Impacto Económico del Programa Head Start

Janet Currie, PhD.

University of California, EE.UU.

Abril 2009, Éd. rév.

Introducción

Head Start es un programa preescolar estadounidense para niños en situación de pobreza entre tres a cuatro años. En el año 2007 el programa invirtió cerca de siete mil de millones de dólares estadounidenses en aproximadamente 900 000 jóvenes. El programa comenzó en la década de 1960 como parte del plan “Guerra a la Pobreza” que impulsó el ex Presidente Johnson. El objetivo de esta iniciativa era acercar a los niños en situación de pobreza al nivel de sus pares más aventajados al momento de ingresar a clases. La labor de *Head Start* era entregar un amplio abanico de servicios, incluyendo controles de salud, alimentación nutritiva y capacitación a los padres, además de educación infantil temprana.

Durante muchos años, *Head Start* tuvo un apoyo político transversal y un aumento permanente de financiamiento. Sin embargo, en los últimos años el programa ha sido blanco de críticas, por dos razones: primero, de acuerdo a sus detractores, la evidencia sobre el impacto de *Head Start* a largo plazo en los participantes es limitada. Segundo, algunos señalan que la consabida falta de éxito se produce porque el programa no se enfoca suficientemente en superar el déficit académico de los preescolares y creen que el dinero destinado al programa en términos generales debiera dirigirse explícitamente a capacitación educacional.

Materia

La pobreza implica altos costos tanto a los individuos afectados como también a la sociedad. Se destinan grandes sumas de dinero a programas tales como capacitación laboral para adultos que no han finalizado la secundaria y a programas para jóvenes con problemas. *Head Start* representa un modelo particular de intervención temprana que busca prevenir problemas posteriores. Es menos costosa y menos intensiva que otros modelos de intervención basados en el cuidado del niño que han demostrado ser exitosos, como el *Perry Preschool* y el *Carolina Abecedarian*.[1,2] Por ejemplo, mantener a un niño en el programa *Head Start* durante 34 semanas al año, en jornada parcial, costó $5 021 dólares americanos, en 1998. Lo anterior significa que mantener a un niño en este programa durante dos años podría costar aproximadamente $10.000 dólares estadounidenses. La intervención de media jornada de *Perry Preschool* cuesta $12.884 dólares estadounidenses por niño (estimado en 1999) para un programa anual de ocho meses, por un periodo de dos años. Debido a que el 20% de los niños participó durante un año solamente, las cifras implican que el costo por niño se elevó a casi $7.000 dólares estadounidenses al año; por lo tanto, *Head Start* cuesta aproximadamente un 71% del valor del *Perry Preschool*.[3] Por lo tanto, gran parte de la controversia sobre el programa se centra en si este modelo menos intensivo es exitoso o no en el sentido de que sus beneficios superan sus costos.

Problemas

Los niños que participan en *Head Start* son seleccionados entre la población infantil más desventajada de sus comunidades. De hecho, cuando existe sobre demanda de cupos, se exige que el personal del programa identifique y seleccione a aquellos postulantes más necesitados. Además, otras agencias sociales con frecuencia derivan a niños al *Head Start* (como la agencia *Child Protective Services*). Por ello se esperaría que, si las cosas siguen igual, los niños del programa tuvieran peores resultados en comparación a otros que no asisten al programa. Incluso si *Head Start* mejorara considerablemente los resultados de los niños, los resultados obtenidos podrían aún continuar siendo inferiores a los de un niño promedio. Esta variable de selección impide identificar los efectos de *Head Start* a partir de simples comparaciones entre sus participantes y otros niños.

Contexto de la Investigación

El gobierno de los Estados Unidos está actualmente realizando una evaluación experimental del programa *Head Start*. Sin embargo, la mayoría de los análisis previos ha tenido que depender de

diseños no experimentales. Por ejemplo, Oden *et al.*[4] utiliza controles apareados. Currie y Thomas[5] y Garces, Thomas y Currie[6] comparan a los niños de *Head Start* con sus propios hermanos, utilizando conjuntos de datos a gran escala, representativos nacionalmente. Ludwig y Miller[7] citan el hecho de que en la década de 1960 los condados más pobres tenían más posibilidades de recibir fondos de Head Start que aquéllos en situación ligeramente mejor, para identificar los efectos de los gastos del programa en los resultados de los niños.

