

COLAPSO y RECUPERACIÓN

**Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó
el capital humano y qué hacer para recuperarlo**

Norbert Schady, Alaka Holla,
Shwetlena Sabarwal,
Joana Silva y Andrés Yi Chang

Resumen Ejecutivo

COLAPSO y **RECUPERACIÓN**

**Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó
el capital humano y qué hacer para recuperarlo**

Norbert Schady, Alaka Holla,
Shwetlena Sabarwal,
Joana Silva y Andrés Yi Chang



GRUPO BANCO MUNDIAL

Este cuadernillo contiene tanto el Resumen ejecutivo y los mensajes principales de *Colapso y recuperación: Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó el capital humano y qué hacer para recuperarlo*, doi: 10.1596/978-1-4648-1901-8. Una vez publicado el libro completo, se podrá consultar la versión en pdf en <https://openknowledge.worldbank.org/>, y se podrán solicitar copias impresas en <http://Amazon.com>. Sírvase utilizar la versión final para citar, reproducir o adaptar el contenido de esta obra.

© 2023 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

Algunos derechos reservados

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés como *Collapse and Recovery: How the COVID-19 Pandemic Eroded Human Capital and What to Do about It* en 2023. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso con fines comerciales, bajo las siguientes condiciones:

Cita de la fuente—La obra debe citarse de la siguiente manera: Schady, Norbert, Alaka Holla, Shwetlena Sabarwal, Joana Silva, y Andrés Yi Chang. 2023. “Colapso y recuperación: Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó el capital humano y qué hacer para recuperarlo.” Cuadernillo de resumen ejecutivo. Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO

Traducciones—En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial, y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

Adaptaciones—En caso de adaptación de la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores y no son avaladas por el Banco Mundial.*

Contenido de propiedad de terceras personas—Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de esta obra, por lo que no garantiza que el uso de alguno de sus componentes o de partes pertenecientes a terceros no viole derechos de esos terceros. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de este documento, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar, entre otros, los cuadros, los gráficos y las imágenes.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Imagen de la portada: Nicole Hamam, Hamam Design

ÍNDICE

<i>Mensajes principales</i>	v
Resumen Ejecutivo	1
La pandemia destruyó el capital humano en momentos cruciales del ciclo de la vida	3
Políticas para revertir las pérdidas de capital humano	9
Crear sistemas de desarrollo humano ágiles, resilientes y adaptativos para enfrentar las perturbaciones en el futuro	12
La recuperación del capital humano: ¿Qué hará falta para lograrla?	13
Notas	14
Referencias bibliográficas	15
Gráficos	
R.1 La pandemia generó grandes pérdidas en materia de desarrollo durante la primera infancia y aprendizaje temprano en niños pequeños de Bangladesh y Brasil	4
R.2 Durante la pandemia, cada mes en que las escuelas permanecieron cerradas conllevó un mes de pérdida de aprendizaje, y más aún en los países con un PIB per cápita más bajo	6
R.3 El empleo juvenil disminuyó en la mayoría de los países durante la pandemia	8
R.4 La disminución en el empleo de las personas jóvenes, en particular los varones, durante la pandemia no fue compensada con el aumento de la escolaridad o la capacitación	9
R.5 ¿Cuáles son las trayectorias hacia la recuperación?	10
Cuadro	
R.1 Políticas prioritarias para revertir las pérdidas de capital humano	11

MENSAJES PRINCIPALES

En todo el mundo, la COVID-19 (infección por coronavirus) ha ocasionado un enorme impacto en la salud, las economías y la vida cotidiana. Sin embargo, aún no se ha analizado el impacto de la pandemia en las trayectorias de los niños y jóvenes durante el curso de su vida. Esto representa, sin duda, una bomba de tiempo.

Este informe se centra en el capital humano, es decir la salud, los conocimientos y las habilidades que las personas acumulan a lo largo de su vida. A menudo, este capital es el único activo que poseen las personas de bajos ingresos y lo que determina la productividad y los ingresos de una persona. Las trayectorias del capital humano se establecen durante la niñez, la adolescencia y la juventud. Las crisis, como la que produjo la pandemia de COVID-19, reducen tanto los niveles de capital humano como sus tasas posteriores de acumulación. Si continuamos ignorando las pérdidas, los ingresos a lo largo de la vida y el crecimiento económico disminuirán durante las próximas décadas, y también aumentará la desigualdad.

La crisis por la pandemia representó un *shock* en la vida de muchas personas en momentos cruciales de su vida. En este informe se calculan los impactos de la pandemia en el capital humano de los niños pequeños (0-5 años), los niños en edad escolar (6-14 años) y los jóvenes (15-24 años), y se analizan las medidas que se deben adoptar urgentemente para revertir los daños.

¿Cómo afectó la pandemia a las personas menores de 24 años? La primera infancia es un período crucial para el desarrollo del cerebro y sienta las bases para otras habilidades, como la lectura y escritura y la aritmética. Debido a la pandemia, los niños pequeños no recibieron vacunas esenciales y dejaron de asistir a las escuelas de educación preescolar. Además, las familias sufrieron una situación de estrés sin precedentes. Las disminuciones observadas en el desarrollo cognitivo y socioemocional son alarmantes. En Bangladesh, por ejemplo, los niños de edad temprana evaluados en 2022 estaban muy rezagados en comparación con los evaluados en 2019. Dichas disminuciones, si no se subsanan, se podrían traducir en una reducción del 25 % en los ingresos que percibirían estos niños durante su etapa adulta.

A raíz de la pandemia, además, se cerraron las escuelas en todos los países. Más de 1000 millones de niños perdieron al menos un año de escolaridad presencial en los países de ingreso bajo y mediano. Además, a pesar de los grandes esfuerzos que se realizaron en materia de aprendizaje a distancia, los datos revelan que los niños no aprendieron nada durante el período en que las escuelas permanecieron cerradas. En promedio, cada mes de cierre de escuelas causó un mes de pérdida de aprendizaje. En el caso de algunos estudiantes, las pérdidas fueron aún mayores porque muchos olvidaron cosas que ya habían aprendido. Las pérdidas de aprendizaje que se observan actualmente podrían reducir en USD 21 billones los ingresos futuros en todo el mundo.

La juventud es otra etapa crucial del ciclo de la vida. En esta etapa, las personas toman decisiones importantes, que incluyen, entre otras, la decisión de continuar sus estudios, trabajar o formar una familia. La COVID-19 causó una marcada caída del empleo juvenil y empeoró su transición al mercado laboral. El número de jóvenes que no estudian ni trabajan ni reciben capacitación (NiNi) aumentó marcadamente. Tan solo en Pakistán, la pandemia creó 1,6 millones adicionales de jóvenes NiNi. Además, en varios de los países analizados se observaron pocas señales de recuperación al cabo de 18 meses. El hecho de estar desempleado o de tener un trabajo mal remunerado cuando se ingresa al mercado laboral puede tener efectos devastadores. Los datos sugieren que esos efectos pueden perdurar durante 10 años.

En todas estas etapas —primera infancia, edad escolar, juventud— los impactos de la pandemia fueron sistemáticamente peores para los niños de entornos más pobres. Por lo tanto, la pandemia podría aumentar la desigualdad entre los países y dentro de ellos. En todos estos grupos etarios se observó una marcada disminución de la salud mental.

Estas pérdidas nos exigen adoptar medidas inmediatas. Las personas que tenían menos de 25 años cuando comenzó la pandemia conformarán hasta el 90 % de los trabajadores en edad productiva en 2050. Frente a este verdadero colapso del capital humano, ¿qué pueden hacer los países? La buena noticia es que existen estrategias de comprobada eficacia para recuperar estas pérdidas. Como ejemplo cabe citar la ampliación de la cobertura de la educación preescolar y el mejoramiento de su contenido. Ambas medidas generarán beneficios a corto plazo al brindar a los niños la posibilidad de estar mejor preparados para aprender. Se ha observado que, a largo plazo, dan lugar a un aumento de la asistencia a la universidad y de los ingresos, así como a una disminución de la propensión a cometer delitos.

En el caso de los niños en edad escolar, su simple regreso a la escuela no será suficiente. Un niño que dejó de asistir a la escuela en segundo grado y permaneció en el hogar durante un año no podrá seguir el plan de estudios de cuarto grado. Así pues, será importante ajustar la educación al nivel de aprendizaje de estos estudiantes. Además, las pérdidas se pueden revertir aumentando el tiempo de enseñanza e implementando programas de recuperación, como las clases de apoyo o tutoría.

Los jóvenes necesitan ayuda para ingresar sin contratiempos al mercado laboral. En el caso de los países en los que el empleo juvenil aún no se ha recuperado, la capacitación, los programas de emprendimiento empresarial adaptados a los jóvenes y los programas de aprendizaje laboral revisten especial importancia.

En todos estos programas, en las tres etapas del ciclo de la vida, no se abordan únicamente las pérdidas de capital humano. Cuando se tiene en cuenta el futuro aumento de los ingresos individuales y los ingresos fiscales y la disminución de la necesidad de asistencia social, la mayoría de estos programas focalizados en los niños y los jóvenes cubren, con el tiempo, sus propios costos y generan rendimientos más elevados que los programas focalizados en los adultos.

A fin de abordar las pérdidas de capital humano y estar mejor preparados para futuras crisis, como el cambio climático, las guerras y las recesiones, se necesita un nuevo enfoque, así como la voluntad política de actuar. En algunos casos, será más adecuado abordar las pérdidas específicas de capital humano en el marco de intervenciones en el área de salud; en otros, lo más eficaz sería adoptar políticas educativas o de protección social. En la mayoría de los contextos, sin embargo, se necesitan soluciones que reúnan a estos sectores en un sistema de desarrollo humano. La evidencia sugiere que, durante la crisis ocasionada por la COVID-19, en muy pocos países las medidas de respuesta incluyeron enfoques integrados y, en la mayoría, no existía la capacidad necesaria para recopilar y vincular los datos de los programas vigentes en diversos sectores. Esto debe cambiar.

