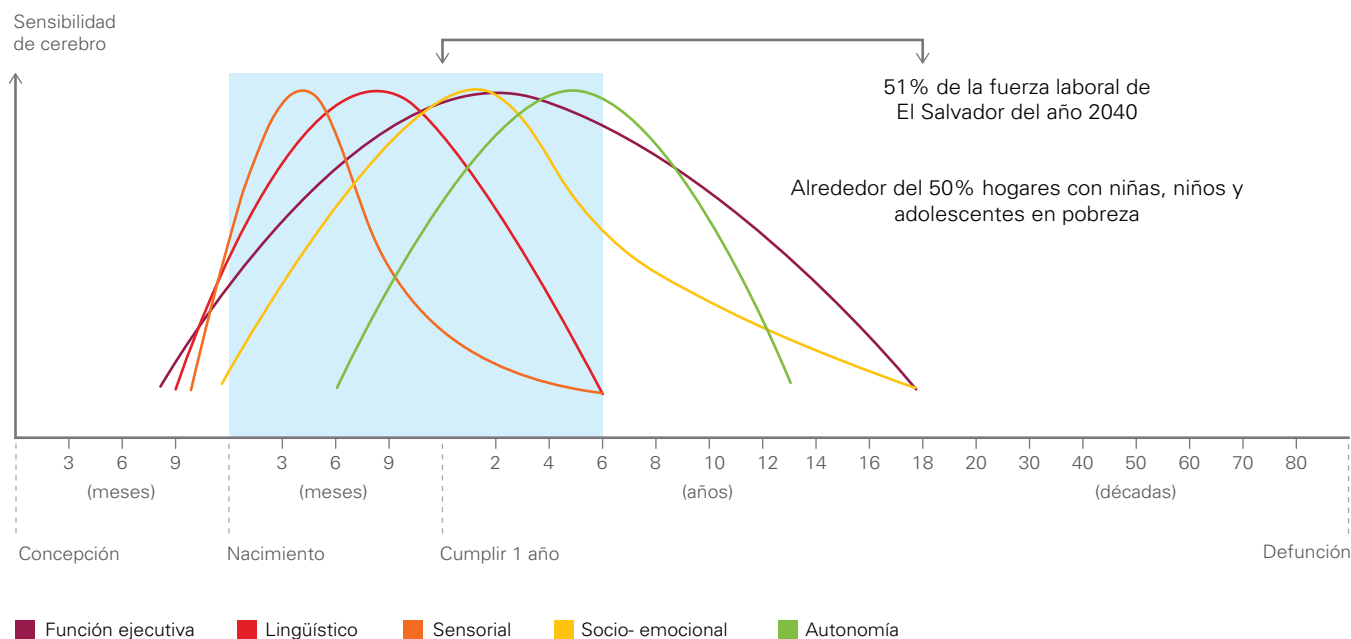
Fuente: DIGESTYC, 2018. Ver Anexo 1 para mayor información sobre privaciones en hogares con niños de distintos grupos etarios.

El sistema educativo presenta importantes retos para recibir a las nuevas generaciones; entre ellos, mejorar la atención al desarrollo integral de la primera infancia, garantizar una escuela libre de violencia, docentes de calidad, tener una infraestructura acorde a la educación integral y de calidad, entre otros. Como ejemplo de estos desafíos destaca que 13 de cada 100 centros escolares en El Salvador registran casos de deserción escolar por culpa de la violencia pandilleril. El 44% de los centros educativos se ven afectados por presencia de pandillas en la comunidad, 38% registra robos o hurtos y 34% sufre riesgos a causa de venta o consumo de drogas. El 46% de los centros escolares registra la migración como principal causa de deserción y solamente el 34% de escuelas puede atender a estudiantes con alguna discapacidad física o intelectual (MINED, 2017).

Únicamente 11.4% del total de centros escolares a nivel nacional cuenta con programas de apoyo a estudiantes con desempeño sobresaliente, y solamente 3 de cada 10 centros poseen algún programa de equidad y prevención de violencia de género (MINED, 2017).

Las niñas y niños que en el 2040 serán cerca del 50% de la fuerza laboral actualmente atraviesan la etapa biológicamente óptima para construir sus capacidades básicas de funcionamiento (gráfico 3). A pesar de ello, El Salvador está perdiendo una gran oportunidad con esta nueva generación, ya que la inversión pública destinada a los primeros años de vida sigue siendo insuficiente, situándose en alrededor de 4% del gasto público total (UNICEF, 2015).

GRÁFICO 3. CONSTRUCCIÓN BIOLÓGICA DE LAS COMPETENCIAS HUMANAS Y DEMOGRAFÍA SALVADOREÑA.



Fuente: Elaboración propia a partir de National Research Council and Institute of Medicine, 2000 y DIGESTYC, 2018.

Inicio y primera década de vida: logros y desafíos

Como ya se ha demostrado en el capítulo 1, existe una predisposición biológica para desarrollar las capacidades desde el momento de la concepción y nacimiento, al cumplir un año y a lo largo de la primera década de vida. A juzgar por los logros que muestran las cifras de este apartado, la sociedad salvadoreña ha priorizado acciones que permiten la sobrevivencia de los niños y su integración a los 7 años a la escuela. Sin embargo, existen muy pocas acciones que potencien la construcción de las habilidades y destrezas humanas entre el nacimiento y el ingreso al centro educativo.

En el 2018 nacerán alrededor de 100,000 niñas y niños; es decir, aproximadamente 290 por día. De los recién nacidos, cerca del 10% nace con bajo peso y el 21% proviene de embarazos de niñas entre 10 y 19 años, atendidas en establecimientos del Sistema Nacional de Salud, SNS (MINSAL, 2018; World Bank, 2018).

Durante los primeros 2 años de vida, el 19.8% de bebés no recibe su vacunación completa y 50 de cada 100 no obtienen lactancia materna exclusiva o la obtiene de manera intermitente en los primeros 6 meses. En los momentos

más críticos, donde el 80% del cerebro humano se desarrolla y forma las funciones sensorial, lingüística y ejecutiva, cada bebé disfruta únicamente 112 días de convivencia exclusiva con su madre y 3 días con su padre, hasta que ambos se incorporan de nuevo a la vida laboral (MINSAL, 2014; MINSAL, 2018).

En El Salvador, la tasa de mortalidad en menores de 1 año por cada 1,000 nacidos vivos es de 9.2%. Cerca de 20 de cada 100 recién nacidos no reciben la aplicación de la vacuna contra la tuberculosis (BCG, por sus siglas) y solamente 84.7% recibe la tercera dosis de pentavalente antes de cumplir el año.

Sin embargo, lo más preocupante es que actualmente, el 97.8% de niñas y niños entre 0 a 3 años no recibe ningún servicio de cuidado público o privado. Más de la mitad de los hogares (50.3%) con infantes en este mismo rango de edad se encuentra en situación de pobreza multidimensional (gráfico 3) y el 32.1% de los hogares con niños entre 0 a 4 años vive sin alguno o ambos padres (MINED, 2017; DIGESTYC, 2018).

Los avances e inversiones realizadas en la primera década de vida deben continuar para los niños en su segunda década. Es crucial entender que la adolescencia también es una ventana de oportunidad para espirales positivas.

El 35.8% de los niños entre 4 y 6 años de edad no asiste a parvularia, y la mitad de los que no asisten (52.4%) no lo hace por decisión de sus padres. Actualmente, 45 de cada 100 hogares con niños en el mismo tramo de edad se encuentran en condición de pobreza multidimensional (DIGESTYC, 2018).

80 de cada 100 hogares con niños entre 4 a 6 años está conformado por al menos un adulto con bajo nivel educativo. Muchas de estas familias no poseen acceso a seguridad social (75.8%), presentan situaciones de inestabilidad laboral y subempleo (73.4%) y el 58.8% se encuentra en condiciones de hacinamiento. La mitad (49.5%) de estos hogares enfrenta restricciones debido a la inseguridad y la tasa de inasistencia escolar es del 41.2%, la mayor registrada para los grupos etarios de hogares con niños. El 40.8% de los niños entre 5 a 9 años vive sin alguno o ambos padres (DIGESTYC, 2018).

Transición y segunda década de vida: logros y desafíos

Los avances e inversiones realizadas en la primera década de vida deben continuar para los niños en su segunda década. Es crucial entender que la adolescencia también es una ventana de oportunidad para espirales positivas. Establecer patrones sociales y de comportamiento saludables, y el aprendizaje emocional puede aumentar las trayectorias de desarrollo positivas (UNICEF Office of Research – Innocenti, 2017).

Si existen experiencias de aprendizaje positivo, el período de desarrollo del cerebro que se produce en el inicio de la pubertad puede influir significativamente en las trayectorias del desarrollo neuronal que se han construido anteriormente. Estas experiencias de aprendizaje requieren apoyos de los padres, de confianza en los adultos, escuelas y comunidades, que permitan la adquisición de habilidades y conocimientos relevantes para asumir nuevos roles y responsabilidades que conducen a capacidades para adultos. Por tanto, proporcionar entornos que apoyan el progreso y aprendizaje durante estos períodos de rápido crecimiento y desarrollo pueden tener grandes impactos, así como efectos duraderos (UNICEF Office of Research – Innocenti, 2017).

En El Salvador, aunque la tasa de matrícula en educación básica es relativamente alta (83.4%), el 6.8% de los niños entre 7 y 15 años no asiste a la escuela primaria ni secundaria, el 41% de estos niños no manifiesta interés, el 7.9% no lo hace por alguna discapacidad y el 6.2% no asiste por la inseguridad (MINED, 2017).

Las escuelas no son entornos seguros para los niños. De los 1,500 centros que registran violencia escolar, 60% reporta casos de violencia psicológica, 38.7% de abusos físicos y 23.1% de matonería. Un 47% de centros a nivel nacional reciben a niños que realizan algún trabajo.

En El Salvador, niñas y niños corren el riesgo de ser reclutados por las pandillas en sus escuelas y comunidades, cada vez desde más tempranas edades. El 64.1% de pandilleros y ex pandilleros se unen a la pandilla a los 12 años o antes, luego de haber huido de su hogar. Al cumplir los 15 años, el 47% de pandilleros abandona su casa completamente. La mitad de ellos lo hacen por problemas familiares como violencia doméstica, abandono o separación de los padres, alcoholismo o influencia de algún familiar miembro de pandilla. El 76.5% de los pandilleros reporta haber ingresado a una banda antes de cumplir los 18 años y, al momento de ser arrestados por primera vez, el 46.5% de ellos vive con uno o ninguno de sus padres (Cruz, 2017).

46 de cada 100 hogares con adolescentes entre 15 a 17 años enfrenta la pobreza multidimensional y el 54% de adolescentes en esta edad viven sin alguno o ninguno de sus padres. 37 de cada 100 adolescentes entre 16 y 17 años no asiste al bachillerato; 36.2% manifiesta que no le interesa y un 17% no lo hace porque necesita trabajar, situación que es más crítica en los hombres (28%). Asimismo, 2.1% de los estudiantes de bachillerato repite al menos un grado de esta etapa (DIGESTYC, 2018).

Las primeras dos décadas de vida en El Salvador están marcadas por un inicio de vida con presencia de hábitos violentos y con poca presencia de adultos en la familia. Asimismo, el núcleo más próximo de los niños, su familia, y las condiciones del hogar son precarias. Existe poca presencia integral del Estado, en particular en el tramo de la primera infancia. Esto supone un caldo de cultivo para la violencia crónica, pobreza y desigualdad de oportunidades, capacidades y destrezas que son más visibles en la etapa adulta.

La construcción humana salvadoreña: los reflejos en la etapa adulta

La génesis del desarrollo comienza aprovechando las oportunidades disponibles desde la niñez. El Salvador construye trayectorias de vida deficientes en los momentos que deberían de ser de mayor rendimiento para la construcción humana. Esto condiciona en gran medida la calidad de vida y oportunidades de la ciudadanía para alcanzar mayores y sostenidos niveles de bienestar. La capacidad de transformación de la escuela y la universidad es limitada, y no produce un sentimiento de realización personal y autonomía en la etapa adulta, aspectos vitales para construir una sociedad en armonía.

