

RESUMEN
EJECUTIVO

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

APRENDER MEJOR

Políticas públicas para el desarrollo de habilidades

Editado por Matías Busso, Julián Cristia,
Diana Hincapié, Julián Messina y Laura Ripani

APRENDER MEJOR

Editado por
Matías Busso,
Julián Cristia,
Diana Hincapié,
Julián Messina,
y Laura Ripani



Banco Interamericano de Desarrollo

La serie Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cada año, el BID presenta un estudio en profundidad de un tema de interés para América Latina y el Caribe. El número de este año, titulado *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*, plantea que a menos que la región desarrolle las habilidades de su fuerza laboral tendrá dificultades para competir en el mundo tecnológico y rápidamente cambiante de nuestros días. Reconoce que el aprendizaje durante los primeros años tiene una importancia vital pero sostiene que las oportunidades de aprendizaje están presentes a lo largo de toda la vida. Cabe señalar que el libro descarta la noción según la cual el dinero es la única respuesta, o ni siquiera la principal. En cambio, sugiere que un análisis de la evidencia puede señalar el camino hacia políticas costo-efectivas que preparen más adecuadamente a los ciudadanos, a las empresas y a los países para enfrentarse a los retos de un contexto económico cada vez más competitivo.

Este resumen ejecutivo analiza el nivel relativamente bajo de habilidades de la región y la distribución desigual de esas habilidades en los países. Resume el estado del gasto en habilidades y los incentivos para desarrollarlas, y formula argumentos a favor de políticas basadas en la evidencia como medio para abordar el problema. Por último, esboza brevemente algunas de las opciones de las políticas públicas disponibles para impulsar la formación de habilidades en cada etapa del ciclo vital, desde la primera infancia hasta la edad adulta. Este resumen, junto con el índice, proporcionan solo una muestra de la rica información y las valiosas implicaciones para las políticas públicas contenidas en el número del DIA de este año y en el instrumento de SkillsBank en Internet que lo acompaña (www.iadb.org/skillsbank). SkillsBank es una base de datos en la web que contiene evidencia agregada sobre las políticas para el desarrollo de habilidades a lo largo del ciclo de vida.

Contenido del informe completo

- 1** Aprender mejor para un futuro incierto
- 2** ¿Cómo se desarrollan las habilidades?
- 3** El desarrollo de habilidades: un desglose de la situación actual
- 4** El mercado de habilidades: más allá de la oferta y la demanda
- 5** Iluminar el camino de las políticas públicas
- 6** Un buen comienzo: el desarrollo de habilidades en la primera infancia
- 7** Mejorar las habilidades en la infancia: ¿qué funciona a bajo costo?
- 8** Adolescencia: retos difíciles en una edad difícil
- 9** Aprovechando al máximo la educación superior
- 10** El desarrollo de habilidades en los adultos: un aprendizaje continuo

Para comprar *Aprender mejor*

Visite **Amazon.com**

O descargue el libro gratis en **www.iadb.org/habilidades**

Acceda al SkillsBank en **www.iadb.org/skillsbank**

Aprender mejor para un futuro incierto

El mundo del trabajo está cambiando rápidamente. En el mundo desarrollado los robots sustituyen a los operarios en la línea de montaje; las cajas registradoras autoservicio reemplazan a los cajeros en los supermercados; los cajeros automáticos suplantán a los empleados bancarios, y los pedidos mediante *tablets* sustituyen a los camareros en los restaurantes. Tanto en la manufactura como en los servicios, la demanda de empleos de calificación y remuneración media está disminuyendo debido a la automatización. Aunque este giro sea amenazante para algunos trabajadores, la robotización y el cambio tecnológico también ofrecen oportunidades laborales. Los avances tecnológicos aumentan la productividad y la demanda de empleos que requieren capacidades de resolución de problemas, pensamiento abstracto y creativo y habilidades sociales. Hoy en día los empleos en las ciencias, la ingeniería, la matemática y la tecnología son objeto de una demanda nunca antes vista.

¿Ha llegado esta ola de cambio tecnológico a nuestra región? La evidencia no es clara. Las ocupaciones con alta remuneración, intensivas en tareas abstractas y creativas, están aumentando, pero a un ritmo mucho menor que en los países desarrollados. Las ocupaciones con remuneración media están disminuyendo en la región, pero no tan rápidamente como en los países desarrollados. Detrás de estos cambios más sutiles está la lenta penetración de las nuevas tecnologías. En la región, las empresas tienen menores incentivos para adoptar nuevas tecnologías, debido a los bajos salarios en relación con el costo de las mismas. Al mismo tiempo, las menores habilidades de los empresarios y trabajadores dificultan aún más la adopción de nuevas tecnologías, a la vez que una estructura productiva sesgada hacia las pequeñas y medianas empresas poco productivas limita la penetración de las máquinas en el lugar de trabajo.

Sin embargo, los cambios observados en los mercados laborales del mundo desarrollado permiten vislumbrar el posible futuro de América Latina y el Caribe. El cambio tecnológico en la región quizá sea más lento, pero es inevitable. Esto le brinda a la región una excelente oportunidad de prepararse para las transformaciones que están en camino. Afrontar el desafío del cambio tecnológico y lograr reasignar a los trabajadores en función de dicho cambio no es una tarea fácil, y los gobiernos en el mundo desarrollado se esfuerzan por encontrar soluciones. Contar con una fuerza laboral con habilidades sólidas y adaptables es primordial para la región.

Este libro explora qué pueden hacer los gobiernos para impulsar el desarrollo de habilidades de la población, una iniciativa ambiciosa si se lleva a cabo a la escala requerida para afrontar dichos desafíos. Este proceso requerirá buscar opciones de política que produzcan las habilidades requeridas de una manera costo-efectiva. Tradicionalmente, se consideraba que el proceso de desarrollo de habilidades se producía principalmente en la escuela durante la infancia. Pero no es así. Uno de los mensajes principales de este libro es que las soluciones costo-efectivas para mejorar las habilidades pueden darse a todas las edades, desde la primera infancia hasta la adultez. En este proceso que dura toda la vida, las personas son esenciales. El desarrollo de habilidades implica organizar los esfuerzos de diferentes actores: familias, maestros, directores de escuela, emprendedores y gerentes de empresas. De la misma manera, los espacios de aprendizaje para el desarrollo de habilidades exceden las aulas tradicionales y abarcan los hogares, los lugares de trabajo y otros centros de capacitación. Uno de los retos de las políticas públicas consiste en coordinar diferentes ministerios que a menudo actúan de manera aislada, por ejemplo, Protección Social, Educación, Trabajo y Finanzas. ¿Cómo pueden estar seguros los responsables de las políticas públicas de tomar las decisiones acertadas? Un camino que debería orientar sus esfuerzos para garantizar resultados es el diseño de políticas

basadas en la evidencia. Este libro muestra que las políticas públicas basadas en la evidencia pueden arrojar nueva luz sobre qué funciona para desarrollar una fuerza laboral más calificada y preparar a las generaciones más jóvenes para los cambios que, inevitablemente, van a llegar.

¿Qué son las habilidades?

Las habilidades son capacidades que aumentan la productividad de los individuos, permitiéndoles producir más en igual tiempo y utilizando la misma tecnología y equipo. Sean estas capacidades innatas o adquiridas, este libro destaca las habilidades —tanto generales como específicas— que se pueden desarrollar a lo largo de la vida. Las habilidades generales mejoran la productividad de las personas en una amplia gama de ocupaciones y se pueden clasificar en tres grandes categorías: habilidades socioemocionales, cognitivas y académicas. Las habilidades socioemocionales ayudan a las personas a identificar y manejar sus propias emociones y las de los demás (por ejemplo, la habilidad para trabajar en grupo). Las habilidades cognitivas comprenden la memoria de largo plazo y el reconocimiento de patrones, así como el control ejecutivo, relacionado con la coordinación de diversas funciones mentales. Las habilidades académicas abarcan el conocimiento de hechos, conceptos y procedimientos y la capacidad de aplicar estrategias en disciplinas como matemática, lectura y ciencias, y también habilidades informáticas. Por otro lado, las habilidades específicas son aquellas que aumentan la productividad en una gama reducida de ocupaciones, sectores o empresas.