Algunos países que deben enfrentar presiones mundiales y limitaciones fiscales pueden considerar que la lista de opciones de políticas públicas es excesivamente larga. En este informe se describe un enfoque que ayuda a los países a priorizar sus opciones y se subraya la importancia de focalizar las políticas de recuperación en los niños que están por pasar o han pasado recientemente a la etapa siguiente del ciclo de la vida. Estos momentos decisivos pueden crear déficits de habilidades que obstaculizan toda la trayectoria de acumulación de capital humano.

El informe también contiene estimaciones del costo total de cada política propuesta, que incluye los costos fiscales y los costos asociados a la complejidad de la implementación y del compromiso político necesario. Además, se señala que muchas de las políticas propuestas no entrañan grandes esfuerzos fiscales, sino, más bien, el fortalecimiento de la capacidad institucional y voluntad política.

Es casi imposible exagerar la gravedad del impacto de la COVID-19 en los niños y jóvenes. Si los países no adoptan medidas ahora, las pérdidas documentadas en este informe serán permanentes y perdurarán durante muchas generaciones. Es fundamental comenzar a actuar de inmediato.

RESUMEN EJECUTIVO



Todos estamos impacientes por volver a la normalidad... pero la normalidad no es suficiente.

—Thomas Kane, Centro de Investigaciones sobre Política Educativa, Universidad de Harvard
"All Things Considered", National Public Radio, 22 de junio de 2022



La COVID-19 (infección por coronavirus) se detectó por primera vez en Wuhan (China) a fines de diciembre de 2019. El virus se propagó por todo el mundo y provocó una emergencia sanitaria global, seguida de una profunda contracción económica que rápidamente afectó a casi todos los países. El mundo cayó en una recesión, y el producto interno bruto (PIB) global se redujo en un 4,3 % en 2020.

Aunque estas cifras describen un panorama angustiante, por sí mismas no revelan el enorme sufrimiento humano que hay detrás. Hasta diciembre de 2021, en el mundo se habían producido 14,9 millones de fallecimientos adicionales a los esperados, los cuales son atribuibles a la pandemia¹. Además, la pobreza aumentó marcadamente. Hubieron más de 70 millones de personas viviendo en la pobreza extrema, lo que representa un aumento del 11 % respecto de las cifras del 2019. Para poner las cosas en contexto, este aumento de la pobreza extrema es casi cuatro veces mayor que el alza de la pobreza durante la crisis financiera asiática de 1997-98².

No obstante, las consecuencias de la pandemia no se limitaron a sus efectos en la mortalidad, el crecimiento económico y la pobreza. Muchos hogares se vieron agobiados por el estrés. Las enfermedades mentales, la violencia doméstica, los embarazos en adolescentes y los matrimonios prematuros aumentaron en algunos lugares. Millones de niños quedaron huérfanos. Muchos más dejaron de recibir servicios vitales de nutrición y atención de la salud y sufrieron un retraso del desarrollo en la primera infancia. Más de mil millones de niños perdieron un año o más de escolaridad y aprendieron poco, o nada, mientras las escuelas permanecieron cerradas. Decenas de millones de jóvenes quedaron fuera del mercado laboral o ingresaron a él con pocas habilidades y menos prospectos laborales. En conjunto, estos efectos constituyen una profunda

pérdida de capital humano. A menos que se logre revertirlas, estas pérdidas generarán una disminución en la productividad y los ingresos a medida que los niños y los jóvenes de hoy se conviertan en la fuerza de trabajo del futuro.

En el presente informe se aborda la erosión del capital humano causada por la pandemia y las medidas tomadas para enfrentarla. Si bien es probable que muchas de las consecuencias de la pandemia recién se conozcan en su totalidad dentro de varios años (o incluso décadas), este informe presenta pruebas sólidas de sus impactos hasta la fecha. Asimismo, se evalúa el impacto de la pandemia utilizando nuevos datos a nivel individual y de hogares en países de ingresos bajos y medianos, y se revisa la literatura existente sobre el tema. Se incluyen lecciones aprendidas de las políticas que se implementaron en todo el mundo en respuesta a la pandemia, así como evidencias de la eficacia de intervenciones en el pasado. A su vez, en el informe se recomiendan políticas concretas a corto y mediano plazo que ayudarán a recuperar las pérdidas de capital humano ocasionadas por la pandemia y a prepararse para nuevas crisis en el futuro.

Para comenzar, es útil establecer una definición práctica de “capital humano”. El *capital humano* se refiere a la salud, las habilidades, los conocimientos y la experiencia que las personas acumulan durante toda su vida. Estos atributos no solo tienen un valor intrínseco, sino que hacen que las personas sean más productivas. En otras palabras, el capital humano es la riqueza contenida dentro de las personas. En efecto, para muchas personas pobres de todo el mundo, el capital humano es la *única* fuente importante de riqueza que poseen.

El fortalecimiento del capital humano requiere inversiones sostenidas en múltiples dimensiones. El proceso es *secuencial* y *acumulativo*: habilidades que se basan en habilidades anteriores, y habilidades actuales que propician habilidades futuras³. Si bien el capital humano se puede adquirir a lo largo de la vida, se acumula con más eficacia cuando las personas son jóvenes. Esto obedece a varios motivos, entre ellos, la mayor plasticidad del cerebro en edades tempranas y el hecho de que generalmente se espera que las personas más jóvenes participen en actividades que, de manera deliberada, desarrollan habilidades (como la escolaridad formal). Toda interrupción del proceso de formación de capital humano puede tener efectos duraderos. Un análisis de la evidencia de crisis anteriores muestra que los efectos de los shocks sobre el capital humano pueden repercutir en varias generaciones.

Las pérdidas de capital humano no solo afectan a las personas debido a la disminución de sus ingresos a futuro; también tienen efectos negativos en toda la economía. El capital humano es uno de los principales motores del crecimiento económico, y, por lo tanto, todo lo que lo erosione puede causar tasas de crecimiento más bajas durante muchos años. De hecho, los costos a largo plazo de la pandemia, derivados de las reducciones del capital humano ocasionadas por esta, probablemente serán mucho mayores que los costos a corto plazo que afecten el sustento de la población⁴.

La erosión del capital humano que generó la pandemia fue mayor entre los hogares más pobres, y podría provocar un marcado aumento de la desigualdad en el futuro, aumento que agravaría la creciente desigualdad que ya se observa en muchos países en las últimas décadas. La disminución de los salarios, el aumento de la pobreza y de la desigualdad y la disminución del crecimiento son una combinación explosiva.

Entonces, ¿qué se debe hacer? Tras cuantificar el actual colapso del capital humano entre los niños y jóvenes menores de 25 años, en este informe se describen las intervenciones que los Gobiernos deben implementar rápidamente para limitar y revertir los daños. A través de ejemplos concretos, se muestra que la recuperación es posible si se adoptan las medidas correctas. Sin embargo, si los países no dan prioridad a estos esfuerzos, corren el riesgo de perder múltiples generaciones de niños y jóvenes que son la fuerza de trabajo del mañana. Queda poco tiempo para actuar.

¿Qué deben hacer los Gobiernos ahora para estar mejor preparados ante los shocks sistémicos del futuro? En el informe también se analizan las tipologías de sistemas de desarrollo humano ágiles, resilientes y adaptativos que los países necesitan establecer para responder a los shocks futuros, ya sea una epidemia (o pandemia), un desastre natural o una crisis económica global. Este es uno de esos casos en los que ciertamente se puede aplicar el refrán “más vale prevenir que lamentar”, y en los que los costos de no prepararse pueden ser enormes.

LA PANDEMIA DESTRUYÓ EL CAPITAL HUMANO EN MOMENTOS CRUCIALES DEL CICLO DE LA VIDA

La pandemia ocasionó una marcada disminución del capital humano en etapas cruciales del ciclo de la vida. Este informe se centra en los cambios en el capital humano durante la primera infancia (0 a 5 años), en la edad escolar (6 a 14 años) y en los adultos jóvenes (15 a 24 años). Estas personas que hoy tienen menos de 25 años de edad y que fueron las más afectadas por la erosión del capital humano, conformarán hasta el 90 % de los trabajadores en edad productiva en 2050⁵.

Mal comienzo: El impacto de la pandemia de COVID-19 en el desarrollo durante la primera infancia

Los primeros cinco años de vida son un período de rápido desarrollo del cerebro y crecimiento físico. Las primeras experiencias de la vida moldean la arquitectura y las funciones del cerebro y pueden incluso modificar la expresión genética⁶. El aprendizaje durante estos primeros años sienta las bases para el aprendizaje posterior, cuando los niños comienzan a aprender aritmética, lectura y escritura, a relacionarse socialmente, y a desarrollar funciones ejecutivas, como la inhibición y la memoria de trabajo⁷. La nutrición y la salud en la primera infancia también determinan la salud física y mental y las habilidades cognitivas más adelante en la vida.

La pandemia generó una marcada disminución de los insumos esenciales para el desarrollo de los niños. En muchos países, la inseguridad alimentaria se incrementó a medida que los ingresos de los hogares se redujeron y los confinamientos o restricciones a la circulación dificultaron el acceso a los mercados. En comparación con el 2019, el porcentaje de los hogares que reportaron porciones de alimentos más pequeñas para los niños aumentó marcadamente en el 2020: un 68 % en Sierra Leona, un 69 % en Kenia y un 100 % en Bangladesh⁸.

