

Sección V

La inversión social y el costo de las oportunidades perdidas

1. La insuficiencia del gasto social en Iberoamérica

El aumento del número de niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza en los países iberoamericanos no pudo ser contenido por el crecimiento económico experimentado durante la mayor parte de la década pasada, aun cuando éste tuvo un efecto positivo en la reducción relativa de la pobreza en varios de ellos. Al iniciarse el siglo XXI, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica son pobres, y más de la mitad del total de pobres de la región son niños, niñas o adolescentes. Esta pobreza es aún mayor si se considera que las disparidades en el acceso a los servicios sociales básicos afectan, principalmente, a los estratos más pobres de la población que, aunque tienen mayores carencias y necesidades, reciben menos servicios y, cuando los reciben, son de menor calidad. Al igual que en el caso de los indicadores de pobreza, y de los diversos indicadores de calidad de vida, también los relativos al gasto social presentan una enorme variabilidad entre los países iberoamericanos, como se aprecia en el gráfico V.1.

Tanto las limitaciones como las posibilidades de este diverso gasto social se aprecian claramente a partir de los resultados de una investigación reciente sobre el tema

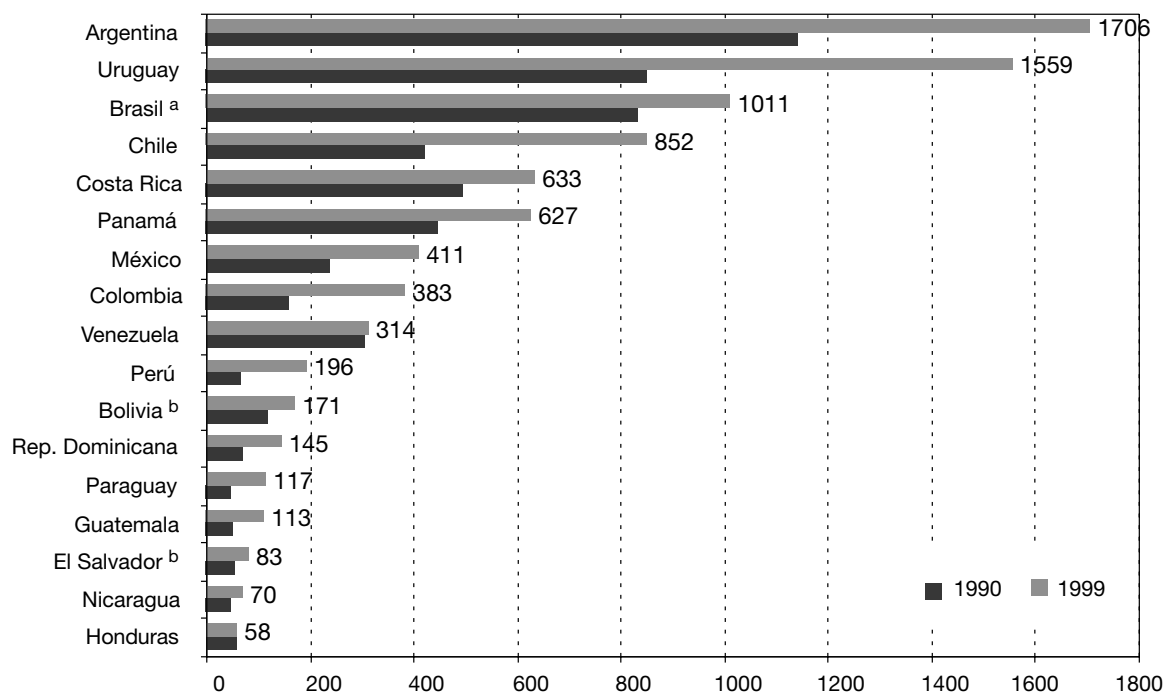
en un conjunto representativo de países iberoamericanos, realizada por varias agencias del sistema de las Naciones Unidas.¹ Para los años 1994-1996, este grupo de países

1 Ganuza, León y Sauma (1999). El estudio se refiere a los casos de: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana (además de Belice y Jamaica), y se analiza tanto el gasto social —o, más exactamente, la inversión social— como los recursos que se dedican al gasto en educación, salud (incluyendo programas de control de la natalidad, salud reproductiva y de alimentación y nutrición), agua potable (y saneamiento básico), vivienda (únicamente los programas de subsidio a la vivienda, así como los programas públicos de apoyo al sector), asistencia social y seguridad social.

presentaba un gasto público social per cápita promedio de 233 dólares por año (en dólares de 1996), pero con diferencias significativas entre países, pues mientras muchos no alcanzaban los 100 dólares unos pocos superaban los 500 dólares. Aun así, como se aprecia en el cuadro V.1, si bien en la década de 1980 se produjo una caída significativa en el gasto público social, durante los

años noventa hubo una mejora, tanto en términos per cápita como en sus prioridades, es decir, en términos de la proporción del PIB y del gasto público total que se dedicaron al gasto social. De hecho, en 8 de los 13 países incluidos en este estudio, el gasto social per cápita promedio de 1994-1996 es el más alto de todo el período considerado (Ganuza, León y Sauma, 1999, p. 30).

Gráfico V.1
GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS) POR HABITANTE,
1990 Y 1999
(En dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

^a La cifra final corresponde a 1998.

^b La cifra inicial corresponde, en el caso de Bolivia, a 1995 y, en el caso de El Salvador, a 1994.