Un mensaje fundamental de este libro es que las habilidades son sumamente maleables a lo largo del ciclo de vida. El proceso de desarrollo de habilidades comienza temprano en el hogar con la orientación de los padres, continúa en la infancia

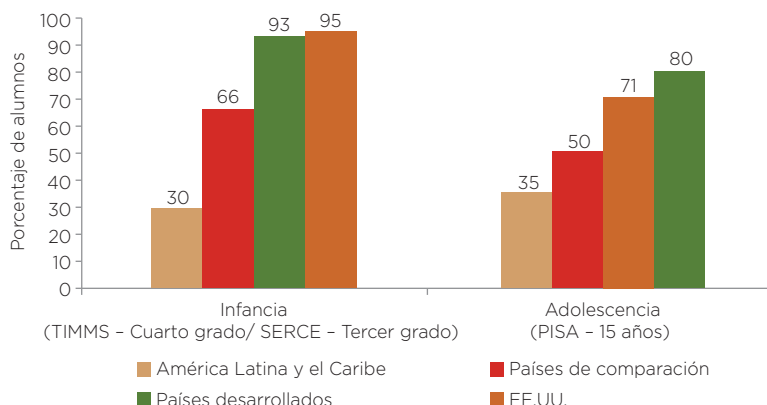
y la adolescencia en las aulas, bajo la tutela de los maestros y profesores, y sigue adelante durante la adultez, cuando los individuos aprenden mientras llevan a cabo su trabajo o emprenden otros estudios. A cualquier edad hay principios básicos necesarios para un aprendizaje efectivo. En particular, la actividad debe estar ajustada al nivel de quien aprende y debe ser importante y relevante para esta persona. Además, el aprendizaje debe construirse en base a los conocimientos previos de quien aprende y debe perfeccionarse con una práctica intensa. La retroalimentación durante este proceso es crucial. De la misma manera que el entrenamiento y la práctica mejoran las habilidades, la falta de uso puede depreciarlas rápidamente. Por lo tanto, desde la perspectiva de las políticas públicas, facilitar las transiciones entre los distintos niveles en la escuela, entre esta y el mercado laboral, y entre los diferentes empleos puede ser clave para el desarrollo de habilidades.

Las habilidades en la región: deficientes y desiguales

Los niveles de educación han aumentado sostenidamente en la región desde comienzos del siglo XX. Actualmente, el acceso a la escuela primaria es casi universal en América Latina y el Caribe; tres de cada cuatro niños se matriculan en la escuela secundaria, y los países de la región están expandiendo el acceso a los niveles preescolar y superior. Los años promedio de educación aumentaron de prácticamente cero a comienzos del siglo XX a nueve años en la actualidad. Sin embargo, mientras América Latina y el Caribe ampliaba el acceso a la educación a un ritmo sostenido, el resto del mundo también avanzaba. Por lo tanto, a pesar de los importantes avances logrados, la región ha sido incapaz de alcanzar a los países con niveles similares de desarrollo en términos de años de educación y aprendizaje.

GRÁFICO 1

Alumnos que alcanzan al menos la referencia más baja en matemática en las pruebas internacionales (porcentaje)



Fuente: PISA y cálculos propios utilizando TIMSS 2007 y SERCE 2006.

Nota: Para igualar las bajas tasas de referencia de los países participantes en SERCE y TIMSS, los autores realizan una correspondencia entre las dos pruebas identificando niveles de desempeño en SERCE que producen un porcentaje equivalente de alumnos colombianos que llegan a la referencia más baja del TIMSS (400 puntos). Referencia baja del TIMSS: los alumnos tienen algunos conocimientos matemáticos básicos. Alumnos con bajos resultados en PISA: no pueden utilizar algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos y convenciones para solucionar problemas con números enteros. Los países en cada categoría están agrupados de la siguiente manera. TIMSS/SERCE = América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Países de comparación: Argelia, Armenia, Georgia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Marruecos y Túnez. Países desarrollados: Alemania, Australia, Austria, Dinamarca, Escocia, Hong Kong, Inglaterra, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Singapur y Suecia. PISA = América Latina y el Caribe: Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Países de comparación: Albania, Argelia, Bulgaria, Croacia, Georgia, Hungría, Indonesia, Letonia, Macedonia, Montenegro, Polonia, Rumanía, Tailandia, Túnez y Turquía.

En comparación con países de similar nivel de desarrollo, las habilidades en la región son bajas en todas las etapas de la vida (véase el gráfico 1). Esta comparación se puede realizar combinando datos del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) y del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

(SERCE). Los datos indican que solo el 30% de los alumnos de cuarto grado de la región alcanza un estándar mínimo de habilidades matemáticas básicas. Puede que estos niños tengan algún conocimiento elemental de matemática, pero no pueden sumar o restar números enteros, reconocer líneas paralelas o perpendiculares ni formas geométricas familiares. No pueden entender mapas, ni interpretar o completar gráficos sencillos de barras y cuadros. En cambio, el 95% de los alumnos de cuarto grado de Estados Unidos y el 66% de los niños de países con niveles similares de matriculación escolar y desarrollo superan ese nivel mínimo para ese grado y esa materia.

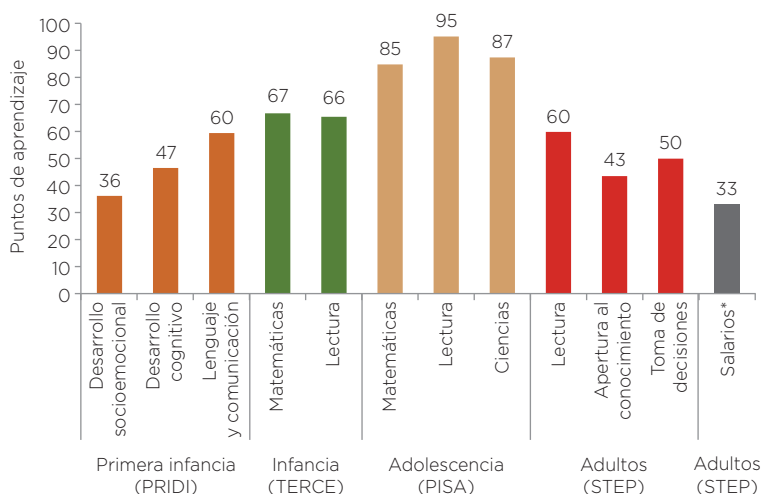
El menor nivel de habilidades académicas durante la infancia también se observa al llegar a la adolescencia. En 2015, 10 países de América Latina participaron en el Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Entre un total de 72 economías participantes, todos los países participantes de la región se ubicaron en la parte inferior de la distribución de puntajes. Más del 60% de los alumnos de 15 años de América Latina que participaron en PISA eran incapaces de llevar a cabo las tareas de matemática más sencillas para el curso correspondiente, lo cual significa que es probable que tengan problemas con conceptos matemáticos básicos a lo largo de toda la vida. En el Caribe, la situación es muy similar. Los resultados del Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC, por sus siglas en inglés), una evaluación a la que se someten los alumnos de la escuela secundaria en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, muestran que al final de los cinco años de secundaria solo el 34% de los alumnos tiene las habilidades requeridas para emprender estudios superiores. Sin embargo, pese al desempeño deficiente de la región, los datos indican que hubo mejoras. En Brasil, Chile, México y Perú —los únicos cuatro países de la región con datos para los años 2000 y 2015— el porcentaje de alumnos con bajos resultados disminuyó en 14 puntos porcentuales tanto en matemática como en lenguaje.

Cuando los individuos ingresan en el mercado laboral como adultos, las consecuencias de toda una vida de acumulación deficiente de habilidades se ven reflejadas en su productividad en el trabajo. Los resultados de 2015 del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIACC, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) revelan el muy bajo nivel de habilidades de los adultos en Chile, el único país de América Latina que participó en esta ronda del programa (y el que obtuvo los mejores resultados de la región en PISA). Solo alrededor del 2% de los adultos chilenos alcanza el nivel más alto de competencia en alfabetización, comparado con un promedio de 11% en los países de la OCDE. Los adultos que no llegan a este nivel de competencia no pueden buscar ni integrar información en textos densos, ni sintetizar ideas o puntos de vista similares y contrapuestos. Las habilidades en matemática son igualmente deficientes. Casi el 62% de los adultos demostró ser incapaz de llevar a cabo tareas que requieren dos o más pasos relacionados con el cálculo de números enteros, decimales, porcentajes y fracciones (39 puntos porcentuales por debajo comparado con los adultos en la OCDE).