Preguntas de Investigación Clave

¿Se puede afirmar que el *Head Start* tiene un impacto positivo duradero en los niños y en qué campos? En caso de haber beneficios duraderos, cabe preguntarse si éstos son tan importantes como para justificar los costos de *Head Start*.

¿Son los beneficios distintos en los diversos subgrupos de la población, como los afroamericanos o aquéllos cuya lengua materna no es el inglés? De ser así, ¿por qué?

¿Se desvanecen los efectos del programa con el tiempo? De ser así, ¿por qué?

Dado que existe una variación local de los programas *Head Start*, ¿cuáles son los rasgos de los programas más exitosos, en comparación con los menos exitosos?

¿Es posible extender exitosamente el modelo *Head Start* a los niños más pequeños?

Resultados de Investigaciones Recientes

Antes de la evaluación experimental actual, la evaluación federal más reciente de *Head Start* fue la de *Family and Child Experiences Survey* (Encuesta sobre las Experiencias del Niño y su Familia)[8]. Desgraciadamente, este estudio no tuvo grupo de control, sino que se centró en documentar el mejoramiento de las habilidades de los niños inscritos en *Head Start* durante el transcurso de un año. La mayoría de ellos mostró avances en habilidades sociales, pero puesto que estos resultados no pudieron ser comparados con ningún otro a nivel nacional, no está claro qué hacer con este hallazgo; después de todo, se espera que la mayoría de los preescolares mejore sus destrezas sociales al cabo de un año. Los avances cognitivos de los niños de *Head Start* fueron evaluados comparándolos con los resultados a nivel nacional. Los hallazgos fueron coherentes con aquéllos de muchos otros estudios que han mostrado avances en el corto plazo en algunas habilidades cognitivas, especialmente en el área verbal.

Los primeros resultados de la evaluación experimental en curso de *Head Start* sugiere que, al cabo de un año, el programa tiene un impacto positivo en las pruebas de logros del orden de .1 a .2 de las desviaciones estándar. Específicamente, se encontraron efectos positivos en la identificación de letras y palabras, pre escritura y vocabulario; además de la frecuencia en que los padres leían a los hijos.[9] Sin embargo, no se constataron efectos significativos respecto de la comprensión oral o las habilidades matemáticas.[9] Estudios anteriores [3,10,11] también encontraron que *Head Start* tuvo impactos positivos en el corto plazo.

Hasta ahora, sólo algunos estudios han analizado los efectos de *Head Start* en resultados a más largo plazo. En el primero de ellos, Currie y Thomas[5] utilizan datos de la *National Longitudinal Survey of Youth*, *NLSY* (Encuesta Longitudinal Nacional de Jóvenes) para comparar a los niños que habían asistido al *Head Start* con sus propios hermanos que no habían participado; se encontró que la asistencia al programa redujo en aproximadamente un tercio la brecha en los resultados de las pruebas de vocabulario entre los niños de *Head Start* y los niños promedio, a la edad de cinco años. Por lo tanto, el programa tuvo un efecto positivo considerable, pero no niveló a los niños en situación de pobreza con el promedio de la población infantil. Ellos también descubrieron que en el grupo de alumnos afroamericanos, el efecto de *Head Start* se atenuó después de tres o cuatro años (un hallazgo que concuerda con la evidencia experimental previa), pero se mantuvo en otros estudiantes y que también condujo a una reducción de la deserción escolar entre estos últimos. Finalmente, encontraron que *Head Start* mejoró los índices de inmunización entre los preescolares, y proporcionaron alguna evidencia respecto a la efectividad de los servicios de salud entregados por *Head Start*.

Lee y Loeb[12] mostraron que los niños que asisten al *Head Start* a menudo continúan su educación en escuelas precarias. Currie y Thomas[13] demuestran que este efecto depende del origen étnico: los niños afroamericanos que asisten a *Head Star*t luego asisten a escuelas más precarias que otros niños afroamericanos, pero esto no ocurre entre los estudiantes blancos. Por lo tanto, ellos conjeturan que la pérdida gradual del efecto de *Head Start* entre los niños negros puede ser causada por la exposición a escuelas precarias después de asistir al programa *Head Start*. Currie y Thomas[14] analizaron los efectos de este programa entre los estudiantes hispanos (utilizando datos y metodología similar a la utilizada anteriormente[5]) y encontraron muchos efectos positivos prologados, particularmente entre niños cuyas madres no hablaban inglés en el hogar.