Cuadro V.1
**GASTO PÚBLICO SOCIAL EN DÓLARES PER CÁPITA Y COMO PORCENTAJE
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
(Dólares de 1996)**

	Gasto social en dólares per cápita			Gasto social como porcentaje del PIB		
	1980-1981	1990-1991	1994-1996	1980-1981	1990-1991	1994-1996
Promedio	204	173	233	9.2	8.0	9.6
Bolivia	52	52	91	6.0	6.0	9.8
Brasil	445	428	547	9.7	9.4	11.2
Chile	540	477	651	16.9	13.8	14.4
Colombia	131	149	284	7.6	7.9	13.3
Costa Rica	454	426	521	18.6	17.7	19.6
Ecuador	174	126	119	11.2	8.3	7.8
El Salvador	111	44	60	6.5	4.1	3.6
Guatemala	47	47	61	3.3	3.3	3.9
Nicaragua	89	56	61	12.3	11.5	13.4
Perú	130	51	88	3.8	2.2	3.3
Rep. Dominicana	71	52	85	4.9	3.7	5.4

Fuente: Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20 (LC/R.1933)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, p. 31.

La prioridad del gasto social en estos países cayó, en promedio, de 9.2% a 8% con respecto al PIB en los años ochenta, y luego se recuperó subiendo a 9.6% pero con grandes diferencias entre países, ya que en algunos se siguió estando por debajo del esfuerzo inicial. Cuando se relaciona el gasto público social con el índice de pobreza humana, aparecen claramente dos grupos de países: los de menor gasto social, que presentan además elevados niveles de pobreza, y los de mayor gasto social y menor pobreza. También hay una relación directa entre el gasto social per cápita y el índice de desarrollo humano (IDH). Lo mismo ocurre cuando se relaciona el gasto en servicios sociales básicos con pobreza: el grupo de países con un mayor gasto per cápita en servicios sociales básicos es el de menores niveles de pobreza, y viceversa.²

Con respecto a la progresividad del gasto durante los años noventa, el sector más progresivo correspondió a salud, seguido de educación. Los gastos destinados a la

seguridad social fueron los más regresivos (CEPAL, 1999). En todo caso, aun una estructura levemente regresiva del gasto tiene un efecto redistributivo importante, en la medida en que la distribución del ingreso es, por regla general, más regresiva que la del gasto. Cabe recordar que el efecto de los programas sociales sobre el ingreso absoluto de los hogares más pobres es significativo, independientemente de su grado de progresividad. Por ello, el adecuado manejo del gasto social ofrece amplias posibilidades de mejorar la situación de los grupos más pobres y la distribución del ingreso. El progreso en la eficacia y eficiencia del gasto social dependen no sólo de su cuantía, sino también de su distribución sectorial e intrasectorial. Estos aspectos están directamente relacionados con la gestión, aplicación, monitoreo y evaluación del gasto.³

La insuficiencia del esfuerzo realizado con los países iberoamericanos en materia de gasto social se aprecia

² En el caso de Brasil, se requeriría una mayor desagregación para este tipo de afirmaciones.

³ En este sentido la Iniciativa 20/20 y los márgenes de reasignación que podrían liberarse para el financiamiento de los programas sociales básicos son especialmente importantes desde el punto de vista de la pobreza y la equidad.

Recuadro V.1
LAS PEQUEÑAS INVERSIONES QUE SALVAN LA VIDA DE LOS NIÑOS

De cada cuatro muertes de menores de un año, tres son ocasionadas por la deshidratación causada por la diarrea o por una infección respiratoria aguda. Casi todas las muertes por deshidratación diarreica podrían evi-

tarse mediante el suministro oportuno de sales de rehidratación oral, cuyo costo es de ocho centavos de dólar por paquete. La mayor parte de las muertes por causas respiratorias no habrían ocurrido en ausencia de des-

nutrición y con acceso a una atención médica básica. La atención prenatal y del parto –que también es de bajo costo– completa un primer cuadro de medidas de bajo costo, que reduciría notablemente esas muertes prevenibles.

Costo (en dólares)	Ejemplo de inversiones de bajo costo
0.08	Un paquete de sal de rehidratación oral para combatir la deshidratación por diarrea aguda
0.07	Tres cápsulas de vitamina A, suficientes para proteger a un niño durante un año contra la ceguera y otros problemas de salud debidos a la carencia de esta vitamina
1.23	Un estetoscopio fetal que permite hacer el control básico del embarazo
5	Una letrina plástica hermética y un tubo de desagüe que proveen saneamiento básico a una familia
15	El costo promedio de las vacunas, las jeringas y agujas, el equipo de refrigeración, la capacitación y los salarios del personal de la salud necesarios para inmunizar a un niño contra las seis principales enfermedades infantiles
15.5	Un recipiente con aislamiento térmico para preservar 500 dosis de vacunas
150	Una bomba manual, tubería y accesorios para un pozo que puede abastecer de agua a 50 familias

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Hechos y cifras", *Boletín informativo*, 1997.

con claridad en las comparaciones internacionales. Mientras que estos países dedican, en promedio, 3.9% del PIB y 2.9% del PIB a la inversión en educación y salud respectivamente, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) dedicaron durante los años noventa 5.1% de su PIB a la inversión educativa y 6.4% a salud. El esfuerzo relativo de inversión social que se realiza en Iberoamérica es menor que el de los países más avanzados; además, se realiza a partir de un nivel mucho más bajo del producto, lo que genera diferencias aún más marcadas en términos de la inversión

social por habitante. En educación, por ejemplo, estimaciones aproximadas indican que los países de mayores ingresos estarían invirtiendo unos 1 400 dólares anuales por habitante, comparado con unos 140 dólares en el caso de los países de la región.⁴