De igual modo, los confinamientos y las restricciones a la circulación, el miedo al contagio en la comunidad y la escasez de personal sanitario primario condujeron a la disminución del uso de servicios de salud cruciales para los niños. En algunos casos, la disminución se produjo incluso antes del nacimiento. En comparación con los niveles que se registraron en 2019, los nacimientos en hospitales y clínicas disminuyeron más del 14 % en Nigeria y un 25 % en Haití. Esto constituye un motivo de preocupación debido a que los nacimientos no asistidos por personal sanitario generan un riesgo mayor de complicaciones y muerte para las madres y sus hijos. De la misma forma, las complicaciones durante el nacimiento pueden ocasionar discapacidades en la infancia y la edad adulta. Además, millones de niños pequeños no fueron vacunados totalmente contra la difteria, la tos ferina y el tétanos en 2020, lo que produjo un retroceso de alrededor de 10 años de los avances mundiales en la lucha contra las enfermedades prevenibles⁹.

La calidad del entorno familiar de los niños pequeños se deterioró notablemente durante la pandemia. En un estudio reciente, se calcula que, hasta mayo de 2022, por lo menos 7,5 millones de niños quedaron huérfanos a causa de la pandemia, registrándose las cifras más altas en África subsahariana y Asia meridional¹⁰. Por otra parte, incluso cuando no llegó a producir la muerte, la pandemia conllevó una disminución de la salud mental de las madres y un aumento de la proporción de niños en edad temprana que fueron sometidos a fuertes castigos corporales (ambos son considerados factores que predicen peores resultados a futuro para los niños)¹¹.

Casi todos los establecimientos preescolares del mundo cerraron sus puertas al inicio de la pandemia y, en muchos países, permanecieron cerrados durante un año o más. Incluso después de su reapertura, los niveles de matriculación preescolar se han mantenido por debajo de los niveles prepandemia en muchos países (entre 10 y 15 puntos porcentuales en Brasil, Pakistán y Sudáfrica). Asimismo, en los países donde la cobertura de educación preescolar era elevada (como Brasil), las mayores disminuciones de dicha cobertura se produjeron en el grupo de hogares con más bajo nivel de ingresos. Los niños adquieren muchas habilidades en la educación preescolar, y los que no la reciben suelen tener dificultades para comenzar la escuela primaria y pueden incluso tener menos probabilidades de terminar la escuela secundaria y de seguir una educación terciaria¹².

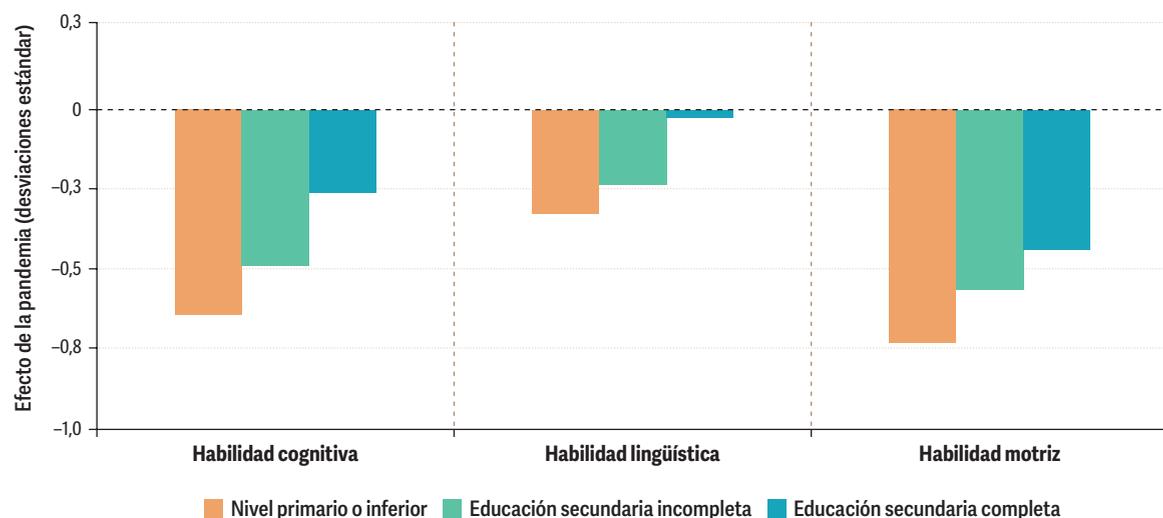
Los datos sobre el desarrollo infantil (en particular, las habilidades cognitivas, lingüísticas, motrices y socioemocionales) no se recopilan en forma regular en la mayoría de los países, por lo que se sabía poco acerca de estos resultados durante los primeros meses de la pandemia. Sin embargo, la disminución de los diversos factores que contribuyen a la salud y el desarrollo de los niños ya era un motivo claro de preocupación. Han salido a la luz nuevos datos de algunos países de ingresos bajos y medianos y son preocupantes.

En estudios sobre niños de 2 a 3 años de edad en Bangladesh, un país de ingreso mediano bajo, y sobre niños en edad preescolar en Brasil, un país de ingresos mediano alto, se observaron grandes disminuciones del desarrollo infantil y el aprendizaje temprano (gráfico R.1)¹³. Las pérdidas causadas por la pandemia en las habilidades cognitivas, lingüísticas y motrices en Bangladesh (gráfico R.1, panel a) se concentraron en el grupo de niños más vulnerables, lo que aumentó las brechas ya existentes. Sin embargo, los efectos no



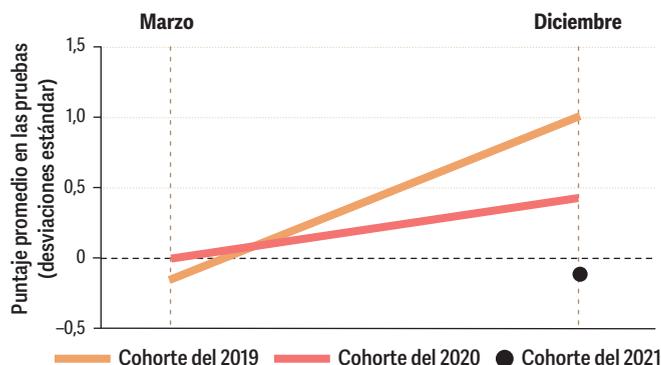
GRÁFICO R.1 La pandemia generó grandes pérdidas en materia de desarrollo durante la primera infancia y aprendizaje temprano en niños pequeños de Bangladesh y Brasil

a. Efecto de la pandemia en las habilidades, por nivel educativo de la madre, Bangladesh

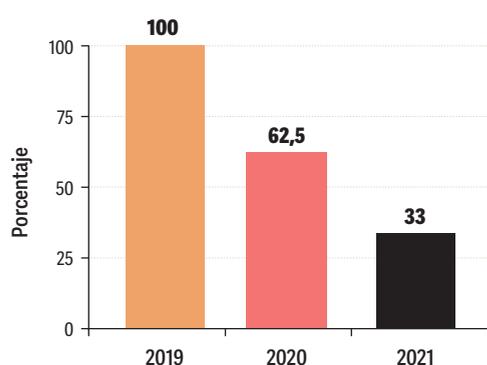


b. Aprendizaje de habilidades lingüísticas durante el año escolar (cohortes del 2019, 2020 y 2021), Brasil

b.1. Puntaje promedio en las pruebas, por cohorte



b.2. Porcentaje de tiempo de educación presencial, por cohorte



Fuentes: Panel a: Hamadani y otros (de próxima publicación). Panel b: María Cecilia Souto, Fundación Vidigal (2021).

Nota: Panel a: Niños de 20 meses. Panel b: Niños en preescolar. Para obtener más detalles acerca del gráfico, véase el capítulo 2.

variaron según el género de los niños. Un ejercicio sencillo, en el que se utilizan los datos de un reconocido estudio en Jamaica para “traducir” estas disminuciones del desarrollo en reducciones de los ingresos a futuro, sugiere que, si la situación no se subsana, cuando los niños pequeños afectados por la pandemia sean adultos jóvenes podrían tener un ingreso que, en promedio, sería casi un 25 % más bajo que el que tendrían si no hubiese existido la pandemia¹⁴. En una muestra de niños en edad preescolar de Sobral (Brasil) (gráfico R.1, panel b), la cohorte que comenzó su educación preescolar en 2020 aprendió solo dos tercios de lo que aprendió la cohorte del 2019 durante todo un año escolar. La cohorte que comenzó su educación preescolar en el 2021 no pudo ser evaluada al inicio del año porque las escuelas estaban cerradas. Sin embargo, las calificaciones de sus pruebas a fin de año (punto negro) sugieren que perdieron aún más aprendizaje que la cohorte del 2020.

Pérdidas de aprendizaje y deserciones: El elevado costo de la pandemia de COVID-19 para los niños en edad escolar

Una extensa literatura, que abarca cientos de estudios, indica que la escolaridad —tanto su cantidad (medida por los años de escolaridad completados) como su calidad (medida por la cantidad de aprendizaje) — es una sólida variable predictiva del éxito en el mercado laboral. En efecto, para millones de personas de todo el mundo, la escolaridad es el único camino hacia una vida mejor y más próspera.

En marzo del 2020, cuando se produjo el primer brote de la pandemia, se cerraron las escuelas en 180 países. Un año después, en marzo del 2021, las escuelas seguían parcial o totalmente cerradas en 94 países. En total, 1300 millones de niños de países de ingresos bajos y medianos perdieron al menos medio año de clases; 960 millones perdieron al menos un año completo, y 711 millones perdieron un año y medio o más¹⁵. Las escuelas permanecieron cerradas durante un período particularmente prolongado en América Latina y el Caribe y en Asia meridional, pero dentro de cada una de las regiones se registraron grandes variaciones en la duración del cierre. Por ejemplo, entre abril del 2020 y marzo del 2022, las escuelas permanecieron cerradas durante 61 días en Tanzania y 448 días en Uganda; 107 días en Marruecos y 326 días en Arabia Saudita, y 47 días en Vietnam y 510 días en Filipinas.

