

LA INVERSIÓN SOCIAL: EL COSTO DE LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS*

*Leonardo Garnier***

Contenido

Introducción

***LA CUMBRE DE MINISTROS DE ECONOMÍA
Y FINANZAS***

***LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA INVERSIÓN
EN EDUCACIÓN***

***LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL DESARROLLO
TEMPRANO***

***LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA INVERSIÓN
EN SALUD***

CUANDO LA ÉTICA Y LA EFICIENCIA COINCIDEN

* Publicado con autorización del autor

** Profesor, Escuelas de Economía de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional. Consultor de diversos organismos internacionales, como UNICEF, PNUD, BID, CEPAL, etc. Fue Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de 1994 a 1998

LA INVERSIÓN SOCIAL: EL COSTO DE LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS

Leonardo Garnier

Introducción

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 es posible elevar las condiciones de vida de los miembros menos aventajados de la sociedad. Sin embargo, la evidencia hace igualmente claro que el crecimiento, no basta. Como bien se ha señalado recientemente, 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"*¹. En las actuales condiciones en que América Latina 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.

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 de la inequidad 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 estos forman la base fundamental tanto de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, como de su capacidad productiva. La inversión social dirigida a enfrentar la pobreza y las desigualdades no sólo se justifica por razones éticas y sociales sino 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.

Sin embargo, las posibilidades de avanzar sistemática y rápidamente en esa dirección no son propicias, tal y como se desprende de las carencias prevalecientes en la región al inicio de este nuevo milenio. La magnitud de recursos que demanda la inversión social requerida para ese tipo de desarrollo está muy por encima de lo que tradicionalmente se ha considerado *'razonable'* gastar en los programas sociales en la mayoría de los países latinoamericanos, y si bien los recursos dedicados al gasto o inversión social han venido aumentando lentamente en los últimos diez años, aún se muestran insuficientes cuando se les compara con los niveles de inversión social en países que han asumido el reto de desarrollar su capital humano.

¹ CEPAL: *Transformación Productiva con Equidad*, 1992, p. 3

LA CUMBRE DE MINISTROS DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Fue precisamente el reconocimiento de estas insuficiencias, el que se constituyó en tema central de la III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, celebrada en Panamá los días 7 y 8 de Setiembre del año 2000, en la que la insuficiente inversión social se identificó con claridad como uno de los principales cuellos de botella del desarrollo de estos países:

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 que resultan del propio imperativo de alcanzar un desarrollo humano sostenible. En consecuencia, la inversión social estaría llamada a desempeñar un papel esencial en el desarrollo del capital humano y social necesarios para alcanzar una competitividad genuina, centrada en el uso más productivo y adecuadamente remunerado de los recursos humanos de estos países. Como bien señala la declaración,

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 identificar correctamente 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 latinoamericanas necesitan contar con información adecuada y oportuna respecto a los verdaderos costos y beneficios sociales de largo plazo de 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 representan estas decisiones. 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 impacto 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, aquellas inversiones que están siendo postergadas.

De hecho –y sin menospreciar las variables políticas—una de las principales razones de que los países de América Latina muestren déficits y carencias marcadas en servicios sociales básicos tan evidentemente prioritarios como los de salud, saneamiento, nutrición y educación, radica en la carencia de información adecuada, oportuna y confiable sobre el verdadero impacto que estas carencias tienen, no sólo sobre el bienestar de la población afectada, sino sobre el propio dinamismo del crecimiento económico de estos países. En ausencia de tal información, se tiende

a subestimar la urgencia y prioridad de estas inversiones, frente a aquellos gastos para los cuales sí se tiene una mejor idea de su importancia, una mejor cuantificación de su rentabilidad económica, de su balance de costo-beneficio.

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, en una inversión 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 descansa 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 del sentido tanto social y político como económico, de la inversión social.

LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

En una publicación reciente del Banco Mundial, titulada precisamente “La Calidad del Crecimiento” se afirma que la calidad de los factores que contribuyen al crecimiento requiere una atención fundamental si queremos reducir la pobreza y que todos obtengan una mejor calidad de vida. Se argumenta en dicho estudio que para lograr que la gente tenga mejores ingresos y una mejor calidad de vida no sólo necesita una política económica sensata e instituciones que promuevan el crecimiento, sino mejores y más equitativas oportunidades en educación y trabajos, 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 (is entitled)”².