Incluso en términos de los servicios sociales básicos, y a pesar de los esfuerzos de la última década, la inversión que se está realizando en la mayoría de los países iberoamericanos resulta insuficiente para alcanzar los niveles de cobertura y calidad necesarios para romper el

4 Para calcular la diferencia neta efectiva habría que explicitar tanto las diferencias de costos como las diferencias de calidad, pero aun así la magnitud de la diferencia es abismal (Banco Mundial, 2001, tablas 1-6).

círculo de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estos servicios sociales básicos contemplan lo que corresponde a la educación básica y a la atención primaria de salud, incluida la salud reproductiva, los programas de nutrición, el agua potable y el saneamiento, así como la capacidad institucional correspondiente. Se estima que ese grupo de países iberoamericanos habría dedicado a los servicios sociales básicos un monto aproximado de 59 dólares anuales por habitante, de los cuales 38 dólares fueron a educación básica y 21 dólares a salud básica y saneamiento.⁵

Los recursos agregados por año que harían falta para garantizar la cobertura universal de los servicios sociales

básicos en los países de Iberoamérica serían, en promedio, de casi 30 dólares per cápita. Satisfacer estas necesidades implicaría un aumento del gasto en estos servicios equivalente, en promedio, a un 8% del gasto total, que representaría un 2.5% del PIB de estos países. Si bien se trata de un desafío no despreciable, tampoco involucra magnitudes que estén fuera del alcance de las sociedades iberoamericanas. Lógicamente, supone un esfuerzo mayor en aquellos países donde las disparidades son mayores y la inversión social ha sido históricamente menor. Esto se aprecia en que el incremento promedio de 30 dólares por habitante presenta variaciones que van desde 6 dólares en Costa Rica hasta 49 dólares en Nicaragua.

2. Hacia la recuperación de las oportunidades perdidas

El hecho, de por sí dramático, de que la pobreza afecte en mayor proporción y con mayor intensidad a la población infantil y juvenil iberoamericana, y que además sea esa misma población la que sufre las mayores carencias en el acceso a los servicios sociales básicos, es aún más grave cuando comprendemos que estas condiciones de vida de los niños y jóvenes son, precisamente, el principal canal mediante el cual se reproduce intergeneracionalmente la pobreza. Es evidente que el futuro de las sociedades iberoamericanas no podrá ser mejor que el presente de sus niños, por lo que debiera ser igualmente obvio que la incapacidad de atender en el presente las necesidades básicas de éstos no es más que una forma segura de hipotecar su futuro y el de sus sociedades.

Es claro —y la experiencia internacional lo confirma— que el crecimiento económico *puede* ser un elemento vital para la reducción de la pobreza, pues provee una dotación mayor de bienes y servicios con los que, dados los canales de distribución del ingreso y de integración social, sería posible elevar las condiciones de vida de los miembros menos aventajados de la sociedad y, en particular, de los niños que viven en condiciones de po-

breza y sus familias. Sin embargo, la evidencia deja igualmente en claro que el crecimiento no basta. Tanto o más importante que la cantidad o ritmo del crecimiento económico, es la *calidad* de ese crecimiento: su capacidad para generar aumentos sistemáticos en la productividad y vincular estos aumentos con mejoras igualmente sistemáticas en los ingresos y condiciones de vida de toda la población, con un énfasis particular en la reducción de las disparidades existentes.

Solamente una transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, permite —y requiere— una utilización cada vez más productiva y mejor remunerada de la fuerza de trabajo, lo que constituye, a su vez, el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos. En las actuales condiciones en que Iberoamérica enfrenta los retos de la globalización, el entorno para una estrategia competitiva sostenible debe fijar las reglas del juego y los incentivos necesarios para que las mejoras sean continuas y acumulativas, y se integren con el proceso permanente de elevación de la productividad.

5 Ganuza, León y Sauma, p. 37 (se excluye del cálculo a Belice y Jamaica).

Para ello, no basta una política económica que garantice la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Se requiere, además, una política distributiva consistente con los objetivos planteados de reducción de la pobreza y una política social que garantice también el acceso de toda la población a los servicios de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental, ya que éstos forman la base fundamental tanto de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, como de su capacidad productiva. Por una parte, esto significa que la inversión social dirigida a enfrentar la pobreza infantil y juvenil no sólo se justifica por razones éticas y sociales, sino también por razones de estricta eficiencia económica: es la forma más eficiente de frenar la pobreza y la inversión más rentable desde el punto de vista de la productividad y el crecimiento. Por otra parte, debe significar también que la inversión social no se justifica sólo por razones de eficiencia, sino también por razones éticas fundamentales, ya que, en las condiciones de inequidad existentes, de esa inversión depende el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños.