Cuando comenzaron los cierres de las escuelas, casi todos los sistemas educativos se concentraron en el aprendizaje a distancia. Sin embargo, este método no ha estado al alcance de todos. A nivel mundial, más de dos tercios de los niños de 3 a 17 años (1300 millones de niños) carecen de acceso a internet en el hogar¹⁶. Por otra parte, los padres, en particular los que tienen un bajo nivel educativo, no estaban preparados para ayudar a sus hijos. En Indonesia, por ejemplo, el 29 % de los padres declaró no contar con tiempo suficiente, y el 25 % señaló que carecía de la capacidad para apoyar el aprendizaje de sus hijos en el hogar¹⁷. En Bangladesh, el 39 % de los estudiantes del cuartil socioeconómico más bajo recibieron apoyo de un miembro de la familia, en comparación con el 62 % de los estudiantes del cuartil más alto¹⁸.

Los cierres de escuelas prolongados tuvieron dos efectos en el capital humano de los niños en edad escolar. En primer lugar, conllevaron profundas pérdidas de aprendizaje. Como se demuestra en este informe, un mes de cierre de escuelas causó un mes de pérdida de aprendizaje en promedio. En otras palabras, hubo poco aprendizaje mientras las escuelas permanecieron cerradas, a pesar de los extensos esfuerzos de aprendizaje a distancia.

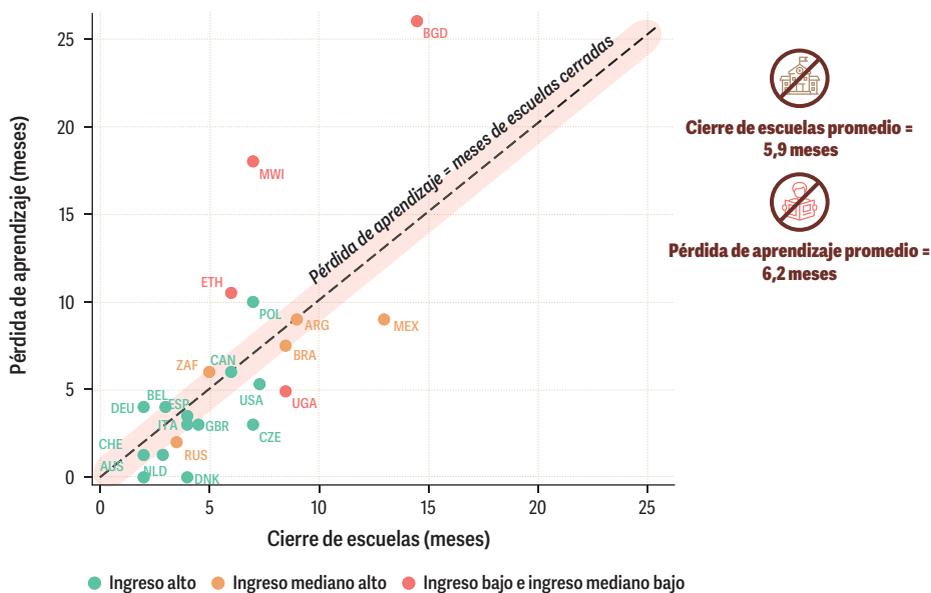
Este patrón se observa claramente en el panel a del gráfico R.2, en el que se resumen los resultados de docenas de estudios en diferentes países y se incluye una representación gráfica de los meses de aprendizaje perdido con relación a los meses en que las escuelas permanecieron cerradas. La mayoría de los países se sitúan cerca de la línea de 45 grados, donde los meses de aprendizaje perdido son iguales a los meses de cierre de las escuelas. En general, por cada 30 días de cierre de escuelas, los estudiantes perdieron alrededor de 32 días de aprendizaje¹⁹. En todos estos estudios, la pérdida promedio de aprendizaje es de 6,2 meses, mientras que la duración promedio del cierre de las escuelas es de 5,9 meses.

Las pérdidas de aprendizaje parecen haber sido mayores en los países con el PIB per cápita más bajo, después de controlar estadísticamente por la duración del cierre de las escuelas (véase el panel b del gráfico R.2, donde se incluye una representación de la relación entre la proporción entre el aprendizaje perdido y el cierre de las escuelas versus el PIB per cápita). Si bien se observan marcadas pérdidas de aprendizaje

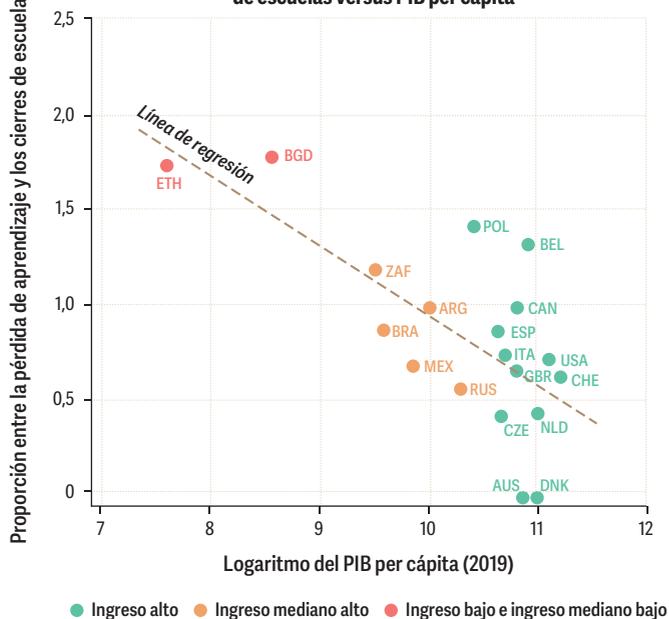


GRÁFICO R.2 Durante la pandemia, cada mes en que las escuelas permanecieron cerradas conllevó un mes de pérdida de aprendizaje, y más aún en los países con un PIB per cápita más bajo

a. Cierres de escuelas versus pérdidas de aprendizaje



b. Proporción entre las pérdidas de aprendizaje y los cierres de escuelas versus PIB per cápita



Fuente: Cálculos originales para esta publicación.

Nota: Para obtener más detalles acerca del gráfico, véase el capítulo 3. Para consultar las abreviaturas de los países, véase el sitio web de la Organización Internacional de Normalización (ISO): <https://www.iso.org/obp/ui/#search>.

en los países de ingresos altos, medianos y bajos, la relación entre las pérdidas de aprendizaje y los cierres de escuelas es mayor en los países de ingresos bajos²⁰. En consecuencia, la pandemia ha profundizado la desigualdad en los resultados del aprendizaje, puesto que los países de ingresos bajos ya tenían un nivel inferior de aprendizaje antes de la pandemia.

En el caso de los países situados por encima de la línea de 45 grados en el panel a del gráfico R.2, los meses de pérdida de aprendizaje fueron mayores que los meses de cierre de las escuelas. Esta conclusión implica que, además del aprendizaje *no concretado*, esto es, el aprendizaje que hubiera ocurrido si las escuelas hubiesen permanecido abiertas, hubo un aprendizaje *olvidado*, es decir, la erosión de las habilidades que los niños habían adquirido antes del cierre de las escuelas. En Bangladesh, por ejemplo, 14,5 meses de cierre de escuelas generaron casi 26 meses de pérdida de aprendizaje. De esta manera, una niña de 10 años que sabía sumar y restar al comienzo de la pandemia, y luego debía aprender a multiplicar y dividir, no solo no alcanzó a aprender estas nuevas habilidades (aprendizaje no concretado), sino que también olvidó cómo sumar y restar (aprendizaje olvidado). Esta es la cruda realidad en muchos países, en especial los de ingresos bajos, y muestra la magnitud del desafío que tenemos por delante.

Asimismo, algunos niños no regresaron a la escuela, incluso después de su reapertura. La deserción escolar no aumentó marcadamente en los países de ingreso mediano alto, pero el panorama es diferente en los países de ingresos bajos y de ingreso mediano bajo. En Etiopía y Pakistán, por ejemplo, la tasa de escolaridad de los niños de 6 a 14 años cayó 4 puntos porcentuales y 6 puntos porcentuales, respectivamente, tras la reapertura de las escuelas. La disminución de la matrícula fue similar tanto en los niños como en las niñas, aunque fue mucho mayor en el caso de niños de hogares donde los adultos tenían un menor nivel educativo.

Las deserciones son un motivo de preocupación debido a que los niños con menos escolaridad tendrán menos capital humano, serán menos productivos y ganarán salarios más bajos. Incluso es probable que las deserciones demoren en materializarse e incluso volverse un problema más grande si no se implementan políticas públicas para limitar las pérdidas de aprendizaje. Si los niños no pueden seguir el material que se les enseña en el aula, se desalentarán y, con el tiempo, dejarán la escuela. Esto puede ocurrir en cualquier grado, pero especialmente en los que corresponden a la transición de un nivel educativo (por ejemplo, la escuela primaria) al siguiente (en este caso, al primer nivel de la enseñanza secundaria), etapa en que muchos estudiantes ya abandonan la escuela de por sí. Este es un motivo de preocupación tanto en los países de ingresos mediano alto como en los más pobres.

Pérdida de oportunidades: El efecto prolongado de la pandemia en los jóvenes y los adultos jóvenes

La juventud (15 a 24 años) es el período en el que las personas pasan de acumular capital humano a utilizarlo²¹. Los jóvenes pueden asistir a la escuela, tener un empleo (formal o informal, con un salario alto o bajo) o no hacer ninguna de las dos cosas (estar inactivos). Asimismo, pueden participar (o no) en ciertas actividades, como relaciones sexuales sin protección, consumo de drogas, actividades delictivas y formar parte de pandillas.

Las decisiones que toman los jóvenes tienen consecuencias a largo plazo, y la pandemia los afectó de manera particular. En primer lugar, al inicio de la pandemia los jóvenes sufrieron una pérdida de empleo significativa (gráfico R.3). En 10 de los 12 países incluidos en el gráfico R.3, se registró una disminución del empleo juvenil en el segundo trimestre del 2020, que osciló entre 1 punto porcentual en Vietnam y 11 puntos porcentuales en Filipinas. La excepción son los dos países de ingreso bajo incluidos en la muestra, donde el empleo juvenil aumentó 1 punto porcentual en Etiopía (2021) y 3 puntos porcentuales en Pakistán.