Ya en el Panorama Social de 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 entre los 35 y los 54 años de edad se observaba que, 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 secundario³.

La importancia de que los jóvenes de hoy puedan alcanzar mayores niveles de educación para acceder a niveles de ingreso futuro que les permita mantener a sus familias fuera de la pobreza se aprecia mejor al analizar la rentabilidad de esa inversión educativa en término de esos ingresos futuros. Una investigación realizada por la CEPAL para el Panorama Social 1995 muestra que, en América Latina, el costo de proporcionar tres años adicionales de educación primaria o secundaria a un estudiante equivale, en promedio, al costo de adquirir un crédito cuyo repago en diez años implica una erogación que oscila entre 3 y 19 dólares mensuales. De

² Vinod Thomas et al: *The Quality of Growth*, World Bank, Oxford University Press, 2000, p. 56

³ CEPAL: *Panorama Social 1994*, p. 101

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 adicionales en su ingreso mensual; tres años más de educación secundaria representan entre 42 y 132 dólares más por mes. Esto significa que los ingresos adicionales generados por esos tres años adicionales de educación primaria o secundaria son entre seis y ocho veces más altos que los costos correspondientes⁴.

Al analizar la rentabilidad de obtener una educación media completa, los resultados son aún más impactantes. De acuerdo con el estudio, en comparación con los adultos que sólo tienen 9 años de educación, aquellos que tienen secundaria completa reciben salarios que son entre 78 y 132 dólares más altos, monto que es casi diez veces el monto de las mensualidades que habrían sido necesarias para repagar en diez años el costo de la inversión educacional correspondiente.

Pero no sólo es importante que la inversión educativa sea suficiente, también es importante 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 evitar el rezago. El estudio de la CEPAL muestra cómo los programas compensatorios de educación para adultos tienen 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 América Latina 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 estudio con respecto a aquellos jóvenes que, como corresponde, se incorporan al mundo laboral entre los 18 y los 24 años. 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 equivalen 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 adicionales de educación⁵.

En un trabajo reciente, Zvi Griliches —una de las principales autoridades mundiales en el tema—hace un recuento riguroso de los intentos mediante los cuales se ha tratado de incorporar el papel de la educación y la investigación en el proceso de aumento de la productividad. Analiza los intentos de medir el papel de la educación cuantificando el gasto educativo, así como los encaminados a cuantificar los rendimientos de la educación entendidos como el aumento en la remuneración del trabajo provocado por un mayor nivel educativo. Luego de analizar y responder a las distintas críticas que se han levantado contra el uso de la educación como fuente de productividad, Griliches concluye que, al menos en el caso de los Estados Unidos, “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”⁶. Pero insiste en que estas mediciones son insuficientes, ya que no es adecuado medir solamente el impacto directo de la educación en la productividad, sino su impacto indirecto (externalidades) en la acumulación de conocimiento mediante la inversión en investigación y desarrollo, y mediante los procesos de aprendizaje en el trabajo así como por otros medios. Por esto, y dado que la

⁴ CEPAL: *Panorama Social 1994*, p. 41-44

⁵ *Ibid.* pp. 49-51

⁶ Zvi Griliches: *R&D, Education and Productivity*, Harvard University Press, 2000, p. 41

medición del producto educativo que utiliza las remuneraciones futuras tiene el problema de no capturar las externalidades creadas, Griliches considera que el principal, y probablemente el único camino para probar la productividad de la educación directamente, y sin utilizar el supuesto a priori de que las diferencias salariales son proporcionales a los productos marginales, sería incluirla como una variable separada en una función de producción estimada.