Las habilidades no solo son bajas en la región, sino que además están distribuidas de forma desigual entre los hogares de bajos y altos ingresos. El gráfico 2 muestra que las marcadas diferencias socioeconómicas en el desarrollo de habilidades comienzan en la primera infancia. El Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI) recolectó datos sobre niños de 24 y 59 meses en cuatro áreas: lenguaje y comunicación, desarrollo cognitivo, motor y socioemocional. El programa recogió datos de muestras representativas a nivel nacional en cuatro países: Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú. En pruebas estandarizadas que midieron las habilidades socioemocionales, cognitivas y de lenguaje, un niño nacido en un hogar de altos ingresos tuvo puntajes que son entre 40 y 60 puntos superiores a los de un niño nacido en un hogar de

GRÁFICO 2

Brechas en las habilidades por nivel socioeconómico



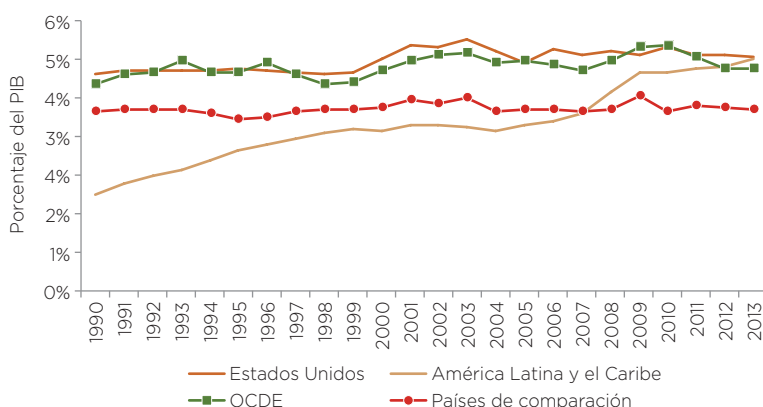
Fuente: Cálculos propios sobre la base de indicadores del Proyecto Regional de Indicadores sobre Desarrollo Infantil (BID); Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE); PISA y Encuesta de Habilidades para el Empleo y la Productividad (STEP) del Banco Mundial.

Nota: Las primeras tres encuestas calculan la condición socioeconómica del niño utilizando datos de los hogares sobre activos y características de la vivienda. La brecha se refiere a la diferencia entre el quinto y el primer quintil. La condición socioeconómica de STEP se calculó en función del máximo nivel de estudios de los padres y controló por educación, edad y sexo de la persona. Las estimaciones muestran diferencias entre padres que no terminaron la primaria y padres con estudios terciarios.

bajos ingresos. Para apreciar la magnitud de estas brechas, cabe considerar que el alumno promedio de tercer grado de Estados Unidos mejora su desempeño en 40 puntos de aprendizaje por año. Estas brechas persisten a lo largo de toda su vida. Durante la infancia, la brecha en las habilidades académicas asciende a alrededor de 66 puntos. En la adolescencia, las brechas en matemática, lectura y ciencias son de entre 85 y 95 puntos, mientras que en la adultez las brechas en las habilidades académicas y socioemocionales oscilan entre 40 y 60 puntos. No es sorprendente que los adultos nacidos de madres con

GRÁFICO 3

Gasto público en educación como porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios sobre la base de los Indicadores del Banco Mundial.

Nota: Los países están agrupados de la siguiente manera: América Latina y el Caribe = Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela; países de comparación = Albania, Armenia, Bulgaria, Filipinas, Hungría, Indonesia, Kazajistán, Letonia, Malasia, Marruecos, Polonia, Rumania, Tailandia, Túnez y Turquía. En los casos de falta de datos, estos fueron interpolados linealmente utilizando los dos datos más cercanos. Otros puntos se calcularon a partir de datos de países en los cuales la correlación era superior a 0,8.

bajos niveles de educación ganen un 30% menos que los adultos nacidos de madres con mayores niveles de estudios. Las brechas de habilidades en la región no se cierran.

No es solo un problema de dinero

¿A qué se debe el gran rezago de América Latina y el Caribe en el desarrollo de habilidades? Al parecer, el dinero no es el único problema, ni tampoco el principal. Actualmente, la región destina en promedio 3 puntos porcentuales más de su producto interno bruto (PIB) a la educación que hace 25 años (gráfico 3). De hecho, todos los países de la región —desde el Cono Sur hasta

la Región Andina y Centroamérica y el Caribe— aumentaron su inversión en educación en al menos 1,5 puntos porcentuales del PIB a lo largo del mismo período y, en promedio, destinan a ese rubro la misma parte de su PIB que los países desarrollados (cerca del 5% del PIB).

Sin embargo, la región está rezagada en relación con las economías más avanzadas en términos del gasto por alumno. En parte, esto es esperable, puesto que un porcentaje importante del presupuesto de educación se destina a salarios, y la mano de obra es más cara (en términos absolutos) en las economías desarrolladas. El aumento del gasto en educación descrito no implica que América Latina y el Caribe no debería invertir más recursos en el desarrollo de habilidades. Pero dado el porcentaje actual del PIB que se destina a ese objetivo, es probable que en la mayoría de los países el espacio para mejorar los resultados gastando más se vea limitado por el ritmo del crecimiento económico. Por lo tanto, los gobiernos deberían centrarse en gastar los recursos actuales de manera más efectiva.

Las familias también gastan sumas importantes en el desarrollo de habilidades. El hogar promedio de América Latina y el Caribe destina alrededor del 7% de su presupuesto a gastos relacionados con el desarrollo de habilidades, de acuerdo con las encuestas de ingresos y gastos de los hogares. Esa cifra es superior a la de Estados Unidos, donde el hogar promedio dedica cerca del 6% a dicho fin. El porcentaje de alumnos de la región que asiste a escuelas primarias y secundarias privadas asciende a cerca del 22%, en comparación con el 8% en Estados Unidos. Por lo tanto, es probable que los hogares de la región estén gastando su dinero para compensar las deficiencias en el acceso o la calidad de la escuela pública, mientras que en Estados Unidos el gasto privado complementa al gasto público.

Tanto el gasto público como el privado siguen un patrón de U invertida a lo largo del ciclo de vida: medido como porcentaje del PIB, se destina una mayor parte de este gasto a la educación

primaria y secundaria que a la primera infancia y al nivel superior. Este patrón refleja la prioridad de los países de primero expandir la cobertura en primaria y, después de alcanzar un cierto nivel, enfocarse en incrementar el acceso a la educación secundaria y a otros niveles. Este patrón es similar en el gasto privado. El gasto por miembro de la familia aumenta de un promedio del 1% del presupuesto familiar para los niños menores de 5 años a un 2% durante la infancia y hasta la temprana edad adulta. Luego vuelve al 1% después de los 25 años y pasa a un 0,5% para las personas mayores de 30 años.

Ni falta de incentivos

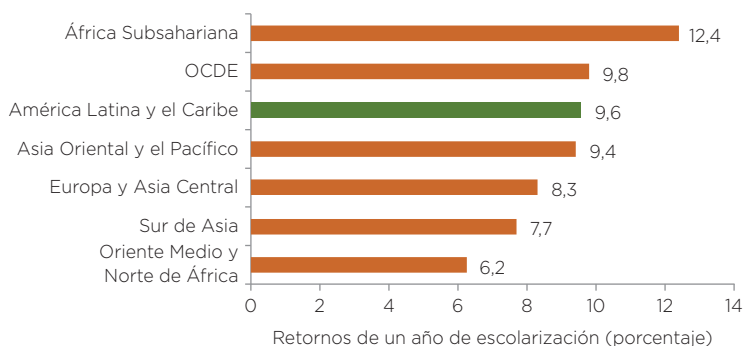
¿Por qué las familias invierten sus escasos recursos en el desarrollo de habilidades? Porque saben que vale la pena. En América Latina y el Caribe los retornos de la educación son altos (gráfico 4). Cada año adicional de educación en la región se traduce en un aumento promedio del 9,6% del salario real. Como comparación, la tasa real del retorno del mercado de valores en el período de posguerra en Estados Unidos fue de un 6,9%, y el retorno real a largo plazo de los bonos ascendió tan solo a un 1,6%. Por lo tanto, desde un punto de vista estrictamente financiero, la educación en América Latina y el Caribe representa una decisión de inversión sumamente inteligente.

Por otro lado, los salarios más altos o la riqueza no son los únicos beneficios de la educación. Los trabajadores con mayor nivel de estudios tienen menor probabilidad de estar desempleados y mayor probabilidad de trabajar en un empleo que les satisfaga. La educación también ayuda a los individuos a tomar mejores decisiones relacionadas con su salud y reduce su participación en conductas de riesgo, promoviendo una mayor confianza en sí mismos y en otros en la sociedad.

