



"Marco Conceptual y Desafíos para formular
Políticas de Inversión en la Infancia"

Mariana Schkolnik
Consultora UNICEF
Agosto de 1994

DOCUMENTO DE TRABAJO
(Borrador de discusión)

INDICE

1.	Fundamentación	1
2.	Objetivos	5
3.	Desarrollo teórico del planteamiento de inversión en recursos humanos y en infancia	8
3.1	La Nueva Teoría Económica del Crecimiento, BID y BM	8
3.2	El pensamiento de CEPAL	20
3.3	El Círculo Virtuoso UNICEF	27
4.	Contexto para la inversión en infancia en Chile	39
4.1	Transformación económica y desafíos económico-sociales	39
4.2	Desafíos Generales de la Política Social	43
4.3	Desafío de la inversión en la infancia en el contexto del desarrollo chileno	47
5.	Logros y desafíos en el Chile de Hoy	51
5.1	Los logros y desafíos de las políticas de inversión en infancia	51
5.1.1	Los logros en torno a la infancia	52
5.1.2	Desafíos pendientes en torno a la infancia	53
5.2	Evidencias empíricas de la rentabilidad de invertir en la infancia	59
5.2.1	Nutrición-salud y productividad	59
5.2.2	Desarrollo psicomotor y familia	65
5.2.3	Nivel de Escolaridad-Ingreso-Empleo	68
6.	Conclusión	77
7.	Referencias Bibliográficas	79

1. Fundamentación

El tema de la inversión en la gente, y especialmente en la infancia, es relativamente reciente en Chile, ya que surge como redefinición de las políticas sociales del primer gobierno de la Concertación. En el resto del mundo aparece desde hace algunos años, planteado desde distintas perspectivas, por una parte las nuevas teorías económicas del desarrollo asumen que si un país invierte en recursos humanos, la tasa de crecimiento será mayor que si no lo hacen (Solow, R., 1987).

El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo e incluso el Fondo Monetario Internacional, preocupados otrora exclusivamente de los equilibrios macroeconómicos o de la inversión en infraestructura, han ido modificando lentamente sus prioridades hacia la inversión en capital- humano. De hecho, se asume que muchos proyectos de infraestructura quedaron en la nada o no fueron viables dados los bajos niveles de calificación de la mano de obra existente en los países que fueron sus contrapartes.

A pesar de la creciente conciencia sobre estos temas una parte mayoritaria de la infancia en nuestros países vive en condiciones de indigencia y no se está haciendo ningún esfuerzo por incorporarlos al crecimiento. Miles de niños no sólo sufren en carne propia la miseria, el hambre, y el abandono, sino que el país los está perdiendo como aportes al desarrollo. Las desigualdades en las oportunidades y en las condiciones de vida de los niños de los distintos estratos y de las diversas localidades geográficas son aún muy profundas.

La política social en la presente década tiene como principal imperativo, en el caso de Chile, permitir que las personas se integren adecuadamente al desarrollo económico y social, a través de lo que se ha denominado inversión social.

La política social constituye uno de los ejes en los cuales se basa el desarrollo económico social, en tanto permite invertir en las personas. Se viabiliza el círculo virtuoso entre crecimiento y equidad. En efecto, la equidad sólo es posible con más crecimiento, pero el crecimiento en esta etapa del desarrollo económico internacional, sólo será posible con un capital-humano cada vez más calificado, como lo ha planteado la CEPAL (1992).

El crecimiento económico de Chile en los últimos años se basó en gran medida (o aprovechó) la inversión social que el país realizó en las personas a lo largo de décadas. Lo anterior fue el resultado de una concepción acerca del rol de un Estado Benefactor que implementó con fuerza políticas sociales desde la década de 1930 en adelante (ver Schkolnik y Bonnefoy, 1994).

Este elemento resulta de vital importancia pues significa que el crecimiento económico fue posible no sólo gracias a la liberalización y apertura de la economía, la puesta en pleno funcionamiento de las reglas del mercado, y una activa participación del sector empresarial chileno, sino que se basó y sustentó de manera importante en la existencia de un "capital-humano" calificado y educado. No estamos hablando acá del uso de mano de obra excedente, no calificada, sino que de personas capaces de incorporarse a la producción moderna y en sectores de punta.

En una anterior investigación (Schkolnik y Bonnefoy, op.cit.), se demostró la magnitud y profundidad de la acción social del Estado en los diferentes períodos políticos de este siglo. Resulta interesante vincular lo anterior con la calidad de los recursos humanos y el proceso de crecimiento económico basado en las exportaciones por el que atraviesa el país.

Es necesario sin embargo, identificar importantes desafíos que aún persisten para asegurar una plena incorporación de toda la población al desarrollo. Entre

estos cuellos de botella podemos señalar, a modo de ejemplo, la baja incorporación de la mujer al mercado del trabajo en un contexto en que el factor trabajo comienza a ser escaso o la baja cobertura de la educación preescolar que afecta el rendimiento de los niños en la educación básica.

La investigación abarcará el tema de la inversión social en la infancia en el pasado y hacia adelante, demostrando que esta es una de las inversiones más eficientes que un país puede hacer. Entendiendo que invertir en los niños no es sinónimo de invertir en las personas. Se evaluarán cuales son las áreas claves de inversión social en el futuro, analizando tanto las coberturas como la calidad de los servicios sociales y buscando las áreas no cubiertas por la política social y que significan un grave costo en términos de la eficiencia de la inversión social.

Conceptualmente, queremos diferenciar la noción de inversión en las personas cuya utilización priorizaremos en el texto, del concepto de inversión en capital-humano empleado en algunos desarrollos especialmente de tipo microeconómico. La definición de capital-humano tal como ha sido desarrollada por Gary Becker supone una opción puramente individual en la toma de decisiones respecto de los estudios o la calificación laboral, que se hace en función de un cálculo de los beneficios estrictamente personales que se obtendrán en el futuro.

Un individuo debe optar cuanto debe invertir en él mismo en función del retorno que desea obtener y del momento en el cual necesita empezar a percibir ingresos. El concepto de inversión en las personas al que haremos referencia y que ha sido más recientemente utilizado, supone que existe un interés del conjunto de la sociedad por incrementar el capital-humano de un país, y por consiguiente, se plantea la decisión de destinar recursos públicos a esta inversión.

El interés social se basa no solamente en conceptos de equidad o justicia social, sino que se fundamenta en la necesidad de asegurar un crecimiento económico sostenido. En las actuales condiciones de competitividad de la economía mundial, se requiere de personas cada vez más calificadas. Entonces, en la medida en que invertir en las personas tiene un interés social, se constituye en un deber del Estado, y pasa por lo tanto a formar parte del tema de las políticas públicas.

2. Objetivos

El objetivo principal de este trabajo se enmarca dentro del planteamiento de UNICEF-Chile de hacer una reconceptualización y un reenfoque del tema del desarrollo de la infancia. El ejercicio anterior debe ser emprendido para que UNICEF pueda reordenar sus prioridades y definir criterios de selección entre programas tradicionales y temas nuevos o emergentes.

Es en el sentido anterior que se inscribe el presente documento, en la búsqueda de dar un tratamiento nuevo a los temas más relevantes para UNICEF. El objetivo de este documento es intentar avanzar algunos pasos en la generación de un nuevo enfoque en torno a las necesidades de la infancia en Chile, analizando lo que ya se ha avanzado y los desafíos que quedan por delante.

Se desprende del objetivo anterior, en primer lugar, el intento por apoyar el diseño de un nuevo enfoque sobre infancia. Con ello se busca reforzar en el impacto de la acción de UNICEF generando efectos multiplicadores de los programas que la institución apoye e implemente. UNICEF se ha definido como un organismo de asistencia técnica y en esa medida no le interesa sólo el ataque directo a los problemas, sino que busca hacer conciencia y movilizar a la sociedad y al Estado para que emprendan la solución de éstos.

En este sentido UNICEF ha tenido un rol central en la realización de diagnósticos precisos y llamando la atención sobre los déficits y vacíos de la política social y pública en general.

En segundo lugar, se intenta hacer llegar las propuestas de UNICEF a los líderes de opinión, empresarios, y gremios buscando generar conciencia en torno a la eficiencia y rentabilidad de la inversión en la infancia. Se trata además de

generar espacios de encuentro y debate entre los diversos actores sociales en torno a estos temas y sobre los cuales existe un bajo nivel de discusión o no hay consenso en el país.

Este documento pretende hacer una contribución a la reconceptualización del tema de las políticas sociales dirigidas a la infancia. Ello implica en primer lugar revisar los supuestos en torno a los cuales se basa la acción de los gobiernos y de las agencias. Se trata en alguna medida de reconstruir el discurso político dirigido hacia ellos.

En tercer lugar, se trata de contextualizar las políticas sociales y la acción de UNICEF en una perspectiva que vaya mucho más allá de la justicia social e incluso de la equidad, y superar una visión protectora de la infancia, por una que vincule el gasto social al desarrollo económico y a la modernización.

Esta última perspectiva cuyo concepto central es el de Inversión en Infancia recolocará el tema desde una óptica asistencial a una de generación de igualdad de oportunidades, e inversión social en las personas, compatible con una nueva posición en torno a los derechos del niño.

El documento se inscribe como un aporte a la generación de un nuevo enfoque sobre el desarrollo de la infancia, que contribuye a muchos otros avances realizados por UNICEF.

En este documento se hará un recuento de cual es el contexto teórico en el cual se inscribe esta propuesta. Ello a partir de una revisión de la documentación del Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo, y de los avances de la nueva Teoría Económica del Desarrollo, así como del pensamiento de la CEPAL y de UNICEF.

Se revisará el contexto de los desafíos económico- sociales actuales dentro de los cuales se sitúa esta problemática, y finalmente, se analizará la experiencia empírica en el caso chileno y los principales estudios existentes sobre el tema, para terminar con una identificación de los principales desafíos en torno a la inversión en infancia.

Lo anterior busca identificar líneas de investigación que permitan diagnosticar con precisión las nuevas necesidades y carencias de la infancia y develar áreas grises en torno a las cuales recoger información, realizar un diagnóstico o actuar.

3. Desarrollo teórico del planteamiento de inversión en recursos humanos y en infancia.

3.1 La Nueva Teoría Económica del Crecimiento, BID y BM.

La teoría tradicional del crecimiento económico postulaba que el progreso tecnológico era el determinante final del crecimiento del producto y del ingreso, en el largo plazo y que incrementos en la inversión sólo permitían acelerar de manera transitoria el ritmo de crecimiento de una economía, pero no alteraban su trayectoria (o pendiente).

Lo que Robert Solow ha planteado más recientemente (Solow, 1993) es que..."la productividad en el largo plazo, y en consecuencia la trayectoria de largo plazo de las condiciones de vida imperantes en un país dependen de la tasa de inversión en su acepción más amplia" (op.cit.pg 31).

La acepción que Solow utiliza de inversión no es sólo la de inversión en plantas y equipos, sino que además infraestructura pública, inversión en investigación y desarrollo, y también la llamada inversión en capital-humano, inversión en educación y en capacitación de los trabajadores.

De este modo la nueva teoría económica del crecimiento plantea que una mayor inversión no sólo acelera el crecimiento de manera transitoria, sino que eleva la productividad de una manera permanente. Y que ello ocurre especialmente cuando la inversión ha sido en capital-humano.

Según Solow, una política orientada al crecimiento generará necesariamente un deterioro en la distribución de ingresos, acrecentando la participación de las utilidades en el ingreso nacional. Este resultado es ineludible, pero los gobiernos interesados en promover una mayor equidad podrán encontrar fórmulas para

reducir los impactos regresivos del crecimiento. Lo que Solow propone como una política que cumpla con la función de mejorar la distribución del ingreso y que a la vez sea funcional con el crecimiento económico es generar un fuerte proceso de inversión en capital humano.

Como lo señalamos, lo que Solow considera inversión en capital humano incluye áreas tales como educación general y capacitación ocupacional.

La investigación reciente en economía demuestra que una de las fuentes del crecimiento económico, aún en países muy disímiles, es la inversión en capital humano. "A esta conclusión se llega con independencia de la teoría de crecimiento económico que se adopte.."(Op.cit, pg. 38).

Más aún se ha demostrado que la inversión en capital humano retarda los efectos de los retornos decrecientes en la productividad del capital.

Solow señala que estudios recientes realizados en países en distintas etapas del desarrollo demuestran que el resultado final de una inversión equivalente al 20% en recursos humanos y en capital físico genera un crecimiento de la tendencia de la productividad en un 30%, en tanto que cuando se destina una inversión del 20% sólo a capital físico, la productividad se incrementa en sólo un 8%.

"....la inversión en capital humano, en educación básica, en enseñanza secundaria, en educación vocacional, en capacitación industrial puede transformarse en una fuerza dinámica,...tanto para inducir una elevación generalizada del nivel de vida como para promover una participación más equitativa en los beneficios del crecimiento económico que perciben las personas de menores ingresos.." (op.cit. pg. 45).

Diversos autores (Romer, Lucas, y Azariadis) han realizado avances en torno al desarrollo de una nueva teoría neoclásica del crecimiento económico.

Los estudios empíricos de Azariadis y Drazen (1990) demuestran que en países ricos en recursos humanos (desde el punto de vista cualitativo y no cuantitativo) tienden a presentar mayores tasas de crecimiento del ingreso per capita.

Wheeler (1984) formula una función de producción del Producto Nacional (GDP) que depende de la disponibilidad de calorías del país, de la tasa de analfabetismo adulto y de la esperanza de vida, además del stock de capital y trabajo.

Este autor encuentra una muy alta correlación entre estas variables y el crecimiento del ingreso. Incluso demuestra que existe una más alta correlación entre la esperanza de vida y la disponibilidad de calorías con el crecimiento, que con la elasticidad del empleo y capital. Estos resultados sugieren que existe un fuerte impacto de la salud y la nutrición sobre el crecimiento económico.

Romer (1989) en una publicación del Banco Mundial concluye que son dos los tipos de políticas en las cuales los países deben centrarse para asegurar el crecimiento económico y el cambio tecnológico: la apertura comercial y la acumulación de capital humano. Después de realizar correlaciones entre crecimiento económico y otras variables para distintos países, este autor sostiene que la tasa de cambio tecnológico se acelera cuando hay más "científicos e ingenieros" que cuando hay sólo inversión en capital físico. De la misma manera que los países más abiertos al mercado internacional también aceleran su tasa de crecimiento de la productividad.

En la Conferencia organizada por el Banco Mundial "How do National Policies Affect Long- Run Growth?", realizada en 1993 Paul Romer plantea que hay dos explicaciones para la persistencia de la pobreza en los países en desarrollo. La primera se basa en el "gap" material existente: falta de industrias, carreteras, y materias primas. La segunda es el "gap" intelectual, que él caracteriza como la falta de ideas, debido a la cual los ciudadanos no tienen acceso a las ideas utilizadas en los países industrializados para generar riqueza. A partir del diagnóstico anterior, tanto las políticas dirigidas a mejorar la estabilidad monetaria como aquellas dirigidas a mejorar el nivel educacional de la población son igualmente deseables y necesarias.

Según Romer la teoría del capital humano desarrollada por Gary Becker es una extensión de la economía de los objetos y no captura lo esencial de la economía de las ideas. Los postulados de Becker se desarrollan en torno a la relación capital/ trabajo y los incrementos en la productividad del trabajo a través del aumento del capital humano. La economía de las ideas se refiere más bien al gap tecnológico y por consiguiente al incremento que la productividad del capital puede presentar ante una persona que conoce profundamente el funcionamiento de un equipo y como aprovecharlo mejor, frente a otra persona que no tiene "ideas" respecto del uso de tecnología avanzada.

La perspectiva y los modelos desarrollados por Romer agregan un componente más a la argumentación que culmina en la necesidad de invertir en la infancia que desarrollaremos más adelante. Pues se relaciona ya no solamente con la cantidad de conocimiento que se adquiere (años de escolaridad) y que es la variable que normalmente se considera para cuantificar el capital humano, sino que con la calidad de este conocimiento y la capacidad de la persona para desenvolverse con habilidad en un mundo de tecnologías cambiantes. Lo anterior tiene indudablemente relación con la calidad de la enseñanza impartida, con la capacitación que se reciba posteriormente, pero además y muy relevante, con

la nutrición y el estímulo que haya existido en los primeros años de vida que determinan la capacidad de aprender en el futuro.

Sin duda, uno de los principales expositores de la teoría sobre la inversión en recursos humanos es Behrman (1990 y 1993). En el texto publicado por el Banco Mundial en 1990, Behrman plantea que la inversión en recursos humanos es considerada uno de los factores claves en el esfuerzo por reducir la pobreza. Ello es particularmente importante en el caso de la educación, especialmente a nivel primario, ya que según se ha podido determinar tiene altas tasas de retorno en terminos de productividad e ingresos.