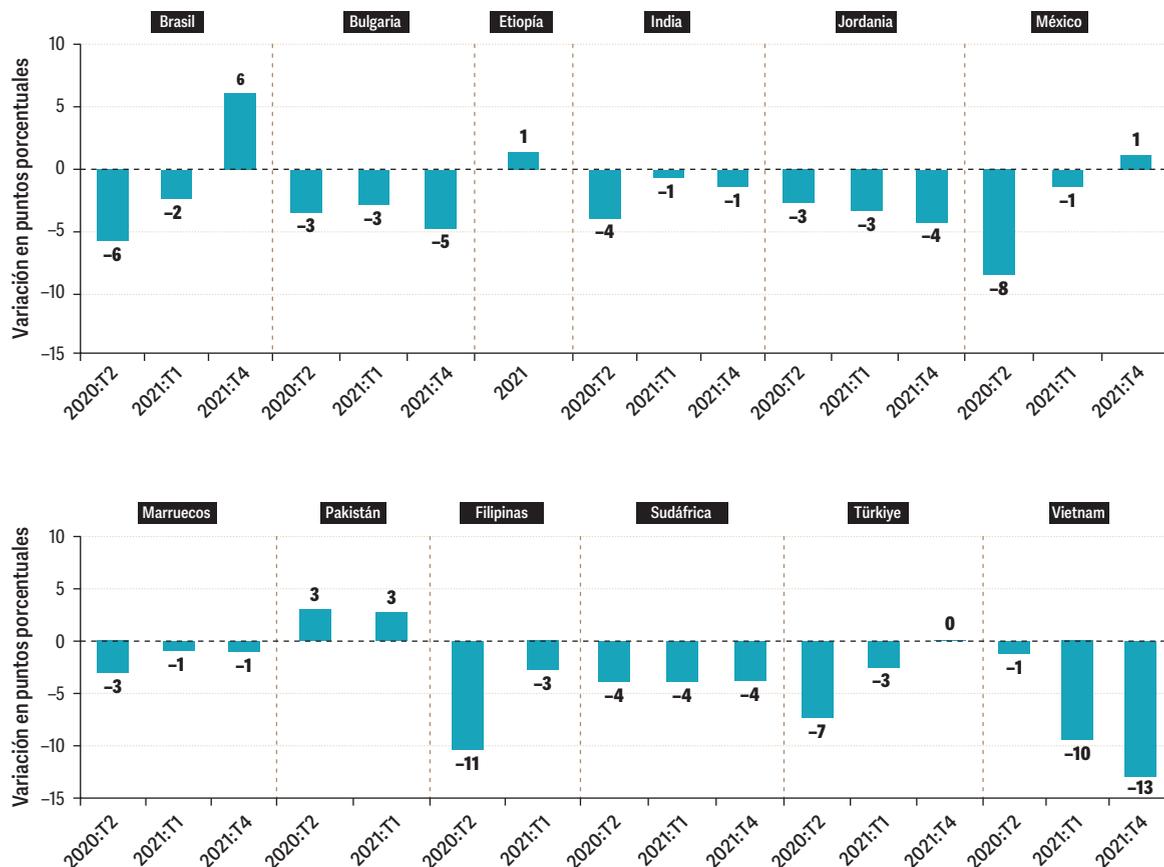
En el gráfico R.3 también se observan grandes diferencias en el patrón de recuperación. Para fines de 2021, el empleo juvenil se había recuperado por completo y superado los niveles prepandemia en Brasil, México y Türkiye. Por otra parte, no se evidencian patrones de recuperación en Sudáfrica, mientras que en Bulgaria, Jordania y, en particular, Vietnam, el empleo juvenil siguió disminuyendo durante todo el 2021. Estas pérdidas de empleo se vieron agravadas por la disminución de los salarios de los jóvenes en muchos países.

Las consecuencias de la pérdida de empleos serían muy diferentes si los jóvenes que, en épocas normales hubieran tenido un empleo, hubiesen decidido en cambio prolongar sus estudios. Para evaluar si esto



GRÁFICO R.3 El empleo juvenil disminuyó en la mayoría de los países durante la pandemia

Variación en puntos porcentuales en el empleo juvenil (15 a 24 años)



Fuente: Cálculos originales para esta publicación, basados en los datos de las encuestas nacionales de empleo.

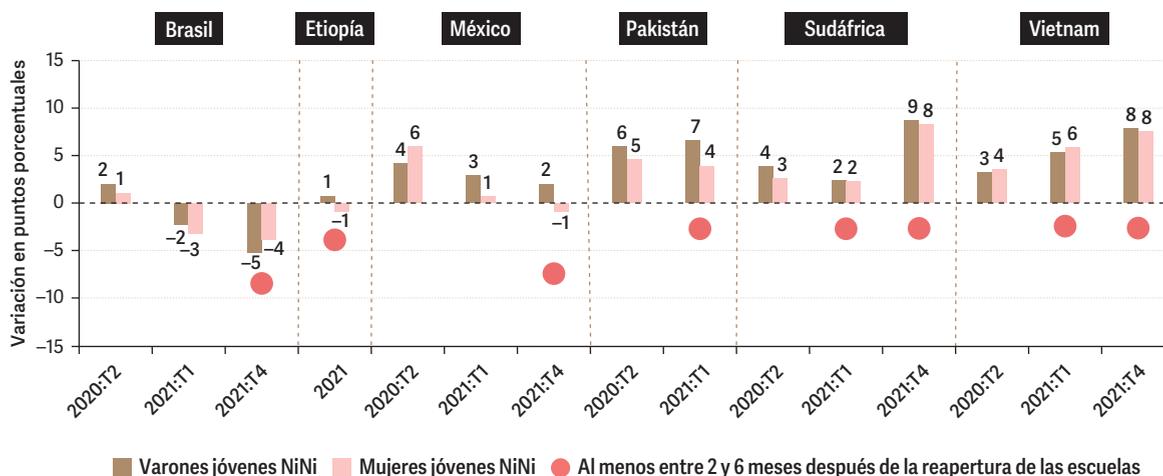
Nota: Para obtener más detalles acerca del gráfico, véase el capítulo 4. T = trimestre.

sucedió en la práctica, el gráfico R.4 muestra los efectos de la pandemia en el grupo de jóvenes, desagregado por género, que no estudiaban ni trabajaban ni recibían capacitación (NiNi) en seis países que recopilamos datos sobre la situación de empleo y escolaridad en una misma encuesta. La proporción de estos jóvenes NiNi aumentó en la mayoría de los países, incluso tras la reapertura de las escuelas. Aunque los resultados del análisis sugieren que las diferencias en los efectos de la pandemia entre géneros fueron modestas, en muchos países los impedimentos estructurales para la participación de las mujeres en el mercado laboral son mucho mayores que para los hombres.

Las disminuciones del empleo que no son compensadas con aumentos de la tasa de escolaridad generan gran preocupación por dos motivos. En primer lugar, el tiempo fuera de la fuerza laboral es tiempo que no se dedica a adquirir experiencia de trabajo práctica, lo que es en sí mismo una manera de fortalecer el capital humano. En segundo lugar, este tiempo no dedicado al trabajo puede dejar *secuelas* en el mercado laboral. En Estados Unidos, por ejemplo, las personas que se incorporan al mercado laboral en una recesión típica (asociada con un alza de 4 a 5 puntos porcentuales en las tasas de desempleo) tienen ingresos iniciales que son entre un 10 % y un 15 % más bajos que los de cohortes similares que se incorporan a dichos mercados en épocas "normales". Es posible que estos efectos negativos recién desaparezcan después de una década²².



GRÁFICO R.4 La disminución en el empleo de las personas jóvenes, en particular los varones, durante la pandemia no fue compensada con el aumento de la escolaridad o la capacitación
 Variación en puntos porcentuales en la proporción de jóvenes NiNi, por género



Fuente: Cálculos originales para esta publicación, basados en los datos de las encuestas nacionales de empleo.
 Nota: Para obtener más detalles acerca del gráfico, véase el capítulo 4. NiNi = no estudian ni trabajan ni reciben capacitación; T = trimestre.

Por último, los datos sugieren que, independientemente del mercado laboral, la pandemia produjo un deterioro de diversos resultados para los jóvenes en algunos entornos, entre ellos tasas más altas de embarazo adolescente, deterioro de la salud mental y disminución del desarrollo de las habilidades socioemocionales y las funciones ejecutivas más importantes. No obstante, se dispone de menos datos sobre estos resultados que sobre la escolaridad y el empleo.

POLÍTICAS PARA REVERTIR LAS PÉRDIDAS DE CAPITAL HUMANO

La pandemia erosionó el capital humano en edades cruciales. La posibilidad de que esta erosión genere una reducción permanente en el stock futuro de capital humano dependerá tanto de la magnitud de la caída inicial en el nivel del capital humano como en la tasa a la cual este se acumule posteriormente. Este punto se ilustra en el gráfico R.5, donde se muestran tres trayectorias posibles para un individuo.