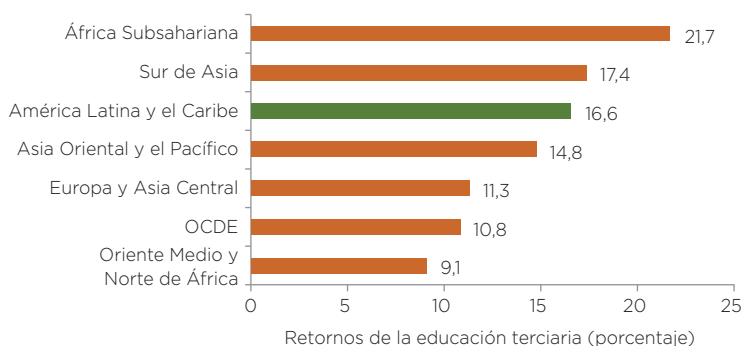
GRÁFICO 4

Los retornos de la educación en el mundo

a. Retornos de un año de escolaridad por región



b. Retornos de la educación terciaria por región



Fuente: Los países con información disponible después de 2000 se han seleccionado a partir de Montenegro y Patrinos (2014). Si un país tenía más de una estimación, se muestra el último año. El panel B exhibe los retornos de la educación terciaria comparados con la situación de personas que completaron la educación secundaria. Los países incluidos en América Latina y el Caribe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Sin embargo, con ir a la escuela no alcanza. El mercado laboral distingue claramente entre asistir y completar un determinado nivel de educación. La finalización de los estudios trae consigo una prima considerable en el ingreso. El retorno por

año adicional de educación es menor cuando se alcanzan los 11 años de escolaridad en comparación con el hecho de alcanzar los 12 años y finalizar la secundaria. En otras palabras, el mercado casi no recompensa el hecho de haber comenzado los estudios secundarios y no terminarlos. En cambio, la graduación paga, literalmente.

Estos retornos promedio difieren según el nivel educativo. Los retornos son particularmente altos entre los trabajadores con estudios superiores. En el caso de América Latina, los retornos de un año de educación superior llegan al 16,6%. Sin embargo, no todos los casos son iguales. Los retornos de diferentes tipos de instituciones varían ampliamente. Algunos programas de formación técnica o profesional tienen altos retornos, mientras que otros arrojan resultados muy deficientes. En la educación postsecundaria las universidades tienden a ofrecer retornos más altos que los programas técnicos. Asimismo, algunas disciplinas están mejor remuneradas que otras. Datos para Chile y Colombia muestran, por ejemplo, que la ingeniería y otras carreras relacionadas son altamente valoradas en el mercado laboral y brindan elevados retornos. En cambio, la educación, el trabajo social y el diseño tienen retornos promedio mucho más bajos.

Más allá de la educación, el mercado también valora la experiencia. Los individuos se vuelven más productivos a medida que suman más experiencia en sus empleos porque adquieren nuevas habilidades a través del aprendizaje con la práctica o de otras modalidades de capacitación. La prima por experiencia, que disminuyó durante la última década en América Latina, sigue siendo muy alta en la región. Datos longitudinales de Brasil muestran que el mercado laboral recompensa la experiencia general, sectorial y a nivel de empresa de todos los trabajadores, pero que los retornos varían mucho según los niveles de educación. Mientras que los trabajadores con mayor nivel de estudios reciben una recompensa mayor por la experiencia general y sectorial, aquellos que carecen de un título secundario se benefician más al permanecer en la misma empresa.

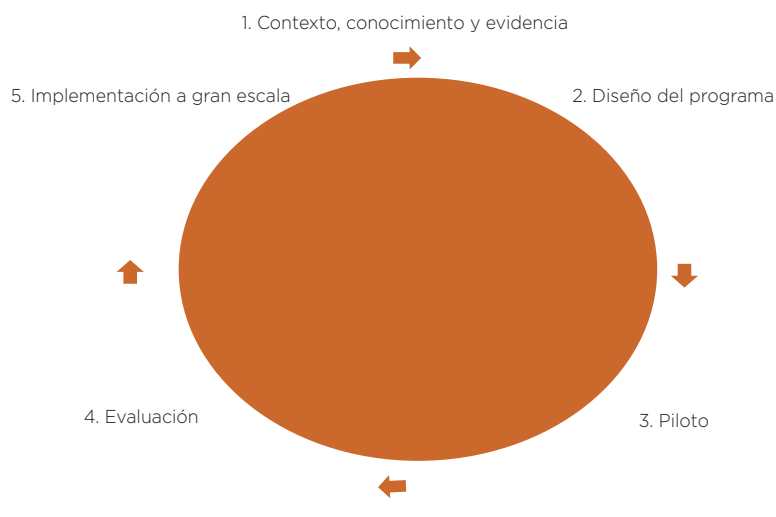
Cómo gastar mejor: políticas públicas basadas en la evidencia

Los principales cuellos de botella para el desarrollo de habilidades no parecen ser solo la falta de gasto público ni de incentivos para acumular habilidades. Más bien, lo que se requiere es un mejor gasto para mejorar la calidad de las interacciones en el hogar y en la escuela, ayudando a los alumnos a evitar conductas de riesgo y a completar más años de estudios, así como también para crear un entorno de negocios más favorable que fomente el aprendizaje en el lugar de trabajo. Es poco probable que inyectar dinero ciegamente en el sistema educativo vaya a producir los resultados deseados, aun cuando fuera factible. Debido a las perspectivas de menor crecimiento en la región, los aumentos del gasto público parecen poco probables. Por lo tanto, la clave reside en utilizar los recursos disponibles de manera más inteligente.

¿Cómo pueden los países asegurarse de que están utilizando los recursos públicos de manera inteligente? El gráfico 5 presenta el ciclo ideal de toma de decisiones que las políticas deben seguir desde su concepción hasta su implementación final a escala. En primer lugar, los gobiernos deben evitar diseñar políticas basados en especulaciones y conjeturas y, para esto, la evidencia rigurosa puede señalar el camino. La evidencia rigurosa es una luz que expone tanto los éxitos como los fracasos y proporciona una base sólida para la toma de decisiones. Armados con este conocimiento, los responsables de las políticas públicas pueden evitar expandir programas inefectivos para promover el desarrollo de habilidades, y en cambio aumentar la escala de los programas costo-efectivos. Orientados por las evaluaciones de experiencias pasadas, los gobiernos pueden evitar errores y aprovechar oportunidades para ayudar a sus ciudadanos a aprender mejor.

GRÁFICO 5

Las cinco etapas de la toma de decisiones de políticas para lanzar o ampliar un programa



Los gobiernos serán más efectivos si utilizan la evidencia existente antes de implementar nuevas políticas. Un sitio web que sirve como complemento de este libro puede contribuir a alcanzar este objetivo. Se trata de SkillsBank (www.iadb.org/skillsbank), un sitio web que categoriza, estandariza y presenta evidencia sobre las políticas que buscan solucionar desafíos clave del desarrollo de habilidades. El sitio compila evidencia rigurosa y la pone al alcance de los responsables de las políticas públicas. Contiene información sobre los efectos promedio de las políticas que buscan mejorar el desarrollo en la primera infancia, el aprendizaje en la escuela primaria y secundaria, y la matriculación y graduación de la escuela secundaria. Además de recolectar y presentar datos agregados, SkillsBank proporciona detalles acerca del contexto y de la implementación de evaluaciones específicas que los responsables de las políticas públicas pueden analizar para adaptar los programas a sus propios países.

Políticas para aprender mejor

Si bien las personas pueden aprender en cualquier etapa de la vida, no aprenden las mismas cosas de la misma manera. Por lo tanto, las políticas públicas deberían abordar los objetivos, capacidades, recursos y peculiaridades de cada grupo de edad. Las personas y lugares asociados con cada etapa varían y señalan la ruta que han de seguir las políticas (gráfico 6). Aunque el contexto del país importa, la evidencia de la región y del mundo proporciona una orientación útil sobre qué funciona y qué no, desde la primera infancia hasta la edad adulta.