El eje del trabajo de Behrman es el de mostrar el impacto que la educación, la salud y la nutrición tienen en la pobreza. Behrman sintetiza una serie de estudios realizados en torno al impacto que tiene la educación en la productividad (Banco Mundial, 1980 y 1981, Psacharopoulos 1985 y 1987 y Eisemon, 1988), entre otros, en los cuales se analiza el retorno privado y público de la inversión en educación, particularmente en la primaria.

Estas investigaciones relacionan los ingresos de las personas con los años de escolaridad, con lo que se obtiene el retorno privado. Luego de correcciones que consideran los costos públicos de la educación (remuneraciones, materiales, edificios, etc), puede calcularse el beneficio social de esta inversión.

El promedio estimado de las tasas de retorno de la educación son 24.2% para la educación primaria, 15.4% para la secundaria, y 12.3% para la educación superior.

Adicionalmente, la educación de los padres y madres tiene un impacto importante en la productividad del hogar, tomando en cuenta los roles que allí se ejecutan: salud, nutrición, crianza y educación de los niños, etc. Esto es

especialmente importante en el caso de las mujeres, como lo demuestran diversos estudios (Cochrane, Leslie and O´Hara 1980, World Bank 1981, Mensch, Lentzner and Preston 1985, etc.). La educación de la mujer tiene un impacto diferenciado en la calidad de vida de los niños, por el sólo hecho de que éstos adquieren valores, hábitos, gustos y especialmente expectativas distintas a los de mujeres sin educación. Los estudios también vinculan el nivel educacional de las mujeres con la natalidad y calidad de vida de las familias en general.

Mensch, Lentzner y Preston (1985) encuentran que el nivel educacional de la mujer está asociado mucho más fuertemente con la mortalidad infantil, que otros muchos indicadores. **Esta variable influye en la mortalidad infantil incluso más que el ingreso per capita del hogar.** Cochrane, Leslie y O´Hara (1980 y 1982) concluyen que la relación perversa entre mortalidad infantil y bajo nivel educacional de la madre es también muy fuerte, y duplica el impacto que pueda tener la educación del padre.

Se han desarrollado numerosos estudios empíricos que prueban la relación entre el nivel educacional de la madre y la tasa de mortalidad de los niños y niñas. Un estudio realizado en Nicaragua (Wolfe and Behrman 1987) mostraba un impacto fuertemente positivo entre el nivel educacional de la madre y la salud de los niños, utilizando variables como talla, peso, número de consultas médicas, presencia de enfermedades endémicas, vacunas, etc.

Otro de los estudios realizados para América Latina es el de Thomas, Strauss y Henriques (1988 y 1990), quienes tomaron más de 1300 hogares en el nordeste de Brasil en el primer caso, y más de 40 mil hogares en todo el país en el segundo caso. Ellos encuentran un fuerte relación entre nivel educacional de los padres y sobrevivencia y salud de los niños.

Según Behrman, la gran cantidad de estudios empíricos realizados en distintos países del mundo, han permitido realizar un gran progreso en la comprensión de la relación existente entre los recursos humanos y la pobreza. Investigaciones realizadas a nivel micro sobre el impacto de programas de suplemento nutricional, sugieren que tienen un efecto en la salud de los niños, no así en la de los adultos. En los adultos el incremento del consumo de nutrientes parece tener como resultado un mayor gasto de energía y algunas veces un incremento en la productividad. En los niños, la mayor parte de los estudios realizados a la época sugieren una mayor capacidad de atención en la escuela.

En estudios realizados a algunos grupos de población pobres, se encuentra que la nutrición y la salud tienen efectos positivos en la productividad agrícola, en las remuneraciones y en el rendimiento en la escuela.

El nivel de escolaridad afecta la productividad, e incluso esta variable es utilizada en diversos estudios como una proxy de productividad. Los estudios han demostrado que el retorno de la educación, especialmente de la básica es importante en el incremento de la productividad y la reducción de la pobreza.

Se ha comprobado que la tasa de retorno social de cada año de educación primaria es de aproximadamente un 25% (Banco Mundial 1980 y Psacharopoulos 1985).

En 1993 el Banco Interamericano de Desarrollo publicó un artículo especial sobre inversión en recursos humanos elaborado por Jere Behrman. Las principales conclusiones del artículo, son que las inversiones en recursos humanos pueden incrementar la productividad y mejorar la distribución de ingresos. Behrman señala que "una mayor escolaridad y una buena salud y nutrición durante las primeras etapas del desarrollo de un país generan mejores

resultados económicos más adelante. Los efectos se reflejan en una mayor productividad, una fuerza laboral más flexible, patrones de gasto más adecuados, una menor presión demográfica e inversiones adicionales en recursos humanos" (BID 1993 pg.206). Sugiere además, que existen importantes razones para otorgar un mayor apoyo público a algunas inversiones en recursos humanos en la región de latinoamérica. Ello se justifica por la existencia de deficiencias en diversas áreas tales como; disponibilidad de recursos de inversión, disparidades en la situación nutricional, y en el acceso a la educación y a la salud en favor de los hombres en desmedro de las mujeres, limitada cobertura y calidad de la educación media, etc.

Concluye Behrman que " La inversión en recursos humanos constituye una buena política económica" ..(op.cit. pg 206), pero la inversión pública debería ir dirigida a aquellos sectores donde el beneficio social es superior al privado.

"Las economías que cuentan con mayores recursos humanos..., probablemente se adapten mejor al cambio de los mercados y las tecnologías. El énfasis en inversiones en recursos humanos refleja la percepción de que éstas constituyen elementos centrales para reducir la pobreza e incrementar la productividad. Las mayores aptitudes y la mayor productividad revisten una creciente importancia para facilitar el ajuste frente a las cambiantes condiciones económicas, lo que a su vez tiene cada vez más importancia en la medida en que el mundo se vuelve más integrado, los mercados y las tecnologías cambian con mayor rapidéz , y un mayor número de países en desarrollo adoptan estrategias orientadas a la exportación." op.cit.pg 207.

Las conclusiones específicas del estudio de Behrman presentadas por el Banco Mundial son las siguientes:

1. La inversión en recursos humanos no tiene un efecto importante de manera inmediata sobre la productividad, pero su impacto costo-eficacia en el mediano y largo plazo puede llegar a ser considerable.
2. Mientras mejor sea el contexto económico y más desarrollado el país, mayores son los rendimientos de la inversión en recursos humanos.
3. Una elevada inversión en recursos humanos permite predecir un rendimiento macroeconómico superior: aumenta la productividad, cambian los patrones de gasto, y se reducen las presiones demográficas.
4. La calidad de los recursos humanos es más determinante que la cantidad. De allí nosotros concluimos la relevancia de la inversión en los primeros años que determinan lo que será capaz de aprender un individuo a lo largo de su vida.
5. La tasa de rentabilidad de la inversión en mujeres es superior a la de la inversión en los hombres.
6. El primer impacto de la inversión en recursos humanos debe ocurrir prioritariamente en los ámbitos de salud y de nutrición, así como en el de la escolaridad.
7. Para poblaciones pobres la rentabilidad de las inversiones en salud y nutrición, es en general superior que la inversión en educación.

8. Para poblaciones de ingresos medianos y altos, las tasas de rentabilidad son superiores en educación.

9. Cuando la cobertura de la educación es limitada, la mayor tasa de rendimiento corresponde a la educación básica. Cuando las coberturas son más generalizadas o universales, la mayor rentabilidad se da en las inversiones marginales en los niveles más altos de la educación.

10. La mayor educación está relacionada con una menor probabilidad de encontrarse en la pobreza.

11. La escolaridad de los padres (particularmente de la madre) puede ser determinante en la salud, y nutrición de todos los miembros de la familia.

12. Una mayor educación de los padres, y especialmente de la madre, reduce la fecundidad y el número de miembros de la familia.

13. Otro aspecto que también puede vincularse a la productividad de la educación es la relación entre el adulto con alto nivel educacional, la salud y la tasa de mortalidad del adulto.

El Banco Mundial aborda el tema de la inversión en recursos humanos a partir de la preocupación creciente que existe en torno a los costos sociales que han derivado de los programas de ajuste. Pero otro aspecto, no menos importante que el anterior, que llama la atención de esta institución es la preocupación por los bajos rendimientos de las inversiones en infraestructura y de otro tipo financiadas por el Banco. El diagnóstico que se hace es que estas inversiones tienen bajos rendimientos y resultan ineficientes cuando se realizan en países que no cuentan con buenos niveles de calificación de la mano de obra,

ni con cuadros técnicos o profesionales o en general de personas preparadas para el manejo de la tecnología introducida por el Banco.

Numerosos estudios realizados por el Banco Mundial en Malasia, Corea, Tailandia, Bangladesh, India, y en América Latina, muestran una mayor productividad de los trabajadores instruidos (especialmente en el sector agrícola).

También se releva la importancia del nivel educacional de la mujer en la reducción de la tasa de fecundidad. En estudios realizados en un número significativo de países (BM, 1992) se comprueba que las mujeres sin educación secundaria tienen un número promedio de siete hijos, en tanto que aquellas que han alcanzado la educación secundaria tienen un promedio de sólo tres.

Incluso en una reciente publicación del Fondo Monetario Internacional (1993), se plantea que "Para aumentar el crecimiento de la productividad y establecer instituciones que tengan la responsabilidad de formular y ejecutar la política macroeconómica, hace falta educación y formación de capital humano." La inversión en educación conduce a la adquisición de destrezas que aumentan la eficiencia mediante un mejor uso de las tecnologías existentes.

La educación también contribuye al avance tecnológico, al reducir los desfases de "imitación" entre el desarrollo de nuevas tecnologías y su uso. El avance tecnológico, a su vez, acelera la acumulación de capital humano, con externalidades positivas y brinda oportunidades de aprender haciendo. En realidad, una de las principales barreras para que el nivel de vida de los países más pobres se equipare con el de los más desarrollados es la falta de inversión en capital humano y no simplemente la de capital físico." (op. cit.pg. 60)

En primer lugar, los avances en la llamada nueva teoría del crecimiento económico permiten reafirmar la importancia de la producción de conocimientos en la dinámica del crecimiento. La elaboración de nuevos modelos de acumulación de capital humano han permitido eliminar el carácter exógeno de este proceso y analizar las políticas educacionales, de capacitación y de desarrollo tecnológico en un marco cuantitativo y no sólo cualitativo.

En segundo lugar, de estos modelos es posible desprender que la calidad de la inserción internacional también está fuertemente determinada por el nivel de acumulación de conocimientos y la intensidad de uso de capital humano en los sectores expuestos.

Finalmente, se puede concluir que la producción de conocimientos permite asegurar una ruptura de la tendencia al lento crecimiento en el largo plazo. El estudio de la experiencia de los países del Asia permite sugerir que la acumulación de capital humano, el aprendizaje y la especialización recibieron en esos países un empuje tal que les permitió entrar en una trayectoria de alto crecimiento y acumulación de conocimientos.

En 1993, también el BID destinó una sección especial de su Informe Mundial al tema de la Inversión en Recursos Humanos. Este informe señala que los países latinoamericanos estudiados (Argentina, Colombia, Chile y México) presentaron un nivel de escolaridad superior al de otros países con iguales niveles de ingreso per capita. Lo que refleja las sustanciales inversiones realizadas desde la década del 50. Sin embargo, el rendimiento escolar aparece en varios de estos países como más bajo que en otros con iguales ingresos per capita.

El Informe del BID presenta algunas recomendaciones de política muy específicas, entre ellas puede mencionarse la evaluación que se hace de algunos programas. Se menciona que la inversión en capacitación no muestra resultados

claramente positivos, y que existe aún un gran déficit en la cobertura de la educación secundaria (c/r a otros países similares). Lo anterior explica además que las asignaciones excesivas de recursos del gobierno a la educación superior sean ineficientes según los criterios del Banco.

En el área de salud el BID muestra que los promedios de atención y coberturas en estos países son similares a los internacionales, a pesar de que existen proporciones mayores de profesionales. Lo anterior indicaría según el Banco que se destinan mayores proporciones de recursos a tratamientos caros y que en general se destinan pocos recursos a la prevención que sería según este organismo una política clave.

Finalmente, el BID plantea que los beneficios que entraña la inversión en recursos humanos varía en función de la fase de desarrollo que atraviesa el país y de su dotación inicial de recursos de este tipo. Un ejemplo de lo anterior es que en países de muy bajos ingresos, los mayores incrementos de la productividad se producen cuanto mayor es la inversión en salud y nutrición, mientras que en países con mejores situaciones de ingreso resulta fundamental la inversión en educación.

La inversión en la mujer resulta además más rentable que la inversión en hombres por las razones antes señaladas que tienen que ver con el efecto multiplicador de este gasto.

3.2 El pensamiento de CEPAL

En mayo de 1990 la CEPAL sometió a la consideración de los gobiernos de la región (América Latina y el Caribe) la propuesta sobre "Transformación

Productiva con Equidad". Esta propuesta ha sido planteada desde entonces en diversos foros y discusiones a nivel latinoamericano.

La propuesta realizada por CEPAL (1992) asume que los dos objetivos centrales del desarrollo en la presente década son la búsqueda de una auténtica competitividad y de una mayor equidad. Señala que para conseguir ambos objetivos son necesarias reformas y avances tanto en el plano institucional como en un conjunto de políticas públicas...pero se enfatiza en el hecho de que no habrá "ni competitividad ni equidad si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico tecnológico". "...Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia." (Fajnzylber, 1992, pg. 7).

Esta propuesta se basa, entre otros elementos, en el análisis de la experiencia latinoamericana en lo que respecta a la relación entre nivel de desarrollo y nivel educacional, así como en la revisión de los avances teóricos sobre el tema, y estudios de casos de experiencias concretas.

En términos sintéticos lo central del planteamiento de la CEPAL se resume en que los países latinoamericanos deben emprender la realización de una transformación productiva para lograr una senda de crecimiento económico sostenida. Esta transformación productiva debe llevarse a cabo con recursos internos y debe estar basada en incrementos de la competitividad y de la productividad. Estos mejoramientos ya no serán posibles de no elevarse el nivel de preparación de la mano de obra, lo que se logrará mediante un mayor esfuerzo en la formación de recursos humanos calificados.

Se constata que en América Latina se ha producido una fuerte expansión de la matrícula educacional, en las décadas del sesenta en adelante, a pesar de

lo cual la región se sitúa aún muy lejos de países como Japón o Corea, o de los países europeos.

En segundo lugar, se verifica que la inversión en recursos humanos es inferior a la de los países europeos o del Asia Oriental. Este es el caso por ejemplo, de indicadores sobre los gastos destinados a investigación y desarrollo, o sobre el número de ingenieros y científicos por habitante, que presentan niveles muy inferiores aún a los de los países desarrollados.

Si bien el discurso tradicional recoge el hecho de que la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico ayudan a la formación de una ciudadanía, y a la búsqueda de una mayor equidad e integración de la sociedad, falta aún mucho camino por recorrer para que se trabaje más profundamente o cuantifique la relación que existe entre estos factores educacionales y culturales y el crecimiento o la competitividad.

Es justamente en este último aspecto en el cual profundiza el análisis realizado por CEPAL, generando una importante contribución al conocimiento de los factores que permiten y han permitido en otros países proseguir una trayectoria de crecimiento sostenido.

Entre las valorizaciones que se hacen se presenta una que muestra el impacto que tendría en el PIB un incremento del nivel educacional (primaria) de la población activa en diversos países (CEPAL, 1992 pg. 219), se obtienen resultados que oscilan entre un incremento de un 1.2 % del PIB potencial en Costa Rica a un 17.1% en Brasil.

Pero es necesario consignar que los mayores aportes de este planteamiento surgen a partir de las enseñanzas de política que de él se desprenden. En efecto, CEPAL propone un esquema de ideas fuerza que se presenta en el cuadro

siguiente, y que contempla dos objetivos centrales en el diseño de políticas. Por un lado, el logro llamado de "ciudadanía" y por el otro el de competitividad internacional.

Se entiende por ciudadanía, el conjunto de los derechos civiles y la igualdad frente a la ley. Pero además, la posibilidad de todos de desarrollarse plenamente en el mundo del trabajo, en la familia, y en el mundo social, político y cultural. Lo que CEPAL manifiesta es que se requiere de condiciones económicas y prácticas para que sea factible la existencia de una ciudadanía moderna. Pero lo que aparece más novedoso es que se expresa que el logro de una mayor competitividad requiere a su vez de una ciudadanía moderna para hacerse efectiva.

Gráfico 1
LA ESTRATEGIA PROPUESTA

Objetivos	Ciudadanía	Competitividad
Lineamientos de Política	Equidad	Desempeño
Institucionalidad	Integración	Descentralización

Fuente: Fajnzylber, 1992, op.cit.