Uno de los pocos trabajos que avanza en esta dirección es el de López, Thomas y Wang⁷, quienes construyen una función de producción con dos nuevas características: por un lado, incorporan no sólo la cantidad promedio, sino la distribución de la educación, de tal manera que se reflejen los elementos distributivos y las disparidades existentes en términos de la inversión educativa; y, por otro, utilizan una relación no-lineal que logre captar mejor el impacto de la educación en la productividad. Los resultados confirman la teoría: al controlar los efectos de la desigual distribución de la educación, se pueden observar los efectos positivos y significativos de la educación promedio sobre el ingreso per cápita. En consecuencia, los autores afirman que no sólo es importante que aumente la educación promedio, sino que es vital que mejore la equidad de la inversión educativa ya que los resultados muestran que la dispersión o inequidad educativa tiene un impacto negativo en el ingreso per cápita, y que cuanto mayor sea la dispersión educativa, mayor será ese efecto negativo.

La importancia del acceso equitativo a las oportunidades educativas es enfatizada conceptual y empíricamente en otro trabajo de estos autores, quienes sostienen que “si las habilidades de la gente están normalmente distribuidas, entonces una distribución sesgada de las oportunidades educativas representa grandes pérdidas de bienestar”⁸. Analizando el índice de Gini para la educación en una muestra de 85 países a lo largo del período 1960 – 1990, y corrigiendo el crecimiento del PIB per cápita para tomar en cuenta las diferencias en el poder de compra, encuentran que la inequidad educativa se asocia negativamente con incrementos en el PIB per cápita (en términos PPP), y el logro educativo medido en años de educación se asocia positivamente con esos incrementos (controlando por los niveles iniciales de ingreso). Además, esta investigación establece que hay una relación negativa entre el índice de Gini educativo y el promedio de años de educación, lo que implica que hay 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 para la mayoría de los países estudiados por estos autores, son casi siempre los países Iberoamericanos de la muestra los que han empeorado en términos de estas disparidades, como se muestra en los casos de Colombia, Perú, Venezuela y Costa Rica.

Conclusiones similares se han obtenido para el caso de los países de la OECD. A lo largo de los últimos diez años, las investigaciones realizadas habían oscilado entre la identificación inicial de efectos dramáticos de la educación en el crecimiento, hasta el cuestionamiento de que la educación podría ser completamente irrelevante en términos de productividad y crecimiento. Sin embargo, a partir del análisis de los distintos tipos de modelos macroeconómicos de crecimiento, Jonathan Temple destaca que las investigaciones más recientes apuntan a un resultado que, aunque intermedio, se acerca más a las primeras estimaciones que indicaban un impacto significativo de la educación, y que son consistentes con los resultados microeconómicos de la economía laboral. De acuerdo con estos últimos, el retorno privado de un año extra de educación está típicamente entre 5% y 15%; de acuerdo con las investigaciones macroeconómicas más recientes, los aumentos en el logro educativo dan cuenta de una quinta parte del crecimiento del producto por trabajador. En uno de los estudios más recientes, Card concluye que, en promedio,

⁷ López, Thomas y Wang: *Addressing the Education Puzzle: the Distribution of Education and Economic Reforms*, Policy Research Working Paper No. 2031, World Bank, 1998

⁸ Ibid. p. 3

la tasa marginal de retorno a la educación no debe estar muy por debajo de lo que indican los estimados simples de las funciones de ingreso. Temple coincide, y considera que “la evidencia de que los ingresos del trabajo están positivamente asociados con la educación (schooling) es robusta e incontrovertible”⁹.

Cabe destacar que, para el caso particular de los países de la OCDE, las investigaciones existentes han logrado establecer que existen importantes ganancias para aquellos trabajadores que tienen un nivel de educación superior al básico, lo que en estos países significa tener algo más que educación secundaria. Aquellos trabajadores que tienen menos que la secundaria completa, tienden a ganar entre 10% y 40% menos que los que completaron la secundaria. Por lo general, los hombres sin educación sufren una desventaja ligeramente menor que las mujeres. Sin embargo, tanto para hombres como para mujeres, la educación universitaria agrega una ventaja significativa: la brecha de ingresos entre los que tienen educación terciaria y los que se quedaron con sólo educación secundaria es mayor que la brecha existente entre los que tienen o no educación secundaria. 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 el ganancial oscila entre 32% en Suiza al 80% en Francia¹⁰. De hecho, las estimaciones globales del impacto del conocimiento en términos de la productividad realizadas para los países de la OCDE tienden a coincidir con las apreciaciones ya mencionadas de Griliches: “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”¹¹.