Garcés, Thomas y Currie[6] realizaron un análisis de resultados a largo plazo utilizando datos de pares de hermanos del *Panel Study of Income Dynamics, PSID* (Estudio de Panel de la Dinámica

del Ingreso). Se encontró que en pares de adultos jóvenes en los que solamente uno de ellos había asistido al *Head Start* y el segundo no, el primero era más proclive a finalizar sus estudios de secundaria y a continuar su educación superior en el caso de los blancos, y presentaba menos posibilidades de haber sido procesado o acusado por algún delito, en el caso de los negros.

Más recientemente, Deming[15] recurre a los mismos datos y metodología de Currie y Thomas[5] y a un estudio de cohorte sobre población infantil más actual. En este último se vuelve a analizar los beneficios de *Head Start* a largo plazo. El autor ha encontrado que el programa reduce cerca de un tercio la brecha entre el cuartil de menor ingreso y el promedio de niños en la muestra en términos de un índice-resumen de resultados. Cabe hacer notar que también se aprecia una pérdida gradual de los efectos de *Head Start* en los resultados de las pruebas realizadas a niños afroamericanos y a niños con mayores desventajas. Sin embargo, estos niños experimentan los mayores beneficios en términos de resultados no medibles por las pruebas de evaluación incluyendo repitencia, trastornos de aprendizaje, finalización de la enseñanza secundaria, “ociosidad” y salud. Deming argumenta que *Head Start* entrega un 80% de los beneficios de programas más intensivos a un 60% del costo.

Es importante destacar que la comparación de pares de hermanos puede subestimar los beneficios de *Head Start* por dos razones, a lo menos. Primero, un error de respuesta aleatoria conducirá a mayor atenuación de los coeficientes calculados en este tipo de modelos que en modelos estadísticos menos comunes con coeficientes estandarizados. Segundo, en familias en las cuales sólo uno de los dos hijos asistió a *Head Start*, la diferencia a menudo se refiere a los cambios de circunstancias familiares. Es decir, es probable que el niño de *Head Start* haya estado expuesto a situaciones de pobreza y a hogares monoparentales durante el período de entre tres y cinco años de edad, no así su hermana/o. Si la pobreza durante la infancia temprana produce efectos negativos (véase Duncan *et al.*[16]), podríamos suponer entonces que el niño de *Head Start* obtendrá peores resultados que su hermana/o debido a la diferencia de las circunstancias familiares. En tales condiciones, el hallazgo de efectos positivos de *Head Start* es incluso más convincente.

Carneiro, Ginja y Meghir[17] utilizan los datos de *NLSY* pero con una metodología distinta para examinar los efectos de *Head Start* en adolescentes. Ellos consideran el hecho que las limitaciones producto de los bajos ingresos crean discontinuidades en los requisitos necesarios de *Head Start* para identificar sus efectos. Los autores encontraron que el programa reduce la probabilidad de repitencia, problemas conductuales y obesidad en niños de entre 12 y 13 años y

también disminuye la conducta delictual y la depresión a los 16 y 17 años de edad.

Oden *et al.*[4] realizaron un estudio de seguimiento durante 17 años en 622 adultos jóvenes en Colorado y Florida que habían nacido en situación de pobreza. En él se comparó a niños que asistieron al programa *Head Start* con niños que no lo hicieron, en una misma localidad. El estudio concluyó que los resultados de los niños que asistieron a *Head Start* tendieron a ser mejores que los que no participaron, aunque la mayoría de las diferencias no era significativa estadísticamente. Sin embargo, los efectos positivos, relativamente pequeños, demostrados en este estudio se pueden deber al hecho que los niños de *Head Start* fueron seleccionados negativamente incluso en relación a otros niños pobres en sus áreas. Los tratamientos de compatibilidad y control de algunas de las características observables no eliminan la posibilidad que los controles y tratamientos difieran en dimensiones no consideradas.