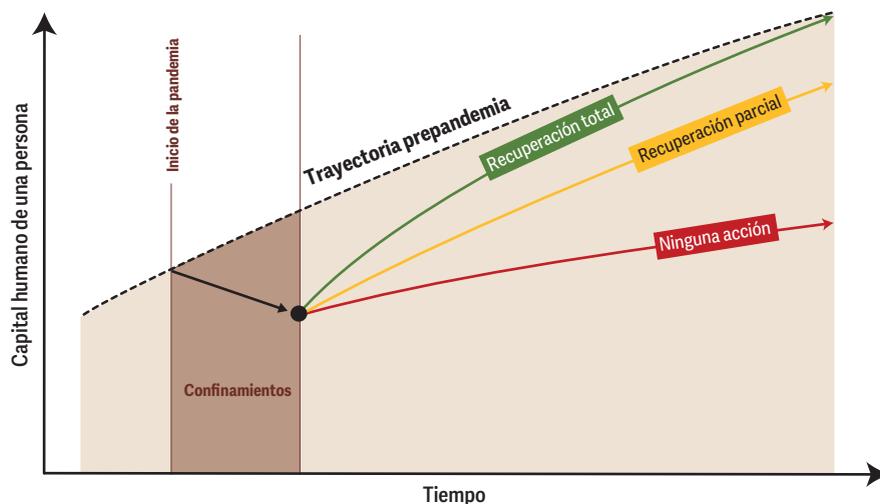
Dado que el capital humano se construye de manera secuencial y acumulativa, si no se implementan políticas para subsanar las pérdidas actuales, los déficits iniciales aumentarán con el tiempo. Este es el peor escenario en el gráfico R. 5 (línea roja), que refleja una creciente divergencia en la acumulación de capital humano en comparación con la trayectoria previa a la pandemia.

También es posible que, después de la caída inicial, el capital humano aumente en una dirección exactamente paralela a su trayectoria prepandemia (línea amarilla). Es importante señalar dos puntos acerca de este escenario. En primer lugar, debido a que el efecto de los shocks suele agravarse con el tiempo, para poner en marcha esta recuperación se necesitan grandes inversiones en capital humano, muy superiores a las que se hubieran realizado si no hubiese existido la pandemia. En segundo lugar, este escenario solo genera una recuperación parcial de las pérdidas de capital humano, y, por lo tanto, el stock de capital humano de todos modos sería más bajo en el futuro.

Por último, como se observa en el gráfico R.5, la única trayectoria que no representa pérdidas permanentes de capital humano es aquella en la que este aumenta a una tasa de acumulación más alta después del shock inicial (línea verde). Lograr esta trayectoria convergente no es una tarea fácil. Implica, por ejemplo, que los niños deberían aprender en cada grado escolar más de lo que aprendían antes de la pandemia.



GRÁFICO R.5 ¿Cuáles son las trayectorias hacia la recuperación?



Fuente: Gráfico original para esta publicación.

No obstante, esta es la única trayectoria que permite que las personas y los países alcancen los niveles de capital humano que hubieran tenido si no hubiese ocurrido la pandemia.

En el gráfico R.5 se observa claramente la magnitud de la tarea por delante. Si bien es posible recuperar las pérdidas de capital humano, la labor exigirá un gran esfuerzo sostenido, que incluye, entre otras cosas, gastos adicionales. En tal contexto, en esta sección se señalan las medidas a las que se debería dar prioridad en cada etapa del ciclo de la vida. Algunas de las más importantes se resumen en el cuadro R.1.

Los *niños pequeños* han dejado de recibir los beneficios de inversiones esenciales en salud y educación preescolar, y, en muchos casos, sus niveles de cognición, vocabulario y primeros aprendizajes de aritmética, lectura y escritura han disminuido de forma considerable. Para evitar que este mal comienzo genere pérdidas de capital humano más grandes a medida que estos niños avancen en el ciclo de la vida, en las políticas públicas se deberán priorizar las transferencias a hogares cuyos ingresos no se hayan recuperado, las campañas de recuperación de vacunación y nutrición, los programas de educación a los padres para promover una mayor estimulación cognitiva y socioemocional en el hogar, la recuperación y ampliación de la cobertura de la educación preescolar, y los programas de asesoramiento sobre salud mental para padres.

Los *niños en edad escolar* se vieron afectados por cierres escolares sin precedentes. Aprendieron poco o nada mientras las escuelas permanecieron cerradas y, en consecuencia, sus pérdidas de aprendizaje son enormes. Además, algunos niños corren el riesgo de abandonar la escuela de manera definitiva, en particular en los países de ingresos bajos. Para revertir las pérdidas de aprendizaje, los responsables de tomar decisiones deberán mantener las escuelas abiertas y aumentar el tiempo de enseñanza, así como evaluar el aprendizaje y ajustar la educación al nivel de aprendizaje de los estudiantes, implementar políticas focalizadas en materia de recuperación (como tutoría o apoyo escolar para los niños que han quedado más rezagados) y simplificar los planes de estudios de modo que se centren en el aprendizaje fundamental. Para reducir al mínimo las deserciones, los países deberán realizar un seguimiento a los estudiantes que corren riesgo de abandonar la escuela, sobre todo en los años de transición, y aliviar las limitaciones financieras que les impiden asistir a la escuela.

Los *jóvenes* se han visto afectados por una marcada disminución de sus prospectos laborales, y la magnitud en la que el empleo se ha recuperado varía notablemente de un país a otro. Por lo tanto, las políticas adecuadas para cada país serán diferentes, en particular en la medida en que ya se haya registrado una recuperación del empleo, tanto de los adultos como de los jóvenes. En los países en los que no se haya recuperado



CUADRO R.1 Políticas prioritarias para revertir las pérdidas de capital humano

	Etapa del ciclo de la vida	Desafío	Recomendaciones de políticas públicas
Primera infancia		<p><i>En el caso de los bebés y los niños pequeños de 2 a 3 años</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Disminución de la tasa de vacunación y posible disminución del estado nutricional. Déficits en las habilidades cognitivas, lingüísticas, socioemocionales y motrices. <p><i>En el caso de los niños de 3 a 5 años</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Déficits en las habilidades cognitivas, socioemocionales, motrices y en materia de conocimientos básicos de lectura, escritura y aritmética. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover campañas focalizadas de vacunación y entrega de suplementos nutricionales. Ampliar la cobertura de las transferencias monetarias para los hogares con niños pequeños. Aumentar la cobertura de los programas de educación de padres. Ampliar la cobertura de la educación preescolar. Incluir las habilidades socioemocionales en los planes de estudios y planificar la transición a la escuela primaria.
Niños en edad escolar		<p>Pérdidas de aprendizaje, tanto en los países de ingreso bajo como de ingreso mediano.</p> <p>Deserción escolar, principalmente en los países de ingreso bajo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mantener las escuelas abiertas y aumentar el tiempo de enseñanza. Evaluar el aprendizaje, ajustar la educación al nivel de los estudiantes, poner en marcha campañas de recuperación para los estudiantes que han quedado más rezagados. Focalizar esfuerzos en los conocimientos fundamentales y simplificar el plan de estudios. Forjar un compromiso político en favor de la recuperación del aprendizaje. Hacer un seguimiento de los estudiantes que corren el riesgo de abandonar la escuela. Aliviar las limitaciones financieras y proporcionar incentivos para que los estudiantes asistan a la escuela.
Jóvenes		<p>Pérdida de empleos entre los jóvenes.</p> <p>Disminución de la tasa de inscripción en educación secundaria superior, la universidad e instituciones de educación y formación técnica y profesional.</p> <p>Un número mayor de jóvenes que no estudia ni trabaja.</p> <p>Embarazo adolescente, alteraciones de la salud mental y deterioro de habilidades socioemocionales en algunos contextos.</p>	<p><i>Las políticas serán diferentes para cada tipo de país:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> En los países en los que no se haya recuperado el empleo ni de los adultos ni de los jóvenes, las políticas se deberán centrar principalmente en el lado de la demanda, a fin de impulsar a las empresas a reanudar la contratación de empleados. En los países donde se haya recuperado el empleo de los adultos pero no el de los jóvenes, se deberá poner énfasis en las políticas en el lado de la oferta, como programas de capacitación adaptada, de intermediación laboral y de emprendimiento, así como nuevas iniciativas orientadas a la fuerza de trabajo juvenil. En los países donde se haya recuperado el empleo tanto de los adultos como de los jóvenes, no existe una emergencia. <p><i>Las políticas también son diferentes para cada grupo etario dentro de un mismo país:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> En el caso de los más jóvenes (15 a 18 años), respaldar las transferencias monetarias condicionales y las campañas de información. En el caso de los jóvenes de mayor edad (19 a 24 años), lograr que la educación postsecundaria sea pertinente y atractiva, y asociarse con prestadores de servicios y con el sector privado para ofrecer certificaciones académicas prácticas a corto plazo.
Sistemas de desarrollo humano		<p>Medidas de respuesta ante la pandemia específicas de cada sector, que no pueden proteger todas las dimensiones del capital humano a lo largo del ciclo de la vida.</p> <p>Sistemas existentes que no pueden brindar apoyo y servicios en la escala necesaria durante la crisis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Invertir en sistemas de recopilación de datos y de información para proporcionar apoyo específico cuando sea necesario. Aprovechar la tecnología para prestar servicios (por ejemplo, desarrollar plataformas, sistemas de pago y registros de beneficiarios intersectoriales). Invertir en mecanismos de coordinación (entre ellos, comités conjuntos en los que estén representados todos los ministerios involucrados en distintos aspectos del capital humano). Invertir en mecanismos contractuales y sistemas de pagos flexibles que permitan reasignar los recursos para responder con celeridad a las crisis y su evolución (por ejemplo, sistemas de gestión de las finanzas públicas intersectoriales ágiles y relaciones contractuales con el sector privado para satisfacer los aumentos de la demanda).

Fuente: Cuadro original para esta publicación.

el empleo ni de los adultos ni de los jóvenes, las políticas se deberán orientar principalmente a intervenciones en el lado de la demanda que impulsen a las empresas a reanudar la contratación de empleados. En los países donde se haya recuperado el empleo de los adultos pero no el de los jóvenes, serán muy importantes las políticas del lado de la oferta, como programas de capacitación adaptada, de intermediación laboral y de emprendimiento, así como nuevas iniciativas orientadas a la fuerza de trabajo juvenil. Los países en los que se haya recuperado el empleo tanto de los adultos como de los jóvenes deberán monitorear la evolución del mercado laboral para asegurarse de que la recuperación haya sido igual en todos los grupos. En las políticas de todos los países, se deberá tener en cuenta que los jóvenes constituyen un grupo diverso y que sus habilidades son el mejor seguro contra una crisis.