A pesar de que hay abundante evidencia a nivel microeconómico de que la educación y la productividad —medida por los ingresos de los trabajadores— están positivamente correlacionados, y de que los resultados más recientes a nivel macroeconómico tienden a confirmar esto, han sido pocos los estudios que buscan establecer un vínculo directo entre nivel educativo, productividad y remuneraciones. Aunque no existen tales estudios en América Latina, sí los hay en otras regiones, y uno de los más significativos es el de Patricia Jones. A partir de una cuidadosa investigación en Ghana, utilizando datos de un estudio de 200 firmas manufactureras realizado en el marco del ‘Regional Programme for Enterprise Development’ del Banco Mundial, la autora realiza una comparación directa entre los salarios relativos y la productividad relativa con trabajadores de distintos niveles de instrucción, y encuentra evidencia sólida de que la educación se correlaciona positivamente con la productividad en el sector industrial de Ghana, y que las empresas le pagan a los trabajadores de acuerdo con su nivel de productividad. Además, encuentra evidencia de que “los trabajadores con educación terciaria son más productivos que aquellos con educación secundaria; los trabajadores con educación secundaria son más productivos que aquellos con educación primaria; y los trabajadores con educación primaria son más productivos que aquellos que no tienen educación formal. Más aún, encontramos evidencia de que estas diferencias de productividad corresponden directamente a los diferenciales de ingreso de los trabajadores”¹².

Este último resultado es importante porque, siguiendo los estudios previos de Psacharopoulos, se ha tendido a creer que si bien la educación es importante para la productividad y el bienestar de los países en desarrollo, esto sólo es cierto para la educación básica, pero no tanto para niveles más sofisticados de educación que, supuestamente, presentarían menores tasas de retorno y, por tanto, serían menos importantes e incluso, representarían un ‘desperdicio’ de los escasos recursos de estos países. Investigaciones como la de Jones sugieren lo contrario, y son consistentes con las apreciaciones de otros autores —como Griliches— que insiste en el papel vital de la educación como base de la capacidad de investigación y desarrollo de una sociedad.

⁹ Jonathan Temple: *Growth Effects of Education and Social Capital in OECD Countries*, OECD, 2000, p. 9

¹⁰ Centre for International Research and Innovation: *Human Capital Investment: an international comparison*, OECD, 1999, p. 57

¹¹ *Ibid.* p. 59

¹² Patricia Jones: *Are Educated Workers Really More Productive?*, *Journal of Development Economics*, Vol. 64, 2001, p. 59

En esta misma línea, destacan los resultados del Global Competitiveness Report del año 2000, que presenta un análisis de la evolución reciente de la 'competitividad' de distintas economías y trata de identificar los fundamentos microeconómicos e institucionales de tal competitividad. En particular, el reporte analiza el papel de la educación como vínculo entre la tecnología y el crecimiento y concluye que, aunque la importancia de la educación básica no se puede negar, esta educación está lejos de ser suficiente para la construcción de un entorno adecuado para la competitividad y la productividad creciente. Esa educación básica tiene que verse complementada, por un lado, por niveles sofisticados de educación superior y, por otro, por el uso sistemático y creciente de tecnología¹³.

Finalmente, prácticamente todas las investigaciones mencionadas insisten en que, al medir los efectos de la educación y el conocimiento en los mayores ingresos que perciben los trabajadores, y compararlo con el costo que la sociedad incurre al generar esos mayores niveles de educación, entrenamiento o conocimiento, sólo se está cuantificando el efecto directo de ese mayor conocimiento. Por lo general, los resultados de estas comparaciones tienden a confirmar que la rentabilidad económica de la educación compara favorablemente con todos los demás tipos de inversión. Sin embargo, los investigadores también coinciden en que estas comparaciones sólo reflejan una parte —y probablemente la menor parte— 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 que se derivan de mayores niveles de educación y conocimiento, entre los que destacan los relativos al nivel de la salud pública, a los niveles de violencia y criminalidad, a la calidad ambiental, a las relaciones familiares y la paternidad, a la participación política y la cohesión social, que a su vez inciden de manera significativa en el bienestar económico y la productividad.

LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL DESARROLLO TEMPRANO

En un documento preparado para el Grupo Consultivo en Cuidado y Desarrollo Infantil Temprano, Cassie Landers presenta distintos argumentos a favor de las inversiones que promueven el desarrollo temprano de los niños. Para empezar, estas inversiones se justifican desde la óptica de los derechos humanos, ya que es evidente que tolerar el desarrollo trunco de un niño, cuando este podía evitarse, viola un derecho humano fundamental. También cabe un argumento de equidad 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 es suficiente como para que los países comprendan el verdadero costo de las oportunidades perdidas, cabe desarrollar un argumento económico para justificar tales inversiones, ya que la sociedad se beneficia mediante la creciente productividad y los ahorros que se asocian al desarrollo temprano de los niños. De acuerdo con Landers, los programas preventivos pueden producir ahorros al reducir la necesidad de una costosa atención de salud curativa; al mejorar la eficacia de los sistemas educativos; al reducir las tasas de deserción y repitencia escolar; y al reducir la incidencia de la delincuencia juvenil, el abuso de las drogas y el alcohol, y otras formas de conducta social dañina¹⁴.

Se sabe que el cerebro es especialmente vulnerable a déficits 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

¹³ Porter et al: *Global Competitiveness Report 2000*, Harvard University / World Economic Forum

¹⁴ Cassie Landers: *A Theoretical Basis for Investing in Early Child Development*, Consultative Group on Early Childhood Care and Development, December 1991, p. 2

neuronas luego de este período. Estas carencias resultan en distorsiones diversas del desarrollo cerebral y del sistema nervioso, las cuales deterioran la capacidad cognitiva y la conducta y magnifican los efectos adversos de las privaciones socio-económicas en el desarrollo infantil.

Los impactos de la desnutrición en el desarrollo de niñas y niños puede ser dramático. De acuerdo con Landers, en estudios de niños pequeños, la deficiencia de hierro —aún sin déficits en energía proteica— se asocia con menor rendimiento en las pruebas de desarrollo mental y motor, así como con una mayor timidez y temor, mayor distracción o falta de atención, y menor capacidad de respuesta social. Lo más grave es que estos déficits pueden persistir aún después de que la deficiencia de hierro ha sido tratada. Por otro lado, sabemos que aún antes de que ocurran déficits 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: de acuerdo con las investigaciones pioneras del Dr. Brazelton, “un infante normal tiene suficiente energía interna así como mecanismos para demandar la atención de sus cuidadores. Los niños desnutridos, por el contrario, son incapaces de provocar respuestas adecuadas de sus desgastados y sobre-estresados cuidadores. La capacidad de estos niños de recuperar (catch-up) el crecimiento perdido es limitada, ya se ha montado la escena para que se reproduzca el ciclo de la pobreza”¹⁵.

Es claro, como muestra la experiencia de los países Latinoamericanos, que los efectos negativos de la pobreza en el desarrollo infantil son altos. Los niños sufren las privaciones de la pobreza con mayor amplitud y mayor intensidad, y con efectos irreversibles sobre su desarrollo. Los niños 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 son sólo sobre los niños. 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, en términos de deserción y repitencia escolar, en términos de desempleo y empleo de baja productividad, en términos de delincuencia y otras conductas anti-sociales, y en términos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y una débil cohesión social.

Esto llevó a que, por mucho tiempo, se pusiera el énfasis en el análisis de las deficiencias en el desarrollo infantil que resultan de la pobreza. Sin embargo, investigaciones más recientes han encontrado que, aún en el contexto de la pobreza, los niños tienen oportunidades para su desarrollo, lo que llevó a descubrir que, además de los elementos analizados, el sentido de identidad resulta determinante para que los niños puedan superar con éxito la vida en ese entorno de privaciones. Las investigaciones sugieren que niños con un sentimiento positivo y fuerte de auto-estima, manejo y control, puede atravesar con mayor facilidad situaciones difíciles. Estos niños, a su vez, incitan experiencias más positivas de su ambiente, que los estimulan y los apoyan más que a aquellos que no lograron desarrollar su autoestima, su sentido de identidad. A partir de estos y otros estudios, se hace evidente que la intervención nutricional es necesaria pero insuficiente para tratar a los niños que sufren de desnutrición temprana. Lo mismo es cierto de 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 elementos médicos con los elementos de desarrollo infantil que estimulan las habilidades intelectuales y sociales de los niños pequeños, 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