Solamente el 5.6% de los salvadoreños ingresa a un centro de educación superior formal. Cada año, los egresados restantes deben decidir entre ingresar al mercado laboral —formal o informal—, aprender un oficio o buscar una actividad alternativa que les permita generar ingresos.

Cerca del 37% de salvadoreños se encuentra en situación de subempleo —visible e invisible— de manera temporal o permanente.

Quienes logran un empleo con una remuneración por encima del salario mínimo y protección social, son la minoría que ha alcanzado al menos doce años de escolaridad. La franja mayoritaria, en situación de subempleo y desempleo, logran un nivel cercano al promedio de escolaridad promedio del país (DIGESTYC, 2018). Esto ha repercutido significativamente en la sostenibilidad del sistema fiscal, como se mencionaba en el acápite sobre el contexto de país.

En la construcción humana de una sociedad, todo está muy interrelacionado, desde la más tierna infancia hasta el bienestar de las personas adultas mayores que llegan a la etapa de retiro. La evidencia muestra, que, en el caso del desarrollo de la infancia, la política social se ha centrado en la supervivencia al inicio de la vida (salud) y el ámbito de la escuela formal de los 7 años en adelante (educación), dejando fuera los aspectos más vitales para la primera década de vida. Tal como lo resume uno de los expertos del estado de bienestar, Gösta Esping-Andersen, «una buena política de pensiones empieza con el cuidado de los bebés».



03

Propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia

«Una buena política de pensiones
empieza por el cuidado de los bebés»

GÖSTA ESPING-ANDERSEN,
sociólogo danés.

La construcción de una nación próspera requiere de una adecuada conceptualización de políticas, teniendo en cuenta la importancia que adquieren diferentes tipos de ellas a lo largo del ciclo de vida, de las estrategias e intervenciones que la componen, así como de los actores llamados a realizar su implementación. Un adecuado marco de intervenciones, derivado de estrategias y políticas con objetivos de desarrollo claros, es indispensable porque es lo que permite que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos y puedan transformar sus potencialidades innatas en opciones y oportunidades a lo largo de su vida³.

La transformación de estas potencialidades innatas en trayectos de vida óptimos es posible si existen varias condiciones entrelazadas entre sí.

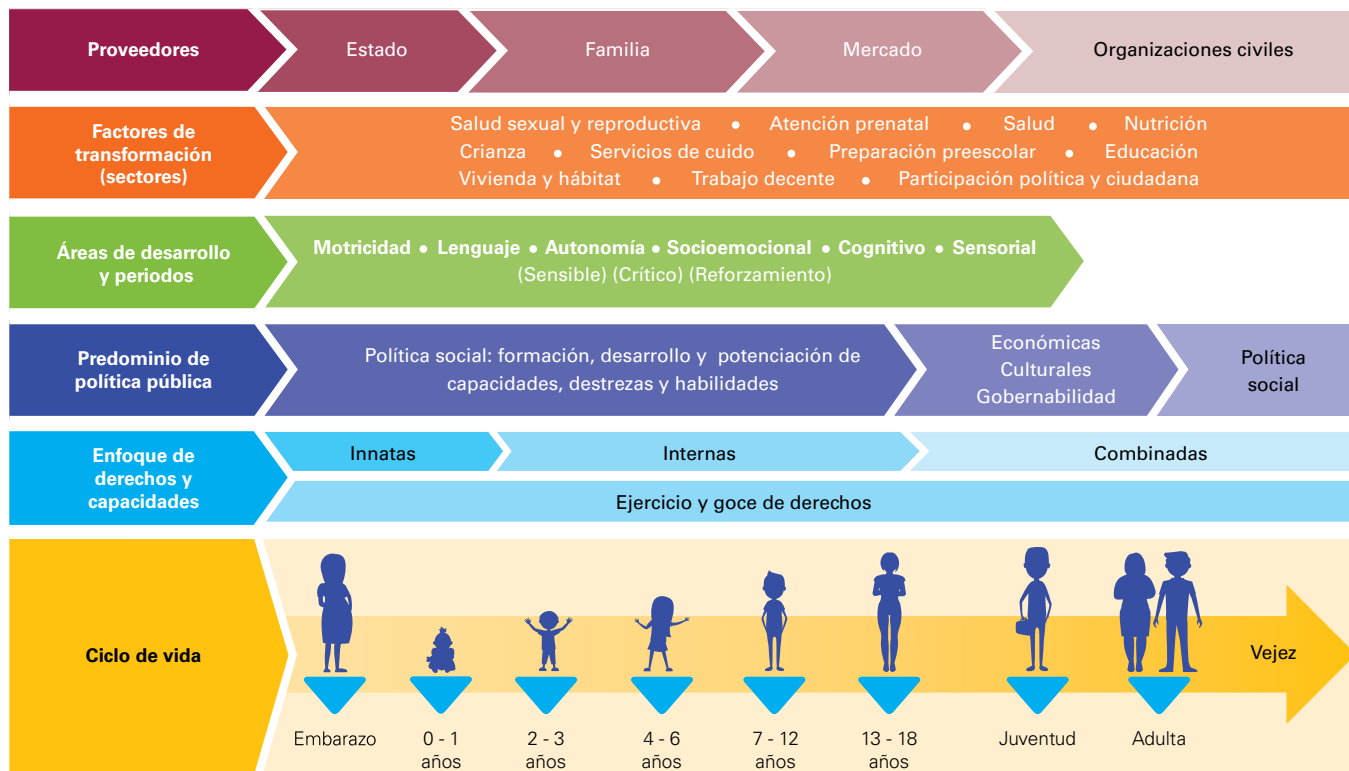
En primer lugar, las políticas, atendiendo el continuo del desarrollo humano, deben hacer énfasis en las primeras etapas de la vida.

Esto, para sociedades como la salvadoreña, implica un cambio de paradigma en lo cultural, económico, fiscal y social. Cada niño, en tanto es sujeto de derechos, debe pasar de ser un proyecto individual a uno de la sociedad, uno del futuro a uno del presente.

En segundo lugar, la integralidad y continuidad del desarrollo en la infancia se debe reflejar en un énfasis en la política social durante los primeros años de vida, y en el posicionamiento de estrategias e intervenciones que no solo privilegian la salud y educación, sino que incluyen otros aspectos cruciales para la niñez. Siendo esos aspectos el cuidado y la preparación preescolar, fundamentales en la formación y potenciación de las capacidades, destrezas y habilidades en los dominios del desarrollo de todo ser humano: lenguaje, cognitivo, socioemocional, motricidad, autonomía y sensorial (gráfico 5).

La integralidad y continuidad del desarrollo en la infancia se debe reflejar en un énfasis en la política social durante los primeros años de vida, y en el posicionamiento de estrategias e intervenciones que no solo privilegian la salud y educación, sino que incluyen otros aspectos cruciales para la niñez.

GRÁFICO 5. CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO: ENFOQUES, POLÍTICAS, SECTORES Y PROVEEDORES.



Fuente: Elaboración propia con base en Nussbaum, 2011; Esping-Andersen, 2002 y PNUD, 2013.

3 Siguiendo la literatura del enfoque de derechos y de capacidades, la posibilidad de que una persona ejercite y goce sus derechos, así como de pasar de capacidades innatas (como la inteligencia) a logros y acervos personales (como determinado logro educativo), requiere de intervenciones de política.

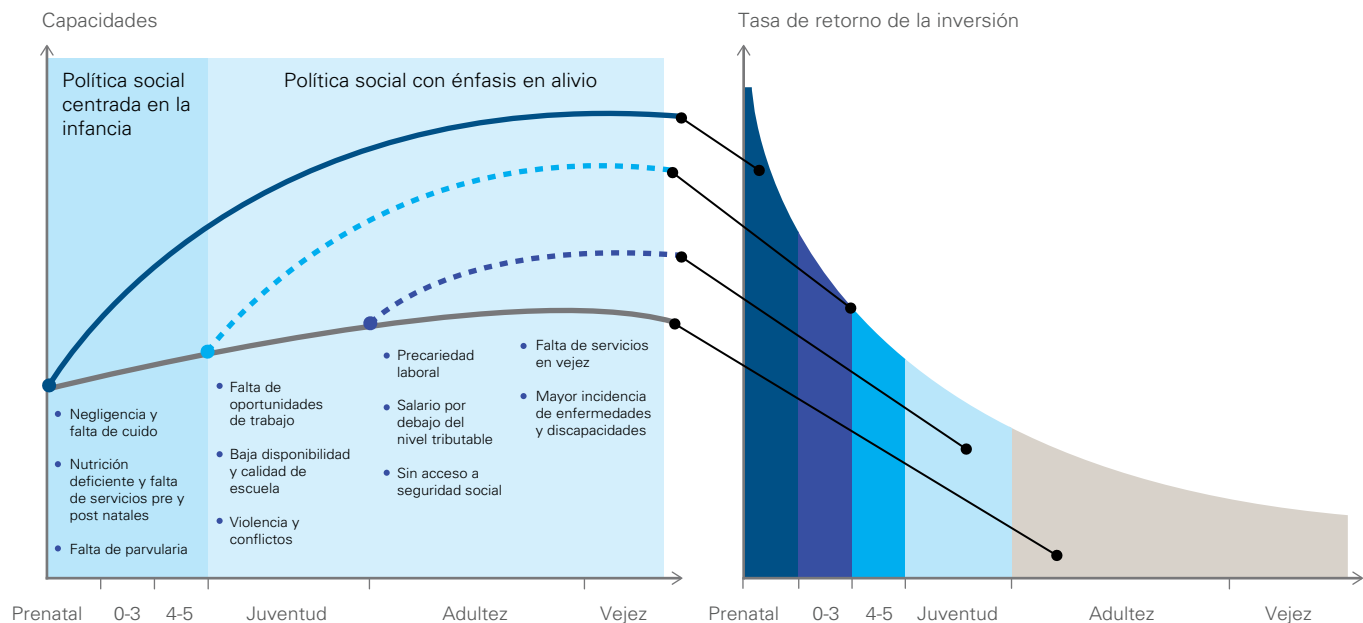
Un norte transformador y preventivo de las políticas es también fundamental para una adecuada formación de habilidades y construcción de trayectos de vida óptimos que conducen a mayores rendimientos de la inversión. Si existen cuidados adecuados, servicios pre y post natales de calidad, o acceso a servicios preescolares, una persona puede iniciar la construcción de un mejor trayecto de vida, asociado a mayores tasas de rendimiento de la inversión (línea azul, gráfico 6).

La evidencia económica sobre los retornos de la inversión en formación de capacidades y destrezas humanas provista por el Premio Nobel de Economía, James Heckman, indica que un dólar invertido al inicio de la vida se ha pagado hacia el año 13. Asimismo, que, como resultado de una inversión en la etapa temprana de la vida, un dólar alcanza un rendimiento entre 7% y 13% anual. Como parámetro de comparación, según el economista Gerardo Della Paolera, fundador de la Universidad di Tella, la tasa de retorno histórica de Wall Street es del 5%.

Al no realizar inversiones en el momento adecuado, se pierde la oportunidad de alcanzar los potenciales humanos, quedando como opción hacer intervenciones de alivio que, si bien pueden contribuir a una mejora, no conducen a un óptimo desarrollo y consecuentemente a tasas de retorno sustancialmente menores (líneas gris y punteadas, gráfico 6).

Según la evidencia provista en el capítulo anterior, la sociedad salvadoreña todavía no ha podido universalizar el acceso a la construcción de mejores trayectorias humanas, perdiendo mucho del potencial para transformarse en un país de alto bienestar. De ahí la necesidad de hacer un cambio de paradigma, pasando del énfasis en el alivio a lo transformativo.

GRÁFICO 6. ÉNFASIS DE LA POLÍTICA SOCIAL: TRAYECTOS DE VIDA Y RENDIMIENTOS DE LA INVERSIÓN.



Una nueva generación de políticas transformadoras para El Salvador

En el 2040, un poco más del 65% de la fuerza productiva salvadoreña estará constituida por personas que en el 2018 tienen entre los 0 y 24 años de edad. Al tratarse de cohortes diferentes, con necesidades y acervos diferentes, las políticas, estrategias e intervenciones deben ser diferenciadas.