CREAR SISTEMAS DE DESARROLLO HUMANO ÁGILES, RESILIENTES Y ADAPTATIVOS PARA ENFRENTAR LAS PERTURBACIONES EN EL FUTURO

El impacto mundial de la pandemia de COVID-19 en el capital humano ha sido posiblemente el mayor que se haya registrado en los últimos 100 años. Asimismo, los países seguirán enfrentando shocks en el futuro, entre ellos emergencias sanitarias y climáticas, desastres naturales y crisis macroeconómicas, que, al igual que la pandemia, erosionarán el capital humano durante distintos ciclos de la vida. Además de impedir la acumulación de capital humano en cada etapa del ciclo de la vida, la pandemia ha revelado deficiencias sistémicas en el modo en que los Gobiernos integran los esfuerzos de los diversos sectores para abordar la naturaleza multidimensional de los déficits de capital humano. En algunos casos, las intervenciones en salud serán las más apropiadas para contrarrestar pérdidas específicas de capital humano; en otros, es probable que las políticas de educación o protección social sean más efectivas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los países necesitan soluciones que incorporen a estos sectores en un sistema de desarrollo humano integral. La evidencia sugiere que durante la crisis de COVID-19, muy pocos países respondieron con enfoques integrados, y la mayoría carecía de la capacidad para recopilar y vincular datos de programas en diferentes sectores.

Dicho sistema de desarrollo humano se debe basar en los sistemas específicos de cada sector y los programas individuales ya existentes para adoptar una perspectiva más amplia sobre la manera de coordinar las inversiones en el capital humano y de aprovechar las complementariedades. En una crisis, los sistemas de desarrollo humano pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a resolver las disyuntivas entre numerosas necesidades contrapuestas en un entorno fiscal limitado. Dichos sistemas deben tener tres características clave para ser eficaces:

1. Deben ser ágiles, resilientes y adaptativos y se deben poder ampliar y contraer rápidamente durante la crisis para llegar a los grupos vulnerables.
2. Deben tener el mandato y la autoridad necesarios para coordinar las actividades entre los sectores, identificar intervenciones complementarias y resolver disyuntivas.
3. Se deben basar en datos, utilizar la tecnología de manera eficaz e identificar los problemas y los puntos débiles a medida que se desarrolla una crisis.

Para crear estos sistemas, los países deben invertir en sistemas de recopilación de datos y de información que les permitan proporcionar apoyo específico cuando sea necesario. Además, deben aprovechar la tecnología para prestar servicios (por ejemplo, plataformas, sistemas de pago y registros de beneficiarios intersectoriales) e invertir en mecanismos de coordinación (entre ellos, comités conjuntos en los que estén representados todos los ministerios involucrados en distintos aspectos del capital humano). Por último, los países deben invertir en mecanismos contractuales y sistemas de pagos flexibles que permitan reasignar los recursos para responder con celeridad a las crisis y su evolución.

Durante la pandemia, la mayoría de los países pudo ampliar los programas existentes en todos los sectores, pero especialmente en los de salud y protección social. Por ejemplo, Argentina implementó ampliaciones del Programa Sumar para garantizar el acceso de los desempleados al sistema de

atención de la salud. Los programas de protección social crecieron rápidamente durante la pandemia y beneficiaron a casi 1400 millones de personas (el 17 % de la población mundial) en el período del 2020-21. En particular, los países que habían realizado inversiones tempranas en tecnología (por ejemplo, en sistemas interoperables de identificación de beneficiarios y pagos) pudieron ampliar la cobertura de su asistencia social con mayor celeridad.

Algunos países también lograron reorganizar, reorientar o reactivar programas creados en respuesta a crisis anteriores. Sierra Leona adaptó los sistemas de redes de protección social establecidos para responder al ébola, las inundaciones y los deslizamientos de tierra, de modo que se pudieran utilizar para distribuir transferencias monetarias y para proporcionar otros tipos de apoyo durante la pandemia. A su vez, algunos países lograron que ciertos servicios fueran provistos por prestadores que no formaban parte del sector público tradicional. Por ejemplo, en 2020 y 2021, el estado de Kerala (India) contrató con fondos públicos a más de 300 hospitales privados para sumarlos al programa de seguros para personas pobres y vulnerables, lo que le permitió mantener la prestación de servicios durante la pandemia. Esta ampliación, que en los hechos duplicó con creces el número de hospitales privados incluidos en el programa, se basó en la experiencia adquirida durante muchos años por el Gobierno estatal en el área de contrataciones con el sector privado. También durante la pandemia, Uruguay logró pasar de la educación presencial al aprendizaje a distancia gracias al Plan Ceibal, un programa funcional de aprendizaje a distancia lanzado en 2007 que ha contribuido a garantizar el acceso a computadoras portátiles de forma gratuita para estudiantes y docentes, les ha proporcionado conexiones a internet y, fundamentalmente, ha capacitado a los docentes para impartir educación a distancia durante la última década.

Por el contrario, rara vez se implementaron enfoques realmente intersectoriales. En general, los países no evaluaron los costos y los beneficios de políticas sectoriales *en forma conjunta*. La decisión del inicio y la duración de los confinamientos y las restricciones a la circulación generalmente no tuvieron en cuenta la cobertura de la protección social, razón por la cual los hogares se vieron en dificultades para cumplir estas medidas. Mantener las escuelas cerradas durante un largo período, como lo hicieron varios países, incluso después de haberse levantado las restricciones al uso del transporte público y de que los mercados, las tiendas, los teatros y los restaurantes habían abierto, refleja la imposibilidad de lograr un equilibrio entre los riesgos contrapuestos (el riesgo de infección en las escuelas [bajo] y el riesgo de pérdidas de aprendizaje [alto]) y de actualizar las opciones normativas a medida que se disponía de nueva información.

LA RECUPERACIÓN DEL CAPITAL HUMANO: ¿QUÉ HARÁ FALTA PARA LOGRARLA?

El cuadro R.1 contiene, para cada etapa del ciclo de la vida, una lista de recomendaciones de políticas públicas para recuperar las pérdidas de capital humano inducidas por la pandemia y generar resiliencia para la siguiente crisis. La lista es larga, en particular en un contexto de varias crisis contrapuestas y espacio fiscal limitado.

¿Qué políticas deberían encabezar la lista de medidas para recuperar el capital humano de cada país? En primer lugar, dedicar especial atención a los períodos de transición del ciclo de la vida (de la primera infancia a la edad escolar, de un nivel educativo a otro, de la escuela al trabajo y de la juventud a la adultez) puede ayudar a contener la acumulación de pérdidas. Las transiciones son momentos decisivos: lo que sucede durante estas etapas puede generar déficits que interfieren en toda la trayectoria de la acumulación del capital humano en etapas posteriores del ciclo de la vida.

En segundo lugar, el informe también proporciona evidencia y estimaciones sobre el costo total de cada política propuesta. Este costo total incluye los costos fiscales, así como los costos derivados de la complejidad de la implementación y el compromiso político necesario. Asimismo, se destaca que muchas de las políticas propuestas no requieren esfuerzos fiscales importantes. Por el contrario, requieren de una mejora de la capacidad institucional y voluntad política.

La recuperación sí es posible y muchos países ya han logrado avances para revertir algunas pérdidas de capital humano que surgieron a raíz de la pandemia. En Pakistán, por ejemplo, más de 1,2 millones de niños no

fueron vacunados durante el primer año de la pandemia. Sin embargo, los intensos esfuerzos en la expansión de cobertura, en parte posibles gracias a un registro electrónico de vacunación, contribuyeron al éxito en la recuperación en la tasa de vacunación que culminó con la inmunización del 76 % de estos niños en marzo del 2021.²³ En Tamil Nadu, India, los niños en edad escolar mostraron graves déficits en lectura y matemáticas al regresar al aprendizaje presencial tras el cierre de las escuelas por la pandemia. Después de 6 meses, recuperaron dos tercios de las pérdidas, y un 24 % fue atribuible al programa de recuperación de aprendizaje administrado por el Gobierno después del horario escolar.²⁴

Si bien la pandemia ocasionó un claro colapso del capital humano, las medidas necesarias para emprender el camino hacia la recuperación son igualmente claras. La tarea de transformar el colapso en recuperación debe comenzar hoy.