La primera infancia: ayudar a los padres para que ayuden a sus hijos

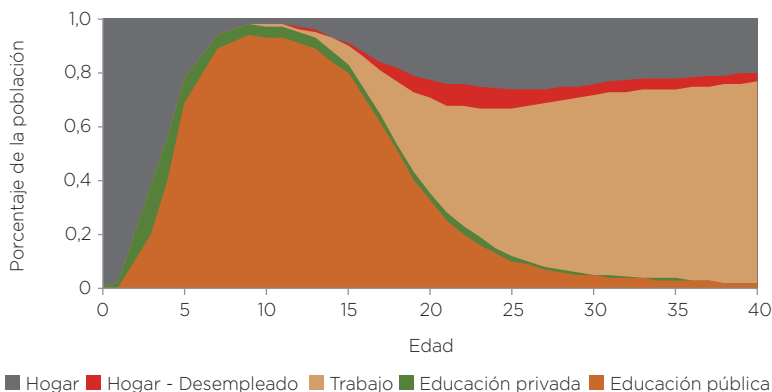
Las habilidades cognitivas y socioemocionales comienzan a desarrollarse a una edad temprana. Por lo tanto, invertir en el desarrollo de la primera infancia puede tener un impacto fundamental en el desarrollo de habilidades. Estas inversiones también pueden contribuir a reducir las desigualdades de habilidades que constituyen terreno fértil para la inequidad de los ingresos que tanto daño hace a América Latina y el Caribe. Las políticas tradicionales para la primera infancia se han centrado en aumentar el acceso y la calidad de los jardines de cuidado infantil y de la educación preprimaria. Promover la inscripción en jardines de cuidado infantil de alta calidad y en instituciones de preprimaria, sobre todo entre las familias pobres, puede aumentar directamente el bienestar infantil a través de una mejor estimulación cognitiva. Además, incrementar el acceso a estos servicios también podría ampliar la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

Sin embargo, hay una opción de política importante que ha recibido escasa atención hasta hace poco: los programas de crianza. Estos programas ayudan a los padres a adoptar

GRÁFICO 6

Dónde se forman las habilidades

Promedio regional de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos propios sobre la base de encuestas de hogares.

Nota: El promedio regional de América Latina y el Caribe se calculó utilizando la media no ponderada de los porcentajes a nivel de país utilizando el último año con datos disponibles (2012-14). Solo se incluyen los países con información relativa a la educación pública y privada. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay. La información para las edades 0-4 solo se presenta para Argentina, Brasil, El Salvador y Uruguay. El porcentaje se calculó de la siguiente manera: se consideró que cada individuo estaba "en el hogar" si no se hallaba matriculado en ninguna institución educativa o no estaba trabajando ni buscando activamente trabajo (gris); se consideró "en la escuela" si estaba matriculado en alguna institución educativa (verde/naranja), se consideró "trabajando" si no estaba matriculado en ninguna institución educativa y se hallaba en el trabajo (amarillo), y por último, se consideró "en el hogar y desempleado" si el individuo no estaba matriculado en ninguna institución educativa, no estaba trabajando y buscaba activamente un empleo (rojo).

prácticas que promueven el desarrollo infantil. La evidencia indica que los padres son los actores más relevantes para los niños y que el hogar es el contexto clave. También muestra que estos programas pueden mejorar significativamente el desarrollo infantil a un costo limitado. Además, los programas de crianza tienen baja cobertura en la región, lo cual abre una gran oportunidad para expandirlos.

¿Por qué funcionan los programas de crianza? La mayoría de los padres se preocupa por sus hijos, pero muchos no logran adoptar las mejores prácticas parentales porque o bien no conocen las consecuencias de sus acciones o no saben cuál es el enfoque más efectivo para fomentar las conductas deseadas. En un importante estudio realizado en Estados Unidos se analizaron 1.300 horas de interacción entre padres e hijos y se llegó a la conclusión de que, en términos de las palabras escuchadas, el niño promedio cuya familia dependía de la asistencia social estaba expuesto a cerca de la mitad de las palabras por hora que el niño promedio de una familia de clase trabajadora, y a menos de una tercera parte del promedio de las palabras escuchadas por un niño de una familia de profesionales. Además, el niño promedio de una familia dependiente de la asistencia social recibía principalmente refuerzos negativos (críticas de conductas no deseadas) en lugar de positivos (elogios por buenas conductas). Esto significa que los niños de los hogares de bajos ingresos estaban recibiendo exactamente lo opuesto de lo que los expertos en desarrollo recomiendan. La noción actual es que, desde una perspectiva de desarrollo, el refuerzo positivo (la zanahoria) es mucho más efectivo que el refuerzo negativo (el palo).

Los programas para cambiar las prácticas de crianza pueden ser particularmente necesarios en América Latina y el Caribe. La evidencia sugiere que muchos padres proporcionan escasa estimulación cognitiva a sus hijos y favorecen los castigos (incluso los duros castigos corporales) por encima de los elogios. Algunos programas de crianza, como un famoso estudio de estimulación realizado en Jamaica, buscan desarrollar habilidades cognitivas alentando a los padres a incorporar actividades de aprendizaje propias de la edad, que normalmente requieren materiales sencillos, como libros y juguetes, en sus rutinas diarias. Otros programas de crianza, como “Los años increíbles” (*“Incredible Years”*), presente en 18 países, se centran en mejorar la conducta del niño. Estos programas enseñan a los padres a entender a sus hijos y sus habilidades, y

a desarrollar reglas, límites y rutinas apropiadas. En este libro se analizan ambos tipos de programas y se concluye que ambos mejoran significativamente el desarrollo infantil. Sin embargo, la evidencia basada en los programas de crianza abarca sobre todo programas de pequeña escala que se han implementado en países desarrollados. De ahí la necesidad de evaluar programas de crianza a gran escala en la región para determinar si son tan efectivos como parece.

La infancia: mejorar la educación primaria a bajo costo

El desarrollo de habilidades académicas durante la infancia se centra en materias fundamentales como matemática y lenguaje. Dominar estas habilidades académicas básicas es esencial para competir en el mundo actual. No es sorprendente que las escuelas sean el principal contexto donde tiene lugar el aprendizaje en esta etapa de la vida, y que los maestros desempeñen un rol fundamental. El mayor desafío en la escuela primaria se relaciona con los bajos niveles de aprendizaje. En América Latina y el Caribe el alumno promedio presenta un rezago de más de un año en relación con lo esperado de acuerdo con el nivel de desarrollo económico de la región. Es evidente que América Latina y el Caribe no será capaz de competir con otras regiones si sus niños comienzan con una desventaja tan marcada.

Entonces, la pregunta clave es cómo mejorar el aprendizaje utilizando de mejor forma los recursos actuales. Algo positivo es que los responsables de las decisiones tienen un amplio abanico de políticas para escoger. Desafortunadamente, la región ha llevado a cabo escasas evaluaciones para determinar qué intervenciones son realmente efectivas. La revisión de la evidencia reveló que se han implementado solo 13 evaluaciones rigurosas sobre cómo mejorar el aprendizaje en la escuela primaria, algo injustificable en una región que destina cerca de US\$80.000 millones al año a la educación primaria.

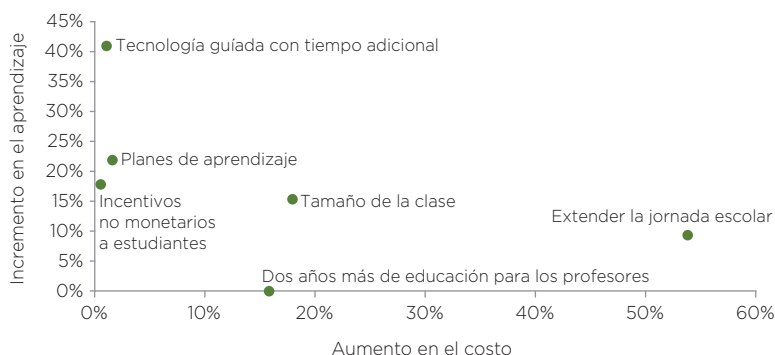
Sin embargo, la evidencia internacional puede arrojar alguna luz sobre políticas que han demostrado ser efectivas en evaluaciones rigurosas. Una vez que se identifiquen esas políticas, los gobiernos de América Latina y el Caribe deberían adaptar aquellas intervenciones que funcionaron en otras regiones y evaluarlas para confirmar su efectividad en sus propios contextos.

Existe una gran variación en los impactos y en los costos de las distintas opciones de política evaluadas (gráfico 7). Un conjunto importante de políticas comprende aquellas que requieren considerables recursos como la reducción del tamaño de la clase, la extensión de la jornada escolar y el incremento de los años de educación de los maestros. Existe evidencia sobre la efectividad de algunas de estas políticas. Reducir el tamaño de la clase de 25 a 20 alumnos puede aumentar el aprendizaje anual en 15%, mientras que extender la jornada escolar de cuatro a siete horas puede incrementarlo en 10%. Por otro lado, aumentar en dos años la educación de los docentes, según se ha observado, no mejora el aprendizaje. Sin embargo, todas estas políticas tienen un alto costo. El gasto anual por alumno se incrementa en un 20% para reducir el tamaño de la clase y aumentar los años de educación de los maestros y en un abultado 60% para extender la jornada escolar. Desde luego, una jornada escolar más larga puede traer consigo otros beneficios importantes al liberar el tiempo de los padres y permitirles trabajar más horas y al proporcionar un entorno seguro para los hijos. En cualquier caso, si el objetivo es aumentar el aprendizaje a bajo costo, deberían analizarse otras alternativas.