Para lograr los objetivos antes enumerados, se necesitan dos líneas de políticas, por una parte, las que se refieren a instrumentos para enfrentar la falta de equidad (en términos de cobertura y calidad) y por otra parte, instrumentos para evaluar el desempeño del sistema y una institucionalidad que integre a la sociedad, a la vez que sea capaz de descentralizar las decisiones.

En términos más específicos, se requieren un conjunto de políticas para poner en marcha la estrategia planteada que consisten en:

- i. Abrir la institucionalidad educativa (que incluye al sistema educacional, de capacitación, y de ciencia y tecnología) de modo de que satisfaga los requerimientos de la sociedad y se interrelacionen los unos con los otros.
- ii. Asegurar coberturas universales de la educación básica y media, así como a la capacitación laboral.
- iii. Impulsar el acceso al conocimiento, y su difusión y generación en cada país.

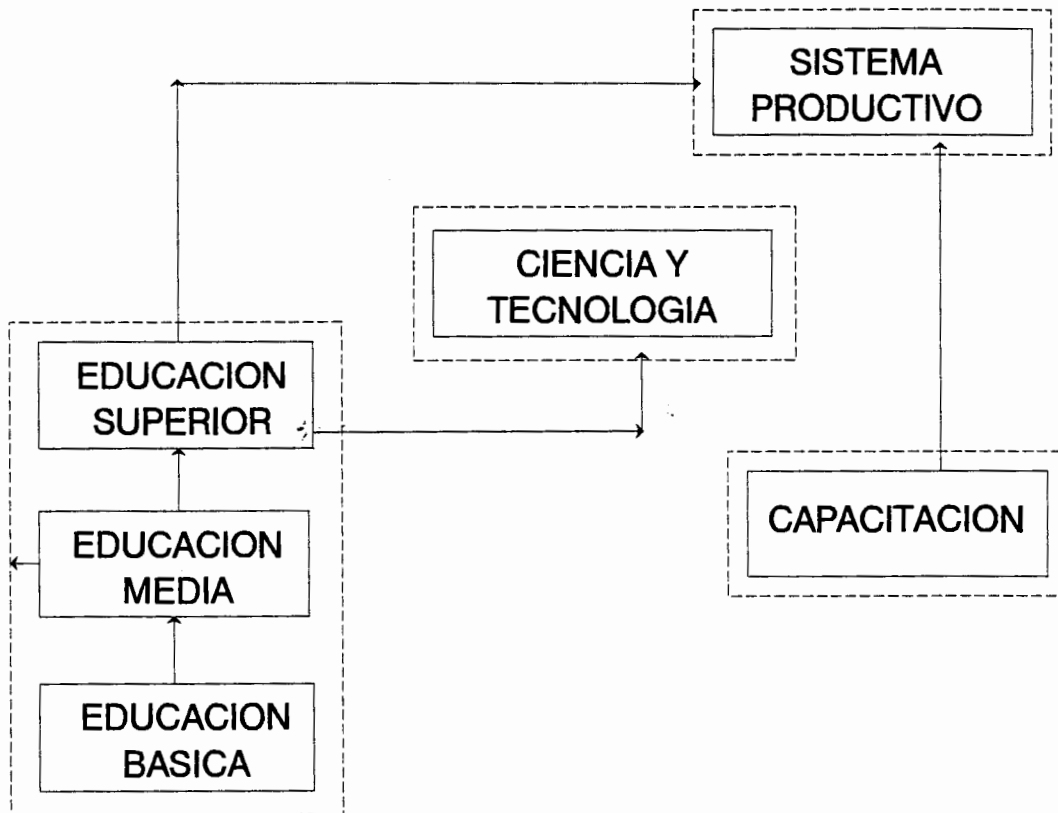
iv. Propiciar un sistema de evaluación e información para la institucionalidad educativa en su conjunto.

v. Dignificar y profesionalizar la función del magisterio.

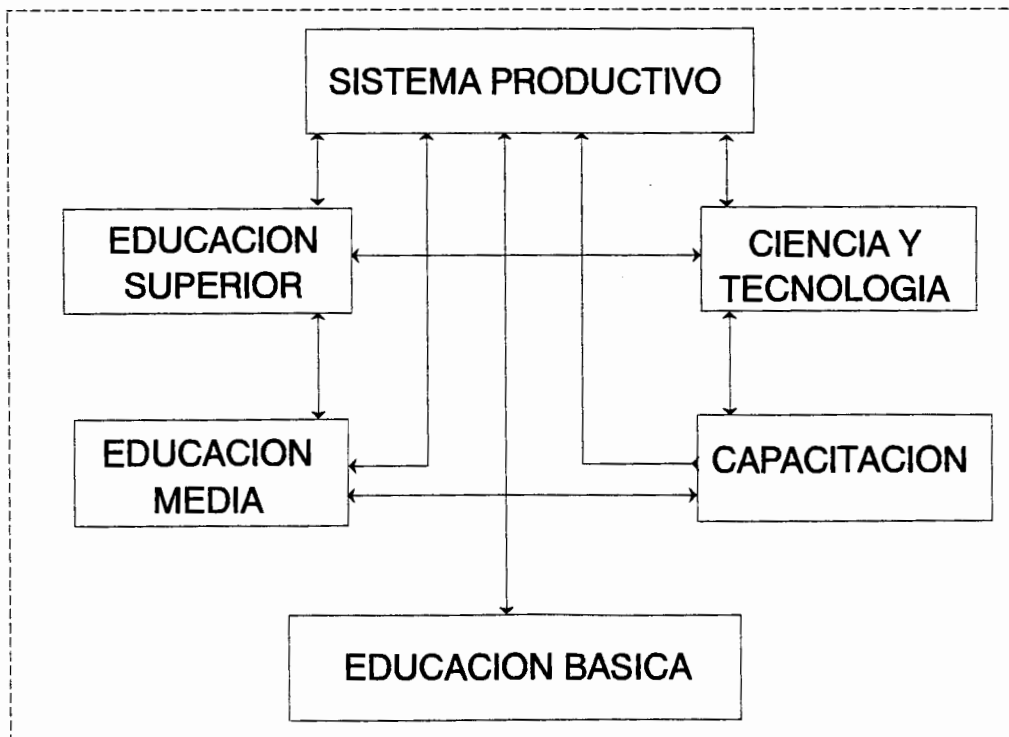
vi. Lograr aunar recursos financieros desde distintos sectores para completar el presupuesto necesario para el sistema educacional.

El análisis de CEPAL nos permite acercar el planteamiento de la nueva teoría económica a la realidad latinoamericana, ya que recoge problemas institucionales, tales como; el centralismo, la burocracia y la existencia de grupos de presión. Las propuestas surgen a partir de una revisión empírica de la realidad. Es así como surgen propuestas de reforzamiento institucional y descentralización, así como de fortalecimiento de determinados sectores y estamentos sociales específicos, tradicionalmente postergados en estos países.

A. SITUACION ACTUAL



B. SITUACION PROPUESTA

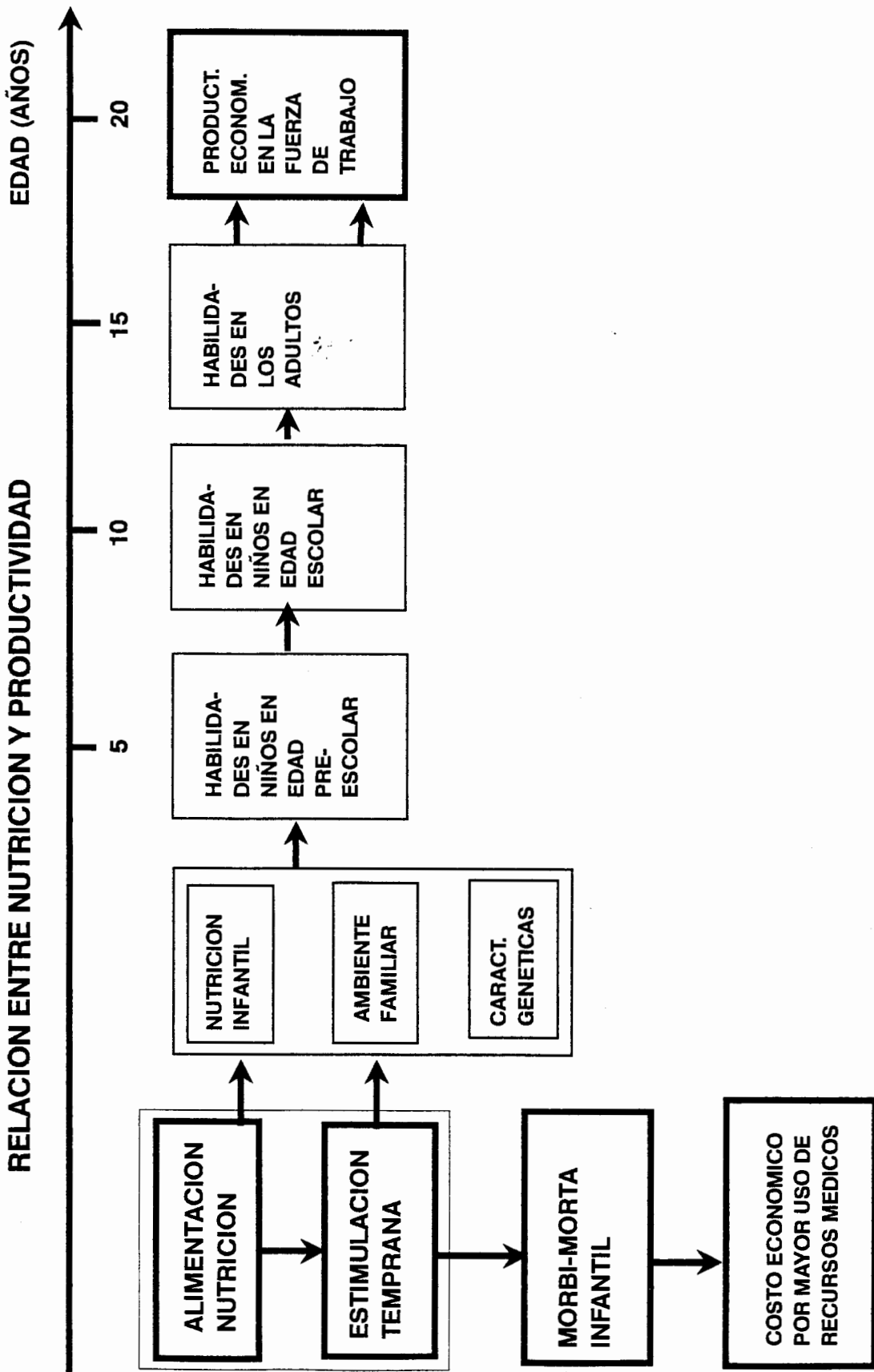


3.3 El Círculo Virtuoso UNICEF

Ya en 1981, UNICEF publicó un documento de Marcelo Selowsky (Banco Mundial) sobre el tema de la inversión en capital humano y más específicamente en la infancia. En este artículo, se analiza el costo económico que puede significar para un país tener una magnitud importante de niños en la edad temprana expuestos a la extrema pobreza. La hipótesis central era que en América Latina se estaba subinvirtiendo en los niños y especialmente en aquellos en edad preescolar.

Más específicamente, se postula que los déficits nutricionales y ambientales que aquejan a una parte significativa de los preescolares que se ubican en hogares en situación de extrema pobreza, afectan la futura productividad económica del individuo.

Para responder a las preguntas anteriores, Selowsky desarrolla un modelo (Ver Gráfica 3), donde propone una relación entre nutrición y ambiente familiar en la niñez y productividad en el trabajo.



Selowsky cita estudios realizados en Estados Unidos que relacionan el coeficiente intelectual con la edad de los individuos, a lo largo de sus vidas. En uno de los trabajos se demuestra que si se mide la inteligencia a los 17 años, por lo menos un 20% ha sido desarrollada durante el primer año de vida, 50% a los 4 años de edad y 80% a la edad de 8 años. Lo anterior verifica la necesidad de invertir adecuadamente en la educación preescolar y en los niños pequeños en general.

Tradicionalmente se suponía que las habilidades en los preescolares y el coeficiente intelectual, dependían en un 80% de factores genéticos. En el artículo antes citado se muestran resultados de trabajos que demuestran que éste factor incide solamente en un 45% del nivel del coeficiente intelectual de los adultos.

Ello es de extrema relevancia, pues sugiere que es posible alterar, mediante políticas públicas, las condiciones y habilidades con que los niños llegan a la escuela primaria.

Uno de los principales ámbitos de intervenciones para mejorar las habilidades y capacidad intelectual del individuo es el nutricional. Existe suficiente evidencia médica que demuestra la relación entre la desnutrición temprana y el insuficiente desarrollo mental de los individuos. Un déficit de nutrientes (especialmente de proteína animal) produce un daño en el sistema nervioso central. Ello a su vez afecta el rendimiento de los niños en edad escolar.

Adicionalmente, los niños desnutridos son más propensos a contraer enfermedades infecciosas y a generar una conducta apática, sin interés por el aprendizaje o el desarrollo personal.

Otro de los elementos que influyen en el desarrollo de las capacidades del niño es el llamado "ambiente temprano". Existen dos tipos de ambientes: uno es el familiar, y otro el que está fuera del hogar. Diversos estudios muestran el impacto que tienen estos ambientes en el desarrollo infantil y a la inversa la falta de resultados positivos de los programas cuando éstos se realizan sin considerar la necesidad de mejorar en ambiente familiar o el del entorno.

UNICEF ha hecho énfasis, durante los últimos años, en la existencia de una espiral que genera una dinámica perversa de crecimiento de la población, generación de mayor pobreza y existencia de un patrón de consumo que provoca un deterioro del medio ambiente (espiral PPA). Existe por consiguiente, una relación de refuerzo mutuo entre la pobreza, el crecimiento de la población y las presiones ambientales (UNICEF 1994).

El planteamiento de UNICEF es que las altas tasas de crecimiento de la población que presentan todavía muchos países (que no es el caso en Chile), son el resultado de una combinación contradictoria entre situaciones de pobreza aguda y el mejoramiento de los indicadores de salud pública que reducen la tasa de mortalidad.

Lo anterior, unido a una estructura de edades más joven, que mantiene una cierta persistencia en las elevadas tasas de natalidad, genera importantes niveles de crecimiento poblacional cuya inercia se mantiene en el tiempo.

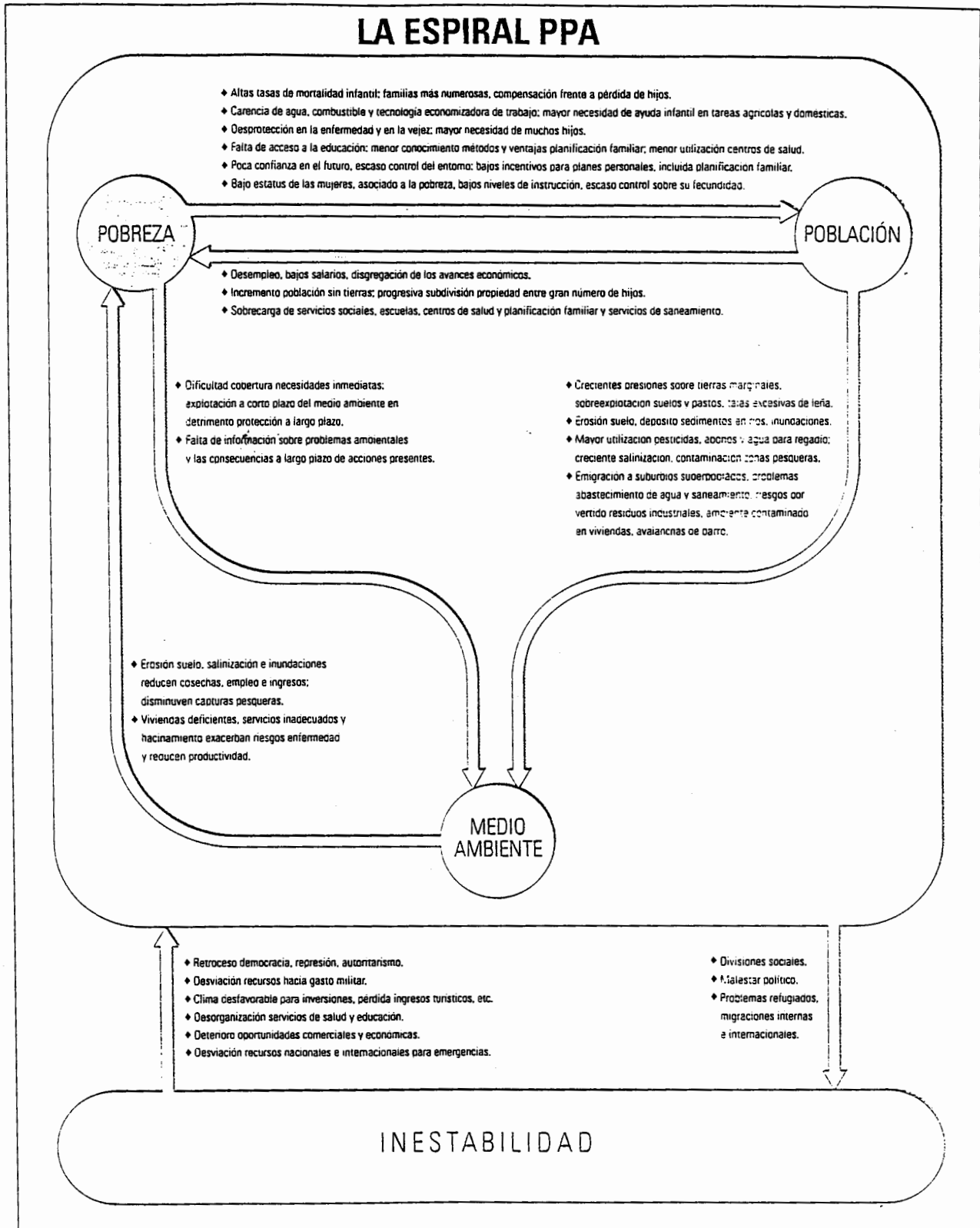
Según UNICEF, la mantención de altas tasas de crecimiento de la población está ligada a su vez a la pobreza. El planteamiento es que una familia numerosa es de alguna manera un seguro como potencial generador de mayores ingresos, así como una fuente de ayuda para las tareas domésticas cuando no se cuenta con infraestructura de apoyo. La otra razón que explica las altas tasas de crecimiento de la población y se relaciona directamente a la anterior, es el bajo

nivel educacional, bajo status y falta de oportunidades de estos hogares. Ello tendría un efecto especialmente importante en el caso de las mujeres, ya que esta situación se asociaría a matrimonios prematuros y embarazos frecuentes.

