

NOTA EDITORIAL

AGOSTO
DE 2001

EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN PARA LA NIÑEZ SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA IGUALDAD

Durante los primeros años de la década de los 70 en Colombia, un grupo de economistas se interesó por una serie de investigaciones llevadas a cabo por varios nutricionistas -algunas de ellas realizadas en nuestro país-, las cuales mostraban que los niños con una alimentación deficiente adquirirían serios deterioros físicos y mentales, y que el daño producido podría ser irreversible. Cuando se elaboró el Plan de Desarrollo para los años 1975-1978, el cual tenía como objetivo la disminución de la pobreza y la mala distribución del ingreso, se estableció un programa de nutrición infantil como uno de los aspectos estratégicos de la política del Gobierno. El documento del Plan de Desarrollo, el cual se tituló “Para cerrar la brecha” en referencia a la política de reducción de la desigualdad, analizó los beneficios de un plan de nutrición infantil en términos muy similares a aquellos que se utilizan ahora para justificar el lanzamiento de programas de intervención para la infancia¹. Los supuestos detrás del programa eran:

1. Una dieta adecuada tiene un impacto benéfico sobre la salud de los niños y las madres y en consecuencia, reduce el requerimiento de fondos del sistema de salud pública.

¹ Departamento Nacional de Planeación (1975). “Para cerrar la brecha: Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, 1975-1978”. Bogotá, República de Colombia.

2. La eliminación de la desnutrición afecta positivamente la capacidad productiva, tanto física como intelectual, de la fuerza laboral de las generaciones presentes y futuras.
3. Una intervención apropiada en cuanto a nutrición se refiere, incrementa la productividad de la inversión en educación, en la medida en que aumenta la capacidad de estudio y concentración de los estudiantes, así como también reduce las tasas de deserción escolar.
4. Una amplia proporción de los comestibles es producida en Colombia por pequeños propietarios. Por esto, un programa de suplemento alimenticio beneficiaría a los grupos más pobres del sector agrícola al incrementar la demanda de alimentos.
5. El componente de abastecimiento de agua en el plan de nutrición también mejoraría el aspecto salud.
6. Los programas de cupones de alimentos también tenían un componente educativo relacionado con la nutrición y se implementaron a través de los puestos de salud y de los centros de preescolar.

El programa de nutrición fue presentado al Banco Mundial, el cual aprobó un préstamo para su implementación en un tiempo récord. Al mismo tiempo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial aprobaron préstamos para ambiciosos proyectos integrados de desarrollo rural, los cuales estaban dirigidos a incrementar la producción de alimentos que facilitarían una mejora en la nutrición.

La evaluación del plan de nutrición fue bastante positiva², pero el programa de suplementos alimenticios se discontinuó durante la crisis fiscal de los años 80³. Claramente, los beneficios del programa no han creado un grupo de presión efectivo para defender este tipo de acción estatal. Los programas integrados de desarrollo rural también fueron bastante exitosos, a diferencia de la experiencia en muchos otros países, y continuaron con apoyo variable durante 20 años. Dichos programas resultaron ser políticamente más populares, en parte, porque se incluyeron los mecanismos de participación comunitaria en la definición de los proyectos apoyados.

² Tomás Uribe Mosquera, "The Right to Food: A Critical Review", in *Government of the Netherlands, Seminar on Food Aid, Report of the World Food Programme* (The Hague, 3-5 October, 1983).

³ Tomás Uribe Mosquera (1983), "The Political Economy of Colombia's PAN" in *Per Pinststrup-Andersen, The Political Economy of Food and Nutrition Policies* (Washington, IFPRI).

En 1974, por iniciativa de la ministra de Trabajo, María Elena de Crovo, el gobierno estableció un impuesto a la nómina para financiar las guarderías. La señora Crovo, quien fue una activista sindical, estaba motivada por el deseo de ayudar a las madres trabajadoras, y originalmente la idea era crear guarderías en, o cerca de, su sitio de trabajo.