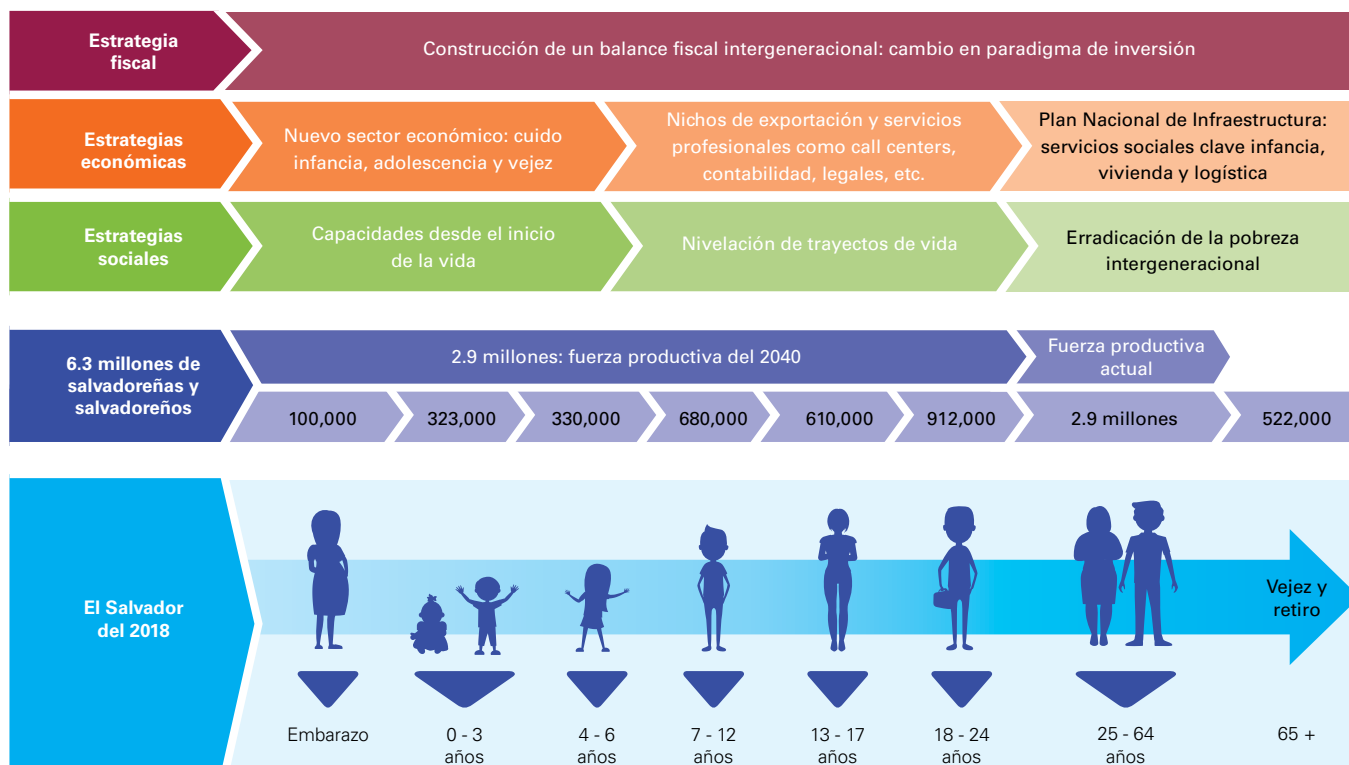
La generación adulta actual, entre los 25 y 65 años, dadas sus capacidades y los sectores económicos vigentes, puede catapultar la puesta en marcha de un Plan Nacional de Infraestructura que centre las inversiones en la creación de centros de cuidado, escuelas, espacios de esparcimiento y vivienda, así como de infraestructura logística del país. Las deficiencias de todos estos sectores mencionados en el capítulo 1 impactan el desarrollo de las nuevas generaciones. Asimismo, como indica el gráfico 7, se requerirá de la puesta en marcha de una estrategia social que busque erradicar las condiciones de pobreza en clave intergeneracional.

Con una fuerte inversión, la generación actual en edad de asistir a la escuela podría nivelar sus trayectos de vida para conducir al país hacia una economía con nuevos nichos de exportación y servicios profesionales de mayor valor agregado.

Para la generación que se encuentra transitando entre el tramo desde el embarazo hasta la edad escolar, las opciones de transformación se multiplican. Es la cohorte en la que hay que apostar. Esto conlleva la construcción de un nuevo sector económico de cuidado especializado, iniciando desde la infancia y adolescencia que incluya las necesidades de los adultos mayores.

Desde el punto de vista fiscal, esto implica un cambio en el paradigma de inversión en dos vías. En primer lugar, el aumento sustancial de la inversión en los primeros años de vida, identificando recursos que permitan realizar intervenciones clave en esa etapa llegando a una cobertura universal. En segundo lugar, la revisión de los niveles de endeudamiento que heredan las generaciones de niñas, niños y adolescentes, de manera que se construya un balance fiscal intergeneracional.

GRÁFICO 7. UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS, ESTRATEGIAS E INTERVENCIONES TRANSFORMADORAS.



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2018.



© UNICEF/El Salvador/2018/Leiva

unicef | para cada niño

Una política social centrada en la infancia: pilares y estrategias

La política social puede ser determinante para transformar las vidas que se construyen en una nación dependiendo del enfoque y el énfasis en determinado momento de la vida, (gráfico 6), dado el proceso humano de construcción de habilidades y destrezas.

Como ya se ha mencionado anteriormente la gestación y los primeros años de vida son fundamentales para establecer la base del desarrollo humano en forma secuencial, donde nuevas habilidades adquiridas se construyen sobre habilidades solidificadas anteriormente. Entre más temprano se empiece en la vida ofreciendo oportunidades de crianza y cuidado cariñoso y sensible a las necesidades de los niños, mejores resultados se van a obtener a largo plazo (Black et al., 2017). Un estudio realizado por Hart & Risley (1995), encontró diferenciales muy significativos en los acervos lingüísticos, medidos por palabras que conocían niñas y niños por cumplir 4 años de

edad provenientes de diferentes contextos socioeconómicos. Dichas diferencias se mantenían presentes en su capacidad verbal a los nueve años de edad. Carneiro y Heckman (2003) también encontraron diferencias en habilidades cognitivas relacionadas al contexto socioeconómico en niños de 6 años.

De ahí la importancia de entender la política social no como una serie de intervenciones puntuales en la etapa adulta para atender la pobreza, sino como el camino para prevenir la pobreza en cuyo caso serán vitales los primeros años de vida, manteniendo un circuito de intervenciones sostenidas.

En el caso de El Salvador, la política social ha sido entendida históricamente como alivio o atención de pobreza (recuadro 1). El énfasis ha sido en la etapa adulta y, en el caso de la primera década de vida, no se ha contado con una estrategia que ofrezca oportunidades de estimulación y habilidades para la socialización, el aprendizaje temprano y la protección contra toda forma de violencia.

El país debe transitar hacia una política social que, en su vocación de prevención de violencia, pobreza y desigualdad, esté centrada en la infancia con claras competencias para los proveedores del bienestar (Estado, familia, mercado y sociedad civil).

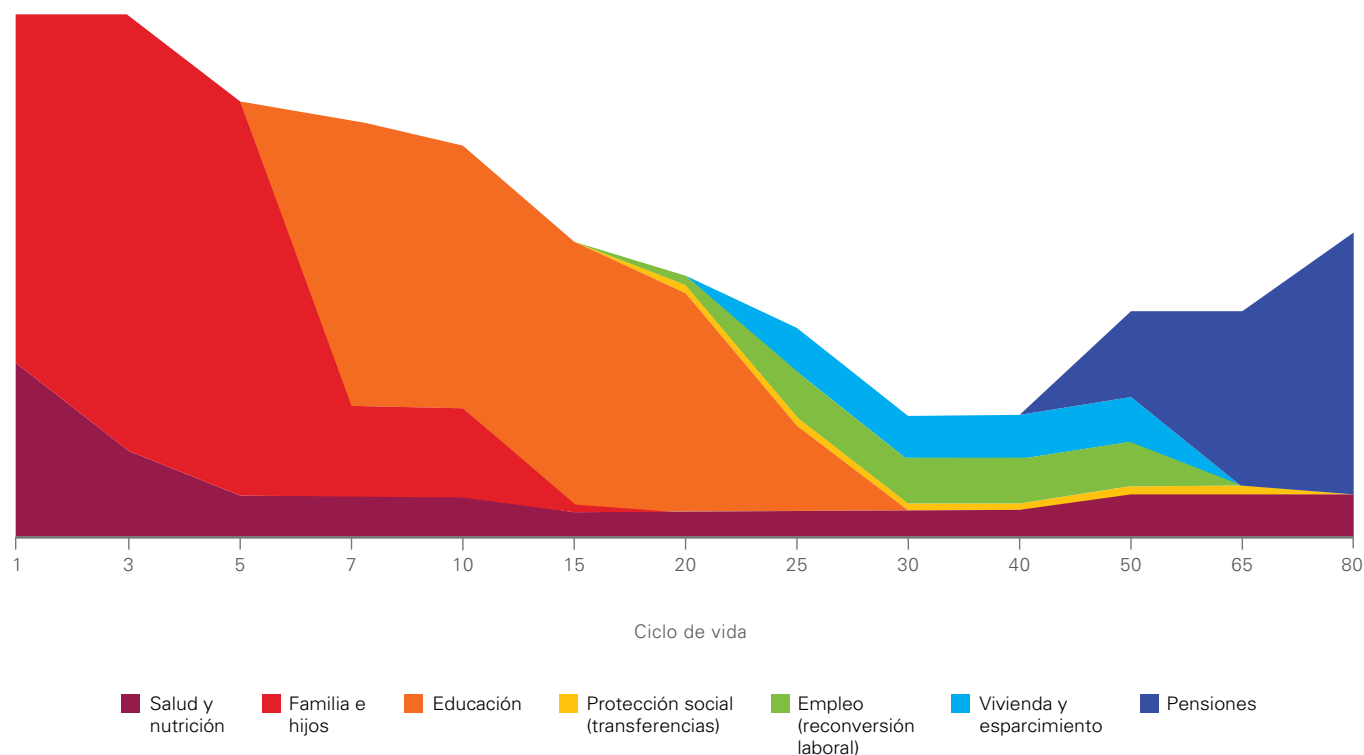
Una política social centrada en la infancia también requiere que exista un continuo de intervenciones a medida que los individuos pasan de una edad a otra, y que incluya pilares que adopten más intensidad a lo largo del ciclo de vida, haciendo relevo y potenciando los logros del sector precedente.

Las intervenciones intermitentes, si bien en el corto plazo pueden mostrar mejoras en algunos indicadores de desarrollo, se pierden al no invertir de forma sostenida. Un estudio conducido por Orazio Attanasio (Attanasio et al., 2018), encontró que los efectos positivos alcanzados en las áreas cognitivas, lenguaje, función ejecutiva y comportamiento en niños colombianos entre 12 y 24 meses de edad, no estaban presentes cuando estos alcanzaron los 4 y 5 años de edad. Una de las explicaciones de los autores, apunta a la falta de continuidad en la inversión y la calidad e impacto inicial de las intervenciones.

En las primeras décadas de vida tradicionalmente se dan las intervenciones relacionadas a los pilares de salud y nutrición, familia e hijos, educación, vivienda y esparcimiento. Los pilares de empleo (reconversión laboral) y protección social toman el liderazgo en la juventud y adultez. Las pensiones, son el pilar de política social en la etapa de retiro (gráfico 8).

Como las necesidades de un individuo no son las mismas al inicio de la vida que en su adolescencia, la política social debe agrupar intervenciones clave en, al menos, cuatro estrategias que permitan: (i) potenciar los talentos y capacidades en la primera infancia; (ii) implementar intervenciones que nivelen trayectos de vida de niños y adolescentes; (iii) realizar una transición exitosa de la juventud a la adultez; y (iv) aplicar intervenciones paliativas en la etapa adulta, poniendo especial énfasis en aquellos hogares donde habitan niños y adolescentes.

GRÁFICO 8. CONTINUO DE UNA POLÍTICA SOCIAL CENTRADA EN LA INFANCIA.



Fuente: Elaboración propia.