Esta correspondencia de los criterios de la eficiencia y los criterios de los derechos y de la equidad ha sido reconocida de manera clara en una publicación reciente del Banco Mundial, titulada precisamente *La calidad del crecimiento*. Reconociendo que el crecimiento por sí mismo no resuelve flagelos sociales como el de la persistente pobreza, o los crecientes problemas ambientales que aquejan al planeta, este documento sostiene que no sólo se necesita una política económica sensata e instituciones que promuevan el crecimiento, sino mejores y más equitativas oportunidades en educación y trabajo, mejor salud y nutrición, un ambiente natural más limpio y sostenible, un sistema legal y judicial imparcial, mayores libertades civiles y políticas, instituciones confiables y transparentes, y libertad para acceder a una vida cultural rica y diversa. Y esto es importante no sólo por razones económicas, sino éticas: “el acceso equitativo a los servicios de educación y salud está entre los derechos humanos básicos a los que todo el mundo tiene derecho” (Thomas y otros, 2000).

Sin embargo, las posibilidades de avanzar sistemática y rápidamente en esa dirección no son propicias, tal y como se desprende de las carencias prevalentes en la región analizadas a lo largo de este documento. La magnitud de recursos que demanda la inversión social requerida supera ampliamente lo que tradicionalmente se ha considerado *razonable* gastar en los programas sociales en la mayoría de los países iberoamericanos. Y si bien los recursos dedicados al gasto o inversión social han venido

aumentando lentamente en los últimos 10 años, aún se muestran insuficientes cuando se les compara con los niveles de inversión social en países que han asumido el reto de desarrollar plenamente tanto el potencial social como productivo de sus habitantes.

Precisamente el reconocimiento de estas insuficiencias constituyó el tema central de la III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, celebrada en Panamá los días 7 y 8 de septiembre del año 2000, en la que se identificó claramente a la insuficiente inversión social como uno de los principales cuellos de botella del desarrollo de los países iberoamericanos:

Los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, siguen siendo insuficientes para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún para constituirse en una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que aspiramos. La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos. La inversión social de hoy es un elemento clave en la construcción de la sociedad que seremos mañana.

De acuerdo con los ministros de economía y hacienda, este problema es particularmente grave en el contexto actual, en que los países iberoamericanos enfrentan tanto los retos derivados de la globalización y la competitividad como los resultantes del propio imperativo de alcanzar un desarrollo humano sostenible. De acuerdo con los ministros, la inversión social está llamada a desempeñar un papel esencial en el desarrollo del capital humano y social necesario para alcanzar una competitividad genuina, centrada en el uso más productivo y adecuadamente remunerado de los recursos humanos de estos países:

Esto es especialmente importante en lo que respecta a nuestros niños, niñas y adolescentes, que constituyen la base fundamental de ese capital humano, y que son la primera generación que vivirá en un mundo globalizado, en el que el conocimiento y el aprendizaje durante toda la vida han pasado a primer plano como condición de competitividad.

A partir de estos considerandos, los ministros señalan, como un reto prioritario, la necesidad de identificar la rentabilidad social de las opciones de inversión. Para lograr el predominio efectivo de las prioridades en la asignación del gasto, los gobiernos y las sociedades iberoamericanas necesitan contar con información adecuada y oportuna en relación a los verdaderos costos y beneficios sociales de largo plazo que entrañan las diversas opciones de asignación de los recursos públicos, de manera que, a la hora de tomar las decisiones presupuestarias relativas a la inversión social, se pueda tener en cuenta el verdadero costo de oportunidad que éstas representan. Es necesario saber con claridad a qué están realmente renunciando los países cuando no asignan los fondos necesarios para la construcción del capital humano y del capital social del que depende el desarrollo al que aspiran. No sólo hace falta conocer el efecto esperado —el valor presente— de los gastos y las inversiones que se están realizando sino, y sobre todo, conocer el impacto que se podría esperar de aquellas inversiones a las que de hecho se está renunciando y que están siendo postergadas.

De hecho, una de las principales razones de que los países iberoamericanos muestren déficit y carencias marcadas en servicios sociales básicos radica en la carencia de información adecuada, oportuna y confiable respecto del verdadero impacto que estas carencias tienen sobre el bienestar y en el crecimiento económico. En ausencia de esta información, se tiende a subestimar la urgencia y

prioridad de tales inversiones, frente a aquellos gastos para los cuales sí se tiene una mejor estimación de su importancia, y una más clara cuantificación de su rentabilidad económica.

Sólo mediante una adecuada y rigurosa identificación de la rentabilidad económica y social de las diversas opciones de inversión, se podrá —como pretende la Declaración— priorizar de manera efectiva los recursos que las sociedades iberoamericanas asignan a la inversión pública y, en particular, a la inversión social. Esta sería una herramienta igualmente valiosa para lograr que el gasto social efectivamente se transforme en una verdadera inversión social, que no sólo contribuya a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad iberoamericana —que sería un fin de por sí meritorio—, sino también a garantizar la sostenibilidad de este desarrollo humano al brindar sustento real a un tipo de crecimiento económico cuya competitividad radique —como se dijo— no en la pobreza, sino en la creciente productividad y remuneración de los recursos humanos de estos países.

Ante la carencia de estudios sistemáticos que permitan contar, en este momento, con ese tipo de evaluación, lo que se puede hacer es utilizar la literatura y los estudios parciales existentes para ilustrar tanto el sentido como el probable orden de magnitud de este problema, y tener una idea más clara de la significación tanto social y política como económica, de la inversión social.