El programa de intervención temprana Chicago Child-Parent Centers comenzó con un sólido preescolar y continuó con un curriculum mejorado para niños en edad escolar hasta los nueve años. Esta intervención es similar a entregar un programa preescolar de tipo *Head Start* y luego mejorar la calidad de la escuela a la que posteriormente asisten los niños. Reynolds *et al.*[18] hicieron el seguimiento de los niños del programa hasta el término de la secundaria, comparándolos con un grupo de niños de las mismas áreas que no habían asistido al programa. Ellos encontraron efectos favorables en los ítemes de delincuencia, conducta antisocial y pruebas de habilidades. Incluyeron un análisis simple de relación costo-beneficio, que sugiere que por cada dólar invertido en el programa el gobierno ahorró $3,69 dólares estadounidenses en gastos futuros.

Ludwig y Miller[7] utilizan un diseño de “regresión-discontinuidad” para observar los efectos de *Head Start*. Cuando se presentó *Head Start*, los 300 condados más pobres recibieron asistencia especial para postular a fondos para *Head Start*. Lo anterior significó que los niños de estas zonas tuvieron más posibilidades de asistir al programa que aquellos de condados con un poco más de recursos que no recibieron este tipo de ayuda. Ludwig y Miller encontraron que la mayor disponibilidad de *Head Start* estaba vinculada a un menor índice de mortalidad de niños entre cinco y diez años en estas áreas. También descubrieron más posibilidades de completar la secundaria y de asistir a educación superior entre las cohortes afectadas. Cabe hacer notar que los efectos encontrados en afroamericanos fueron generalmente mayores que aquellos encontrados en niños de raza blanca, según este estudio.

Currie y Neidell[19] comparan datos de programas *Head Start* con aquéllos que muestra la *NLSY*. Ellos encuentran que los programas *Head Start* con mayor inversión per capita tienden a mostrar mejores resultados que otros del mismo tipo, y que los programas que invirtieron más en actividades orientadas a los niños (tal como educación, salud y nutrición) lograron mejores resultados que aquellos que destinaron una mayor parte de su presupuesto a otras actividades (tal como capacitación a los padres). Sin embargo, los resultados en los padres no fueron analizados.

Diversas evaluaciones recientes examinan los efectos de *Early Head Start (EHS)*. Este programa fue creado en 1994. La proporción del financiamiento de *Head Start* destinado para EHS ha aumentado progresivamente desde entonces, alcanzando un 10% el año 2002.[20] *Early Head Start* es organizado y evaluado según los mismos estándares de desempeño que el programa *Head Start.* Quizás debido a la controversia respecto a motivar a las madres a que envíen a sus hijos a guarderías, se agregó un componente de evaluación al EHS. Se escogieron 17 localidades para que participaran en la evaluación nacional. En cada una de ellas se ha realizado un seguimiento de los controles y tratamientos asignados aleatoriamente. A partir de los tres años, los efectos parecen ser muy positivos. Los niños del programa EHS logran puntajes significativamente mayores en diversas pruebas sobre desarrollo cognitivo; exhiben conductas menos agresivas y menos negativas hacia sus padres durante el juego; y también son más capaces de mantener la atención hacia un objeto durante el juego. No obstante, será muy importante observar si estos resultados permanecen en el tiempo.

Conclusiones e implicaciones

Todavía hay mucho que aprender del programa *Head Start*. Por ejemplo, éste continúa siendo una caja de sorpresas y hay más sombras que luces en cuanto a qué medidas específicas se deberían mejorar en su programación. Más aún, no está claro cuán preocupados deberíamos estar respecto de la permanencia de sus efectos en el tiempo, especialmente en los resultados de las pruebas cognitivas, en contraste con los resultados positivos logrados en la baja tasa de deserción escolar. *Head Start* ha sido largamente catalogado como una “inversión” en población infantil. Sin embargo, debemos asumir este paradigma seriamente investigando tanto los efectos en el largo como en el corto plazo. Existe un creciente número de estudios recientes que han considerado estas interrogantes y muestran que el programa tiene efectos positivos duraderos en los niños.