Familia e hijos: un nuevo pilar de la política social salvadoreña

Como lo señala la *Constitución de la República de El Salvador*, la familia es la base fundamental de la sociedad. Dado que la familia es donde niñas y niños reciben sus primeros cuidados, las políticas de apoyo para fortalecer su capacidad de brindar un cuidado de calidad son fundamentales. Las familias tienen un rol económico central, al crear economías de escala para personas viviendo juntas y como fuente de producción doméstica. Son un motor fundamental de la solidaridad, al redistribuir recursos (en efectivo, en especie o tiempo) entre individuos, hogares y generaciones. Son quienes proveen protección y seguridad ante múltiples privaciones posibles en el curso de vida. Las familias ofrecen identidad, amor, cuidado y desarrollo a sus miembros y forman el corazón de las relaciones sociales (OECD, 2011).

Desde siempre las familias salvadoreñas han sido responsabilizadas casi de manera exclusiva del cuidado de los hijos sin recibir apenas ningún apoyo. Hoy, dadas las limitaciones de tiempo y recursos, distribución desigual de responsabilidades, violencia, y debilidad en las regulaciones para la provisión de servicios de cuidado y protección, las dificultades para la

crianza para las familias son enormes. El Estado y el mercado no han logrado proveer un apoyo efectivo que alivie la carga doméstica, baje los costos de la crianza y cuidado de los niños, y fortalezca la labor de las familias.

En la política social salvadoreña aún no existe un pilar orientado a fortalecer la capacidad de las familias para conciliar sus tareas de cuidado con los compromisos laborales de los padres, madres o cuidadores; que oriente a las familias sobre cómo realizar un cuidado cariñoso, respetuoso y sensible de acuerdo a las necesidades de los niños; y que apoye la creación de entornos favorables para el desarrollo infantil temprano en guarderías y otros centros de alta calidad en el cuidado de niños.

Todas estas son necesidades que hacen imprescindible la creación del pilar familia e hijos dentro de la política social. En este pilar se ubicarán todas las intervenciones dirigidas al apoyo que requieren las familias para cumplir con su rol de protección y potenciador de las capacidades de sus hijos, priorizando a corto plazo aquellos hogares en situación de pobreza multidimensional, monoparentales y cuyos adultos a cargo se encuentran en situación de precariedad laboral.

RECUADRO 1. La centralidad de la política social y de la inversión en la infancia desde 1821 al presente.

A finales del siglo XIX, la política social en El Salvador era entendida como caridad. De 1900 a 1950, la política social fue utilizada como instrumento para administrar o contrarrestar posibles conflictos sociales. Sus acciones eran de carácter paliativo y de poca cobertura frente a los extensos niveles de marginalidad y pobreza prevalecientes en la época.

Luego, de 1950 a 1980, la política social pasó a ser vista como instrumento de justicia social, con un ideario de universalismo y creando una serie de instituciones para atender los grandes déficits sociales en materia educativa, salud y vivienda. Sin embargo, su alcance fue muy limitado, favoreciendo en su mayoría a las zonas urbanas.

Desde 1990 hasta la fecha ha prevalecido la idea de la política social como atención o alivio de la pobreza, lo cual ha sido bastante extendido en la región de América Latina, a través

de programas de transferencias condicionadas. El efecto más tangible de esta manera de entender la política social es que, paradójicamente, las intervenciones e inversiones tienden a aparecer y a ser crecientes a medida que el proceso de expandir capacidades es menos posible.

Un recorrido a través de la historia salvadoreña muestra la evolución de las políticas del Estado en torno a la infancia: de una visión caritativa (siglo XIX) se pasó a una higienista (primera mitad del siglo XX), luego a una consideración más social (segunda mitad del siglo XX) y finalmente al enfoque de derechos que predomina en la actualidad. Dos características se han mantenido constantes en esta trayectoria: (1) el sesgo a favor de la educación de la infancia, con la consiguiente limitada atención a un enfoque integral; (2) la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias para atender a la niñez (UNICEF, 2018).



04

Estrategia de potenciación de capacidades de vida.

Tres intervenciones irrenun-
ciables y transformadoras para
El Salvador

«No importa en las condiciones que uno nace,
sino lo que llega a ser cuando crece»

J.K. ROWLING,
escritora.

Apoyar a los padres y cuidadores para que puedan realizar una atención enriquecedora y estimular a los niños desde pequeños, mejora no solo los resultados del desarrollo infantil a corto y largo plazo, sino que también permite a los gobiernos ahorrar recursos considerables. Las evidencias sobre el impacto intergeneracional de programas de apoyo familiar enfocados en el desarrollo infantil se registran cada vez con mayor frecuencia, mostrando los resultados positivos que adquieren los niños participantes en competencias humanas básicas para la vida, y demostrando que la falta de intervenciones en el hogar y la familia, conllevan resultados poco deseables en el futuro, tales como fracaso escolar, obesidad, depresión, diabetes y pérdida de memoria, entre otros (Human Early Learning Partnership, 2014).

De acuerdo a la evidencia científica, para que las intervenciones en la primera infancia sean exitosas, inteligentes y sostenibles, deben implementarse como paquetes en los que concurren diferentes sectores. Los paquetes de intervención de una estrategia de potenciación de capacidades desde el inicio de la vida, deben además de aplicarse en el momento apropiado, enfocarse en prevenir múltiples riesgos y basarse en plataformas que permitan su ampliación a escala universal. Si bien las intervenciones continuarán mejorando como resultado de los avances de la ciencia, la evidencia contemporánea sugiere firmemente que los padres, madres, cuidadores y familias deben recibir apoyo para que puedan brindar cuidado y protección de calidad, para que los niños alcancen su potencial de desarrollo (Britto et al., 2017).

Las opciones de intervenciones sustentadas en la evidencia global y latinoamericana permiten identificar al menos tres tipos que tienen un potencial transformador para la vida de los miles de niños⁴: el apoyo a las familias por medio de visitas domiciliarias, cuidado infantil temprano y educación inicial de calidad. Dado el contexto de desintegración familiar, pobreza, falta de cuidados por parte de adultos, las tres intervenciones mencionadas resultan indispensables para permitir la construcción de trayectos de vida óptimos.

Programa nacional de apoyo para familias viviendo en pobreza multidimensional con niños de 0 a 3 años

El programa de visitas domiciliarias para apoyar a las familias a desarrollar prácticas de crianza respetuosas, afectivas y saludables, ha tenido un impacto considerable en Jamaica. Se han registrado aumentos en el cociente intelectual e ingresos, y una reducción de la ansiedad y depresión a 20 años de haber finalizado la intervención (Gertler et al., 2014). En Colombia, un programa similar, ha tenido impactos positivos en el desarrollo cognitivo y el vocabulario receptivo de los niños participantes tras 18 meses de intervención (Attanasio et al., 2014). En el caso de Perú, luego de una intervención de las mismas características, también se detectaron impactos positivos a corto plazo en el desarrollo cognitivo y de vocabulario, de acuerdo con las mediciones de las *Bayley Scales of Infant Development* (Araujo et al., 2016).

Una intervención de esta naturaleza en El Salvador, debería iniciar su universalización enfocando esfuerzos en las familias más vulnerables, recibiendo apoyo quincenal en forma de visitas domiciliarias y sesiones grupales durante 2 años⁵. Este programa buscaría atender a las familias salvadoreñas pobres multidimensionales (50.3% de hogares con niños entre 0 y 3 años), que sufren la desintegración familiar, abandono y violencia.

Cada mes, las familias participantes recibirán 2 visitas domiciliarias de 60 minutos, donde se dará asesoría y monitoreo a prácticas como la promoción de la lactancia materna, nutrición suplementaria, estimulación, capacidad de respuesta y bienestar del cuidador, y la familia. Los padres, madres y cuidadores primarios también participarán una vez al mes en reuniones grupales sobre estos temas. Los visitantes domiciliarios serán entrenados y recibirán asesoría por parte de supervisores y especialistas, quienes darán seguimiento y obtendrán retroalimentación de las visitas mensuales. Cada visitante domiciliario será responsable de 20 a 30 familias, realizará dos o tres visitas por día y sesiones grupales semanales para 10 a 15 familias.

4 Estas intervenciones surgen del trabajo realizado en alianza con el centro especializado en desarrollo infantil temprano, Global TIES for Children de la Universidad de Nueva York. La propuesta desarrollada para El Salvador contiene los detalles técnicos que en este documento se presentan de manera resumida.

5 Al tercer año, se prevén dos visitas cada semestre, con el fin de monitorear y asegurar que se mantienen los aprendizajes de los años previos.

Programa nacional de cuidado infantil de calidad de 0 a 3 años

La segunda intervención propuesta es un programa nacional de cuidado infantil de calidad para todas las familias con niños menores de 3 años. Es un sistema para ayudar a familias de ingresos entre bajos y moderados para cubrir los costos de cuidado de salud, desarrollo educativo y cuidado temprano acreditado, de alta calidad y de acuerdo a las preferencias de los cuidadores, antes de entrar a parvularia. Hay que recalcar que, de acuerdo a cifras oficiales, solo 2 de cada 100 niños acceden a un servicio de cuidado temprano adecuado entre sus 0 y 3 años; esto a pesar de ser —como se ha mencionado antes— la etapa donde se desarrolla el 90% del cerebro humano.

Estudios recientes en muchos países latinoamericanos muestran que el acceso al cuidado infantil fuera del hogar para los niños de 0 a 3 años es muy bajo. A pesar que la cobertura ha ido en aumento, la calidad se ha mantenido deficiente (Araujo et al., 2014). Las investigaciones realizadas en Bolivia y Colombia, sugieren un efecto positivo entre niños de 4 años o mayores que tuvieron acceso a un cuidado temprano adecuado. Asimismo, investigaciones sobre intervenciones de cuidado temprano de calidad sugieren beneficios en el desarrollo cognitivo, especialmente en los niños que viven en situación de pobreza.

En el caso de El Salvador⁶, se propone que una intervención de esta naturaleza incluya a familias donde la madre y el padre trabajan a tiempo completo; también que incluya a hogares donde solamente uno o ninguno de los padres trabajan. El cuidado infantil se implementaría a través de centros autorizados dentro de la comunidad y centros de desarrollo infantil (CDI). Se estima que los padres hagan uso de estos servicios de acuerdo a la siguiente distribución:

EDAD	CENTRO EN HOGARES AUTORIZADOS	CDI
Menores de 1 año	75%	25%
1 año	50%	50%
2 años	25%	75%

El programa se dirigiría a familias con ingresos por debajo del 250% de la línea de pobreza, subempleados⁷ o viviendo en pobreza multidimensional, quienes recibirían subsidios directos para cubrir el costo de la atención y educación temprana no paternal, autorizadas por los padres. Las familias en las que ambos padres trabajen a tiempo completo recibirían un mayor subsidio con respecto a familias donde solamente la madre o el padre trabajan.

Educación inicial de calidad para niños de 3 a 5 años

Como ya se ha mencionado anteriormente, el 35.8% de los niños entre 4 y 6 años de edad no asiste a parvularia, y más de la mitad de estos (52.4%) no lo hace por decisión de sus padres. Como las niñas y niños entre 3 y 4 años están en un momento de desarrollo particularmente rápido del lenguaje y las habilidades sociales, es importante concretar oportunidades de aprendizaje de alta calidad. Por tanto, la tercera intervención propone un plan preescolar universal para el desarrollo

- 6 Vale la pena recordar que de acuerdo a la legislación reciente, empleadores privados y públicos con una cantidad de empleados mayores a 100, deberán ofrecer salas-cuna para niñas y niños de 4 meses a 3 años de edad.
- 7 La inclusión de padres en situación de subempleo radica en que se trata de adultos que pasan más de 8 horas fuera de su casa ejerciendo algún tipo de actividad económica y reciben menos del salario mínimo. Dada esta inserción laboral, es evidente que los niños necesitan una atención apropiada.

de programas durante todo el día y todo el año para niños entre 3 a 5 años⁸, que les ayude a adquirir habilidades y competencias cognitivas, sociales y emocionales, en un entorno de aprendizaje grupal organizado.

De acuerdo a la evidencia disponible, existe una asociación positiva entre las competencias cognitivas y el acceso a educación inicial de calidad. Esto es particularmente importante para niños que viven en situación de pobreza (Esping-Andersen y Dämmrich, 2015). En el caso de América Latina, existe un cúmulo importante de evidencias que muestran que los programas de educación para niños de 4 a 6 años, si se ejecutan con suficiente calidad, pueden tener un impacto positivo de corto y largo plazo sobre el desarrollo de la niñez, especialmente en el campo del desarrollo cognitivo (Aboud, 2006 y Britto et al., 2011).