UNICEF señala que las altas tasas de crecimiento de la población contribuyen a perpetuar la pobreza por diversas vías. En primer lugar dado que el crecimiento de la fuerza de trabajo es más rápido que el de las oportunidades de empleo, en segundo lugar por la presión que la población genera sobre los medios de subsistencia y recursos naturales, luego por la subdivisión en muy pequeñas escalas de la propiedad de la tierra para los hijos. Todo lo anterior hace menos productivas las tierras, reduce el tiempo de dedicación a cada hijo, provoca hacinamiento y mayor número de enfermedades, debilitamiento de las familias y alcoholismo. A consecuencia de estas lacras, se encarecen los servicios de salud, educación, y en general todos los sistemas de infraestructura social.

En definitiva, una alta tasa de crecimiento de la población tiende a reforzar la pobreza, y la pobreza refuerza el crecimiento de la población. Ello constituye la espiral de reproducción de la pobreza (gráfico 4).

LA ESPIRAL PPA



El gráfico solo refleja los fracasos que tienen lugar en el mundo en desarrollo. Sin embargo, la espiral PPA se ve agravada por las políticas del mundo industrializado en materia de ayuda, comercio, finanzas y deuda externa.

Existen en cambio, experiencias exitosas que han logrado una incorporación de un número creciente de personas al empleo productivo, en países como Taiwan y Corea. En esos países se ha dado un fuerte impulso a la inversión física, al apoyo a la pequeña empresa, pero además se ha implementado una política de fuerte inversión social en salud, nutrición y educación.

Estas experiencias permiten asegurar que es posible romper el círculo vicioso de la perpetuación de la pobreza, atacándolo de raíz ("Estado Mundial de la Infancia 1994", UNICEF)

1. En primer lugar existe ya abundante información acerca de que los logros en nutrición y salud contribuyen a mejorar la productividad e incrementan el rendimiento de otras inversiones. "A corto plazo, las frecuentes enfermedades sustraen tiempo, energía y recursos del esfuerzo por ganarse la vida, a través de la pérdida de muchas jornadas de trabajo...." (pág 41 op.cit).

"A más largo plazo, existe una evidente y profunda conexión entre el desarrollo mental de los niños y niñas y el desarrollo social y económico de sus países." pg 41

2. El segundo factor de política que podría permitir romper con el círculo de la pobreza es el de la inversión en salud infantil. Según la División de Población de Naciones Unidas "Los avances en la supervivencia infantil, al incrementar la predictibilidad del proceso de creación de una familia, inician la transición de la conducta reproductiva desde niveles de fecundidad natural a niveles de fecundidad controlada" (citado en UNICEF 1994, pg. 43).

En estudios empíricos se ha demostrado que en una primera fase la reducción de la mortalidad infantil puede significar un incremento de la tasa de crecimiento de la población, pero que en el mediano plazo, cuando la tasa de

mortalidad infantil ha descendido bajo los niveles de 50 por 1.000 nacidos vivos, se registra un descenso marcado en la tasa de fecundidad. Lo anterior se potencia por la existencia de programas de planificación familiar y la difusión del uso de métodos anticonceptivos.

La reducción de la tasa de mortalidad infantil tiene por consiguiente un efecto importante en el control de la tasa de crecimiento de la población, y permite reducir las presiones que ella ejerce sobre la espiral de pobreza.

3. Un tercer elemento que UNICEF propone para romper la espiral de pobreza es la inversión en educación. Basándose en estudios del Banco Mundial se releva el rol de la educación en el incremento de la productividad del trabajo.

Incluso en términos más generales, se ha establecido una clara y fuerte relación entre alfabetización, matrícula en la enseñanza básica y crecimiento del ingreso per cápita (PNUD, 1992).

La educación interviene positivamente también en los otros dos componentes de la espiral PPA, medio ambiente y población. En el primer caso un mayor nivel educacional deberá permitir un mejor manejo de los recursos naturales.

Una de las mayores novedades del planteamiento de UNICEF es que el impacto de la educación sobre la tasa de crecimiento de la población está determinado por el nivel educacional de las mujeres. Lo anterior se presenta en un estudio realizado por R. Levine en 1991 para México (citado en UNICEF 1994), y otros estudios realizados en Africa. Se demuestra que a mayor nivel de instrucción de las mujeres, tiende a retrasarse la edad del matrimonio, y a espaciarse el número de hijos, así como a reducirse el número total de hijos. Una mujer más instruída conoce mejor las posibilidades de planificación familiar.

UNICEF cita a la presidenta del Consejo de Población Margaret Catley-Carlson (pg. 47): " De todas las formas de inversión social y económica que influyen sobre el comportamiento en materia de fecundidad, el nivel de instrucción de las mujeres destaca como la de efecto más importante."

"...La reducción observada en la fecundidad matrimonial aparece vinculada al retraso de la edad en que contraen matrimonio, el uso eficiente de anticonceptivos y, posiblemente unas mayores expectativas de las madres instruídas para sus hijos e hijas..".

UNICEF plantea como máxima prioridad para la década, no ya la ampliación de la cobertura educacional básica que llega al 95% de los niños en algunos países, sino que la retención de éstos en secundaria (que cae al 50%)."...la máxima prioridad de la década de 1990 en materia de educación es lograr no sólo que todos los niños y niñas inicien la enseñanza primaria, sino también que permanezcan en la escuela el tiempo necesario para aprender a leer y escribir y adquirir conocimientos de cálculo, así como actitudes y habilidades básicas que les capaciten para mejorar sus circunstancias y hacer frente a los múltiples cambios que se avecinan" (op.cit. pg. 47).

El último plano en el cual UNICEF propone activar los programas de acción y el diseño de políticas para romper la espiral de pobreza es el de la planificación familiar. El planteamiento de UNICEF es que menos nacimientos significan un crecimiento más lento de la población y menores presiones sobre el medio ambiente.

Adicionalmente, avances en la planificación familiar también generan menos presiones en los sistemas de salud, nutrición y educación, y por lo tanto mayores posibilidades de sobrevivencia, y mejores expectativas de calidad de vida para la población. La falta de medios para la planificación provoca un retraso en las

condiciones de vida de la población, se calcula que en el mundo en desarrollo, al menos uno de cada cinco embarazos no es planificado ni deseado.

Como contrapartida, las mujeres con mayores niveles de instrucción, las menores tasas de mortalidad infantil "y el incremento de los ingresos inducen a las parejas a desear tener menos hijos"(op.cit. pg 49).

La propuesta de UNICEF es que las políticas de salud, nutrición, educación y planificación familiar pueden provocar una ruptura de la espiral generadora de pobreza y permitir aspirar a la búsqueda de una espiral ascendente que potencie también el desarrollo económico sostenido. La combinación de políticas en los tres ámbitos genera un fuerte sinergismo que UNICEF denomina "constructivo".

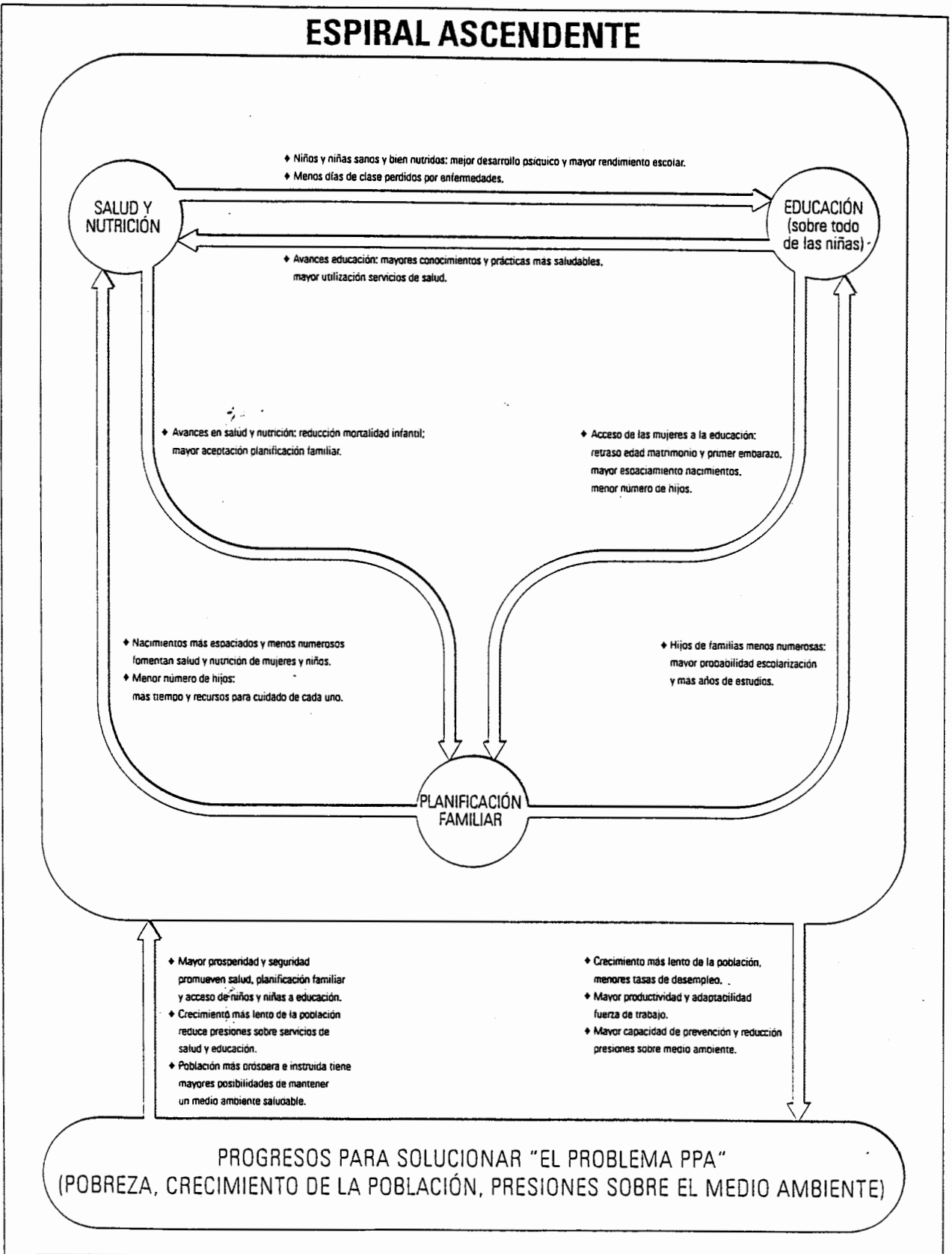
Los impactos de carácter positivo que UNICEF identifica son los siguientes:

- La planificación familiar contribuye a reducir las tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años, lo que a su vez significa incrementar la demanda por planificación familiar.
- La educación especialmente de las **mujeres**, tiende a reducir el número de nacimientos y a ampliar su espaciamiento. Ello aumenta las posibilidades de educación de los hijos, mejora la calidad de la salud y la alimentación, .
- Un mejor estado de salud y nutrición permite una mejor asimilación de los conocimientos y una más alta capacidad de concentración y significa reducir los días perdidos por inasistencia.
- Análogamente, un mejor nivel educativo refuerza un mejor estado de salud, promueve una mayor conciencia sobre la necesidad de higiene y de medidas preventivas.

"La suma de estas relaciones de refuerzo mutuo se traduce en familias menos numerosas y con hijos más sanos e instruídos. Lo cual a su vez, fomenta la capacidad de los hijos e hijas para aprovechar las nuevas oportunidades y ganar su sustento y el de sus futuras familias, con lo cual sus hijos e hijas tenderán a gozar de un mejor estado de nutrición y salud y de un mayor nivel de instrucción." op.cit pg.52, ver gráfico 5.

En el Informe sobre "Cumplimiento de las Metas de la Cumbre y los Nuevos Desafíos en América Latina y el Caribe" (UNICEF 1993), se plantea también la perspectiva de la preocupación de la niñez como inversión. Tomando el planteamiento realizado en la reunión preparatoria de la III Cumbre Iberoamericana, se asume que "las experiencias empíricas sobre la eficiencia intertemporal de la inversión en la niñez abundan.....Y la inversión en la infancia tiene sentido económico en el corto y en largo plazo".

ESPIRAL ASCENDENTE



4. Contexto para la inversión en infancia en Chile

4.1 Transformación económica y desafíos económico-sociales.

Los países de América Latina y el Caribe en distinta medida han tendido a superar un período de serios ajustes macroeconómicos posteriores a la crisis de la deuda externa de 1982. La mayor parte de los países ha asumido además un proceso de transformación productiva abriendo las economías tradicionalmente muy protegidas a la economía internacional. La velocidad y profundidad de estos procesos ha sido desigual, pero grosso modo, la tasa de crecimiento del conjunto de estos países ha comenzado a recuperarse, tendiendo a superarse lo que CEPAL llamó la década perdida de los ochenta. De hecho 1993 fue el tercer año consecutivo de una nueva fase (moderada) de expansión. El PIB de América Latina aumentó en un 3.2% y en un 1.3% por habitante.

En los últimos años se observa una relativa estabilidad de precios y desaceleración de los procesos inflacionarios que tanto mermaron las posibilidades de crecimiento de estos países, la inflación promedio de América Latina llegó al 12% anual. Esto a su vez incentivó una gran afluencia de capitales extranjeros, producto de esta mayor estabilidad de las economías (CEPAL, 1993a).

A pesar de lo anterior, a comienzos de los 90 todavía no se observaba un impacto positivo en los indicadores sociales. Excepto en algunos países donde se había ido reduciendo el desempleo abierto y la pobreza. Vale la pena recordar que entre 1980 y 1990 la pobreza había aumentado en América Latina en 60 millones de personas, pasando de un 43% a un 46% de la población (CEPAL, 1993b).

La región ha vivido además un proceso de redemocratización. Esta conjunción de elementos económicos y políticos positivos permite pensar que será posible iniciar una etapa de búsqueda de una mayor equidad, ya que la distribución de los ingresos y de las oportunidades continúa siendo un área extremadamente regresiva y generadora de desigualdad.

América Latina en general ha superado ya una etapa de reestructuración y ajuste, y enfrenta dos desafíos que tienen que ver con la consolidación del modelo de crecimiento y con el logro de una mayor equidad.

Consolidar el crecimiento significa participar competitivamente en una economía globalizada, donde el éxito depende de la eficiencia con que se produce y la cantidad de conocimiento que se integra a la producción. La economía internacional, con altos y bajos, ha tendido a un claro proceso de apertura que le abre una oportunidad a los países menos desarrollados, pero que también les plantea un enorme reto.