El impuesto a la nómina se incrementó después a 3%, produciendo ingresos sustanciales y dándole al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) -que sostenía a las guarderías- independencia de los recortes presupuestales en momentos de ajuste fiscal. El programa de guarderías se ha expandido de una manera importante, y tradicionalmente ha otorgado suplementos alimenticios.

La primera lección que puede extraerse de la experiencia anteriormente descrita es una de economía política: ¿Por qué algunos programas de intervención para la niñez sobreviven y otros no? La experiencia colombiana sugiere que el diseño de los programas debe tener en cuenta la creación de grupos dispuestos a defenderlos. El programa de nutrición estuvo coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), e involucraba a varios ministerios y organismos descentralizados. Ninguno de estos organismos sintió el programa como propio, y el DNP es una institución compuesta por tecnócratas de alto nivel con muchos objetivos. El DNP no es el tipo de entidad que depende de la continuidad en un programa específico para su presupuesto, y la idea de discontinuar el programa vino de las directivas del DNP luego de un cambio de Gobierno.

El programa de cuidado de niños, por otra parte, tuvo recursos independientes y estuvo a cargo de una administración permanente cuyo objetivo principal era el desarrollo infantil. Los niños y las madres de familias pobres tienen poca influencia política, pero se ha visto que una burocracia dedicada puede defender exitosamente los programas sociales, en tanto no absorba el volumen de recursos en sus propios salarios, como ha ocurrido con el sindicato de maestros en Colombia y otros países. Las mujeres trabajadoras son también las más aptas para organizarse en defensa de las guarderías, las cuales son un necesario complemento para su actividad laboral, mientras que las madres embarazadas o en período de lactancia no han estado en capacidad de organizarse en defensa de los suplementos alimenticios.

La naturaleza del problema de nutrición también cambió rápidamente en Colombia. Tomás Uribe ha mostrado cómo la malnutrición pasó de ser un fenómeno predominantemente rural en Colombia a un proble-

ma primariamente urbano, en el corto lapso de una década (1972-1981). El crecimiento económico y las mejorías en la distribución del ingreso redujeron la malnutrición, pasando de afectar al 40% de la población más pobre en 1971, al 10% ó 20% en 1981. Al mismo tiempo, el riesgo de desnutrición fue mayor en las áreas urbanas que en las rurales en 1981. La inseguridad alimenticia pasó de ser el 70% rural en 1972 al 60% urbana en 1981⁴. Estos cambios requirieron importantes ajustes estratégicos en los programas de nutrición, los cuales se llevaron a cabo.

I. EL NUEVO CONSENSO CON RESPECTO A LA NECESIDAD DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN PARA LA NIÑEZ

Aún durante el período del programa de nutrición, existieron otros programas integrados de intervención para la infancia llevados a cabo en Colombia con resultados muy impresionantes sobre la salud y el desempeño escolar de los niños participantes. Particularmente impresionante fue el programa de salud y guarderías conducido por la Fundación de Investigaciones de Ecología Humana en Cali⁵. El problema con dicho programa, sin embargo, era que tenía un costo muy alto por niño. Esta clase de programas está mucho más cerca de lo que hoy se considera como el prototipo correcto de programas de intervención para la niñez.

Aparentemente, los programas más efectivos dirigidos a niños en los primeros años de vida consisten en una combinación de los siguientes componentes: nutrición, cuidado médico y desarrollo cognoscitivo⁶. En términos generales, los programas de Desarrollo Temprano de la Niñez (DTN) son costosos. Por consiguiente, es importante diseñarlos de tal manera que aseguren una alta relación beneficio-costos.

El renovado interés en la niñez es estimulado por una creciente evidencia procedente de una diversa gama de disciplinas, que continúa confirmando que el período de la infancia desde la concepción hasta la edad de tres años es crítico en el desarrollo de un niño. Investigaciones y trabajo clínico han encontrado que la situación económica y social de los niños determina la salud física y mental de las personas en el largo

⁴ Tomás Uribe Mosquera (1987). "Revaluación de la inseguridad alimentaria en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Vol. XVII, No. 1, abril.