3. La importancia económica del desarrollo temprano

Las inversiones que promueven el desarrollo temprano de los niños y las niñas se justifican, en primer lugar, desde la óptica de los derechos, ya que es evidente que tolerar el desarrollo trunco de un niño, cuando éste podía evitarse, viola un derecho humano fundamental. También cabe un argumento de equidad y justicia social, ya que los impactos negativos de un ambiente difícil son acumulativos, y los niños que viven en esos ambientes quedan rápida y progresivamente rezagados en su desarrollo. Pero si este tipo de razonamiento no fuera suficiente como para que los países comprendan el verdadero costo de las oportunidades perdidas, cabe desarrollar un argumento económico para justificar tales inversio-

nes. Se ha demostrado que los programas preventivos pueden producir ahorros al reducir la necesidad de una costosa atención de salud curativa, mejorar la eficacia de los sistemas educativos, aminorar las tasas de deserción y repitencia escolar, y disminuir la incidencia de la delincuencia juvenil, el abuso de las drogas y el alcohol, y otras formas de conducta social dañina (Landers, 1991, p. 2).

Se sabe que el cerebro humano es especialmente vulnerable a déficit estructurales durante el período crítico de rápido crecimiento cerebral que se extiende desde mediados de la gestación hasta los primeros años preescolares. Cuando estos procesos se dan en madres o bebés

con carencias nutricionales, se afectan las habilidades biosintéticas que caracterizan la evolución del cerebro en esas etapas, con lo que se provoca un daño irreversible pues no se generan nuevas neuronas luego de este período. Estas carencias derivan en distorsiones diversas del desarrollo cerebral y del sistema nervioso, las que deterioran la capacidad cognitiva y la conducta y magnifican los efectos adversos de las privaciones socioeconómicas en el desarrollo infantil.

Por eso, los impactos de la desnutrición en el desarrollo de niñas y niños puede ser dramático. En estudios de niños pequeños, la deficiencia de hierro —aun sin déficit en energía proteica— se asocia con inferior rendimiento en las pruebas de desarrollo mental y motor, así como con una acentuada timidez y temor, mayor distracción o falta de atención, y menor capacidad de respuesta social. Lo más grave es que estos déficit pueden persistir aun después de que la deficiencia de hierro ha sido tratada. Por otra parte, sabemos que incluso antes de que ocurran déficit detectables por medidas antropométricas, la desnutrición proteica reduce la actividad de los niños para explorar y hasta para jugar, así como la motivación y excitación típicas de su edad, aumentando la apatía y la irritabilidad. Esto, que es grave en sí mismo, lo es aún más como un eslabón en un círculo perverso, ya que contrariamente a lo que ocurre con los infantes sanos, que tienen suficiente energía para demandar atención, aquellos desnutridos son incapaces de provocar respuestas adecuadas de sus cuidadores que, además, enfrentan todo tipo de problemas agregados. Así, se ha montado la escena para que se reproduzca el ciclo de la pobreza (Landers, 1991, p. 4).

La experiencia de los países iberoamericanos demuestra que las consecuencias negativas de la pobreza en el desarrollo infantil son altas. Los niños y niñas sufren las privaciones de la pobreza con mayor amplitud e intensidad, y con efectos irreversibles sobre su desarrollo. Los niños y niñas pobres están expuestos con mayor frecuencia a una compleja combinación de factores de riesgo: enfermedad, desnutrición, *stress* familiar, poca y mala educación, inadecuados servicios sociales, un ambiente peligroso y de alta vulnerabilidad y un entorno social poco estimulante y amenazante. Pero los efectos no sólo los afligen a ellos. Desde el punto de vista de la sociedad, los

costos pueden medirse en términos de pérdida de vidas o de una pesada carga de enfermedades, de deserción y repitencia escolar, de desempleo y empleo de baja productividad, de delincuencia y otras conductas antisociales, y de la reproducción intergeneracional de la pobreza y una débil cohesión social.

Esto condujo a que, por mucho tiempo, se pusiera el énfasis en el análisis de las deficiencias en el desarrollo infantil resultantes de la pobreza. Sin embargo, investigaciones más recientes han encontrado que, aun en el contexto de la pobreza, los niños tienen oportunidades para su desarrollo, si logran un *sentido de identidad* y tienen autoestima, manejo y control. Estos niños, a su vez, incitan a respuestas más positivas de su ambiente, que los estimula y los apoya más que a aquellos que no lograron desarrollar su autoestima, su sentido de identidad. A partir de éstos y otros estudios, se hace evidente que la intervención nutricional es necesaria pero insuficiente para tratar a los niños y niñas que sufren de desnutrición temprana. Lo mismo vale para las intervenciones médicas. Una recuperación de los efectos de la desnutrición temprana, de los efectos de la pobreza, demanda intervenciones que combinen elementos nutricionales y médicos con los elementos de desarrollo infantil que estimulan sus habilidades intelectuales y sociales, su creatividad y su iniciativa.

A partir de un análisis detallado de los programas de desarrollo infantil temprano, Jacques van der Gaag y Jee-Peng Tan muestran que estos programas tienen una rentabilidad muy superior a las inversiones *duras* que normalmente financian los gobiernos y los organismos financieros. En particular, estudian el Programa Integral de Desarrollo Infantil (PIDI) de Bolivia y encuentran que, sólo sobre la base de los beneficios resultantes de los aumentos en la productividad futura, la razón beneficio/costo de este programa se ubica entre 1.38 y 2.07. Si a esto se agrega el valor de la entrega de servicios y el valor imputado al efecto en la reducción de la fertilidad, la razón beneficio/costo se ubica entre 2.38 y 3.06. Esto se compara muy favorablemente con proyectos de infraestructura que suelen impulsarse en los países en desarrollo, que por lo general muestran razones beneficio/costo que oscilan en alrededor de 1.5 (Van der Gaag y Tan, 2001).