Un conjunto clave de políticas que deberían analizarse son aquellas que han demostrado alta efectividad a bajo costo: los incentivos no monetarios para los alumnos, los planes de clases y la tecnología guiada con tiempo adicional. Los incentivos no monetarios pueden incrementar el esfuerzo de los alumnos con estrategias sencillas y baratas, como proveer información sobre los altos retornos de la educación y organizar competencias de

GRÁFICO 7

Efectos y costos de intervenciones para mejorar el aprendizaje en la escuela primaria



lectura entre escuelas. Los planes de clases proporcionan a los maestros una planificación detallada que les permite ahorrar tiempo y asegurar que la enseñanza sea a la vez efectiva y atractiva. Sin embargo, para implementar estos planes, se debe desarrollar capacidad técnica, lo cual puede aumentar el costo de la intervención. Por último, los programas de tecnología guiada con tiempo adicional típicamente involucran realizar sesiones de aprendizaje en laboratorios de computación utilizando *software* especializado de forma complementaria a la instrucción regular. Estas políticas pueden generar mejoras importantes en el aprendizaje anual, que oscilan desde el 20% para los incentivos no monetarios y los planes de clases hasta el 40% para la tecnología guiada con tiempo adicional. Y los costos son bajos, ya que la implementación de cada una de estas políticas implica un aumento de solo el 2% de los costos anuales. La lección es clara: para mejorar el aprendizaje de los alumnos en las escuelas primarias, los responsables de las políticas públicas deben centrarse en opciones de bajo costo cuya efectividad haya sido demostrada, y evaluar su efectividad en contextos concretos.

La adolescencia: múltiples desafíos, múltiples soluciones

La adolescencia es una etapa difícil de la vida y del proceso de desarrollo de habilidades. Los jóvenes se enfrentan a múltiples dificultades a esta edad, y los desafíos de política pública abarcan desde evitar la deserción de la escuela secundaria, asegurar el desarrollo de habilidades académicas y promover las habilidades socioemocionales, hasta evitar conductas de riesgo. ¿Cómo pueden los gobiernos ayudar a los adolescentes y a sus familias a enfrentar estos desafíos? Varias intervenciones en la escuela secundaria apuntan a incrementar la cobertura o las tasas de graduación (gráfico 8).

Históricamente, las principales políticas implementadas para incrementar la matrícula en este nivel educativo han consistido en ampliar la oferta de escuelas secundarias públicas gratuitas y aumentar los años obligatorios de educación. Sin embargo, en los últimos 15 años los esfuerzos de política para estimular la demanda de educación secundaria e impulsar la matriculación se han centrado en los programas de transferencias monetarias condicionadas. Estos programas proveen transferencias a las familias bajo la condición de que los niños estén matriculados y asistan a la escuela. Estos programas han sido ampliamente evaluados y han demostrado ser efectivos en incrementar la matriculación, sobre todo en los primeros años de la secundaria.

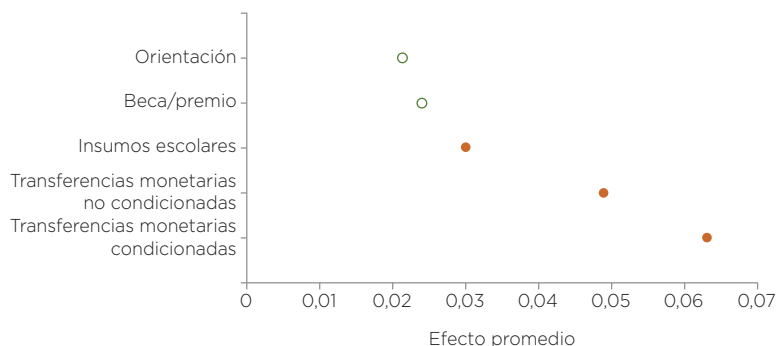
Sin embargo, las transferencias monetarias condicionadas han tenido menos éxito en retener a los adolescentes en la escuela hasta su graduación y en promover el aprendizaje, quizá porque apuntan a restricciones económicas, pero no abordan otros factores que motivan a los jóvenes a desertar de la escuela secundaria. Una de las razones de la deserción es la falta de interés en los programas de estudio. Algunas intervenciones han intentado convencer a los alumnos de los beneficios de permanecer en la escuela proporcionándoles información de mejor calidad, más personalizada y más precisa sobre los retornos

GRÁFICO 8

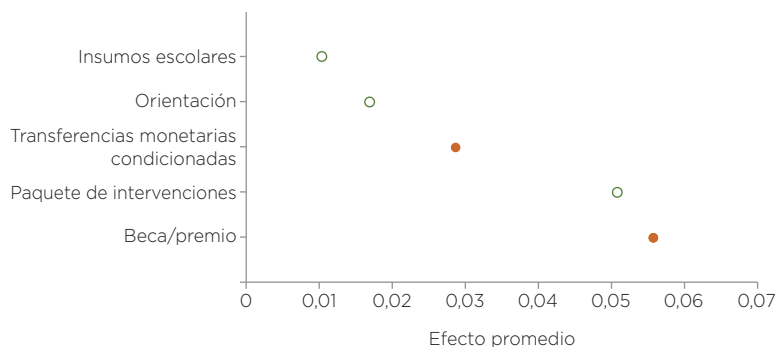
Mejoras en la educación secundaria

Tamaño del efecto por resultado y tipo de intervención

a. Cobertura



b. Graduación



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Las estimaciones provienen de una meta-regresión de efectos aleatorios. Los círculos vacíos indican que el tamaño promedio del efecto no es estadísticamente significativo. Los paquetes de intervenciones agrupan más de un tipo de intervención.

de la educación secundaria y universitaria. Otras intervenciones proveen información sobre las oportunidades de financiamiento. La evidencia indica que los programas de becas y premios, los cuales brindan incentivos directos para completar los estudios, son los más efectivos en términos de promover la graduación a nivel secundario. Sin embargo, la mayoría de estas intervenciones

han sido implementadas fuera de la región. “Ser pilo paga”, un innovador programa de Colombia, constituye una excepción. Esta iniciativa provee incentivos a los alumnos para que permanezcan en el secundario y se gradúen, y a los buenos alumnos elegibles les otorga préstamos universitarios que se condonan si completan sus estudios superiores. Los resultados preliminares muestran una mejora del desempeño en las pruebas de los alumnos de secundaria, sobre todo entre los alumnos de nivel socioeconómico más bajo. Otras intervenciones, como la reforma curricular y la oferta de actividades extracurriculares, son prometedoras, pero todavía no han sido evaluadas de manera rigurosa.

La hoja de ruta para mejorar el aprendizaje en las escuelas secundarias no es tan clara, en parte debido a la evidencia limitada disponible, sobre todo de la región. Aun así, las estrategias que abordan las dificultades específicas que experimentan los adolescentes parecen prometedoras para aumentar el aprendizaje. Los incentivos monetarios para los alumnos han mostrado ser efectivos. De la misma manera, la extensión de la jornada escolar —aunque costosa y difícil de implementar a gran escala— ha producido mejoras en el aprendizaje. También ofrecen resultados prometedores la contratación competitiva de profesores, la oferta de incentivos monetarios vinculados al aprendizaje de los alumnos y el apoyo a las prácticas pedagógicas. Por último, la provisión de incentivos no monetarios para aumentar la motivación de los alumnos también es prometedora. En particular, el programa “Expande tu mente” de Perú, que busca transmitir la idea de que el cerebro es como un músculo y que el entrenamiento puede aumentar la inteligencia, ha mostrado efectos positivos a un costo muy bajo, inferior a un dólar por alumno al año.

Las habilidades socioemocionales son clave para evitar conductas de riesgo con consecuencias perjudiciales a largo plazo. Una de estas habilidades se relaciona con la capacidad de los individuos de autocontrolarse y evitar que un altercado menor se convierta en una pelea. Fomentar un mejor autocontrol

entre adolescentes es particularmente importante en la región, donde la violencia juvenil es usual en comunidades y familias. Para promover el autocontrol entre los adolescentes varones de bajos ingresos, una organización no gubernamental de Chicago diseñó un programa innovador llamado “Convertirse en un hombre” (*“Becoming a Man”*). Este programa comprende sesiones grupales semanales de una hora de duración, donde los participantes juegan, debaten problemas y realizan dramatizaciones con el objetivo final de evitar las reacciones violentas en situaciones de tensión. Los resultados de esta intervención han sido asombrosos: las detenciones por violencia disminuyeron a la mitad y las tasas de graduación de la escuela secundaria aumentaron casi un 15%.