Las evaluaciones realizadas en el contexto latinoamericano, muestran impactos de moderados a altos en el acompañamiento afectivo y la estructuración del aula al finalizar los dos años del programa «Un Bueno Comienzo» en Chile (Yoshikawa et al., 2015). El programa aeioTU de Colombia, ha tenido resultados positivos en la nutrición y desarrollo cognitivo y socioafectivo de niñas y niños, así como en las actitudes y comportamientos de los padres (Bernal y Nores, 2014). En Boston, el programa preescolar de educación pública, mostró impactos de moderados a altos en las capacidades lingüísticas, alfabetismo, así como habilidades numéricas y matemáticas (Weiland y Yoshikawa, 2013).

Dados los niveles de cobertura actual y la calidad como una de las condiciones esenciales para que esta intervención sea transformadora, se propone para El Salvador un programa que ofrezca, como mínimo, un día escolar completo con una proporción de estudiantes por docente de no más de 1 profesional por cada 12 niñas y niños. Esta intervención también debe incluir servicios integrales para familias y sus niños (que incluyan exámenes de detección de retrasos en el desarrollo, necesidades especiales y problemas de salud). Los docentes deben de estar motivados con una escala salarial que cuente con niveles de remuneración que les sean atractivos.

La meta es alcanzar entre el 85% y 90% de todos los niños de 3, 4 y 5 años de edad dentro del sistema público de parvularia en un plazo de 10 años. La intervención comenzará con estudiantes de 5 y 4 años, cuando se llegue al 70% de asistencia escolar en parvularia, se iniciará con los niños de 3 años. Se propone priorizar los municipios menos favorecidos antes de expandir el programa a todo el país.

Transición a la escuela primaria (5 a 8 años)

La atención a las transiciones entre la educación pre-primaria y primaria es fundamental para garantizar la continuidad de la calidad y la atención individualizada de los niños y las familias. Para asegurar la consolidación de trayectos de vida óptimos, es necesario que se integren los marcos curriculares de las intervenciones para los niños entre los 0 y 6 años con los utilizados en los primeros grados de primaria.

Asimismo, es importante que el desarrollo profesional relacionado con la transición y la comunicación entre docentes, preescolares, líderes escolares y padres, se diseñe conjuntamente a través de un proceso nacional de partes interesadas en la educación infantil temprana. Las familias deben ser involucradas desde la primera infancia y los primeros grados de primaria. Es necesario implementar comités de gestión escolar, promover asociaciones de padres y maestros, organizar talleres para padres y visitas a escuelas preescolares, entre otras formas de unir escuelas y comunidades a través de los sistemas de educación inicial y primaria.

Por último, es indispensable mejorar las condiciones de la fuerza de trabajo en la etapa preescolar y primaria para que sean más equitativas y reduzcan las disparidades actuales en salarios, beneficios y condiciones de trabajo.

Existe una asociación positiva entre las competencias cognitivas y el acceso a educación inicial de calidad.

8 Dado que los niveles de cobertura de parvularia 6 son cercanos al 70%, esta propuesta considera el cambio de la edad oficial de educación de 7 años a 6 años. Asimismo, reconoce y advierte que existen desafíos que el sector educativo debe atender, para asegurar que las inversiones en los primeros años de vida sean sostenidas a lo largo del ciclo escolar.

05

Un cambio de modelo: invertir en nuestros niños

«No puede haber revelación más
intensa de una sociedad, que la
forma en la que trata a sus niños»

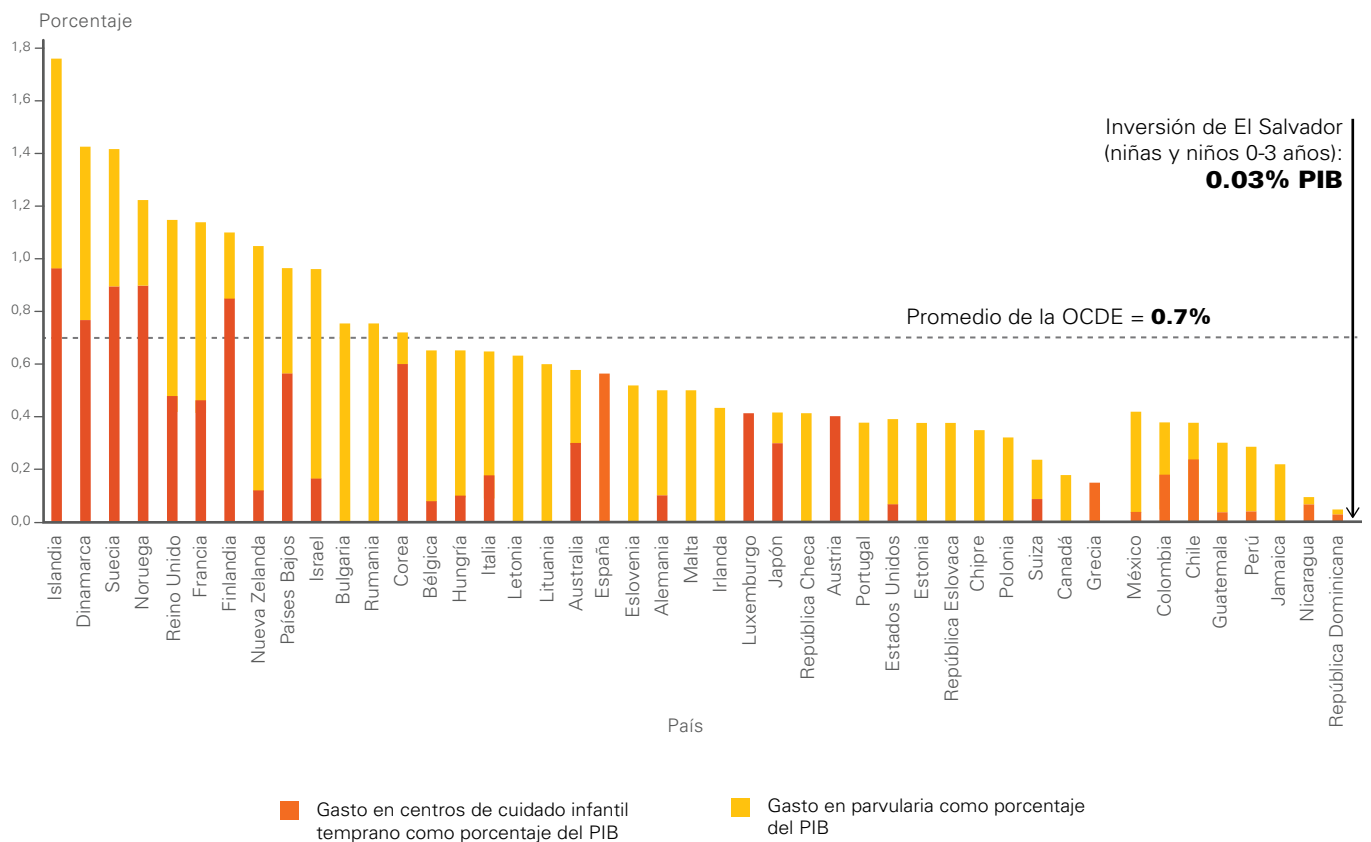
NELSON MANDELA,
Premio Nobel de la Paz.

En economía se suele decir que el desarrollo tiene un costo, pero el subdesarrollo tiene un precio. Esto surge de la idea de que es necesario hacer intervenciones -que tienen un costo- para alcanzar estadios superiores de bienestar y desarrollo. Al no existir intervenciones, es imposible que existan las transformaciones de capacidades y construcción de habilidades y destrezas antes mencionadas; y lejos de recibir beneficios de una inversión, existen erogaciones por oportunidades perdidas.

En el caso de El Salvador, se han realizado estimaciones de a cuánto ascienden las

pérdidas por no realizar intervenciones en los primeros años de vida. De acuerdo a un estudio realizado por el BID y UNICEF (2018), la inacción en los primeros seis años de vida conduce a una pérdida estimada del 6% del PIB anual. Al no invertir en la niñez entre 0 y 6 años, se aumentan las probabilidades de una vida escolar deficiente y, más adelante, de una precaria inserción laboral. Hoy en día las inversiones vinculadas con el cuidado temprano⁹ de niñas y niños entre 0 y 3 años, es de alrededor de 0.03% del PIB (2017)¹⁰. En la carrera del desarrollo, El Salvador se queda muy atrás (gráfico 9).

GRÁFICO 9. INVERSIONES EN LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA, VARIOS PAÍSES.



Fuente: Elaboración propia a partir de Berlinski y Schady, 2015; Ministerio de Hacienda, de El Salvador, 2018 y BCR, 2018.

9 Se refiere al monto del Presupuesto General de la Nación, dedicado por el Ministerio de Educación a la línea «educación inicial» y lo estipulado por el ISNA en su presupuesto dirigido a promoción de derechos, que incluye los gastos en CDI y CBI. No incluye los servicios de salud.

10 Si se incluye el tramo de parvularia de MINED, la cifra de 0.03% del PIB aumenta a cerca de 0.28% del PIB en 2017, utilizando el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008).

Por ello, uno de los desafíos más importantes de la actualidad es cambiar el modelo en la inversión del país, pasando de un enfoque de alivio a uno transformacional, lo cual requiere un aumento sustancial de la inversión en nuestros niños.

Las tres intervenciones que forman parte de la estrategia de potenciación de las capacidades desde el inicio de la vida, tienen como característica principal que son intensivas en trabajo. Los estándares utilizados para estimar las necesidades de inversión parten de un principio innegociable: la calidad de las intervenciones, puesto que lo que está en juego son los talentos y oportunidades del país. Los empleos que se generarían para cuidar a nuestros niños estarían bien remunerados y serían parte del sector formal. Los flujos y beneficios serían percibidos en un horizonte de mediano a largo plazo como en toda estrategia de inversión.

En este caso se propone que la universalidad de las tres intervenciones se logre progresivamente al cabo de 10 años; y los montos que se requieren desde el primer año hasta el año en el que se alcanza la universalización, aumentan. Los plazos para la implementación universal varían para cada una de las intervenciones. Así, las estimaciones realizadas utilizando los parámetros del anexo 3, permiten identificar que las necesidades de inversión comienzan en el año 1 en cada una de las intervenciones en un aproximado de US\$ 9 millones, llegando a aproximadamente US\$ 493 millones en el año 10, donde las tres intervenciones se han implementado a escala universal, cubriendo a un estimado de 441,000 niñas y niños (tabla 2).

TABLA 2. COSTO ANUAL DE IMPLEMENTACIÓN A ESCALA UNIVERSAL E IMPACTO EN GENERACIÓN DE EMPLEOS DE INTERVENCIONES DIRIGIDAS A LA PRIMERA DÉCADA DE VIDA.

INTERVENCIONES	COSTO ANUAL EN US\$	NÚMERO DE NIÑAS Y NIÑOS	CANTIDAD DE EMPLEOS GENERADOS	PLAZO DE IMPLEMENTACIÓN UNIVERSAL
Programa de visitas domiciliarias	34 millones	85,000	3,180	Hacia el año 6
Programa de cuidado infantil de calidad	100 millones	69,000	8,600	Hacia el año 7
Programa de educación inicial de calidad	359 millones	287,000	33,600	Hacia el año 10
Costo anual estimado de las tres intervenciones	493 millones	441,000	45,380	

Fuente: Elaboración propia.

La universalización de las visitas domiciliarias es posible hacia el año 6, cubriendo aproximadamente 85,000 niñas y niños, con una inversión estimada de US\$ 34 millones. En el caso de la intervención de cuidado temprano de calidad, la universalización es posible hacia el año 7, para cerca de 70,000 niñas y niños requiriendo una inversión de aproximadamente US\$ 100 millones. Por último, la intervención que universaliza la parvularia, alcanza a cubrir a cerca de 287,000 niñas y niños hacia el año 10, con una inversión de US\$ 343 millones (detalle anual, anexo 3).