4. La importancia de las inversiones educativas

Ya en el *Panorama social de América Latina, 1994* la CEPAL había identificado la importancia que podía tener la inversión social y, en particular, la inversión en educación, para enfrentar los problemas de pobreza que aquejan a la región. A partir del estudio de los asalariados que se encuentran en el período de 20 años más gravitantes de la carrera laboral (entre los 35 y los 54 años de edad), se observaba que —ya al inicio de los años noventa— eran necesarios 10 o más años de educación para contar con posibilidades aceptables de acceder al bienestar y alcanzar importante inmunidad frente al riesgo de la pobreza. Esto implica que, para los niños y jóvenes que hoy se encuentran en la etapa educativa, mantener buenas posibilidades de acceder al bienestar futuro implica, como mínimo, la necesidad de completar el ciclo secundario (CEPAL, 1994, p. 101).

La importancia de que los jóvenes de hoy puedan alcanzar mayores niveles de educación para acceder a niveles de ingreso futuro que les permitan mantener a sus familias fuera de la pobreza, se aprecia mejor al analizar la rentabilidad de esa inversión educativa en términos de esos ingresos futuros. Una investigación realizada por la CEPAL para el *Panorama social, 1995* muestra que, en Iberoamérica, el costo de proporcionar tres años más de educación primaria o secundaria a un estudiante equivale, en promedio, al costo de adquirir un crédito cuyo repago a 10 años implica una erogación que oscila entre 3 y 19 dólares mensuales. De acuerdo con este estudio, para los asalariados urbanos de la región de entre 35 y 54 años de edad, tres años más de educación primaria representan entre 24 y 72 dólares extras en su ingreso mensual; y tres años más de educación secundaria, entre 42 y 132 dólares más por mes. Esto significa que los nuevos ingresos generados por esos tres años más de educación primaria o secundaria sextuplican y hasta octuplican los costos correspondientes. Al analizar la rentabilidad de obtener una educación media completa, los resultados son aún más impactantes pues, en comparación con los adultos que sólo tienen nueve años de educación, aquellos con secundaria completa perciben salarios entre 78 y 132 dólares más altos, monto casi decuplica el monto de las mensualidades que habrían sido necesarias para repagar en 10 años el costo de la inversión educacional correspondiente.

Pero no sólo es importante que la inversión educativa sea suficiente, también lo es que sea oportuna. Una vez que se deja pasar la oportunidad de educar a la población en las edades idóneas, el costo de recuperar ese rezago mediante programas educativos compensatorios es mucho más alto de lo que habría costado evitarlo. En efecto, los programas compensatorios de educación para adultos alcanzan costos que van desde 1.5 hasta 5 veces los correspondientes a cuatro años de educación secundaria.

La irracionalidad económica de no asumir el costo presente de estas inversiones educativas se aprecia también al analizar el impacto del trabajo infantil en el acceso a las oportunidades educativas, y el costo económico de este impacto. Se estima que, entre los 13 y los 17 años de edad, los niños y jóvenes que trabajan en los países de Iberoamérica tienen 1 a 2 años menos de educación que los que no trabajan, mientras que entre las niñas y adolescentes estas diferencias se ubican entre 0.5 y 1.5 años de estudio. Estos muchachos y muchachas terminarán acumulando un déficit educacional superior a 2 años de estudios con respecto a aquellos jóvenes que, como corresponde, se incorporan al mundo laboral entre los 18 y los 24 años. De acuerdo con esta investigación, esos dos años menos de educación resultarán, en promedio, en un 20% menos de ingresos mensuales durante la vida activa. El sinsentido de esta situación no puede ser más evidente: la pérdida de ingresos que esto representará durante la etapa adulta para los niños y adolescentes que se incorporan tempranamente al trabajo equivale a entre cuatro y seis veces los ingresos que habrían dejado de percibir si, en lugar de trabajar, se hubieran dedicado en forma exclusiva a adquirir dos años más de educación (CEPAL, 1995, pp. 49-51).

Las investigaciones más recientes demuestran sin ninguna duda que la educación juega un papel fundamental en el proceso de aumento de la productividad. Para el caso de los Estados Unidos, se estima que “la cambiante educación de la fuerza de trabajo durante los últimos cincuenta años da cuenta de una proporción significativa del crecimiento total de la productividad, tal vez tanto como un tercio” (Griliches, 2000, p. 41). Pero incluso estas mediciones son insuficientes, ya que no logran identificar ni medir el efecto indirecto de la educación en la pro-

ductividad (externalidades) mediante la acumulación de conocimiento, la investigación y el desarrollo, y los procesos de aprendizaje en el trabajo y en la vida.

Resultados similares se han obtenido para los países de la OCDE (Temple, Jonathan, 2000), en los que se han evidenciado importantes ganancias para aquellos trabajadores con un nivel de educación superior al básico, lo que en esos países significa tener algo más que educación secundaria. Aquellos trabajadores que no alcanzan a completar la secundaria tienden a ganar entre 10% y 40% menos que los que la completaron. Por lo general, los hombres sin educación sufren una desventaja ligeramente menor que las mujeres. Sin embargo, para ambos sexos, la educación universitaria agrega una ventaja significativa: la brecha de ingresos entre los que cuentan con educación terciaria y los que sólo completaron la secundaria es mayor que la brecha existente entre quienes tienen educación secundaria o carecen de ella. Para las mujeres entre 30 y 44 años de edad, el ganancial de tener educación universitaria oscila entre el 20% en Italia y el 110% en el Reino Unido; para los hombres, la ganancia oscila entre el 32% en Suiza y el 80% en Francia (Centre for International Research and Innovation, 1999). De hecho, las estimaciones globales del efecto del conocimiento en términos de la productividad realizadas para los países de la OCDE tienden a coincidir con las apreciaciones ya mencionadas para los Estados Unidos: “típicamente, entre un quinto y un tercio de las variaciones de ingreso pueden atribuirse al efecto combinado de la educación, el alfabetismo (en sentido amplio) y la experiencia adquirida en el mercado laboral” (Centre for International Research and Innovation, p. 59).