¹⁵ Ibid. p. 4

financieros. En particular, estudian el Programa Integral de Desarrollo Infantil (PIDI) de Bolivia y encuentran que, sólo con base en los beneficios que resultan 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 alrededor de 1.516

LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA INVERSIÓN EN SALUD

No cabe duda que la salud juega un papel central en el desarrollo económico. Aún así, son muy limitados y recientes los estudios que intentan cuantificar esta relación que es, además, una relación de doble vía, ya que el crecimiento económico es, también, un factor explicativo de las mejoras en la salud de la población. En el World Health Report de 1999, la Organización Mundial de la Salud señala como uno de los resultados de las investigaciones más recientes el 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 muestran que los niveles de salud tienen un fuerte efecto en el crecimiento. Esto coincide con la apreciación de diversos historiadores económicos, como Fogel, quienes estiman que hasta un 30% del crecimiento en el producto per cápita de Inglaterra entre 1780 y 1980 fue el resultado de mejoras en el status de salud y nutrición, lo que sería además consistente con los resultados de estudios cross country de los últimos 30 o 40 años. Para el caso iberoamericano, investigaciones de OPS / CEPAL muestran una fuerte relación entre la esperanza de vida y la tasa de crecimiento del PIB: los resultados sugieren que por un año adicional de esperanza de vida, habría un aumento adicional de 1% en el PIB quince años después¹⁷.

De acuerdo con investigaciones recientes, este impacto de las inversiones en salud sobre el crecimiento económico parece ser particularmente importante para los países más pobres. Un estudio de Bhargava, Jamison, Lau y Murray, muestra efectos significativos de la tasa de supervivencia adulta (TSA) en el crecimiento económico para los países de menor ingreso: un cambio de 1% en TSA está asociado con un aumento de 0.05% en la tasa de crecimiento de estos países, que si bien parece bajo, es mucho mayor que el impacto de 0.014% que se obtiene al aumentar en 1% la tasa de inversión respecto al PIB. El nivel de ingreso a partir del cual parece presentarse este impacto positivo de la TSA en el crecimiento es de \$3354 dólares internacionales (ajustados PPP)¹⁸. Esto no significa, lógicamente, que la salud no sea importante en países de mayor nivel de ingreso, en las que el buen nivel de salud alcanzado –más que las eventuales mejoras – es fundamental para mantener una oferta adecuada de trabajo calificado, que es un elemento clave en la producción. Pero sí significa que las mejoras de salud son aún más importantes para los países más pobres.

En un estudio realizado para el BID, Rafael Cortez encuentra que, para el caso del Perú, la salud tiene un efecto positivo y significativo sobre 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. De acuerdo con esta investigación, un día menos de enfermedad reportada en un mes dado aumenta la tasa de salarios de la población

¹⁶ Jacques van der Gaag and Jee-Peng Tan: Unpublished paper available at the World Bank's website under their name and titled only as "JVG paper".

¹⁷ WHO: *World Health Report 2000*, p. 9

¹⁸ Bhargava, Jamison, Lau and Murray: *Modelling the Effects of Health on Economic Growth*, WHO/GPE Discussion Paper Series: No. 33, 2000

femenina urbana en 3.4% y en la zona rural en 6.4%. En el caso de los hombres el aumento presenta una tasa mayor, 4.7% y 10.4% en las áreas rural y urbana respectivamente¹⁹.

Rocío Ribero muestra que, para el caso de Colombia, hay una clara relación positiva entre los indicadores de salud y los niveles de ingreso. En particular, muestra que 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, implicaría reducciones de su ingreso laboral del 11% para hombres urbanos, del 8% para mujeres urbanas, del 13% para hombres rurales y del 7% para las mujeres rurales. Además, utilizando la estatura como proxy de la salud, el estudio encuentra una asociación también sólida con el nivel de ingreso, ya que un centímetro más de estatura se asocia con aumentos del ingreso femeninos urbanos de un 4.7% y de un 12% en los masculinos urbanos (p. 16). Ribero advierte que, cuando no se incluye la salud en las ecuaciones de crecimiento, parte del impacto de la salud aparece reflejado como impacto de la educación²⁰.