NOTAS

1. Msemburi y otros, 2022.
2. Banco Mundial, 2022.
3. Heckman, 2006.
4. Banco Mundial, 2022.
5. Cálculos originales para esta publicación. De acuerdo con la definición establecida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los “adultos en edad productiva” son aquellos que tienen entre 25 años y 55 años.
6. Fox, Levitt y Nelson, 2010; Johnson, 2001; Mukherjee, 2016.
7. Spelke y Schutts, 2022.
8. Egger y otros, 2021; Miguel y Mobarak, 2021.
9. Organización Mundial de la Salud (OMS) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), 2021.
10. Hillis y otros, 2022.
11. Bau y otros, 2022; Bullinger y otros, 2021; Moya y otros, 2021.
12. Bailey, Sun y Timpe, 2021.
13. Para Bangladesh, Hamadani y otros (de próxima publicación); para Brasil, María Cecilia Souto, Fundación Vidigal, 2021.
14. Gertler y otros, 2021; Grantham-McGregor y otros, 1991.
15. Estas estimaciones incluyen a los niños en edad escolar, desde el nivel preescolar hasta el segundo ciclo de la educación secundaria (5 a 17 años), de 140 países con una población en edad escolar de más de 500 000 niños. Para simplificar, se supone que un año escolar es equivalente a 32 semanas académicas en todos los países. Las estimaciones del Banco Mundial se basan en los datos del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).
16. Unicef y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), 2020.
17. Unicef, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y SMERU, 2021.
18. Biswas y otros, 2020.
19. Esta estimación se deriva de una sencilla regresión lineal de las pérdidas del aprendizaje sobre los cierres de escuelas, sin una constante.
20. Esta relación es válida aun si se utilizan varias especificaciones, como incluir a todos los países, excluir a los países de ingreso alto, limitar la muestra al estudio de alta calidad o excluir puntos de datos que influyen desproporcionadamente en los resultados de la regresión. Todos los coeficientes resultantes son significativos y varían entre -0,28 y -0,42.
21. En este capítulo, los términos *jóvenes*, *personas jóvenes* y *juventud* se utilizan de manera indistinta.
22. Von Wachter, 2020.
23. Chandir y otros, 2021.
24. Singh, Romero y Muralidharan, 2022.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bailey, M. J., S. Sun, and B. Timpe. 2021. "Prep School for Poor Kids: The Long-Run Impacts of Head Start on Human Capital and Economic Self-Sufficiency." *American Economic Review* 111 (12): 3963–4001.
- Bau, N., G. Khanna, C. Low, M. Shah, S. Sharmin, and A. Voena. 2022. "Women's Well-Being during a Pandemic and Its Containment." *Journal of Development Economics* 156: 102839.
- Biswas, K., T. M. Asaduzzaman, D. K. Evans, S. Fehrler, D. Ramachandran, and S. Sabarwal. 2020. "TV-Based Learning in Bangladesh." World Bank, Washington, DC.
- Bullinger, L. R., A. Boy, S. Messner, and S. Self-Brown. 2021. "Pediatric Emergency Department Visits Due to Child Abuse and Neglect following COVID-19 Public Health Emergency Declaration in the Southeastern United States." *BMC Pediatrics* 21 (401): 1–9.
- Chandir, S., D. A. Siddiqi, M. Mehmood, S. Iftikhar, M. Siddique, S. Jai, V. K. Dharma, et al. 2021. "1-Year Impact of COVID-19 on Childhood Immunizations in Pakistan: Analysis of >3.7 Million Children." *European Journal of Public Health* 31 (Suppl. 3): ckab164.538.
- Egger, D., E. Miguel, S. S. Warren, A. Shenoy, E. Collins, D. Karlan, D. Parkerson, et al. 2021. "Falling Living Standards during the COVID-19 Crisis: Quantitative Evidence from Nine Developing Countries." *Science Advances* 7 (6): eabe0997.
- Fox, S. E., P. Levitt, and C. A. Nelson, III. 2010. "How the Timing and Quality of Early Experiences Influence the Development of Brain Architecture." *Child Development* 81 (1): 28–40.
- Gertler, P., J. J. Heckman, R. Pinto, S. M. Chang, S. Grantham-McGregor, C. Vermeersch, S. Walker, et al. 2021. "Effect of the Jamaica Early Childhood Stimulation Intervention on Labor Market Outcomes at Age 31." NBER Working Paper 29292, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Grantham-McGregor, S. M., C. A. Powell, S. P. Walker, and J. H. Himes. 1991. "Nutritional Supplementation, Psychosocial Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study." *The Lancet* 338 (8758): 1–5.
- Hamadani, J., M. Imrul, S. Grantham-McGregor, S. Alam, M. Tipu, D. Parra Alvarez, S. Shiraji, et al. Forthcoming. "The Effect of the COVID-19 Pandemic on Children's Development and Nutritional Status at Age 20 Months in Rural Bangladesh."
- Heckman, J. J. 2006. "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children." *Science* 312 (5782): 1900–02.
- Hillis, S., J. P. N. N'konzi, W. Msemburi, L. Cluver, A. Villaveces, S. Flaxman, and H. J. T. Unwin. 2022. "Orphanhood and Caregiver Loss among Children Based on New Global Excess COVID-19 Death Estimates." *JAMA Pediatrics* 176 (11): 1145–48.
- Johnson, M. H. 2001. "Functional Brain Development in Humans." *Nature Reviews Neuroscience* 2 (7): 475–83.
- Maria Cecilia Souto Vidigal Foundation. 2021. "Learning in Early Childhood Education and the Pandemic: A Study in Sobral/CE." <https://www.fmcsv.org.br/en-US/biblioteca/impacto-aprendizadem-covid-sobral/>.
- Miguel, E., and A. M. Mobarak. 2021. "The Economics of the COVID-19 Pandemic in Poor Countries." NBER Working Paper 29339, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Moya, A., P. Serneels, A. Desrosiers, V. Reyes, M. J. Torres, and A. Lieberman. 2021. "The COVID-19 Pandemic and Maternal Mental Health in a Fragile and Conflict-Affected Setting in Tumaco, Colombia: A Cohort Study." *The Lancet Global Health* 9 (8): e1068–e1076.
- Msemburi, W., A. Karlinsky, V. Knutson, S. Aleshin-Ghendel, S. Chatterji, and J. Wakefield. 2022. "The WHO Estimates of Excess Mortality Associated with the COVID-19 Pandemic." *Nature* 613: 130–37.
- Mukherjee, S. 2016. *The Gene: An Intimate History*. New York: Scribner.
- Singh, A., M. Romero, and K. Muralidharan. 2022. "COVID-19 Learning Loss and Recovery: Panel Data Evidence from India." NBER Working Paper 30552, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Spelke, E., and K. Schutts. 2022. "Learning in the Early Years." In *Quality Early Learning: Nurturing Children's Potential*, edited by M. Bendini and A. E. Devercelli. Washington, DC: World Bank.
- UNICEF (United Nations Children's Fund) and ITU (International Telecommunication Union). 2020. "How Many Children and Young People Have Internet Access at Home? Estimating Digital Connectivity during the COVID-19 Pandemic." New York: UNICEF and ITU.

UNICEF (United Nations Children's Fund), UNDP (United Nations Development Programme), Prospera, and SMERU (SMERU Research Institute). 2021. "Analysis of the Social and Economic Impacts of COVID-19 on Households and Strategic Policy Recommendations for Indonesia." Jakarta.

Von Wachter, T. 2020. "The Persistent Effects of Initial Labor Market Conditions for Young Adults and Their Sources." *Journal of Economic Perspectives* 34 (4): 168–94.

WHO (World Health Organization) and UNICEF (United Nations Children's Fund). 2021. "Progress and Challenges with Sustaining and Advancing Immunization Coverage during the COVID-19 Pandemic: 2021 WHO/UNICEF Estimates of National Immunization Coverage (WUENIC)." WHO and UNICEF, Geneva and New York.

World Bank. 2022. *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. Washington, DC: World Bank.

AUDITORÍA AMBIENTAL

Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente

El Banco Mundial ha asumido el compromiso de reducir su huella ambiental. Por lo tanto, sacamos provecho de las opciones de publicación electrónica y de las tecnologías de impresión a demanda, instaladas en centros regionales de todo el mundo. Esto permite reducir las tiradas y las distancias de los envíos, con lo que disminuyen el consumo de papel, el uso de productos químicos, las emisiones de gases de efecto invernadero y los desechos.

Seguimos las normas recomendadas por Green Press Initiative para el uso del papel. La mayoría de nuestros libros están impresos en papel certificado por el Consejo de Administración Forestal (FSC), y casi todos contienen entre un 50 % y un 100 % de papel reciclado. Las fibras recicladas del papel de nuestros libros no están blanqueadas, o bien se ha utilizado un blanqueo totalmente libre de cloro (TCF) o procesado sin cloro (PCF) o mejorado sin cloro elemental (EECF).

Para obtener más información sobre la filosofía ambiental del Banco, visite <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



La pandemia de COVID-19 ha ocasionado un enorme impacto en la mortalidad, las economías y la vida cotidiana en todo el mundo. Sin embargo, lo que hasta la fecha no ha recibido suficiente atención es el impacto de la pandemia en la acumulación de capital humano de los niños y jóvenes, es decir su salud, educación y habilidades. ¿Qué tan grande fue el impacto negativo y qué tan lejos estamos todavía de una recuperación? En el informe *Colapso y Recuperación* se estiman los impactos de la pandemia en el capital humano de los niños pequeños y en edad escolar y en los jóvenes, y se analizan las medidas urgentes necesarias para revertir el daño. El informe demuestra que hubo un verdadero colapso del capital humano, y que, de no remediarse, esto supone una bomba de tiempo para los países. Específicamente, se documentan disminuciones alarmantes en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños en edad temprana, lo que podría traducirse en una reducción del 25 % de sus ingresos como adultos. Además, se muestra que mil millones de niños perdieron al menos un año de educación presencial en países de ingresos bajos y medianos, y que, a pesar de los enormes esfuerzos puestos en la educación a distancia, los niños no aprendieron nada durante los prolongados cierres escolares, lo que podría reducir en todo el mundo las ganancias futuras de por vida en un valor total de USD 21 billones. Entre los jóvenes, en el informe se cuantifican dramáticas caídas en el empleo y en sus habilidades, ambos atribuibles a la pandemia, así como un aumento sustancial en el número de jóvenes que no tienen empleo ni estudian ni reciben capacitación. En todas estas etapas, los impactos de la pandemia fueron peores para los más pobres. Estas pérdidas requieren una acción inmediata.

La buena noticia es que existen políticas públicas basadas en evidencia que pueden ayudar a recuperar estas pérdidas. En *Colapso y Recuperación* se documentan las respuestas de los Gobiernos ante la pandemia, evaluando por qué hubo un colapso en la acumulación de capital humano, qué faltó en la arquitectura de políticas públicas para proteger el capital humano durante la crisis y cómo los Gobiernos pueden prepararse mejor para mitigar futuros impactos. También se ofrecen recomendaciones de políticas concretas para recuperar las pérdidas de capital humano, programas que terminarán pagándose por sí mismos a largo plazo. Para prepararse mejor para hacer frente a futuros shocks, como el cambio climático y las guerras, en el informe se enfatiza la necesidad de soluciones que reúnan programas de salud, educación y protección social dentro de un sistema integrado de desarrollo humano. Si los países no actúan ahora, las pérdidas de capital humano documentadas en este informe se volverán permanentes y perdurarán durante muchas generaciones. El momento de actuar es ahora.