Asimismo, esta inversión en la niñez contribuye a la dinamización de la economía. En particular, a la construcción de un nuevo sector económico que al cabo del año 10 genera alrededor de 45,000 empleos formales, siendo la intervención más intensiva la relacionada a la educación inicial de calidad. Como punto de referencia, se debe de considerar que, según datos oficiales del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS, 2018), en los últimos 10 años se han creado en promedio 13,759 empleos formales por año. En pocas palabras, esta inversión no solo permite proteger y potenciar a las niñas y niños, prevenir la pobreza, violencia y desigualdad, sino que también dinamiza la economía y contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Un mecanismo para su implementación: el Fondo del Bicentenario

En los primeros años de vida, cada día cuenta. Poner en marcha este tipo de intervenciones requiere de un acuerdo nacional que ponga a disposición y defina el origen de los recursos necesarios para su total implementación. Asimismo, al tratarse de estrategias de beneficio nacional, se requiere de un mecanismo de ejecución que no dependa de cambios en la administración pública. Uno de los mecanismos que El Salvador ha utilizado de manera eficiente para apuestas estratégicas como esta es la construcción de fondos especiales. La creación de un fondo específico para este tema se justificaría para dar una respuesta práctica a este desafío que transformaría el país.

Una figura de esta naturaleza podría comportarse como una entidad autónoma de derecho público y de utilidad pública, que se hará cargo exclusivamente de ejecutar proyectos sociales de alto impacto y retorno económico y social, en la infancia temprana y adolescencia, a partir de los recursos disponibles desde el Presupuesto General de la Nación, por medio de entidades nacionales como Ministerios y otras instituciones del gobierno central, así como de municipalidades. Esta entidad también podría administrar, recibir y ejecutar recursos financieros provenientes de organismos y de la cooperación internacional¹¹.

La identificación de los recursos para la instalación de un fondo de esta naturaleza, es también otro de los aspectos que deben discutirse sobre la base de un abanico amplio de opciones: la reorientación de impuestos y recorte de gastos, el aumento de determinado tipo de impuesto para financiar el fondo (como en el caso de Chile Solidario), préstamos internacionales y la emisión de bonos que permitan cubrir ciertas inversiones iniciales. La estrategia que resulte privilegiada, debe tener como principio contribuir al balance fiscal intergeneracional (véase siguiente acápite).

Instrumentos para la identificación, seguimiento, monitoreo e inversión

Una de las principales lecciones aprendidas sobre las intervenciones transformadoras de política social, es que las estrategias y sus intervenciones requieren de un adecuado marco de seguimiento, monitoreo e inversión, si se quieren lograr niveles óptimos de calidad y eficiencia. También, al tratarse de intervenciones que progresivamente llegan a la universalidad, se requiere de información que permita identificar los grupos prioritarios en los primeros años para la puesta en marcha de la estrategia.

Las intervenciones deben partir de una adecuada batería de indicadores que permitan monitorear los progresos en el corto, mediano y largo plazo, en las diferentes esferas del desarrollo como la resolución de problemas, habilidades de comunicación, desarrollo físico, motor y personal, así como en las capacidades cognitivas, socioemocionales y de uso del lenguaje. También es importante monitorear indicadores relacionados al cambio cultural en la crianza de padres, madres y cuidadores. En este sentido, se deben de sistematizar y monitorear datos relacionados al juego, los métodos de disciplina y conocimiento sobre el desarrollo infantil.

En los primeros años de vida, cada día cuenta. Poner en marcha este tipo de intervenciones requiere de un acuerdo nacional que ponga a disposición y defina el origen de los recursos necesarios para su total implementación.

11 Un ejemplo de este tipo de instituciones que han tenido un respaldo político y técnico por su nivel de implementación y ejecución, así como por sus marcos de seguimiento, evaluación y auditoría es el Fondo del Milenio, realizado entre el Gobierno de El Salvador y la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).



A. Medición multidimensional de la pobreza: hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes

La medición multidimensional de la pobreza es uno de los instrumentos privilegiados para analizar la situación de privaciones que viven determinados hogares; en particular, aquellos donde viven niñas, niños y adolescentes. Su aplicación sistemática a escala departamental y municipal puede permitir la contextualización de las intervenciones antes mencionadas para municipios urbanos, periurbanos y rurales.

Asimismo, es un instrumento clave para monitorear el impacto de las intervenciones realizadas, en la reducción de la pobreza, y las privaciones más sentidas en la población a nivel agregado. La disminución sostenida de los niveles de pobreza multidimensional en hogares con presencia de niños, es un indicador a nivel macro que permite dar cuenta de los avances en la mejora de sus condiciones y las de sus familias¹².

B. Registro desde el nacimiento: identidad, identificación y herramienta para la planificación de la política social

Para lograr la universalización y continuidad de las intervenciones de política, es fundamental contar con un registro desde el nacimiento. Este mecanismo permite no sólo dar identidad y servir como identificación a un individuo, sino darle seguimiento en el trayecto de vida, ayudando a la identificación de necesidades que pueden ser cubiertas desde los servicios sociales públicos. Dado que su base es un número único desde el inicio de la vida, es una herramienta que contribuye a la planificación de servicios públicos de la política social y a la dosificación de estos en el territorio, según las necesidades de la población.

Este mecanismo es también un medio para recopilar información que permite realizar análisis de las intervenciones para su mejora continua. Dicho sistema integral basado en el registro de nacimiento debe articularse con el documento existente para la etapa adulta (Documento Único de Identidad, DUI)¹³.

C. Brecha fiscal intergeneracional: el impacto fiscal de las medidas

La brecha fiscal intergeneracional es un instrumento para realizar análisis prospectivos (a 50, 75 y 100 años) de los flujos de ingreso y de gasto -incluyendo endeudamiento- de una nación, dadas las decisiones presupuestarias anuales y de la base demográfica. Comprender el impacto de la brecha fiscal en las diferentes generaciones contemporáneas y futuras se llama contabilidad generacional. La contabilidad generacional es suma cero, puesto que la brecha fiscal debe ser cubierta por las generaciones jóvenes actuales o futuras, actuales y viejas. Cuanto menos pague un conjunto de generaciones, más deberán pagar otras generaciones.

Los resultados de aplicar en El Salvador esta metodología, respaldada por 20 ganadores del Premio Nobel de Economía y más de 1,200 economistas, indican que la sociedad salvadoreña debe emprender una serie de inversiones que aumenten el crecimiento económico, mejoren la equidad económica y, sobre todo, mejoren dramáticamente las perspectivas económicas de vida de los niños actuales y futuros de El Salvador.

La riqueza de este instrumento radica en que permite identificar los balances intergeneracionales que existen, modelar a futuro el fruto de las decisiones de gasto e inversión que se realizan en el presente. En términos de proyectos de inversión humana, es una herramienta que permite modelar los flujos de retorno que puede tener determinada intervención y su impacto intergeneracional en las finanzas públicas.

12 Los niveles prevaletentes de pobreza multidimensional, según diferentes líneas de corte (número de privaciones), en hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes se presenta en el anexo 2.

13 Existen avances en la implementación de un número único desde el inicio de la vida que puede constituirse en la base para el registro desde el nacimiento. UNICEF ha desarrollado una propuesta de registro desde el nacimiento para su implementación.

Epílogo.

Nuestros niños, un nuevo punto de encuentro.

«Las personas, desde el momento de su concepción, son medios y fines del desarrollo»

MAHBUB UL HAQ,
Economista pakistaní.

La tarea más difícil de la vida es descubrir lo obvio. Le tomó a Newton preguntarse porqué una manzana cae hacia abajo en lugar de hacia arriba para descubrir la ley de la gravedad. Necesitamos de Einstein para saber que el espacio y el tiempo son relativos, no absolutos, y descubrir la teoría de la relatividad. Requerimos de Churchill, para que en medio de la Segunda Guerra Mundial expresara que no había mejor inversión que dar leche a los recién nacidos. Después de décadas de desarrollo, hemos vuelto a descubrir lo obvio: que las personas, desde el momento de su concepción, son medios y fines del desarrollo. Esta afirmación del reconocido economista pakistaní, Mahbub ul Haq, aplica a lo que ha ocurrido en la sociedad salvadoreña (Haq, 1995).

En las últimas décadas, el país se ha visto entrampado en la búsqueda de una estrategia de desarrollo para mejorar las opciones y oportunidades de su gente. A pesar de haber contado (y seguir contando) con el mejor recurso posible para transformar la sociedad: sus miles de niñas y niños, no se ha dado cuenta que solamente invirtiendo en ellos el país puede salir adelante. La niñez salvadoreña es la única que puede ofrecer la oportunidad de un mejor país en las siguientes décadas del siglo XXI.

Invertir en el desarrollo de la niñez, además de ser un imperativo para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, es un esfuerzo altamente rentable en el largo plazo y constituye la estrategia principal para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Invertir en la niñez hoy es apostar por la competitividad económica del mañana, por un medioambiente más limpio y sustentable, por comunidades más seguras e instituciones públicas y privadas más fortalecidas. Alcanzar los ODS será una realidad cuando la política social permita que las niñas y niños salvadoreños accedan a oportunidades más equitativas, tengan acceso a educación temprana de calidad y se mejoren sus capacidades de aprendizaje.

La decisión de invertir en nuestras niñas y niños es parte de la consolidación de la democracia en El Salvador. A pesar de conformar cerca de la tercera parte de la población del país, la niñez es un sector cuyas necesidades no han sido debidamente atendidas. En 2021 El Salvador cumplirá 200 años de su independencia, y estará también muy próximo a cumplir 30 años de los Acuerdos de Paz. El cambio de actores políticos en 2018 y 2019 representa una nueva oportunidad para dialogar, renovar compromisos y desarrollar políticas con una agenda programática de intervenciones fiscalmente sostenibles.

Esto representa la oportunidad perfecta para establecer un nuevo punto de consenso y encuentro para El Salvador: invertir en nuestros niños, hijos y nietos.

Referencias bibliográficas

Attanasio et al. (2018). *Impacts 2 years after a scalable early childhood development intervention to increase psychosocial stimulation in the home: A follow-up of a cluster randomised controlled trial in Colombia*. Disponible en <https://journals.plos.org/plosmedicine/article/authors?id=10.1371/journal.pmed.1002556>

Attanasio et al. (2014). Attanasio, O. P., Fernandez, C., Fitzsimons, E. O. A., Grantham-McGregor, S. M., Meghir, C., & Rubio Codina, M. *Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial*. Disponible en <https://doi.org/10.1136/bmj.g5785>

Araujo et al. (2016). Rubio Codina, M., Araujo, M.C., Attanasio O. P., Grantham-McGregor S. *Concurrent validity and feasibility of short tests currently used to measure early childhood development in large scale studies: methodology and results*. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7823/Concurrent-Validity-and-Feasibility-of-Short-Tests-Currently-Used-to-Measure-Early-Childhood-Development-in-Large-Scale-Studies-Methodology-and-Results.pdf?sequence=2>

Araujo et al. (2014). Araujo M.C., Dormal M., Schady N. *La calidad de los jardines de cuidado infantil y el desarrollo infantil*. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8154/La-calidad-de-los-jardines-de-cuidado-infantil-y-el-desarrollo-infantil.PDF>

About F. E. (2006). *Evaluation of an early childhood preschool program in rural Bangladesh*. *Early Childhood Research Quarterly*. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2006.01.008>

BCR. (2016). *Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador 2014*. Disponible en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1745118187.pdf>

BCR. (2018). *Ingresos mensuales de remesas familiares 1991-2018*. Disponible en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=85>

BCR. (2018). *PIB: Producción y Gasto. Índices de Volumen Encadenados (Año de Referencia 2014)*. Disponible en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=162&lang=es>

Berlinski, S. y Schady, N. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf?sequence=1

Bernal, R. y Camacho, A. (2012). *La Política de Primera Infancia en el Contexto de la Equidad y Movilidad Social en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes. CEDE. Disponible en <https://economia.uniandes.edu.co/centros-de-investigacion/cede/web-de-proyectos-cede/primera-infancia/estudios/la-politica-de-primera-infancia-en-el-contexto-de-la-equidad-y-la-movilidad-social-en-colombia>