Se trata de una competencia que hoy objetivamente se da entre países tremendamente desiguales, y en un contexto en que el sello de la competitividad radica crecientemente en el nivel de capacitación y conocimiento que tiene la población, y en el desarrollo de un sistema científico y tecnológico que apoye el proceso productivo. La competitividad internacional requiere como primer requisito mejorar la educación y la capacidad de innovación de la población latinoamericana. Ya que tal como veíamos en el capítulo anterior, la posibilidad de expandir aún más las economías está cada vez más ligado con la posibilidad de tener cada vez un capital-humano más altamente calificado.

La posibilidad de cumplir el objetivo anterior, es decir de insertarse en la economía internacional con un recursos humanos cada vez más calificados, es a la vez la condición para lograr el objetivo de avanzar en la superación de la

pobreza. La superación de la pobreza no puede ser un objetivo por sí sólo, resulta viable solamente en un contexto de crecimiento estable.

Chile se encuentra en una situación privilegiada para consolidar su inserción internacional, a la vez que para avanzar en la senda de reducir la pobreza. El país atraviesa por un período que se caracteriza por una alta tasa de crecimiento del PIB de alrededor del 10% promedio anual, unido a una fuerte expansión de las exportaciones (crecen sobre el 17% anual) y de la inversión (24% anual).

El proceso de crecimiento se inició en la fase 1987 - 1990 y se ha fortalecido en la fase posterior. Las exportaciones se han seguido expandiendo, llegando al 36% del PIB, la inversión alcanzó el 23.7% del PIB, la desocupación llegó a sus niveles históricos más bajos (5.6%), aún cuando en 1994 ha vuelto a crecer levemente la desocupación. Por otra parte, las remuneraciones reales se incrementaron a tasas superiores a las de las últimas décadas.

En adición a este crecimiento alto y sostenido, se produjo entre 1987 y 1990 una importante reducción del porcentaje de hogares en situación de pobreza. Estos se redujeron de un 38.2% a un 34.5% de los hogares, luego entre 1990 y 1992 disminuyen aún más, a un 27.7% de los hogares del país. Ello significó que el número de personas pobres se redujo de más de 5 millones de personas a 4 millones en 1992, de los cuales un poco más de 1 millón son aún indigentes.

Chile está pasando por una fase de crecimiento estable y sólido, basado en mayores inversiones productivas, los indicadores del período del primer gobierno de la Concertación permiten tener una visión optimista. El país puede enfrentar desafíos de equidad e integración social.

Este último período 1991-1992 se caracteriza por lo tanto, por un crecimiento sostenido, mejorando la relación crecimiento-equidad. Se ha recuperado el empleo por sobre los niveles históricos y las exportaciones se expanden en base a una mayor productividad y mejores salarios.

Cuadro 1

EVOLUCION DE LA ECONOMIA

(tasa de crecimiento promedio anual)

AÑOS	1991-92
Gasto Gobierno	5.2
Inversión	23.8
Exportaciones	16.8
PIB	10.3
Empleo	5.1
Remuneraciones	4.5
Producto/Empleo (*)	93.5
Inversión/PIB	23.7
Exportaciones/PIB	36.0
Elast Media E/P	0.4
Tasa de Desocupación	5.6

Fuente : Schkolnik, M (1993) "La difusión social regional de la modalidad exportadora", MIMEO elaborado para la División de Estadísticas y Proyecciones de CEPAL.

Para los años que vienen es probable que el empleo no crezca a las tasas que lo hizo en el período reciente. Dada la situación de bajo desempleo, cercana a la de desempleo friccional, para seguir creciendo se requiere reforzar el crecimiento de la productividad y de la calificación de la mano de obra. Mediante

este proceso, podrá consolidarse la incorporación de Chile en el comercio internacional y se continuará reduciendo la pobreza.

Es de suponer que la reducción de la pobreza ocurrirá desde ahora en adelante por la vía del incremento de las remuneraciones (producto del incremento de la productividad), más que por la vía del crecimiento del empleo, o de la tasa de participación.

4.2 Desafíos Generales de la Política Social ¹

Chile ha sido tradicionalmente un país con una fuerte injerencia del Estado en materias de orden social, y donde el grueso de los indicadores sociales ha ido mejorando paulatinamente desde hace muchas décadas. Este proceso ha sufrido retrocesos en períodos de crisis económicas, y de fuertes reducciones en la participación del Estado. Pero a grandes rasgos se ha dado un proceso sostenido de desarrollo social desde el Estado, el cual se traduce en bajas tasas de mortalidad infantil, bajo nivel de analfabetismo, altas coberturas de educación y de atención profesional de salud. A nuestro modo de ver este proceso de desarrollo social ocurrido durante décadas es uno de los diversos pilares que sustentan el desarrollo económico más reciente.

Los desafíos que enfrenta la política social hacia adelante son diferentes a los del pasado. Además de aliviar la situación de la extrema pobreza que aún persiste y de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de estos grupos, como ha sido en el pasado, la política social tiene otras dos grandes funciones en el Chile de hoy.

El crecimiento económico ha significado efectivamente en los últimos años en Chile reducir la pobreza por la vía de la generación de empleos e incremento

¹Basado en Schkolnik y Bonnefoy, (1994).

de los ingresos de los asalariados. Pero ello fue posible debido a que existía un potencial de fuerza de trabajo desocupada e inactiva adecuadamente capacitada para incorporarse al trabajo en cuanto hubiesen oportunidades de empleo. Ello es el resultado de décadas de políticas sociales, de inversión en salud, nutrición, educación, infraestructura básica y urbanización, entre otros.

El crecimiento económico permite que se reduzca la pobreza siempre y cuando (entre otras condiciones) haya una inversión previa en las personas, y que ésta sea sostenida en el tiempo y por consiguiente, los trabajadores puedan efectivamente beneficiarse del desarrollo.

Sin embargo, otros sectores de la población por diversas razones no pueden incorporarse al desarrollo de manera autónoma. Requieren del apoyo del Estado, ya sea para terminar la enseñanza escolar; capacitarse laboralmente; asegurar el cuidado de los niños al momento de salir a trabajar; etc.

En primer lugar asegurar la inserción de Chile en la economía mundial a través de la formación de recursos humanos altamente calificados, y en segundo lugar, mejorar la calidad de vida de la población en diversas esferas tales como: medio ambiente, infraestructura social, desarrollo urbano, etc.

El desafío en este sentido es que la política social se diseñe de manera integrada con la política económica de modo de que no tenga una función puramente asistencial, sino que acompañe el crecimiento de la economía. Para ello se requiere que se den simultáneamente dos tipos de políticas sociales complementarias: las políticas **universales** que deben asegurar el acceso de toda la población a los bienes y servicios sociales básicos, y las **selectivas** (o focalizadas) cuya población objetivo debe ser predeterminada ya sea por ser de extrema pobreza o por ser una población especialmente vulnerable.

Las políticas sociales universales son aquellas que tienen como función mantener una inversión permanente en las personas. En este caso, el Estado debe asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos a todos quienes no pueden hacerlo por la vía del mercado ². De hecho, en Chile el 90% de los niños de educación básica asiste a establecimientos educacionales subvencionados por el Estado, el 70% de la población pertenece al sistema público de salud y la inmensa mayoría de los jubilados están en el sistema previsional estatal.

La política social debería ocuparse paulatinamente de asegurar un mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población, a través de programas de diseño universal. Lo que significa posibilitar el acceso de bienes hasta ahora no considerados de primera necesidad, tales como: justicia, recreación y deporte, investigación científico-tecnológica, cultura, y promoción mediante diversos mecanismos e incentivos de la mantención de un medio ambiente sano.

El surgimiento de estos temas va aparejado con el de la satisfacción de las necesidades más básicas. En la medida en que en un país ya ha avanzado en ese sentido asegurando los niveles mínimos de satisfacción de necesidades básicas, se hace posible continuar en la búsqueda de una mejor calidad de vida ³ y equidad en los niveles existentes entre los distintos grupos socio-económicos.

Los temas de futuro serán crecientemente los señalados, así como son - y seguirán siendo - los de elevar la calidad de los servicios tradicionales de salud,

² Asegurar el acceso no significa necesariamente producir o financiar cada una de estas funciones puede ser compartida entre distintos agentes económicos.

En el caso de Chile resulta contradictorio que se realicen enormes esfuerzos por asegurar el acceso de los niños a la salud, mejorando los servicios de atención y coberturas, pero a la vez la contaminación ambiental de Santiago genera una enorme cantidad de enfermedades respiratorias ante las cuales el sistema de salud tiene dificultades para responder. Algo similar ocurre con los accidentes de tránsito (segunda causa de muerte), cuya prevención es posible.

educación y vivienda, modernizarlos y flexibilizarlos respondiendo a las diferentes y nuevas necesidades de los beneficiarios, así como a problemas emergentes (drogadicción, embarazo adolescente, etc.). La búsqueda de un mejoramiento sustantivo de la calidad de los servicios depende de las posibilidades de financiamiento compartido con los beneficiarios, y de la interrelación con el sector privado, del mejoramiento de la gestión y de la descentralización de los servicios, entre otros.

Un segundo tipo de políticas y programas son los que hemos denominado **selectivos**, son aquéllos que están destinados a tener un efecto distributivo inmediato, de mejoramiento de los ingresos de las familias que tienen problemas para asegurar su subsistencia. El objetivo final de estos programas es asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de hogares en situación de extrema pobreza, los que deben estar perfectamente focalizados. Hacia ello apuntan la entrega de subsidios monetarios directos, pensiones asistenciales, y programas especiales de empleo, entre otros.

Dentro de este conjunto de programas es posible distinguir también políticas y programas dirigidos a grupos específicos, con el fin de ayudarlos a incorporarse al desarrollo. Estos programas se sitúan dentro de un contexto de generación de igualdad de oportunidades para todos (tales como los programas de capacitación a jóvenes, de apoyo a pequeñas empresas, de apoyo a mujeres jefas de hogar, etc).

De este modo, la focalización del gasto social se lleva a cabo por el lado del ingreso o selección del grupo objetivo, considerando qué factores determinan la dificultad de un grupo para que éste se incorpore al desarrollo, atacando directamente ese factor.

El diseño de los programas universales proviene normalmente del gobierno central, en tanto las políticas selectivas abren un amplio espacio de trabajo, diseño, ejecución y gestión a nivel local. A medida que las políticas se van haciendo selectivas es posible aumentar el nivel de descentralización en su diseño, financiamiento, producción y provisión. Su producción puede ser pública o privada.

En definitiva, la función más relevante de la política social en la presente década es la de permitir que las personas se integren adecuadamente al desarrollo económico y social, a través de lo que se ha denominado **inversión social**.

Esta inversión social significa asegurar niveles adecuados de salud, compatibles con niveles educacionales y condiciones de vida (habitat, entorno urbano, equipamiento e infraestructura sanitaria), transporte y otros.

Para que el país pueda seguir creciendo y desarrollándose debe mantenerse una proporción del producto destinada a la inversión en capital físico, de la misma manera como debe mantenerse una proporción del producto destinada a la inversión en las personas.

4.3 Desafío de la inversión en la infancia en el contexto del desarrollo chileno.

Como lo señalara el Viceministro de Planificación de Chile en la reunión de la Cumbre Social de la Infancia realizada en 1993 en Brasil, "la inversión en la infancia constituye el punto clave para lograr una competitividad auténtica y una mayor integración social en la región. El compromiso que asumieran en

Septiembre de 1990 los 70 países que asistieron a la Cumbre Mundial de la Infancia se enmarca en el ámbito de los derechos humanos.

De allí que el argumento más relevante que en esa ocasión se esgrimiera para que la sociedad invierta en el desarrollo adecuado de niños y niñas sea el que este "es un derecho". Los niños tienen derecho a la nutrición, salud, educación, vestuario, vivienda, recreación, cultura, esparcimiento y a un medio ambiente libre de contaminación.

El razonamiento central es que el cumplimiento de estos derechos no sólo beneficia a los niños y les permite desarrollarse plenamente como seres humanos, sino que además, ello constituye una inversión **rentable** para la sociedad en su conjunto. La inversión en la infancia permite tener un foco central de atención para hacer posible el desarrollo futuro de América Latina, basado en una competitividad realmente viable en el contexto internacional y la superación de la pobreza y el logro de una mayor equidad.

La inversión en la infancia debería ser el eje central para el diseño de políticas y evaluación del nivel de desarrollo alcanzado. Con ello queremos decir que la situación de los niños es un indicador muy válido del desarrollo social alcanzado por los países, ya que los niños de alguna manera absorben todos los costos o beneficios que una sociedad presenta.

Tal como se señala en el discurso antes citado, ello ocurre por diversas razones, en primer lugar, el niño es justamente el sujeto de la educación que parece ser el centro del posible desarrollo de la competitividad internacional.

Es también el niño el que potencialmente tendrá una mente innovadora. América Latina requiere de personas capaces de adecuarse al constante cambio en el conocimiento contemporáneo. Sólo de este modo será posible conseguir

aportes realmente creativos para los procesos productivos del futuro. Es a partir del niño donde se adquieren las destrezas que requiere la modernidad.

Por otra parte, el niño y su familia que es su entorno más inmediato son los mecanismos fundamentales a través de los cuales se transmite el círculo vicioso de la pobreza. Un niño con bajo nivel educacional y nutricional, un niño que vive en un entorno social y familiar conflictivo, es ciertamente un ser humano desintegrado culturalmente y con dificultades para integrarse al proceso productivo moderno.

Es por ende, un pobre del mañana; que a su vez tiene altas posibilidades de transmitir esa situación a sus hijos. Invertir en los niños, es la forma más eficiente de revertir la transmisión de la pobreza y de crear oportunidades de integración social y productiva a la economía y sociedad moderna, tal como lo señalan los diversos autores citados en el capítulo anterior.

Si lo situamos en relación a otros países del continente vemos que Chile destina a gasto social aproximadamente un 15% del Producto Interno Bruto, y otros países aún están gastando porcentajes muy inferiores y claramente insuficientes para mejorar la productividad de las personas otorgándoles salud y educación. Por ejemplo Bolivia aún destina sólo el 5.5% del PIB a gasto social, Perú sólo el 3.6% y Paraguay sólo el 3%.

A pesar de ello, en el caso de Chile los desafíos aún son muchos. Entre 1990 y 1992 el descenso generalizado de la pobreza, gracias al incremento del empleo y a una política social muy activa, también influyó en la niñez. Efectivamente, salieron 540 mil niños de esta situación, lo que significó bajar la proporción de niños en condiciones de pobreza de un 53.2% en 1990 a un 44.8% en 1992. Sin embargo, aún hay más de un millón de niños viviendo en situación de pobreza en el país. Ello constituye un costo enorme para el país en

el sentido de que estos niños dejan de educarse, tendrán permanentemente problemas de salud y probablemente dificultades de inserción social y productiva.

5. Logros y desafíos en el Chile de Hoy

5.1 Los logros y desafíos de las políticas de inversión en infancia.

El caso chileno sirve para ilustrar una experiencia relativamente exitosa en inversión en la infancia. El país se encuentra en una etapa en la cual muestra buenos indicadores económicos desde hace más de cinco años.

El crecimiento económico ha permitido desde 1987 en adelante, reducir la pobreza por la vía de la generación de empleos productivos, y por el incremento de los ingresos de los asalariados y trabajadores informales. Los hogares más pobres presentan un incremento de su ingreso muy superior al del promedio de la población (Ver García y Schkolnik, 1994).

Nuestra hipótesis (Ver Schkolnik y Bonnefoy, op. cit) es que la positiva situación en que se encuentra el país se explica por una serie de factores sociales, políticos y económicos que se conjugan, entre los cuales juega un papel destacado el de la inversión en la infancia. Con ello queremos señalar que el crecimiento sostenido de la economía, así como la acertada incorporación de la economía nacional en el mercado internacional y el incremento de la productividad, ha sido posible en parte, debido a que existía en el país un potencial de fuerza de trabajo o población inactiva capacitada para incorporarse al trabajo en cuanto hubiesen oportunidades de empleo.

Ello no es el resultado de un proceso automático, sino que es producto de décadas de políticas sociales, de inversión en salud, nutrición, educación, infraestructura básica y urbanización, entre otros. Y más específicamente de importantes programas de nutrición y salud materno-infantil, expansión y masificación de la educación primaria y en general de políticas diseñadas para la protección a la infancia (ver Schkolnik y Bonnefoy, op.cit).

Estos antecedentes permitieron una reducción de la morbilidad y mortalidad infantil y materna, control de epidemias y enfermedades endémicas, adecuados niveles de nutrición, y acceso a la salud y baja tasa de analfabetismo (5.3% de la población), además de un buen nivel educacional, ya que actualmente los jóvenes tienen un escolaridad promedio de más de 10 años, en cambio los mayores de 75 años, de sólo 5 años.