Pero si el nivel educativo es fundamental, tanto o más importante resulta el acceso efectivo de toda la población a esa educación. No sólo es importante que aumente la educación promedio, sino que es vital que mejore la equidad de la inversión educativa ya que, como muestran las investigaciones existentes, la dispersión o inequidad educativa tiene un claro impacto negativo en el ingreso per cápita, y cuanto mayor sea la dispersión educativa, mayor será ese efecto negativo (López, Thomas y Wang, 1998). De nuevo, los derechos y la eficiencia

parecen operar en la misma dirección, ya que “si las habilidades de la gente están normalmente distribuidas, entonces una distribución sesgada de las oportunidades educativas representa grandes pérdidas de bienestar” (López, Thomas y Wang, p. 3).

Al analizar el índice de desigualdad de Gini para la educación en una muestra de 85 países a lo largo del período 1960–1990, y corregir el crecimiento del PIB per cápita para tomar en cuenta las diferencias en el poder de compra, se encuentra que la inequidad educativa se asocia negativamente con incrementos en el PIB per cápita, y el logro educativo medido en años de educación se asocia positivamente con esos incrementos (tomando en consideración los niveles iniciales de ingreso). Además, esta investigación establece que hay una relación negativa entre el coeficiente de Gini educativo y el promedio de años de educación, lo que implica que existe una importante retroalimentación entre la cantidad y la distribución de la educación: países con mayor logro educativo tienen mayor probabilidad de mostrar una mejor equidad educativa, y viceversa. Lamentablemente, aunque las desigualdades en el logro educativo se han venido reduciendo a lo largo de esas tres décadas en la mayoría de los países estudiados, son casi siempre los países iberoamericanos de la muestra los que han empeorado en términos de estas disparidades, como se señala en los casos de Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela.

Los resultados de estas investigaciones tienden a confirmar que la rentabilidad económica de la educación se compara favorablemente con todos los demás tipos de inversión. Sin embargo, estas comparaciones sólo reflejan una parte —y probablemente la menor— de la importancia de la educación y el conocimiento para el bienestar y el desarrollo de las sociedades, ya que no contemplan los efectos sociales o externalidades derivadas de mayores niveles de educación y conocimiento, entre los que destacan los relativos al nivel de la salud pública, índices de violencia y criminalidad, calidad ambiental, relaciones familiares y paternidad, participación política y cohesión social, que a su vez inciden de manera significativa en el bienestar económico y la productividad.

5. La importancia económica de la salud

No cabe duda que la salud juega un papel central en el desarrollo económico. Aunque son muy limitados y recientes los estudios que intentan cuantificar esta relación que es, además, de doble vía, sí sabemos que las tasas de supervivencia o la esperanza de vida funcionan como poderosos predictores de los niveles de ingreso o de las subsecuentes tasas de crecimiento. Los estudios indican que los niveles de salud tienen un fuerte efecto en el crecimiento. Para el caso iberoamericano, se ha detectado una fuerte relación entre la esperanza de vida y la tasa de crecimiento del PIB, de manera que por un año más de esperanza de vida, habría un aumento de un 1% en el PIB 15 años después (OMS, 2000, p. 9).

Esta repercusión de las inversiones en salud sobre el crecimiento económico parece ser particularmente importante para los países más pobres. Ello no significa, lógicamente, que la salud no sea importante en países de mayor nivel de ingreso, en los que el buen nivel de salud alcanzado —más que las eventuales mejoras— es fundamental para mantener una oferta adecuada de trabajo calificado, un elemento clave en la producción. Pero sí significa que las mejoras de salud son aún más importantes para los países más pobres.

Para el caso de Perú, hay estudios que confirman el efecto positivo y significativo de la salud en el nivel de la productividad y, por lo tanto, la inversión pública y privada en salud debe ser considerada como un mecanismo para lograr un incremento de los ingresos de los hogares, principalmente en el área rural, donde las tasas relativas de retorno de la salud son todavía mayores. Se estima que un día menos de enfermedad en un mes, aumenta la tasa de salarios de la población femenina urbana en 3.4% y en la zona rural en 6.4%. En el caso de los hombres, el aumento representa 4.7% y 10.4%, respectivamente (Cortez, 1999).

En Colombia, se ha observado una clara relación positiva entre los indicadores de salud y los niveles de ingreso. Cuando se controla por edad, educación, sector de empleo, género y localización geográfica, un aumento de 50% en el número promedio de días que un individuo estuvo enfermo e incapacitado para realizar sus actividades ordinarias durante el mes anterior, ello implicaría reducciones de su ingreso laboral del 11% para hombres urbanos, del 8% para mujeres urbanas, del 13% para hom-

bres rurales y del 7% para las mujeres rurales (Ribero, 1999).