¿Pueden replicarse en América Latina y el Caribe estos notables impactos en las habilidades socioemocionales? Solo el tiempo, y más evaluaciones, lo dirán. Desde luego, el programa tendría que ser adaptado a las idiosincrasias locales, aunque sus principios subyacentes podrían funcionar en diferentes contextos. A manera de ejemplo, otro programa socioemocional que promovió una mejora en la comunicación entre padres y adolescentes redujo los problemas de conducta en Estados Unidos, y resultados similares se documentaron en una adaptación del programa a Ecuador (*“Familias unidas”*). Este ejemplo apoya una conclusión más general: que las intervenciones diseñadas de forma rigurosa pueden promover el desarrollo de habilidades socioemocionales entre los jóvenes, reducir significativamente las conductas de riesgo y prepararlos mejor para el futuro.

La educación superior: acceso con calidad

¿Es el dinero una limitación para expandir la educación superior? Durante los últimos 20 años, el número de graduados universitarios ha crecido rápidamente en la región. Aun así, si se trata de competir en un mundo dominado por la tecnología,

se necesitan más adultos altamente calificados, sobre todo en los ámbitos de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y la matemática (STEM, por sus siglas en inglés). Sin embargo, estudiar en la universidad es caro. En primer lugar, se encuentran las matrículas: en algunos países la educación superior es gratuita, mientras que en otros es una carga financiera importante, sobre todo si los alumnos deciden matricularse en establecimientos privados o cuando estos constituyen la única opción disponible. En segundo lugar, la educación superior suele requerir que los alumnos se desplacen lejos del hogar, lo cual añade gastos de vivienda y otros gastos a sus costos totales. Por último, hay que considerar los salarios no percibidos.

La evidencia indica que en la región las dificultades crediticias constituyen uno de los principales obstáculos para ir a la universidad. Al mismo tiempo, la mayor tasa de graduación de la escuela secundaria ha provocado un aumento de la demanda de educación superior. La respuesta del sistema ha sido expandir las instituciones y los programas, a veces de una manera orgánica y no sistemática. Los retornos de matricularse en alguno de los programas de educación postsecundaria de la región son bajos o incluso negativos. Por lo tanto, en la actualidad el desafío clave consiste en seguir ampliando la matriculación postsecundaria y aumentar la graduación sin comprometer la calidad ni la pertinencia de los programas e instituciones. Las opciones de políticas tienen que girar en torno a dos ejes: aliviar las dificultades crediticias para facilitar el acceso, y establecer mecanismos para asegurar la calidad y la pertinencia.

Los subsidios del lado de la oferta, bajo la forma de financiamiento público de instituciones públicas o privadas, son efectivos para promover la matriculación pero, dado que el financiamiento no suele estar vinculado al desempeño de los alumnos, puede alentar la provisión de servicios educativos de baja calidad. Los subsidios del lado de la demanda, ya sea bajo la forma de becas o préstamos estudiantiles, también pueden ser efectivos para promover el acceso. Sin embargo, deberían

diseñarse con cuidado de modo que puedan crear incentivos para que los alumnos obtengan buenos resultados y evitar concentrar riesgos financieros entre ellos.

En cualquier caso, estas iniciativas no reemplazan a los mecanismos de garantía de calidad, que en la región falta expandir y desarrollar. Por ejemplo, en Colombia solo el 13% de las instituciones de educación superior estaba acreditado en 2016. Es probable que estos bajos niveles reflejen el carácter voluntario de la acreditación y la presencia de incentivos débiles. Otros países, como Argentina y Chile, tienen sistemas de acreditación más maduros.

Aprendizaje en el trabajo y para el trabajo: la importancia de las empresas

Para los jóvenes y adultos, el mercado laboral es fundamental en el proceso de desarrollo de habilidades. Los conocimientos acumulados en el hogar y en la escuela durante los años de educación formal se convierten en habilidades reales y tangibles necesarias en el mercado laboral. La capacitación en el trabajo ayuda a desarrollar habilidades específicas que pueden mejorar la productividad de los trabajadores. Por lo tanto, si bien la preparación es importante, la intensidad y la calidad de la capacitación recibida en el trabajo son cruciales. Esto es todavía más cierto en un mundo rápidamente cambiante, donde la actualización de las habilidades será la clave para asegurar la continua empleabilidad de los trabajadores. De cara al futuro, los países deben invertir en sistemas que eliminen las fronteras entre la educación y la capacitación laboral, adoptando un enfoque de aprendizaje permanente.

La capacitación que proporcionan las empresas en la región es deficiente. El porcentaje de firmas que ofrecen capacitación es más de 10 puntos porcentuales inferior al de Asia Oriental y el Pacífico. Esta brecha parece estar relacionada con el tipo de actividades que se llevan a cabo en las empresas de América

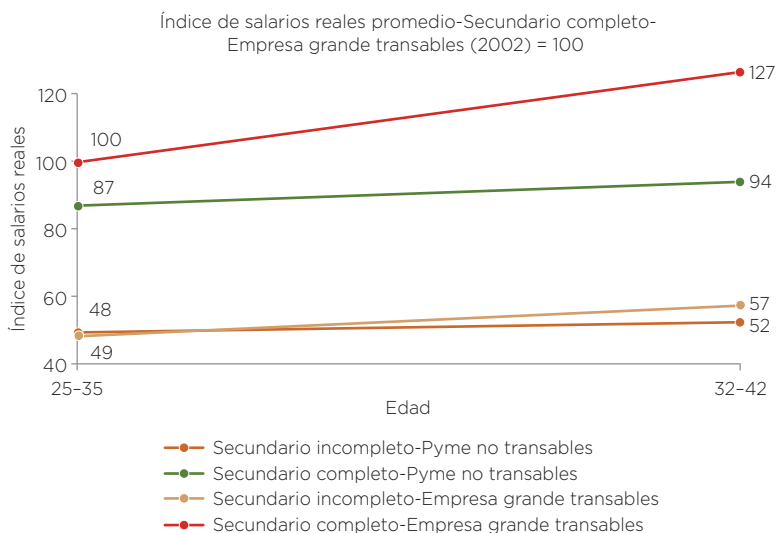
Latina y el Caribe, ya que muchas desarrollan tareas sencillas que requieren escasa o nula capacitación.

Evaluar la capacitación recibida en el trabajo es complicado, porque la calidad suele ser subjetiva y no observable. El mejor indicador del desarrollo de habilidades de los trabajadores en el mercado laboral es la evolución de sus salarios, que varía en función del tipo de empleador. Los salarios de los trabajadores empleados por empresas más grandes en el sector de bienes transables (“empresas buenas”) mejoran rápidamente en comparación con los de quienes se desempeñan en firmas más pequeñas del sector de bienes no transables (“empresas malas”). El gráfico 9 muestra que a lo largo de un período de siete años en Chile, los trabajadores que habían completado la escuela secundaria vieron mejorar sus salarios en casi un 20% si estaban contratados en empresas buenas, en comparación con una mejora del 6% si trabajaban en una pequeña o mediana empresa del sector de bienes no transables. El aumento del salario del graduado de la escuela secundaria empleado en una empresa buena es incluso mayor que el de un graduado universitario empleado en una empresa mala, aunque no alcanza a igualarlo completamente en el período observado. Por lo tanto, el tipo de empleador no solo es importante, sino que además la existencia de buenos empleadores en la economía puede contribuir a cerrar la brecha de habilidades que los trabajadores traen al mercado laboral.

Las políticas públicas pueden impulsar el aumento de empresas buenas por encima de las malas. La gama de políticas para lograr este objetivo es compleja, e incluye políticas macroeconómicas, regulatorias y de competencia, que exceden al alcance de este libro. Sin embargo, las políticas públicas también pueden influir en la probabilidad de acceder a una empresa buena. Esto es particularmente importante para los trabajadores jóvenes que ingresan en el mercado laboral con habilidades menos desarrolladas. Ingresar en una empresa buena que proporcione capacitación es la mejor manera de fomentar

GRÁFICO 9

Chile: evolución de los salarios en función del empleo inicial



Fuente: Cálculos de los autores basados en el panel construido por Carpio et al. (2011) utilizando la Encuesta de Protección Social de Chile de 2002 y 2009.