Las políticas universales tuvieron la gran trascendencia de mejorar la igualdad de oportunidades. Estas políticas estaban dirigidas a todos los niños, especialmente en el caso de las políticas de salud y educación, donde se han alcanzado elevadas coberturas. Ello a pesar de que las desigualdades familiares y de entorno económico social siguieron subsistiendo, y, finalmente, la calidad de los servicios para los pobres fue diferenciándose de aquéllos para ricos.

Conjuntamente con lo anterior, se han desarrollado en Chile políticas específicas e instituciones dedicadas a niños en circunstancias especialmente difíciles, en riesgo o situación irregular, cuya historia transcurre paralelamente a la de las política sociales más tradicionales.

5.1.1 Los logros en torno a la infancia.

Las cifras disponibles en el país indican que:

- Chile presenta una TMI de sólo 14.6 por 1.000 nacidos vivos, lo que significa que sigue estando en el primer lugar de los países de América del Sur, pero más cerca de la media de los países industrializados (11%).
- La tasa de desnutrición medida según los patrones SEMPE, presenta una tasa de 6.9% para el país. Esta tasa de desnutrición sitúa a Chile al mismo nivel que Brasil.

- El ministerio de salud de Chile consigna una tasa de cobertura del programa de inmunización contra el sarampión de un 96.8%, superior al 80% que es la cobertura media de los países industrializados.
- La cobertura de la educación básica es actualmente del orden del 92.4 %. En este caso Chile también se encuentra al nivel de la media de los países industrializados (96%). Aún cuando mantiene el segundo lugar, después de Uruguay en América Latina.
- El número de niños por mujer es de 2.3, situándose al mismo nivel que Uruguay.
- La tasa de mortalidad materna es para el caso chileno de 41 por 100 mil nacimientos.

Estos indicadores sobre el estado de la infancia sitúan a Chile en un nivel relativamente aceptable, y mejor que una gran parte de los países del tercer mundo (ver El Progreso de las Naciones, UNICEF, 1993).

5.1.2 Desafíos pendientes en torno a la infancia.

Sin embargo, la apertura de estos indicadores nacionales a nivel de las regiones, permite apreciar la gran heterogeneidad de las diversas regiones y especialmente de las diversas comunas del país. Esta disparidad probablemente no ocurre en los países industrializados, sino que caracteriza a los países en vías de desarrollo. En éstos, los promedios de los indicadores sociales no reflejan la diversidad de su realidad nacional.

Mientras la tasa de mortalidad infantil a nivel nacional es de 14.6 por mil, en algunas regiones del país llega prácticamente al 20%, e incluso en algunas comunas supera el 60 por mil.

Ello significa que hay localidades de Chile en que la situación de la infancia se asemeja a la de Brasil, o Perú.

Algo similar ocurre con la desnutrición infantil, consignándose en algunas localidades una tasa de 30% de niños menores de 6 años desnutridos, (el promedio nacional es 6.9%). Esas localidades presentan un problema de desnutrición superior a Brasil, Perú o Ecuador y similar a la media de los países del Africa Subsahariana.

Todos los indicadores presentan una gran heterogeneidad, incluyendo coberturas escolares, y pobreza e indigencia. Efectivamente, en algunas comunas de Chile el 87% de la población está en situación de indigencia.

Por niveles de ingreso de los hogares se aprecia aún una mayor heterogeneidad en los indicadores sociales.

Mientras la desnutrición alcanza al 4.6% de los niños de 0 a 5 años a nivel nacional, en los hogares del 20% más pobre, el 7.4% de los niños presenta desnutrición.

La cobertura de educación prebásica es de sólo un 16.6% de los niños en los hogares más pobres. Por su parte, el promedio de embarazadas de bajo peso aumenta a un 25.8% en el primer quintil (el promedio nacional es de 15.7%).

La tasa de analfabetismo alcanza en los hogares más pobres al 8.3%, mientras a nivel nacional es 5.2%.

Cuadro 2

INDICADORES SEGUN NIVEL DE INGRESO

INDICADOR	1	2	3	4	5	TOTAL
Desnutrición 0-5 años (%)	7.4	4.9	3.6	1.6	0.4	4.6
Cobertura pre-básica (%)	16.6	18.1	21.9	25.7	33.8	21.0
Cobertura básica (%)	95.3	96.3	97.9	98.2	99.0	96.7
Embarazada bajo peso (%)	25.8	18.4	13.7	12.1	3.1	16.0
Prom. escolaridad pob. 14 años	7.2	7.9	8.5	9.6	12.1	9.0
Tasa de analfabetismo pob. 15 años y más	8.3	6.8	5.6	3.7	1.3	5.2

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, Encuesta Casen.

Nota: El quintil 1 representa al 20% más pobre de la población, el quintil 5 el de mayor ingreso.

Finalmente, es necesario trabajar con indicadores sobre calidad de los servicios que se entregan y generar otros indicadores que representen nuevos problemas emergentes.

Sabemos que Chile es un país donde el problema de las coberturas de los servicios públicos está relativamente resuelto, pero subsisten graves problemas en la calidad de los servicios y bienes sociales que se entregan.

La cobertura de la educación preescolar es todavía muy baja y cubre, como veíamos en la tabla anterior sólo al 21% de los niños del país. Lo anterior significa que en muchos casos los niños ingresan a la educación básica con retraso en el desarrollo sicomotor. Además de que la baja cobertura de la

educación preescolar constituye uno de los factores esenciales que explican el atraso de la incorporación de la mujer chilena a la fuerza de trabajo.

En el caso de la educación básica en que la cobertura es muy completa, nos encontramos con serios problemas de calidad. En Chile se cuenta con la prueba de evaluación de conocimientos SIMCE. Esta muestra la desigualdad de lo que aprenden los niños de escuelas privadas pagadas y los de escuelas subvencionadas municipales. Mientras los primeros responden correctamente más del 80% de las pruebas, los segundos responden sólo el 64%.

Por otra parte, existe una tasa de abandono escolar en la educación básica del orden del 2%, a la que se agrega una tasa de repitencia de 8.2%, en la enseñanza media el abandono alcanza al 7.2% de los niños, y la repitencia al 13%.

En el caso de la salud, las coberturas de los programas de inmunización son muy altas, así como la atención profesional del parto, sin embargo, ha cambiado fuertemente el perfil epidemiológico así como las causas de muerte de la población y de los niños. Estos últimos mueren en accidentes, y se agrava la preeminencia de las enfermedades broncopulmonares. En la Región Metropolitana un 73% de las consultas de los menores de 2 años está vinculada a problemas bronquiales.

Si bien la cobertura profesional del parto llega a más del 90% de las mujeres del país, y la tasa de mortalidad materna es muy baja, el problema del aborto se agrava. Se estima en el país que por cada tres embarazos, uno termina en aborto, y que este constituye la segunda causa de mortalidad materna (un 33.6%) de las muertes maternas son por aborto. Ello implica que la tasa de mortalidad es de 14 por 100 mil.

Forman parte de los nuevos problemas emergentes de la infancia, la droga, el alcoholismo, la prostitución infantil y el sida. Sobre estos temas el país no cuenta aún con sistemas acordes de información y estadísticas. En el caso del Sida, sabemos que el 6.3% de los enfermos son niños.

Finalmente, cabe un comentario sobre la situación de la mujer. En Chile, como señalabamos anteriormente, la tasa de mortalidad materna no refleja la gravedad que ha adquirido el aborto, ni otros problemas, como por ejemplo el del embarazo adolescente. Un 14% de los embarazos corresponden a mujeres adolescentes, de ellas un 60% son mujeres que no están casadas. Ellas deberán por consiguiente, enfrentar esta situación sin una pareja.

En definitiva, visualizamos cuatro desafíos futuros de la política social vinculados a la infancia:

En primer lugar, aparece como prioritario asegurar que todos los niños tengan efectivamente acceso a los programas universales (jardines infantiles y enseñanza media), aún cuando para ello se requiera de la creación de programas específicos.

El primer objetivo de las políticas selectivas o específicas debería ser el de asegurar que todos los grupos considerados vulnerables efectivamente accedan a los programas universales. Por ejemplo: que los hijos de mujeres jefas de hogar reciban alimentación en los consultorios y asistan a control pediátrico, así como a la escuela; que los jóvenes de extrema pobreza terminen la educación media, etc.

En segundo lugar se visualiza como un imperativo, en torno al cual ya se está avanzando el de mejorar la calidad de los bienes y servicios que el Estado

u otras instituciones proveen a los niños de menores recursos, para asegurar la igualdad al menos en este plano.

Ello resulta especialmente prioritario para el caso de la educación y la salud donde los contrastes entre el sistema público y el privado son abismantes. Los problemas de cobertura están solucionados y el tema relevante es avanzar en la igualdad de oportunidades sociales para todos los niños.

En tercer lugar se plantea la necesidad de generar nuevos programas dirigidos al conjunto de los niños del país, orientados a mejorar la calidad de vida. Estos programas deberían estar crecientemente relacionados con el deporte, la recreación, la cultura, la participación en programas de preservación del medio ambiente, etc. El gobierno central debería promover y apoyar la generación de programas de este tipo a nivel municipal y regional.

Finalmente creemos que es necesario fortalecer el sentido de promoción e inversión (versus el asistencialismo) de los programas especiales dirigidos a niños en circunstancias especialmente difíciles. Del mismo modo se requiere generar programas potentes (especialmente a nivel municipal) en áreas nuevas de problemas nacientes en el país (por ejemplo, prevención del embarazo en adolescentes, reducción de la violencia intrafamiliar, la rehabilitación de drogadictos).

La conjunción de las líneas programáticas anteriormente mencionadas permitirá que los niños puedan satisfacer sus necesidades, tener igualdad de oportunidades a lo largo del territorio y entre distintos sectores sociales y poder incorporarse constructiva y creativamente al desarrollo del país.

A continuación, mostraremos someramente algunos ejemplos de la rentabilidad que tiene en Chile la inversión en infancia, así como los costos que

puede generar la falta de inversión. Tradicionalmente la preocupación por la infancia se ha centrado en tres ámbitos; el de la nutrición y de la salud, el de la educación, y el del ámbito familiar o entorno y desarrollo psico-social, veremos cada uno de estos por separado.

5.2 Evidencias empíricas de la rentabilidad de invertir en la infancia.

5.2.1 Nutrición-salud y productividad

Los niños que presentan niveles moderados y avanzados de desnutrición sufren una mayor morbilidad. Según un estudio realizado en Chile (Puentes, 1990), los niños con algún grado de desnutrición incurren en un mayor número de consultas en postas, consultorios y hospitales. También las hospitalizaciones son más frecuentes y prolongadas.

El estudio demuestra que en 1989, de la población menor de 6 años del sector sur-oriente de Santiago, el 25,9% de los niños con problemas de desnutrición fueron hospitalizados, mientras que aquellos sin problemas de nutrición, sólo fueron hospitalizados en un 1,53%. También el período de permanencia en los hospitales es abrumadoramente mayor para los niños desnutridos, siendo éste de 23,8 días como promedio. Mientras que para los que no presentan problemas de nutrición, este promedio es de 8,2 días al año. Y el costo por día de hospitalización de un niño desnutrido es tres veces superior al de un niño sano. De este modo el gasto probable en hospitalización (combinando la probabilidad de enfermarse con el costo de la hospitalización) es de US\$ 258.9 al año para un niño desnutrido versus US\$ 5.3 al año para uno sano.

Cuadro 3
INDICADORES DE SALUD Y DESNUTRICION

	DESNUTRID O	SANO
Probabilidad de enfermarse (% sobre el total de niños)	25.9	1.53
Estadía en hospital (días)	23.8	8.2
Costo por niño de Hospitalización (US\$ anual)	999.6	344.4
Gasto Probable por niño de Hospitalización (US\$ anual)	258.9	5.3

Fuente: Ministerio de Salud

Nota: El costo/día por niño en un servicio de pediatría ascendía a \$ 10.822 en junio de 1989, es decir, US\$ 42 aproximadamente por día niño.

En definitiva, está suficientemente probado que los programas alimentarios no sólo son eficientes en reducir la incidencia de la desnutrición infantil sino que también permiten disminuir sustantivamente la morbilidad infantil, generando así importantes ahorros para el país por concepto de la menor hospitalización de los menores.

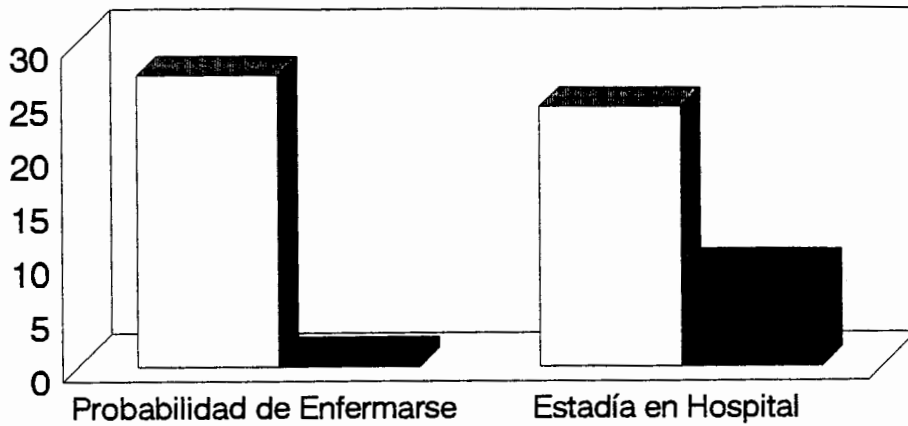
De allí que en diversos países de la Región se hayan realizado programas nutricionales tendientes a evitar la desnutrición infantil y a complementar la alimentación de las madres, lo que incide directamente en el peso del niño al nacer y en sus posibilidades nutricionales futuras. El caso de Chile es un ejemplo de lo exitosa que puede ser la intervención de complementación alimentaria si se considera que en la actualidad sólo el 18,4% de los niños tiene riesgos de desnutrición. Gracias a la intervención nutricional sólo el 3,7% presenta algún tipo de desnutrición de peso medido por peso o talla (Ver al respecto descripción de los programas PNAC y PAE en Schkolnik y Bonnefoy, 1994).

Otro aspecto de la desnutrición infantil dice relación con el lento desarrollo psicomotor, bajo rendimiento escolar y baja capacidad productiva cuando adulto. Ya que un niño desnutrido presenta un desarrollo psico-motor más lento, rendimiento escolar más bajo y una mejor capacidad productiva cuando es adulto (ver Gráfico 3 en capítulo 3).

La mayor capacidad de aprender está en los niños. Paradojalmente esta capacidad y ansias por el conocimiento se ven truncadas cuando no se cuenta con la alimentación adecuada. En la situación de los niños se pasa rápidamente de poseer habilidad para el aprendizaje a tener dificultades. Estas dificultades se traducen en elevados costos para la sociedad pues se requerirán sobre los 10 años y medio para que un niño complete la enseñanza básica, que en el caso chileno es de 8 años. Como puede observarse más adelante, sólo en el sistema particular no subvencionado los niños egresan a los ocho años de estudio de la educación básica. Gran parte de ello está relacionado con la situación nutricional y de salud de los niños de hogares de menores ingresos, pero también depende del estímulo sicomotor y del ambiente familiar.

GRAFICO Nº 6 NUTRICION

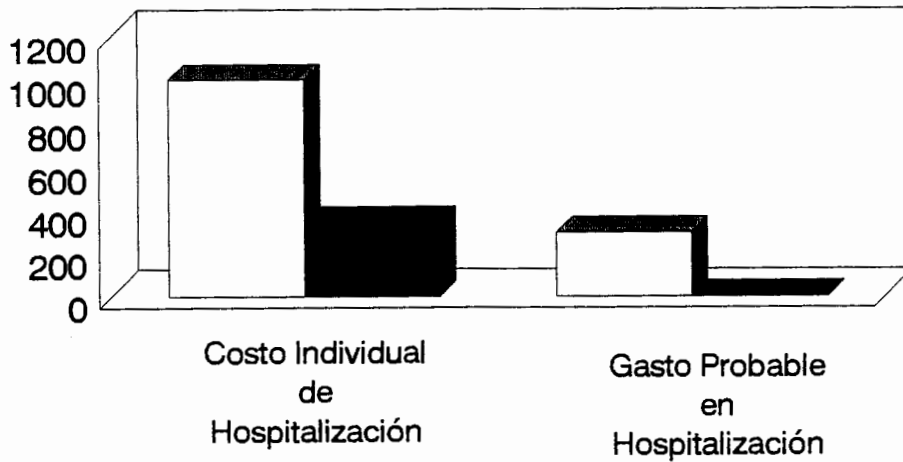
(No. de días)



□ DESNUTRIDO ■ SANO

GRAFICO Nº 7 NUTRICION

(\\$)



□ DESNUTRIDO ■ SANO

En cuanto a la productividad se advierte que una buena alimentación, mejora el potencial físico y la capacidad mental de las personas. No sólo se requiere de una cierta ingesta mínima de calorías, sino que además es necesario un adecuado régimen nutricional. Esto permitirá que en el futuro la población tenga una mayor capacidad para adaptarse a los cambios tecnológicos. Con ello se podría aumentar la productividad no sólo en el trabajo, sino que en los distintos sectores donde se desempeñen, ya que para los países en vías de desarrollo las transformaciones tecnológicas del aparato productivo serán crecientemente importantes.