Finalmente, cabe hacer referencia a esas oportunidades perdidas que se asocian con el costo de lidiar con las consecuencias sociales de la exclusión y la pobreza. En particular, las sociedades iberoamericanas enfrentan un serio problema en términos del costo que representan fenómenos como la violencia doméstica y social para el crecimiento económico. De acuerdo con una investigación reciente (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999), el abuso y maltrato infantil afecta el desempeño de los niños en la escuela y el colegio, con el correspondiente impacto en su productividad futura y en el rendimiento de la inversión educativa. Por otra parte, las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo que representa una pérdida directa para la producción nacional, pero también una pérdida indirecta, ya que las mujeres menos productivas tienden a ganar ingresos más bajos y esto, a su vez, implica un menor gasto de consumo y un consecuente nivel inferior de demanda agregada. La violencia tiene, además, un gran costo en términos de la erosión del capital social.

Aunque no hay investigaciones sistemáticas para la región, un estudio reciente en México, D.F., constató que la violencia doméstica fue la tercera mayor causante de Años de Vida Saludables Perdidos (AVISA) para las mujeres, después de la diabetes y las afecciones perinatales. La violencia por parte de la pareja y otras formas de abuso contra la mujer constituyeron una fuente de AVISA aún mayor que los accidentes de tránsito, las anomalías congénitas, la artritis reumatoide, la osteoporosis, las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades cerebrovasculares y la neumonía. También existe evidencia de que las mujeres que sufren violencia doméstica reciben remuneraciones significativamente menores que las que no padecen esa violencia: un estudio realizado en Managua mostró que las mujeres que sufren violencia severa ganan sólo un 57% de lo que ganan las que no sufren abuso, y las pérdidas por este criterio equivalen a un 1.6% del PIB; y de acuerdo con un estudio realizado en Santiago de Chile, ese porcentaje es de apenas un 39% y las pérdidas equivalen a un 2% del PIB. Con respecto al impacto del abuso infantil, un estudio realizado en Chile señaló que a los niños que indica-

Cuadro V.2
LOS COSTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA: TIPOLOGÍA

<p>Costos Directos: Valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de salud • Policía • Sistema de justicia criminal • Vivienda • Servicios sociales
<p>Costos no monetarios: El dolor y sufrimiento resultantes de la violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor morbilidad • Mayor mortalidad por homicidios y suicidios • Abuso de alcohol y drogas • Desórdenes depresivos
<p>Efectos multiplicadores económicos: Impactos macroeconómicos en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menor participación laboral de la mujer • Menor productividad en el trabajo • Menores ingresos • Mayor ausentismo • Impacto intergeneracional en la productividad: desempeño educativo • Menor capacidad de ahorro e inversión • Fuga de capital
<p>Efectos multiplicadores sociales: Impactos en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transmisión intergeneracional de la violencia • Calidad de vida reducida • Erosión del capital social • Menor participación en el proceso democrático

Fuente: M. Buvinic, A. Morrison y M. Shifter, “La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999.

ron haber sufrido abuso serio les fue considerablemente peor en el colegio que a quienes no fueron víctimas de abuso; además, los niños abusados mostraron relaciones

interpersonales insatisfactorias no sólo con sus padres, sino con otros niños. Véase el cuadro V.2, una tipología de los costos socioeconómicos de la violencia.



6. Cuando la ética y la eficiencia coinciden

Todas las evidencias tienden a confirmar que, como expresaron los ministros de economía y hacienda en su reciente Reunión Iberoamericana, los recursos que los países de Iberoamérica no destinen hoy a satisfacer las demandas y necesidades de capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que se aspira, son recursos que se están restando a la construcción de la sociedad que estos países desean ser mañana.

En la medida en que existan disparidades significativas en el acceso a los servicios sociales básicos; y en tanto persistan las actuales inequidades en el acceso a las oportunidades de desarrollo del capital humano de distintos segmentos de la población, en esa misma medida no sólo se estarán reproduciendo situaciones éticamente cuestionables, sino que se estará generando un patrón claramente ineficiente de distribución, asignación y utilización de los recursos con que cuentan estas sociedades para promover su bienestar y su desarrollo.

Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a las oportunidades de que se priva a la mayoría de los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica. Como vimos, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes que viven en estos países lo hacen en condiciones de pobreza y, peor aún, ellos constituyen más de la mitad de los po-

bres de la región. Los ingresos y las condiciones de vida de sus familias resultan insuficientes para garantizarles las oportunidades básicas para su crecimiento y desarrollo, y los recursos materiales e institucionales que las sociedades iberoamericanas dedican a éstos siguen siendo insuficientes e inadecuados como para hacer efectivo su acceso a las oportunidades, de manera que se pueda romper la reproducción intergeneracional de la pobreza.

No realizar esas inversiones que vendrían a revertir este círculo vicioso de la pobreza es inaceptable desde el punto de vista ético, peligroso desde el punto de vista político y absurdo desde la perspectiva de la eficiencia económica. Ello debiera resultar todavía más evidente en el contexto de un mundo crecientemente globalizado, en que el acceso al conocimiento es, cada vez más, la condición básica de competitividad y éxito económico. Estas carencias e insuficiencias que coartan el presente de más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes iberoamericanos atentan también contra el desarrollo mismo de estas sociedades. En este contexto, la satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes debiera entenderse como el mejor camino a un tipo de crecimiento que no dependa más de la pobreza de los recursos humanos de la región, sino de su creciente productividad y su adecuada remuneración.