- Bernal, R. & Nores, M. (2014). *Early Childhood Center-Based Care for Infants and Toddlers: First Findings from a Randomized Trial of the AeiOTu program in Colombia. Population. Association of America 2014. Annual Meeting Program.*
- BID y UNICEF. (2018). *Estimación del costo de inacción en los primeros años de vida.*
- Black et al. (2017). Black, M.M., Walker, S.P., Fernald, L.C.H., Andersen, C.T., DiGirolamo, A.M., Lu, C. et al. *Early childhood development coming of age: science through the life course.* Lancet., 389 (2017), pp. 77-90.
- BrainFacts.org. (2018). *Brain Facts: A Primer on the Brain and Nervous System. Society for Neuroscience.* Disponible en <http://www.brainfacts.org/the-brain-facts-book>
- Britto et al. (2017). Pia, R., Britto, P.R., Lye, S.J., Proulx, K., Yousafzai, A.K., Matthews, S.G., Vaivada, T., Perez-Escamilla, R., Rao, N., Patrick Ip, Fernald, L., MacMillan, H., Hanson, M., Wachs, T.D., Yao, H., Yoshikawa, H., Cerezo, A., Leckman, J.F., Bhutta, Z. and the Early Childhood Development Interventions Review Group, for the Lancet Early Childhood Development Series Steering Committee. *Nurturing care: promoting early childhood development.* Disponible en <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2816%2931390-3>
- Britto et al. (2011). Britto, P. R., Yoshikawa, H., & Boller, K. *Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts: Rationale for Investment, Conceptual Framework and Implications for Equity. Social Policy Report.* Vol. 25, Number 2. Society for Research in Child Development. Disponible en <https://eric.ed.gov/?id=ED519240>
- Brofenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development. Experiments by nature and design.* Cambridge: Harvard University.
- Carneiro, P., & Heckman J. J. (2003). *Human Capital Policy.* NBER Working Paper 9,495. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Council for Early Childhood Development. (2010). *The Science of Early Childhood Development.* Disponible en http://mcca.house.org/wp-content/uploads/2014/12/Brochure_Science_of_ECD_June2010.pdf
- Cruz, J. M. et al. (2017) *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador.* Centro Kimberly Green para América Latina y el Caribe, Instituto Jack D. Gordon para Políticas Públicas, Universidad Internacional de la Florida y Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Disponible en https://lacc.fiu.edu/research/la-nueva-cara-de-las-pandillas_reporte-final_esp.pdf
- Cunha, F. et al. (2005). *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.* Handbook of the Economics of Education, Vol. 1. Disponible en http://jenni.uchicago.edu/papers/Cunha_Heckman_etal_2006_HEE_v1_ch12.pdf
- DIGESTYC. (2014). *El Salvador: Estimaciones y Proyecciones de Población. Nacional 2005-2050. Departamental 2005-2025.* Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/540-el-salvador-estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion.html>
- DIGESTYC. (2018). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.* Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a New Welfare State.* New York: Oxford University Press. Disponible en <http://books.google.com>
- Esping-Andersen & Dämmrich. (2015). Dämmrich J. y Esping-Andersen G. *Pre-school attendance and children's short- and mid-term educational outcomes. A comparative study using PIRLS and PISA data.*
- Gertler et al. (2014). Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., Grantham-McGregor, S. *Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica.* New York: Science. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.1251178>

- Hart, T. & Risley, T. R. (1995). *Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children*. Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes.
- Heckman, James (s.f.). (2006). *The Heckman Curve*. Disponible en <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>
- Human Early Learning Partnership. (2014). *The Importance of Early Child Development*.
- Haq M. (1995). *Reflections on Human Development. Front Cover*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en <https://epdf.tips/reflections-on-human-development.html>
- Instituto Nacional de Salud. (2015). *Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Población Adulta de El Salvador*. Disponible en https://www.salud.gob.sv/archivos/comunicaciones/archivos_comunicados2017/pdf/presentaciones_evento20032017/01-ENECA-ELS-2015.pdf
- Landers, C., Mercer, R., Molina, H. y Young, M. (2006). *Desarrollo Integral en la Infancia: una Prioridad para la Salud, Manual para Profesionales de la Salud*.
- Levitt, Pat. (2009). *The Science of Early Brain Development: A Foundation for the Success of Our Children and the State Economy*. Institute for the Developing Mind from Los Angeles Children's Hospital and University of Southern California. Disponible en https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2015/07/s_wifis32ppt_pl.pdf
- MINED. (2017). *Observatorio MINED 2017*. Disponible en <http://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/observatorio/2017/OBSERVATORIO%20MINED%202017.pdf>
- MINED. (2018). *Boletín informativo PAES 2017*. Disponible en <http://www.mined.gob.sv/index.php/noticias/avisos/item/9230-justificacion-y-boletin-paes-2017>
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2017). *Situación fiscal de El Salvador: Alternativas para su consolidación*. Disponible en <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-SEDE-XX-2017-SIF02.pdf>
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2018). *Presupuesto General de la Nación 2017*. Disponible en http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/Presupuestosvotados/Ano_2017.html#vTab2509
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2018). *Sistema de atención a los salvadoreños en el exterior*. Disponible en <http://www.secretariatecnica.gob.sv/wp-content/uploads/2017/07/FOROEGOB-07.Salvadore%C3%83os-en-el-exterior.pdf>
- MINSAL. (2014). *Encuesta Nacional de Salud*. Instituto Nacional de Salud y UNICEF. Disponible en <https://www.unicef.org/elsalvador/ENS-Final-web.compressed.pdf>
- MINSAL. (2018). *Informe de Labores 2017-2018*. Disponible en <http://www.salud.gob.sv/informe-de-labores-2017-2018/>
- MINSAL. (2018). *Boletín de indicadores del Sistema Nacional de Salud 2017-2018*. Disponible en http://www.salud.gob.sv/archivos/DVS/uniec/boletines_indicadores_SNS/Boletin_de_indicadores_del_Sistema_Nacional_de_Salud_2017-2018.pdf
- National Research Council and Institute of Medicine. (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development. Shonkoff, J. P. and Phillips, D.A. (Eds). Board on Children, Youth, and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, D.C.: National Academy Press; p. 188. Disponible en <https://www.nap.edu/read/9824/chapter/1#iii>

- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- OECD. (2011). *Doing Better for Families*. OECD Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>
- Oficina de Información y Respuesta del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. (2018). *Serie temporal de trabajadores que cotizan según rama de actividad económica (según CIUU), por sexo, para el período 2000-2017*. Solicitud de información vía Ley de Acceso a la Información Pública.
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2014). *Informe sobre desarrollo humano 2014: Sostener el Progreso Humano. Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>
- UNICEF. (2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina*. Disponible en https://www.unicef.org/ecuador/unicef_ispi_confichas_201512_2.pdf
- UNICEF Office of Research – Innocenti. (2017). *The Adolescent Brain: A second window of opportunity*. Florence. Disponible en https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/adolescent_brain_a_second_window_of_opportunity_a_compendium.pdf
- UNICEF. (2018). *Posicionamiento de la infancia y la adolescencia en el imaginario colectivo y de las élites en El Salvador*.
- Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2018). *Número de contribuyentes (personas naturales) y monto recaudado por Impuesto sobre la Renta por departamento de los años dos mil uno al dos mil diecisiete*. Solicitud de información vía Ley de Acceso a la Información Pública.
- World Bank. (2018). *World Development Indicators*. Disponible en <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>
- WCI y UNICEF. (2017). *Etapas y dominios de desarrollo en infancia y reflejos en adultez. Una revisión de hitos, períodos y ventanas de oportunidad para la política social*. Documento de trabajo.
- Weiland, C., & Yoshikawa, H. (2013). *Impacts of a Prekindergarten Program on Children's Mathematics, Language, Literacy, Executive Function, and Emotional Skills*. Child Development. Disponible en <https://doi.org/10.1111/cdev.12099>
- Yoshikawa et al. (2015). Yoshikawa, H., Leyva, D., Snow, C. E., Treviño, E., Barata, M. C., Weiland, C., Arbour, M. C. *Experimental impacts of a teacher professional development program in Chile on preschool classroom quality and child outcomes*. Developmental Psychology. Disponible en <https://doi.org/10.1037/a0038785>
- Zero to Three. (2009). *Desarrollo cerebral: preguntas frecuentes*. Disponible en www.zerotothree.org/site/PageServer?pagename=ter_key_brainFAQ

Anexos

ANEXO 1. PRIVACIONES EN NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (NNA) SEGÚN DISTINTOS GRUPOS ETARIOS.

Ilustración 2: Privaciones en hogares con NNA de 0 a 3 años. Fuente: EHPM, 2017.

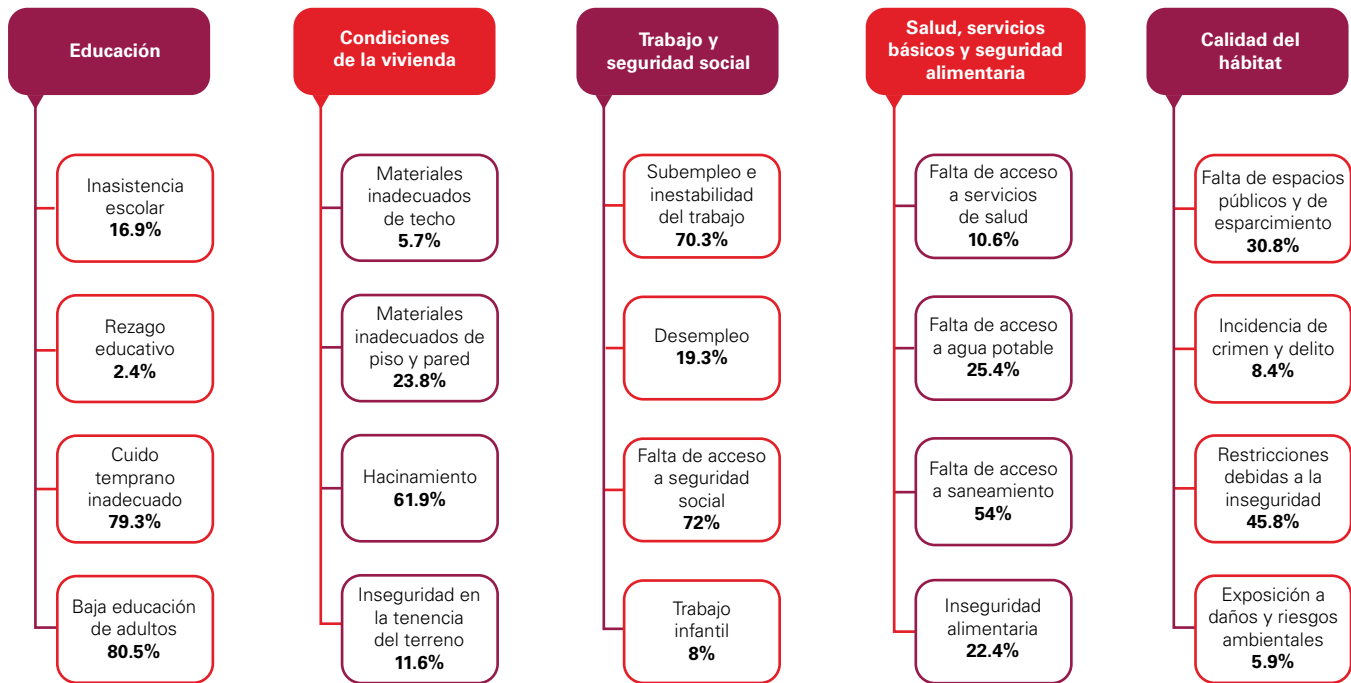


Ilustración 3: Privaciones en hogares con NNA de 4 a 6 años. Fuente: EHPM, 2017.