Otro componente relevante del cuidado de los niños tiene que ver con los programas preventivos de salud. Estos resultan claves para el desarrollo de los niños, no sólo porque están en una etapa fundamental para el aprendizaje y la socialización, sino porque estos se ven más propensos a problemas de salud que involucran contacto físico. Por ello es necesario invertir en programas de prevención de enfermedades, especialmente de aquellas transmisibles, disminuir las posibilidades de contagio a través de buenas prácticas de higiene, y adecuados niveles de urbanización y saneamiento. Lo anterior, unido a una buena alimentación incidirá en una menor morbilidad y mortalidad infantil, así como en menores costos para los sistemas de salud.

En el caso de Chile gran parte de los problemas epidemiológicos han sido superados gracias al éxito y alta cobertura de programas de vacunación que se aplican desde hace décadas, así como las adecuadas coberturas de agua potable, alumbrado eléctrico y alcantarillado que se ha conseguido (ver Schkolnik y Bonnefoy, *op.cit.*). Sin embargo comienzan a aparecer otro tipo de enfermedades de alta frecuencia relacionadas con el deterioro ambiental.

Estas son especialmente las enfermedades broncopulmonares, que en Chile constituyen la primera causa de mortalidad infantil entre los 28 días y el primer

año de vida, luego hasta los cuatro años de edad tienen un alto peso en la mortalidad infantil. Estas enfermedades son además la principal causa de hospitalización en pediatría y el primer motivo de consulta de morbilidad en niños en los consultorios de atención primaria del país (63% de las atenciones a lo largo del año, 80% en el invierno) (Aranda et al., 1994). Según las estimaciones que entrega este estudio, la reducción de la contaminación atmosférica permitiría ahorrar más de 3 mil millones de pesos al año por concepto de consultas y hospitalizaciones.

Invertir en el entorno que rodea al niño y en la mantención del equilibrio ecológico en general favorecerá la eliminación de agentes infecciosos y por ende, la incidencia de enfermedades.

La contaminación ambiental que favorece la diseminación de infecciones, especialmente en localidades pobres que no cuentan con una mínima infraestructura para la eliminación de excretas y aguas servidas, es sin lugar a dudas, un factor importante sobre el tipo de enfermedades a que se exponen los niños de los sectores marginales. La contaminación del medio ambiente no sólo es dañina para la actual generación de niños sino que también será una pesada herencia para las sociedades del futuro.

La preocupación por el medio ambiente como medida preventiva puede permitir reducir costos de salud. Particularmente importante en ese sentido es el combate a la contaminación ambiental que favorece la diseminación de infecciones especialmente en localidades pobres que no cuentan con una mínima infraestructura para la eliminación de excretas y aguas servidas; éste es sin lugar a dudas un factor importante en el mejoramiento del entorno que rodea la infancia.

5.2.2 Desarrollo psicomotor y familia

Estrechamente vinculada a la inversión en el ámbito nutricional está la preocupación por el ámbito familiar, ello en primera instancia por la importancia de la familia en la formación del ser humano. La familia es la primera escuela del niño en su aprendizaje de normas, valores y adaptación al medio social. Aquellas personas que en su niñez experimentan un buen ambiente familiar, tienen mayores probabilidades de repetir esa experiencia cuando llegan a ser padres, así como de tener una buena inserción social.

La violencia intrafamiliar se da mayoritariamente en aquellos hogares formados por personas que en su niñez fueron víctimas o vivieron en un ambiente de violencia familiar.

La inversión en la educación familiar a los padres es clave no sólo para habilitar a los niños en su proceso de aprendizaje, sino también para romper el círculo vicioso de transmisión cultural de la violencia, que produce una grave desintegración en el futuro.

Dicha educación también es indispensable para hacer viable las intervenciones de carácter nutricional ya mencionadas porque de no existir conciencia en la familia se produce una mayor dilución intrafamiliar de los alimentos que provee el Estado y disminuye radicalmente la eficiencia de estos programas.

También se ha demostrado que la mortalidad y morbilidad infantil están determinadas entre otras variables, por la educación familiar, particularmente la materna. Son múltiples los ejemplos de que la mayor educación de la madre mejora las condiciones ambientales, nutricionales, sanitarias y educativas de la

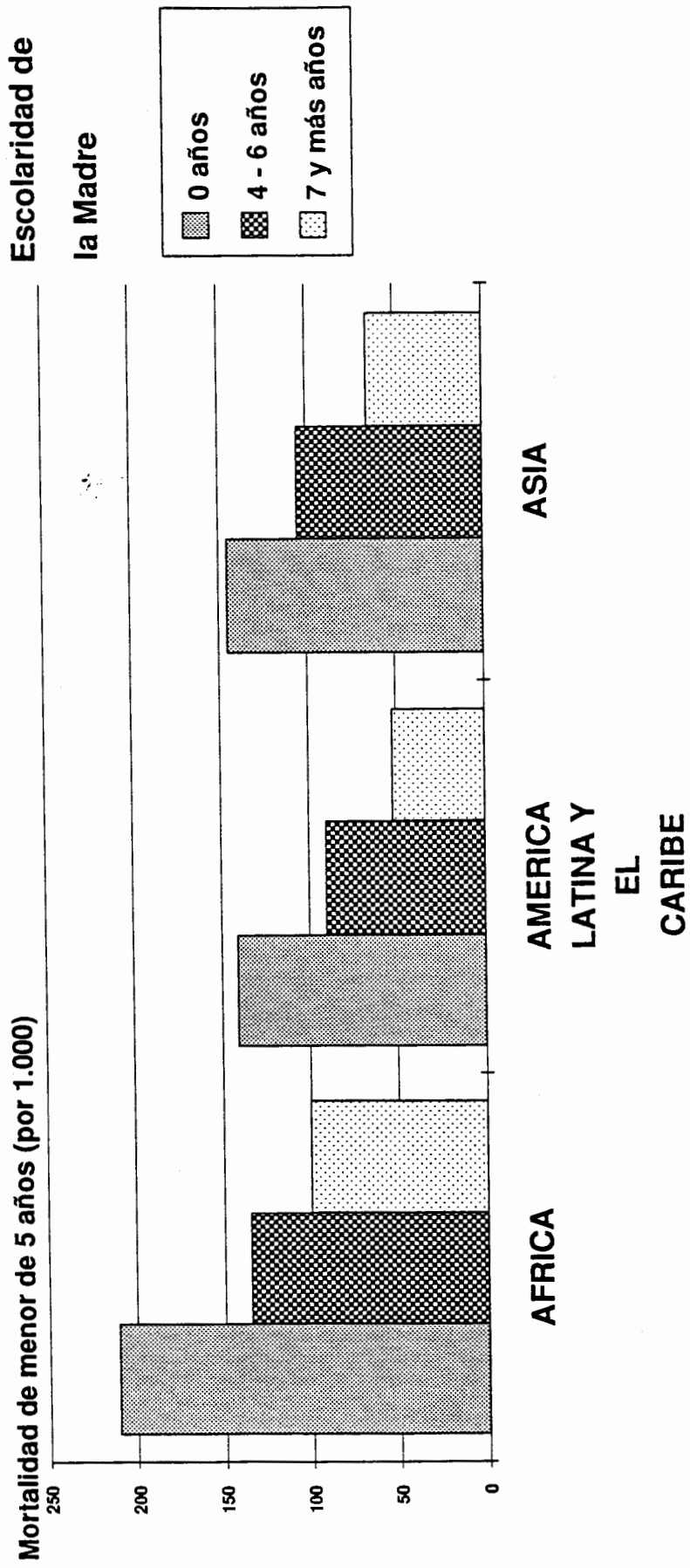
niñez y de la juventud y, por lo tanto, hace más eficiente y posible la acción pública en este terreno.

Tal como lo muestra el gráfico siguiente, la escolaridad de la madre tiene una correlación directa con la tasa de mortalidad infantil. En América Latina y el Caribe los hijos menores de 5 años, de madres sin educación presentan una tasa de mortalidad infantil cercana a 150 por mil. Los hijos de madres que tiene entre 4 y 6 años de educación presentan en promedio una tasa de mortalidad cercana a los 80 por mil, en cambio los hijos de mujeres que tienen más de 7 años de escolaridad tienen una tasa de mortalidad de 50 por mil.

En Chile las mujeres presentan un importante nivel educacional, que ha ido en ascenso en las últimas décadas. En 1992, solamente el 7.7% de las mujeres no tenían educación. Ello a la vez que se comprueba una reducción sustancial del número de hijos por mujer, de 2.59 niños en 1982 a 2.39 en 1992, lo que en zonas urbanas significa 2.26 niños por mujer.

Aún cuando el efecto que estas variables tengan sobre los niños no es claro, podemos mencionar que se comprueba en Chile un incremento de las nulidades y separaciones matrimoniales, así como un incremento de los niños nacidos fuera del matrimonio y de la proporción de hijos de madres adolescentes sin pareja.

MUJERES DE MAYOR EDUCACION TIENEN NIÑOS MAS SANOS



Promedio de resultados de encuesta de hogares

La familia constituye el entorno más cercano y permitirá entregar al niño el afecto y la estimulación necesarias para incorporarse al sistema escolar de manera creativa y con las aptitudes necesarias y de desarrollo del lenguaje y la motricidad requeridas. Un ambiente familiar negativo en que los niños permanecen encerrados no contribuye a fomentar una buena incorporación escolar.

Existe sin embargo, poca información sobre este problema, que podría ser una fuente interesante de argumentación para incrementar la cobertura de la educación preescolar en los sectores de mayor pobreza, donde las familias viven situaciones de mayor hacinamiento y promiscuidad.

5.2.3 Nivel de Escolaridad-Ingreso-Empleo.

Existen múltiples estudios que han demostrado la enorme correlación que existe entre educación y niveles de ingreso de los hogares.

Las condiciones de pobreza están determinadas fundamentalmente por el nivel de ingreso de las personas. El ingreso a su vez depende en forma significativa del nivel de escolaridad. De aquí se desprende que invertir en programas que mejoren la educación de los niños de hogares pobres significa proporcionar oportunidades para obtener mejores niveles de ingreso, rompiendo así el círculo vicioso de la pobreza.

En el caso chileno el ingreso promedio de las personas que han logrado terminar la educación media (12 años de estudios) es casi dos veces más alto que el de aquellas personas que tienen menos de cuatro años de escolaridad. Lo relevante en este análisis es que quienes han alcanzado más de trece años de educación (es decir han cursado algún nivel de educación superior) tienen

ingresos casi dos veces más altos que aquellos que completaron su educación media (12 años).

Es interesante hacer notar que la variable educación es significativamente más importante para determinar ingresos de los hombres que para las mujeres. Ya que la diferencial de ingresos entre los hombres sin educación (menos de cuatro años) va creciendo de manera mucho más notoria que en el caso de las mujeres. Los hombres que han terminado la enseñanza media ganan 2 veces más que los que tienen menos de cuatro años de educación, los que tienen más de trece años (educación superior) ganan más de cuatro veces que los que tienen menos de cuatro años (cuadros 3 y 4).

Un acceso equitativo a la educación constituye por sí sólo un claro mecanismo de movilidad social y de mejoramiento a las condiciones de vida, aún cuando éste se ha ido desdibujando durante los últimos años.

Como dato ilustrativo se puede señalar que, según el Informe de Desarrollo Humano de 1991 del PNUD, la escolaridad promedio de los países industrializados es de 9,1 años, mientras que para los países en vías de desarrollo ésta es de 3,5 años y de sólo 1,4 años para los países menos desarrollados. La relación entre escolaridad y nivel de desarrollo es también bastante clara, al igual que aquella entre escolaridad y nivel de ingreso de los hogares.

CUADRO 4

INGRESO AUTÓNOMO INDIVIDUAL SEGUN AÑOS ESCOLARIDAD DE LA POBLACION OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS

	HOMBRE					MUJER					TOTAL								
	EDAD					EDAD					EDAD								
	15 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MAS	TOTAL	15 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MAS	TOTAL	15 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MAS	TOTAL	
AÑOS DE ESCOLARIDAD																			
MENOS DE 4 AÑOS	32.627	40.668	53.722	66.818	62.761	55.709	30.669	28.520	34.828	33.321	42.107	34.819	32.282	37.572	47.880	58.080	58.422	50.503	
5 A 7 AÑOS	32.236	44.201	60.366	79.737	72.719	57.385	22.261	31.262	47.212	38.928	46.021	38.491	30.017	41.128	56.281	68.564	65.409	52.361	
8 AÑOS	35.290	51.610	60.909	82.532	92.468	57.367	26.694	36.262	40.553	55.804	53.947	38.765	32.720	47.835	55.409	73.806	86.011	52.362	
9 A 11 AÑOS	38.795	59.129	82.804	98.337	138.839	67.491	35.035	43.255	42.944	62.105	82.326	46.497	37.832	54.983	71.721	87.500	119.507	61.767	
12 AÑOS	55.606	78.706	108.649	135.577	274.304	101.023	42.367	51.236	71.499	89.848	87.644	59.382	50.304	69.411	96.025	119.398	226.250	86.470	
13 Y MAS	69.249	170.056	235.523	290.591	319.278	204.321	57.638	97.798	117.789	146.556	158.145	102.949	63.058	136.757	186.632	239.827	267.481	159.997	
TOTAL	44.480	83.326	111.072	124.489	129.039	94.440	41.476	63.259	71.477	74.829	73.058	63.425	43.461	76.728	97.876	109.289	114.793	84.508	

Fuente: Departamento de Planificación y Estudios Sociales, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

INGRESO AUTÓNOMO INDIVIDUAL SEGUN AÑOS ESCOLARIDAD DE LA POBLACION OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS
(Veces que aumenta el ingreso en relación al ingreso promedio del menor nivel de educación; \$50.503= 1)

	HOMBRE					MUJER					TOTAL							
	EDAD					EDAD					EDAD							
	15 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MAS	TOTAL	15 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MAS	TOTAL	15 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MAS	TOTAL
AÑOS DE ESCOLARIDAD MENOS DE 4 AÑOS	0,65	0,81	1,06	1,32	1,24	1,10	0,61	0,56	0,69	0,66	0,83	0,69	0,64	0,74	0,95	1,15	1,16	1,00
5 A 7 AÑOS	0,64	0,88	1,20	1,58	1,44	1,14	0,44	0,62	0,93	0,77	0,91	0,76	0,59	0,81	1,11	1,36	1,30	1,04
8 AÑOS	0,70	1,02	1,21	1,63	1,83	1,14	0,53	0,72	0,80	1,10	1,07	0,77	0,65	0,95	1,10	1,46	1,70	1,04
9 A 11 AÑOS	0,77	1,17	1,64	1,95	2,75	1,34	0,69	0,86	0,85	1,23	1,63	0,92	0,75	1,09	1,42	1,73	2,37	1,22
12 AÑOS	1,10	1,56	2,15	2,68	5,43	2,00	0,84	1,01	1,42	1,78	1,74	1,18	1,00	1,37	1,90	2,36	4,48	1,71
13 Y MAS	1,37	3,37	4,66	5,75	6,32	4,05	1,14	1,94	2,33	2,90	3,13	2,04	1,25	2,71	3,70	4,75	5,30	3,17
TOTAL	0,88	1,65	2,20	2,46	2,56	1,87	0,82	1,25	1,42	1,48	1,45	1,26	0,86	1,52	1,94	2,16	2,27	1,67

Fuente: Departamento de Planificación y Estudios Sociales, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

Es necesario reforzar el hecho de que también es rentable invertir en programas para preescolares. Diversos estudios realizados en otros países (Myers, R 1992) señalan que las posibilidades de repitencia en el nivel básico, disminuyen cuando los niños han recibido una mejor preparación para el mundo escolar.

En los estudios presentado por Myers, se menciona además que se produce un ahorro en gastos de bienestar social (especialmente salud), así como en gastos en persecución, rehabilitación y prisión de delincuentes, entre las edades de 16 a 19 años, y luego desde los 19 años en adelante.

Uno de los estudios realizado en USA (Berruta- Clement el al (1984, citado en Myers, R. op.cit), muestra que la relación costo- beneficio de los programas preescolares puede ser muy elevada, y cercana a una relación de 7 a 1.