A la vez, se han realizado algunos intentos de cuantificar estos beneficios y de medirlos en relación a sus costos que sugieren que este programa es rentable dado que los beneficios exceden significativamente los costos. Además, estos tipos de cálculos asumen comúnmente una perspectiva relativamente estrecha y consideran sólo los ahorros para el gobierno como un beneficio. Muchas clases de beneficios (tales como una mejor calidad de vida de los padres) han recibido escasa atención de la literatura en la materia, sugiriendo que una consideración integral podría producir una evaluación aun más favorable de *Head Start*.

Referencias

1. Schweinhart LJ, Montie J, Xiang Z, Barnett WS, Belfield CR, Nores M. *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study through age 40*. Ypsilanti, Mich: High/Scope Press; 2005.
2. Campbell FA, Ramey CT, Pungello E, Sparling J, Miller-Johnson S. Early childhood education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project. *Applied Developmental Science* 2002;6(1):42-57.
3. Karoly LA, Greenwood PW, Everingham SS, Houbé J, Kilburn MR, Rydell PC, Sanders M, Chiesa J. *Investing in our children: What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions.* Santa Monica, Calif: RAND; 1998. Available at: http://www.rand.org/publications/MR/MR898/. Accessed April 22, 2009.
4. Oden S, Schweinhart LJ, Weikart DP, Marcus S, Xie Y. *Into adulthood: A study of the effects of Head Start.* Ypsilanti, Mich: High/Scope Press; 2000.
5. Currie J, Thomas D. Does Head Start make a difference? *American Economic Review* 1995;85(3):341-364.
6. Garces E, Thomas D, Currie J. Longer term effects of Head Start. *American Economic Review* 2002;92(4):999-1012.
7. Ludwig J, Miller DL. *Does Head Start improve children's life chances? Evidence from a regression discontinuity design.* Washington, DC: Georgetown Public Policy Institute; 2005.
8. Zill N, Resnick G, McKey RH. What children know and can do at the end of Head Start and what it tells us about the program's performance. Paper presented at: Biennial Meeting of the Society for Research in Child Development; April 15-18, 1999; Albuquerque, NM. Available at: http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/hs/faces/pres_papers/what_children_know/children_know.html. Accessed April 22, 2009.
9. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families. *Head Start impact study: First year findings*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services; 2005. Available at: http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/hs/impact_study/reports/first_yr_finds/firstyr_finds_title.html. Accessed April 22, 2009.
10. Barnett WS. Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children* 1995;5(3):25-50. Available at: http://www.futureofchildren.org/information2826/information_show.htm?doc_id=77669. Accessed April 22, 2009.
11. Currie J. Early childhood education programs. *Journal of Economic Perspectives* 2001;15(2):213-238.
12. Lee VE, Loeb S. Where do Head Start attendees end up? One reason why preschool effects fade out. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 1995;17(1):62-82.
13. Currie J, Thomas D. School quality and the longer-term effects of Head Start. *Journal of Human Resources* 2000;35(4):755-774.
14. Currie J, Thomas D. Does Head Start help Hispanic children? *Journal of Public Economics* 1999;74(2):235-262.

15. Deming, David. "Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start," forthcoming in the American Economic Journals: Applied Economics.

16. Duncan GJ, Yeung WJ, Brooks-Gunn J, Smith JR. How much does childhood poverty affect the life chances of children? *American Sociological Review* 1998;63(3):406-423.

17. Carniero, Pedro, Rita Ginja, and Costas Meghir. "Preventing Behavior Problems in Childhood and Adolescence: Evidence from Head Start," Department of Economics, University College London, Working Paper, July 2008.

18. Reynolds AJ, Temple JA, Robertson DL, Mann EA. Long-term effects of an early childhood intervention on educational achievement and juvenile arrest: A 15-year follow-up of low-income children in public schools. *JAMA - Journal of the American Medical Association* 2001;285(18):2339-2346.

19. Currie J, Neidell M. Getting inside the 'Black Box' of Head Start quality: What matters and what doesn't. *Economics of Education Review* 2007;26(1):83-99.

20. Raikes HH, Love JM. Early Head Start: A dynamic new program for infants and toddlers and their families. *Infant Mental Health Journal* 2002;23(1-2):1-13.