Notas: Solo se muestran los individuos empleados en 2002 y 2009. Los salarios reales por hora se expresan como un índice cuya base (igual a 100) es el salario promedio en 2002 de las personas con al menos estudios secundarios completos en grandes empresas (con más de 50 empleados) en el sector transable. Las categorías se basan en el nivel educativo y sector de empleo en 2002. Los sectores transables incluyen agricultura, caza, silvicultura y pesca; manufacturas; servicios financieros; servicios de transporte y comunicación. El sector de no transables incluye el abastecimiento de electricidad, gas y agua; la construcción; el comercio minorista, hoteles y restaurantes; servicios comunitarios, sociales y personales.

incrementos de productividad (y de salarios) a lo largo de la carrera laboral.

Los programas de capacitación laboral para jóvenes usualmente proporcionan entrenamiento y prácticas en empresas privadas, y han sido ampliamente utilizados en América Latina y el Caribe para mejorar la empleabilidad de jóvenes desfavorecidos. Algunos programas incluyen capacitación en habilidades socioemocionales. Los programas de capacitación laboral a

menudo tienen éxito en ayudar a los jóvenes desfavorecidos a acceder a un empleo en empresas buenas, aunque los beneficios a veces se restringen a subgrupos particulares de la población. En general, estos programas siguen teniendo un impacto positivo en la calidad del empleo (por ejemplo, en los salarios y el trabajo formal) en el mediano y largo plazo, y resultan costo-efectivos porque suelen ser de corta duración.

Una de las deficiencias de los programas de capacitación para jóvenes es su alcance limitado. Por ello, también deberían explorarse programas de mayor alcance. En varios países de la OCDE los programas de aprendices tienen un impacto positivo tanto en el empleo juvenil como en la productividad de las empresas, pero han sido poco utilizados en América Latina y el Caribe. Cuando se los compara con los programas tradicionales de capacitación para jóvenes de la región, se destacan varias diferencias, ya que los programas de aprendices: i) no tienden a centrarse en jóvenes con bajo nivel de habilidades; ii) ofrecen una capacitación más larga y más intensa y, por lo tanto, son más caros, y iii) están cofinanciados por el sector privado. Los programas de aprendices son prometedores y deberían ser evaluados en la región.

Un conjunto de políticas basadas en la evidencia cuyo fin sea mejorar las habilidades de jóvenes y adultos debería apoyarse sobre un sistema de desarrollo de habilidades sólido y estructurado que acerque el sistema de educación y capacitación a las necesidades de los empleadores. Por ello, es recomendable que el sector público y el privado actúen juntos para preparar a los trabajadores y dotarlos de las habilidades que necesitan hoy y en el futuro. Como en otros períodos del ciclo de vida, pero quizá de forma más urgente en esta etapa, la innovación y la experimentación en políticas públicas en América Latina y el Caribe será clave para encontrar y ofrecer las soluciones adecuadas para los numerosos trabajadores que están en el mercado laboral, deseosos de mejorar sus vidas con un buen empleo.

Hacia un mejor aprendizaje a todo nivel

Un aprendizaje de mejor calidad es clave para que América Latina y el Caribe compita en la economía global actualmente y en el futuro. Encontrar intervenciones e inversiones efectivas en habilidades es una condición necesaria para cosechar los frutos del cambio tecnológico y evitar los riesgos de quedar rezagados, sin ser capaces de producir bienes de alto valor agregado ni ingresar al grupo de países de altos ingresos.

El aprendizaje tiene que producirse en todas las edades, en numerosos contextos, y debe aprovechar mejor los recursos existentes. Los padres deben aprender a preparar mejor a sus hijos pequeños para la escuela. Los niños deben aprender habilidades fundamentales que serán la base de su aprendizaje en el futuro y de las habilidades que necesitarán en el mercado laboral. Los adolescentes deben desarrollar habilidades académicas y socioemocionales que les permitirán volverse adultos responsables y productivos. Los maestros de todos los niveles deben aprender a motivar a los niños para que permanezcan en la escuela y prepararlos para el ingreso al mercado laboral. Los empresarios deben aprender a capacitar a sus trabajadores en tareas relevantes y motivarlos para aumentar la productividad de sus empresas.

Es evidente que el desarrollo de habilidades no es un proceso lineal en el que estas se adquieren de forma secuencial y avanzan con fluidez de una etapa a la siguiente. Las etapas del desarrollo de habilidades tampoco están definidas de forma tajante ni aisladas unas de otras. Si bien cada etapa puede tener lugar en gran medida en un solo contexto con el predominio de ciertos actores, no hay nada exclusivo en las personas ni en los lugares asociados con una etapa cualquiera del desarrollo de habilidades a lo largo de la vida. El proceso es tan entrelazado, complejo e impredecible como la vida misma. Los padres, maestros y

empleadores pueden entrar y salir de este proceso múltiples veces, abriendo —y cerrando— las puertas del aprendizaje. Los adolescentes pueden ingresar en la fuerza laboral mucho antes de lo que habían previsto o puede que las personas vuelvan a estudiar en el sistema formal más tarde en la vida. Si bien estos giros y cambios pueden hacer más borrosas las líneas e introducir numerosas salvedades, no niegan las características y tendencias generales que predominan en cada grupo de edad y que constituyen el elemento organizador de este libro.

Dadas las complejidades del proceso de aprendizaje, la tarea de los responsables de las políticas públicas en el desarrollo de habilidades puede parecer abrumadora. Los formuladores de políticas se encuentran en las primeras filas de este proceso de aprendizaje, luchando para alcanzar los objetivos mencionados, mediante políticas focalizadas, bien diseñadas, basadas en la evidencia, y que se ajusten a sus presupuestos. A partir de los éxitos y fracasos de toda la región y del mundo, los gobiernos pueden contribuir a situar a sus ciudadanos en una mejor trayectoria de aprendizaje que los prepare a ellos, a sus empresas y a sus países para competir en el contexto económico actual, dinámico y lleno de oportunidades.



FONDO
DE CULTURA
ECONÓMICA

Filiales del FCE donde el libro está disponible para la venta

Argentina

El Salvador 5665, C1414BQE,
Capital Federal,
Buenos Aires, Argentina
Tel(s): (5411) 4771-8977
www.fce.com.ar

Chile

Paseo Bulnes 152,
Santiago de Chile,
Chile
Tel(s): (562) 594-4100
www.fcechile.cl

Brasil

Rua Bartira 351
Perdizes, São Paulo
CEP 05009-000
Brasil
Tel(s): (5511) 3875-3835/
3672-3397

Colombia

Calle de la Enseñanza (11), No. 5-60
La Candelaria, Zona C Bogotá,
Colombia
Tel(s): (571) 283-2200
www.fce.com.co

**Centroamérica y
el Caribe**

6ª. Avenida 8-65, Zona 9
Guatemala, C.A.
Tel(s): (502) 2334-1635
www.fceguatemala.com

Perú

Librería "Blanca Varela"
Jirón Berlin 238
Miraflores
Lima, Perú
Tel(s): (511) 447-2848
www.fceperu.com.pe

“Este informe de alto nivel destaca en tres sentidos. Describe la multiplicidad de oportunidades de aprendizaje —y los retos educativos— de todas las etapas de la vida. Reconoce que la falta de inversión no es la principal falla institucional que obstaculiza la formación de capital humano en América Latina. Por último, argumenta a favor de la política integral más efectiva que existe: experimentar de manera creíble y desapasionada para descubrir qué funciona en la educación, la capacitación y la adquisición de habilidades para toda la vida.”

David Autor

Profesor de la Cátedra Ford de Economía, MIT

“A medida que el mundo del trabajo cambia de manera rápida, impredecible e incierta, los países deben diseñar intervenciones que permitan que todo el mundo adquiera y conserve habilidades sociales, emocionales, cognitivas y académicas. Todo el mundo significa, literalmente, todos. Porque el aprendizaje hoy en día no se detiene. Este libro trata de intervenciones para promover el aprendizaje de habilidades que implican a padres, maestros, niños, adolescentes, jóvenes, adultos, directivos. Y también es para los responsables de las políticas públicas. Es necesario leerlo y usarlo, y el lector aprenderá la importancia de utilizar la evidencia de lo que ya conocemos para fundamentar de forma efectiva el diseño de esas intervenciones.”

Jaime Saavedra

Director Senior a cargo de la Práctica Global de Educación,

Banco Mundial

Ex Ministro de Educación de Perú

“Aumentar el nivel de las habilidades en América Latina y el Caribe es una tarea urgente. Para aquellos interesados en embarcarse en ella, este libro ofrece un excelente y productivo recurso. Plantea el reto en un contexto global, arroja luz sobre los grandes obstáculos y analiza las intervenciones costo-efectivas.”

Miguel Urquiola

Profesor de Economía y Asuntos Internacionales, Universidad de Columbia