Si los niños llegan a la educación primaria mejor preparados sin tener o haber tenido problemas de nutrición y con buena salud, etc., no sólo se reducirá el porcentaje de niños que abandonen más adelante el sistema escolar o que repitan, sino que también se incrementará la calidad de la educación. Cuando un niño está mejor preparado, los profesores están más estimulados a enseñar, los recursos son utilizados más óptimamente y por lo tanto, se genera un mejor aprendizaje.

La repitencia escolar tiene un costo muy elevado para la sociedad. Este costo puede variar de un país a otro. En el caso de Chile, según las estadísticas del Ministerio de Educación, se encarece en un tercio la educación de nivel básico por concepto de repitencia. El mayor costo incurrido asciende a 32,9%. Como se mencionó anteriormente los alumnos demoran 10,63 años, en promedio, para cursar un nivel de 8 años. El éxito oportuno, relación de los

alumnos que egresan sin repetir ningún grado del nivel, es sólo de 32,41% (todas estas cifras son para 1989).

EXITO OPORTUNO, EXITO TOTAL, TASA DE RETENCION, TIEMPO DE EGRESO Y MAYOR COSTO INCURRIDO
SEGUN DEPENDENCIA Y NIVEL DE EDUCACION

DEPENDENCIA NIVEL DE EDUCACION	Exito Oportuno en %	Exito Total en %	Tasa Retención en años	Tiempo de egreso en años	Mayor costo incurrido en %
Nacional					
Básica	32,41	60,30	64,73	10,63	32,90
Media H-C	46,76	67,32	73,27	5,28	32,10
Municipal					
Básica	29,53	57,58	61,76	10,90	36,22
Media H-C	40,30	61,42	68,42	5,63	40,63
Particular Subvencionado					
Básica	37,23	63,04	68,22	10,34	29,20
Media H-C	53,49	72,73	77,66	4,99	24,81
Particular No Subvencionado					
Básica	66,16	80,25	83,86	8,88	10,96
Media H-C	76,95	88,57	91,28	4,39	9,71

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de Información Estadística, 1989.

Observaciones

Se considera hasta tres repeticiones para cada cohorte de básica en el egreso total

Se considera hasta dos repeticiones para cada cohorte de media en el egreso total

Exito Oportuno corresponde al grupo de alumnos que egresa sin repetir ningún grado

COHORTE BASICA (1979-1989): Corresponde al grupo de alumnos que ingresó a primer año básico y demoró en terminar la educación básica,

en un período mínimo de ocho años y máximo de once años.

COHORTE MEDIA (1984-1989): Corresponde al grupo de alumnos que ingresó a primer año medio y demoró en terminar la educación media,

en un período mínimo de cuatro años y máximo de seis años.

Sin duda una de las principales deficiencias que hoy presentan los países pobres con los países desarrollados es la baja cobertura del sistema preescolar.

Se ha comprobado que entre los 12 y 24 meses es cuando el niño presenta mayores riesgos biomédicos y también a partir de los 18 meses es cuando puede quedar con retrasos significativos en el desarrollo psico-motor que determinan quizás, en forma definitiva, sus capacidades de aprendizaje. Por lo tanto, es entre los 12 y los 18 meses donde la intervención de carácter nutricional y de estímulo afectivo e intelectual son imprescindibles para la formación de un niño sano con capacidades de aprendizaje.

En Chile el 16% de los niños pobres muestran algún nivel de déficit en el desarrollo psicomotor y al mismo tiempo, la cobertura de la educación preescolar para niños menores de 2 años sólo alcanza al 10% un niño con un precario desarrollo psico-motor y que no fue objeto de atención nutricional o de educación preescolar se encuentra en una clara desventaja para asumir los desafíos de la educación básica, dicha intervención no sólo es necesaria para crear oportunidades a los niños sino también es rentable desde una perspectiva puramente económica.

Las posibilidades de repitencia en el nivel básico disminuyen cuando los niños han recibido una mejor preparación para el mundo escolar. Entonces llegan a la educación primaria mejor preparados, especialmente si no ha sufrido problemas de nutrición o de un negativo entorno familiar. No solo se reducirá el porcentaje de niños que abandonen más adelante el sistema escolar o que repitan, sino que también se incrementará la calidad de la educación. Cuando un niño está mejor preparado los profesores están más estimulados a enseñar y los recursos son utilizados más eficientemente, se genera así un mejor aprendizaje.

En la mayoría de los países de América Latina, la cobertura del sistema de educación básica es alta, sin embargo, todavía hay una proporción de la población infantil marginada. En el caso de Chile la mayor causal de inasistencia ocurre por la lejanía o por las dificultades de acceso que tiene la escuela, particularmente en zonas rurales; otro 16% de las causales son debidas a dificultades económicas de los padres, y un 10% porque requieren algún tipo de educación especial (MIDEPLAN 1992).

Esto lleva a dos conclusiones inmediatas. Uno, la posibilidad de contar con sistemas educacionales informales que permitan una mayor cercanía de la escuela sin altos costos al educando, y otro la importancia del apoyo a través de programas complementarios de nutrición y entrega de materiales que incentive a las familias más pobres a llevar a su hijo a la escuela.

Otro argumento importante para invertir en programas que permitan una mayor y mejor educación para los niños, dice relación con la calidad de los empleos.

Cerca del 50% de los ocupados en el sector informal, no logró completar el nivel de Educación Básica y otro 20% lo componen quienes no lograron completar la Educación Media o Técnica. En consecuencia, cerca del 70% de quienes laboran en el sector informal han tenido problemas para lograr niveles adecuados de educación (MIDEPLAN 1992).

Las implicancias de la informalidad de los empleos no sólo dice relación con las remuneraciones de los trabajadores (significativamente más bajos entre los informales) sino que además con la estabilidad laboral, productividad y cumplimiento de normativas laborales como es el caso de las cotizaciones previsionales, asignación familiar y otras.

Desde el punto de vista de la productividad, el país pierde al encontrarse en una situación de subutilización de la mano de obra, pero además el sector informal representa, en el ámbito previsional, alto costo potencial para el país. Una vez que los trabajadores informales se retiren de la fuerza laboral, por vejez o por incapacidad física, podría ser necesario incurrir en pensiones asistenciales.

Adicionalmente, es a este sector informal al que se debe orientar crecientemente el grueso de los subsidios directos o a través de los sistemas de seguridad social que en la actualidad implican más del 50% del gasto social en Chile. Por lo tanto, la subutilización de la mano de obra potencial, producto de bajos niveles de educación, que redundan en precaria inserción laboral no sólo tiene un costo para la persona afectada sino para el conjunto de la sociedad que crecientemente se ve obligada a suplir sus niveles de ingreso.

6. Conclusión

Invertir en programas de desarrollo para los niños tiene grandes ventajas para la sociedad por el efecto multiplicador que ésta tiene. Las ventajas no sólo se remiten a la rentabilidad y ahorro monetario que se produce, sino que se extiende a todas las áreas que dan cuerpo a una sociedad, como es la producción de bienes y servicios, desarrollo cultural y artístico, deportes, recreación, comportamiento cívico y en general el desarrollo del potencial humano.

En definitiva, vemos que el beneficio social de la inversión en la infancia, o los costos que implica el no invertir en determinadas áreas (como el medio ambiente) puede ser probado en el caso chileno, aún cuando existen escasos estudios al respecto. Quedan aún muchas áreas temáticas donde es posible realizar estudios específicos como los que se han llevado a cabo en otros países.

La correlación entre nutrición y ahorro para el sistema de salud ha sido realizado y es posible de actualizar, así como el costo para el sistema de salud producto de la contaminación ambiental. También existe abundante información sobre niveles educacionales e ingresos de trabajo, y características del empleo, o sobre el costo de la repitencia para el sistema educacional.

Resta por evaluar el beneficio para la enseñanza básica de que los niños hayan tenido una inserción en la educación preescolar, otro tema de gran relevancia es la relación entre el nivel educacional de la madre (o ambiente familiar) y el ahorro de servicios sociales que podría explorarse con la información existente. Una gran incógnita es el impacto que los programas de nutrición tienen en la productividad del adulto en Chile, lo que requeriría de seguimientos de los individuos que han recibido alimentación, a lo largo de sus vidas laborales.

Gran parte de la información requerida existe, pero es necesario interrogar las cifras desde esta óptica que normalmente no se utiliza para poder probar paso a paso la rentabilidad de la inversión en infancia, aún cuando la correlación entre el crecimiento económico actual y la calidad de los recursos humanos existentes resulta en el caso chileno relativamente evidente.

7. Referencias Bibliográficas

Aranda, C et al. (1994) *"Monitoreo epidemiológico de los efectos de la contaminación atmosférica en las enfermedades respiratorias infantiles. Santiago de Chile 1992-1993."*, Documento de Trabajo.

Azariadis, C. y Drazen, A.: *"Threshold Externalities in Economic Development"*, Quarterly Journal of Economics, 1993.

Becker, Gary: *"Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analytical Approach"*, Ann Arbor: University of Michigan, Woytinsky Lecture, republished in Gary S. Becker, Human Capital. New York: NBER, 2nd edition 1975, 94-117.

----- *"A Treatise of the Family"*, Harvard University Press, 1981

Behrman, J.: *"The Action of Human Resources and Poverty on One Another. What we Have Yet to Learn"*, LMSM, Working Paper 74, The World Bank, 1990.

----- *"Human resources in Latin America and the Caribbean"* Banco Interamericano de Desarrollo, March 30, 1993.

----- *"Inversión en recursos humanos" en "Progreso Económico y Social en América latina. Informe 1993"*, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre 1993.

CEPAL. *"Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe"*, 1993a.

----- *"Panorama Social de América Latina. Edición 1993"*, 1993b.

----- *"Equidad y Transformación Productiva. Un Enfoque Integrado"*, Santiago 1992.

CEPAL/UNESCO: *"Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad"*, Santiago 1992.

CIEPLAN *"Educación Media General vs. Técnica. Retorno Económico y Deserción"*, Butelmann, A., Romaguera, P., Borrador para discusión, Enero 1994.

Cochrane, Susan Hill, Joanne Leslie, and Donald J. O'Hara: *"The Effects of Education on Health"*, Washington: World Bank Staff Working Paper No. 405, mimeo. 1980.

Cornia, A, Jolly, R. and Stewart, F.: *"Adjustment with a Human Face: Volume 1"*, Oxford: Clarendon Press for UNICEF. 1987.

----- *"Adjustment with a Human Face: Volume 2"*, Oxford, Clarendon Press for UNICEF. 1988.

Dasgupta, P.: *"An Inquiry Into Well-being and Destitution"*, Clarendon Press, Oxford 1993.

Eisemon, T.: *"The Consequences of Schooling: A Review of Research on the Outcomes of Primary Schooling in Developing Countries"*, Cambridge, MA: Harvard University, mimeo. 1988.

Fajnzylber, F " Educación y Transformación productiva con Equidad", en revista de la CEPAL 47, Sañtiago, Agosto 1992.

Fondo Monetario Internacional: *"Perspectivas de la Economía Mundial."* Estudios Económicos y Financieros, mayo 1993.

García, A.: *"Inversión en Infancia y Crecimiento con Equidad"*, Presentación a la Reunión Técnica preparatoria de la III Cumbre Iberoamericana, Fortaleza, Brasil, 1993.

García, A y Schkolnik, M "Superación de la pobreza: Balance y propuestas", Mimeo, UNICEF-CIEPLAN, 1994.

Lipton, M. and Ravallion, M.: *"Poverty and Policy"*. PPR Working Paper 1130, The World Bank, 1993.

Lucas, R.: *"On the Mechanics of Economic Development"*, Journal of Monetary Economics 21, Development in the Third World, Routledge, London, 1991.

Lucas, R., Sargent, T.: *"Después de la Macroeconomía Keynesiana"*, Revista del Banco Central de Venezuela 3, Julio-Septiembre, 1987

Mensch, B., Lentzner, H., Preston, S.: *"Socioeconomic Differentials in Child Mortality in Developing Countries"*, New York: United Nations, 1985.

MIDEPLAN "Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza. Casen 1990.", 1992.

Myers, R.: *"The Twelve Who Survive. Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World"* Routledge, London, 1991.

PNUD *"Informe sobre el desarrollo Humano 1992"*

----- "*Informe sobre el desarrollo Humano 1993*"

Psacharopoulos, G.: "*Returns to Education: A Further International Update and Implications*", *Journal of Human Resources* 20, 583-597, 1985

Psacharopoulos, G. and Steier, F.: "*Education and the Labor Market in Venezuela*", Washington, D.C.: The World Bank, Education and Training Department, Discussion Paper No. 93, 1987.

Puentes, G.: (1990) "*Evaluación socio- económica del programa de Colocación Familiar de niños desnutridos graves (COFADE)*", Tesis de Grado, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Romer, P.: "*Increasing Returns and Long-Run Growth*", *Journal of Political Economy*, 94:5, 1002-1036, 1986.

Selowsky, M.: "*¿Estamos invirtiendo en capital humano a edades preescolares? en Pobreza Crítica en la Niñez. América Latina y el Caribe*", CEPAL UNICEF, 1981.

----- "*Nutrition Health and Education: The Economic Significance of Complementarities at an Early Age*", *Journal of Development Economics* 9:3 (December), 331-346, 1981.

Sen, A.: "*Inequality Reexamined*", Harvard University Press, Cambridge Ma, 1992.

Schiefelbein, E.: "*Efectos de la educación preescolar en el ingreso al sistema formal*" en *Pobreza Crítica en la Niñez. América Latina y el Caribe*", CEPAL UNICEF, 1981.

Schkolnik, M. y Bonnefoy, J.: "*Una propuesta de tipología de las políticas sociales*", Documento de Trabajo, UNICEF, 1994

Schkolnik, M.: "*Difusión social de la modalidad exportadora*", Documento de Trabajo CEPAL, 1994, en prensa.

Solow, S.: "*Crecimiento y equidad. Como hacer economía y cómo enseñarla*", Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1993.

Streeten P., y otros: "*First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*", World Bank, 1982 Oxford University Press.

Thomas, Duncan, John Strauss and María Helena Henriques: *"Child Survival, Height for Age and Household Characteristics in Brazil"*, Journal of Development Economics, 1990.

----- *"How Does Mother's Education Affect Child Height?"*, Coventry: Univeristy of Warwick, mimeo, 1988.

Torche, A.: *"Una Evaluación Económica del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC)"*, Cuadernos de Economía, Santiago, INTA, Universidad de Chile, 1985.

UNICEF *"Ajuste con Rostro Humano"*, compiladores Andrea Cornia, Richard Jolly, Francis Stewart, Ed Siglo XXI, España, mayo 1987.

----- *"The Impact of World Recession on Children: A UNICEF Special Study"*, in The State of the World's Children 1984, Oxford: Oxford University Press. 1984.

----- *"Two Errors of Targeting"*, Cornia, G., Stewart, F., Innocenti Occasional Papers, EPS 36, International Child Development Centre, March 1993.

----- *"El cumplimiento de las metas de la cumbre y los nuevos desafíos en América latina y el Caribe"*, 1993.

----- *"El Estado Mundial de la infancia 1994"*.

----- *"El Progreso de las Naciones 1993"*.

Wheeler, D.: *"Human Resource Policies, Economic Growth and Demographic Changes in Developing Countries"*, Oxford: Clarendon Press, 1984.

Wolf, Barbara adn Jere Behrman: *"Women's Schooling and Children Health: Are the Effects Rebut with Adult Sibling Control for the Woken's Childhood Background?"*, Journal of Health Economics, 6:3, 239'254, 1987

World Bank *"World Development Report"*, Washington, D.C.: The World Bank, 1980.

----- *"World Development Report"*, Washington, D.C.: The World Bank, 1981.

----- *"Education and Development. Evidences of New Priorities"*, Discussion Paper (Haddad, W., Carnoy, M., Rinaldi, R., and Regel, O.) 95 August 1990.

----- *"Education for Development, An analysis of Investment Choices"*, G. Psacharopoulos and M. Woodhall, Oxford University Press. 1991.

----- *"Informe Sobre el Desarrollo Mundial", 1992.*

----- *"Reducción de la pobreza. Directriz operacional", 1992*

----- *"Losers and Winners in Economic Growth", Barro, R., Lee, J., Annual Bank Conference on Development Economics, May 3-4, 1993, Washington D.C.*

----- *"Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development", Romer, P., University of California at Berkeley; How do National Policies Affect Long-run Growth?, February 8-9, 1993.*

----- *"What Determines the Rate of Growth and Technological Change?", Romer, P., Working Paper, Country Economics Department, September 1989, WPS 279.*

----- *"World Development Report 1990. Poverty", Washington D.C., 1993.*

----- *"World Development Report 1993. Investing in Health", Washington D.C., 1993.*