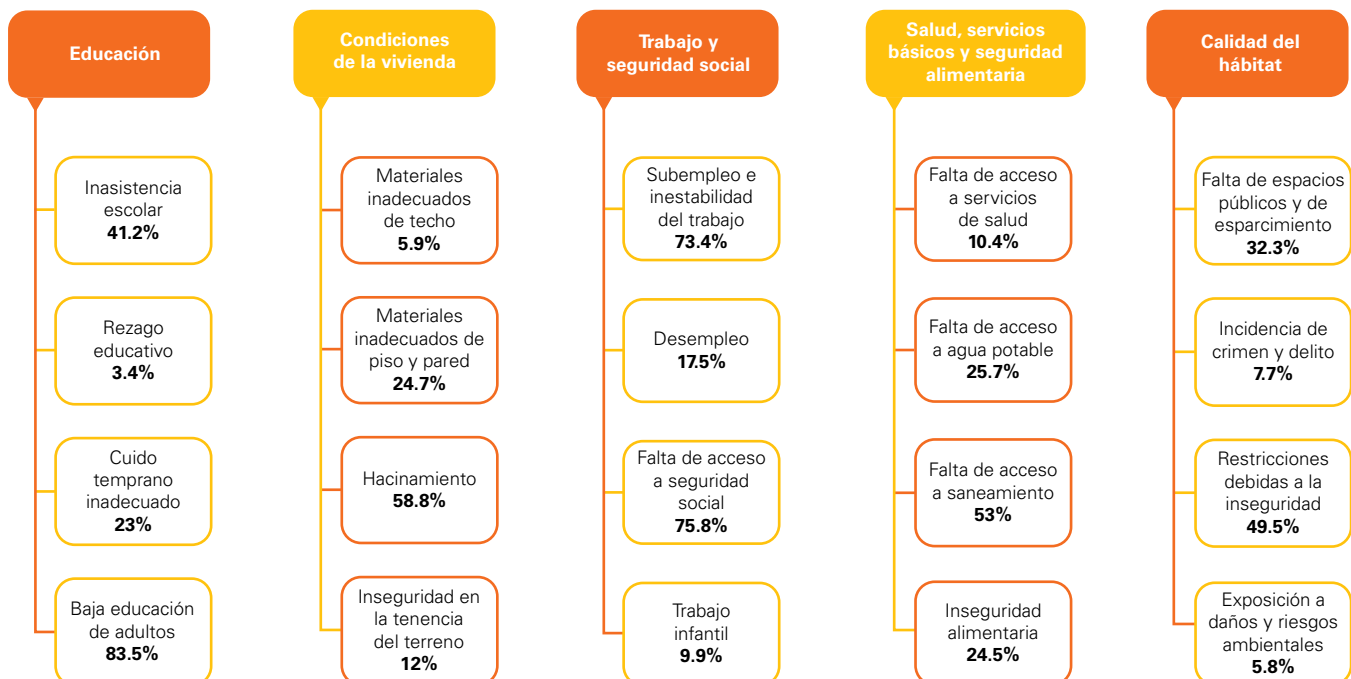


Ilustración 4: Privaciones en hogares con NNA de 7 a 12 años.

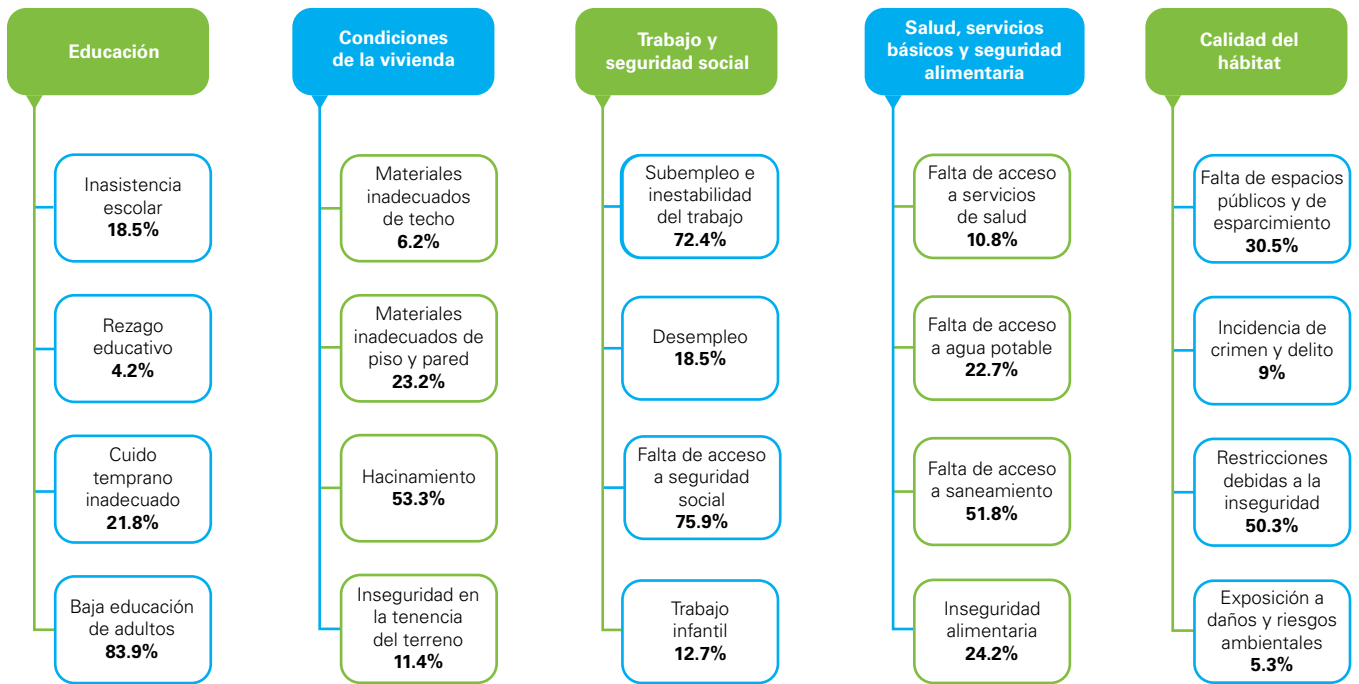
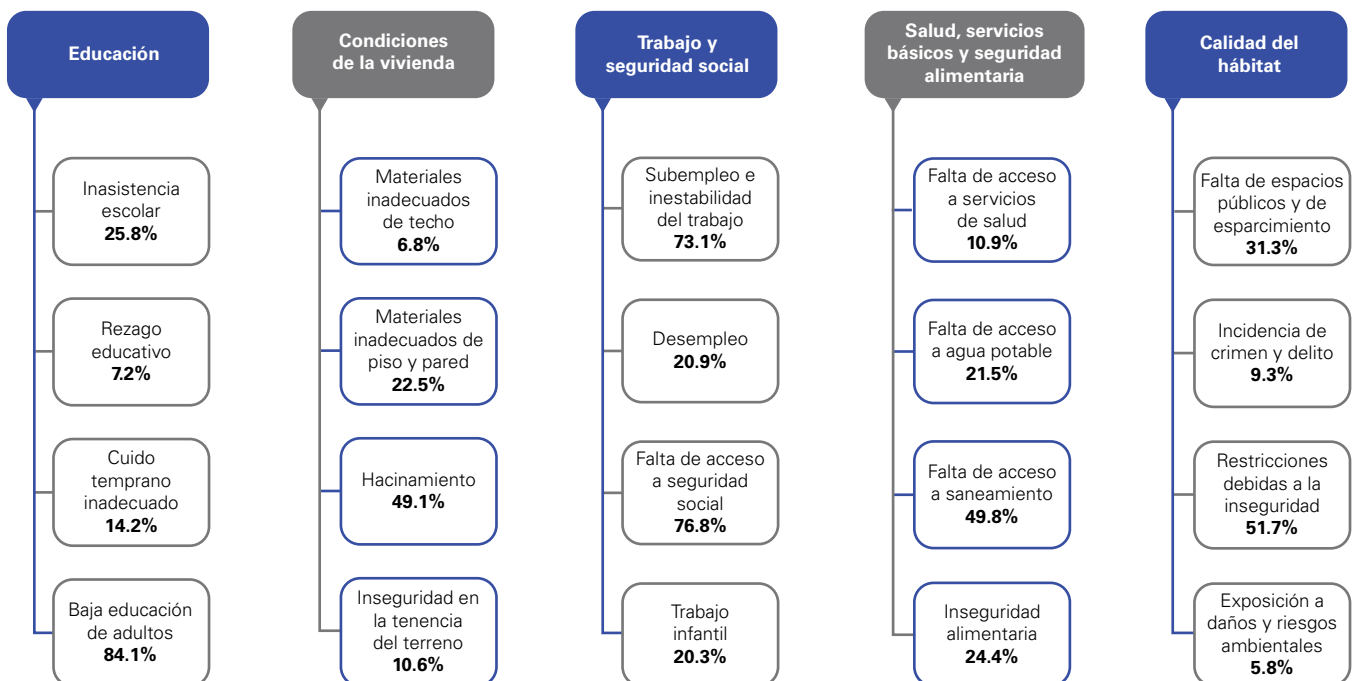


Ilustración 5: Privaciones en hogares con NNA entre 13 a 17 años. Fuente: EHPM, 2017.



ANEXO 2. TASAS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL, HOGARES CON Y SIN PRESENCIA DE NNA.

NÚMERO DE PRIVACIONES	TASA DE POBREZA 2017 (%)						
	TOTAL DE HOGARES	HOGARES CON NNA	HOGARES SIN NNA	HOGARES CON NNA DE 0 A 3 AÑOS	HOGARES CON NNA DE 4 A 7 AÑOS	HOGARES CON NNA DE 8 A 14 AÑOS	HOGARES CON NNA DE 15 A 17 AÑOS
1	98.59	99.18	97.65	99.71	99.29	99.20	99.08
2	93.33	95.44	90.01	97.79	96.18	95.01	95.72
3	85.37	89.25	79.24	92.96	90.88	89.16	90.26
4	74.15	80.23	64.54	85.17	83.11	80.31	82.23
5	60.19	67.73	48.27	74.58	72.51	67.79	71.81
6	45.77	54.11	32.59	62.66	59.27	54.16	58.95
7	33.39	40.87	21.58	50.33	45.64	41.33	46.82
8	22.30	28.54	12.44	36.25	33.01	29.18	34.68
9	13.92	18.25	7.09	24.02	21.82	18.96	24.40
10	7.85	10.66	3.42	14.48	12.92	11.46	15.44
11	3.69	5.27	1.20	7.86	6.69	6.00	7.73
12	1.46	2.24	0.23	3.69	3.28	2.63	3.35
13	0.51	0.81	0.03	1.32	1.31	0.97	1.39
14	0.17	0.27	0.01	0.44	0.56	0.43	0.54
15	0.04	0.07	0.00	0.15	0.17	0.12	0.11
16	0.01	0.02	0.00	0.04	0.07	0.04	0.04

Fuente: DIGESTYC, 2018.

ANEXO 3.
TABLA RESUMEN DEL ALCANCE, COSTO E IMPACTO EN GENERACIÓN DE EMPLEOS EN 10 AÑOS.

TABLA RESUMEN DEL ALCANCE, COSTO E IMPACTO EN EMPLEOS DE LAS INTERVENCIONES												
	TOTAL			VISITAS DOMICILIARES			ATENCIÓN TEMPRANA			EDUCACIÓN INICIAL		
	Niños atendidos	Costo en US\$	Empleos generados	Niños atendidos	Costo en US\$	Empleos generados	Niños atendidos	Costo en US\$	Empleos generados	Niños atendidos	Costo en US\$	Empleos generados
Año 1	7,500	9 millones	1,040	6,000	3 millones	340	0	2 millones	300	1,500	4 millones	400
Año 2	45,000	48 millones	4,200	18,000	9 millones	850	10,000	17 millones	1,250	17,000	22 millones	2,100
Año 3	90,000	95 millones	8,330	36,000	18 millones	1,360	20,000	32 millones	2,500	34,000	45 millones	4,200
Año 4	144,000	149 millones	13,470	54,000	24 millones	2,020	30,000	47 millones	3,750	60,000	78 millones	7,700
Año 5	197,000	202 millones	18,860	72,000	29 millones	2,660	40,000	62 millones	5,000	85,000	111 millones	11,200
Año 6	254,000	266 millones	24,830	85,000	34 millones	3,180	50,000	76 millones	6,250	119,000	156 millones	15,400
Año 7	293,000	320 millones	29,630	85,000	34 millones	3,180	55,000	83 millones	6,850	153,000	201 millones	19,600
Año 8	332,000	369 millones	34,380	85,000	34 millones	3,180	60,000	90 millones	7,400	187,000	245 millones	23,800
Año 9	375,000	420 millones	39,180	85,000	34 millones	3,180	65,000	96 millones	8,000	225,000	290 millones	28,000
Año 10	441,000	493 millones	45,380	85,000	34 millones	3,180	69,000	100 millones	8,600	277,000	359 millones	33,600

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
EL SALVADOR 2018