Esta interacción entre la salud y la educación, y de ambas con el crecimiento económico, es analizada por Kalemli-Ozcan, Ryder y Weil, quienes examinan el papel de una mayor esperanza de vida en elevar las inversiones en capital humano durante el proceso de crecimiento económico, y muestran que una mayor esperanza de vida eleva la cantidad óptima de educación, pues el retorno de las inversiones en educación se recibirá por un período mayor. Muestran, además, que este efecto es económicamente significativo, y que se refleja tanto en un mayor consumo como en un mayor crecimiento²¹

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 latinoamericanas enfrentan un serio problema en términos del costo que representan fenómenos como la violencia doméstica y social para el crecimiento económico. Este tema ha sido tratado en un estudio reciente de Buvinic, Morrison y Shifer, realizado para el BID²². De acuerdo con los resultados de esta investigación, 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 otro lado, 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 que son menos productivas tienden a ganar menores ingresos y esto, a su vez, implica un menor gasto de consumo y un consecuente menor nivel de demanda agregada. La violencia tiene, además, un gran costo en términos de la erosión del capital social. En este estudio se presenta la tipología de los costos socioeconómicos de la violencia que se adjunta en el recuadro.

Aunque no hay investigaciones sistemáticas para la región, un estudio reciente en Ciudad de México descubrió que la violencia doméstica fue la tercera mayor causante de pérdidas de años de vida saludables (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 pérdida 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 inferiores que las que no padecen

¹⁹ Rafael Cortez: *Salud y Productividad en el Perú*, Red de Centros de Investigación, BID, 1999

²⁰ Rocío Ribero: *Earnings Effects of Household Investment in Health in Colombia*, Yale University, Economic Growth Center, Discussion Paper 810

²¹ Kalemli-Ozcan, Ryder and Weil: *Mortality Decline, Human Capital Investment and Economic Growth*, Journal of Development Economics, Vol. 62, 2000

²² Buvinic, Morrison y Shifer: *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999

dicha 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; de acuerdo con un estudio realizado en Santiago, el porcentaje es de apenas un 39% y estas pérdidas equivalen a un 2% del PIB. Con respecto al impacto del abuso infantil, un estudio realizado en Chile mostró que a los niños que indicaron 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.

Además, el estudio del BID señala que tanto la violencia doméstica como la social terminan absorbiendo una cantidad significativa de recursos (incluyendo gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales) que, de lo contrario, podrían ser usados para otros propósitos.

Los costos socioeconómicos de la violencia: tipología	
Costos Directos: valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Salud • Policía • Sistema de justicia criminal • Vivienda • Servicios sociales
Costos no monetarios: el dolor y sufrimiento que resultan de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor morbilidad • Mayor mortalidad por homicidios y suicidios • Abuso de alcohol y drogas • Desórdenes depresivos
Efectos Multiplicadores Económicos: impactos macroeconómicos en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional	<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
Efectos Multiplicadores Sociales: Impactos en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida	<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

CUANDO LA ÉTICA Y LA EFICIENCIA COINCIDEN

Todas las evidencias apuntan en la misma dirección, desde los estudios econométricos más sofisticados hasta el básico sentido común tienden a confirmar que, como expresaron los Ministros de Finanzas de Iberoamérica en su reciente Cumbre, los recursos que no se dediquen hoy para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún los recursos que se escatimen para constituir una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para

el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que se aspira, son recursos que se le 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 están reproduciendo situaciones que son éticamente cuestionables, sino que se está 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.

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 el punto de vista de la eficiencia económica. Esto debiera resultar todavía más evidente en el contexto de un mundo crecientemente globalizado, en el 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 y niñas latinoamericanos son, también, insuficiencias que atentan contra el desarrollo mismo de estas sociedades. En este contexto, la satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes debiera entenderse, también, 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 remuneración adecuada.