⁵ Harrison McKey and others (1978). "Improving Cognitive Ability in Chronically Deprived Children", *Science*, Vol. 200, April 2.

⁶ Jacques van der Gage and Jee-Peng Tan, "The Benefits of Early Child Development Programs: An Economic Analysis".

plazo, así como su desarrollo cognoscitivo⁷. Los programas de intervención para la niñez son intentos formales realizados por agentes ajenos al grupo familiar, para mantener o mejorar la calidad de vida de los niños, comenzando con el período prenatal y continuando hasta la entrada a la escuela.

Los efectos del cuidado médico, la nutrición y la estimulación temprana sobre el crecimiento mental y emocional de los niños -como reflejo de su habilidad para dominar actividades cada vez más complejas-, así como sobre el crecimiento físico, están correlacionados y por lo tanto, no se pueden separar. De esta forma, los programas integrados buscan suplir todas las necesidades básicas de los niños. Adicionalmente a los alimentos y al cuidado de la salud, los programas de cuidado de niños deben también proveer afecto, estimulación intelectual, interacción con adultos que los apoyen, y oportunidades y actividades que promuevan el aprendizaje⁸.

Si las opciones de una mejoría en las condiciones de vida sólo ocurren como resultado de las acciones en estas áreas, es claro que los programas de intervención en el desarrollo temprano de la niñez pueden ser bastante costosos. Dados los limitados presupuestos del Gobierno, estos programas no se implementarán a menos que los beneficios excedan los costos por un monto sustancial.

Es útil entonces enunciar algunos de los beneficios de estos programas:

1. El beneficio más inmediato es facilitar la participación en la fuerza laboral a las madres de familias de bajos ingresos. Esto reduce la pobreza, mejora la nutrición y reduce la tasa de fertilidad.
2. Los beneficios para los niños sólo serán evidentes después de muchos años. Pero varios estudios muestran que la influencia del entorno temprano sobre el desarrollo cerebral es duradero. Existe evidencia a partir de algunos estudios de evaluación que demuestran que los niños que cuentan con buena nutrición, juguetes y compañeros de juegos, tienen mejores funciones cerebrales a los

⁷ Lynn Karoly et al. (1998). "Investing in Our Children", Washington, D. C. RAND. Paul Slewwe and Elizabeth M. King (2001). "The Impact of Early Childhood Nutritional Status on Cognitive Development: Does the Timing of Malnutrition Matter?". *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, No. 1.

⁸ Mary Eming Young (1996). "Early Childhood Development: Investing in Future", Washington, *The World Bank*, p. 4.

12 años de edad que aquellos que se han desarrollado en un ambiente menos estimulante. Esto es particularmente cierto para los participantes en estos programas que vienen de las familias más pobres.

3. Los niños que participan en los programas tienen mayores tasas de ingreso a las escuelas, menos pérdida de años académicos y pocos de ellos se retiran de las aulas. No deja de sorprender que en las evaluaciones de algunos programas en los Estados Unidos, en los que se hizo un monitoreo a sus participantes por más de dos décadas, se observó que el ingreso de personas de 27 años, que de niños habían participado en estos programas, era mucho mayor que el de aquellos que no lo habían hecho⁹.
4. Los centros para el cuidado de los niños permiten que las niñas vayan a la escuela en lugar de cuidar de sus hermanos menores.
5. En un estudio sobre los programas en los Estados Unidos, se identificaron cuatro que intentaron medir el comportamiento criminal y delincuencia entre los jóvenes. En los cuatro casos, los resultados fueron generalmente favorables con una baja incidencia y gravedad de las ofensas juveniles de aquellos en tratamiento, con relación a los grupos de control¹⁰. Este hallazgo es particularmente relevante en Colombia y otros países suramericanos, en donde la incidencia del crimen es bastante alta. Este resultado, por sí mismo, justificaría tales programas en muchas de nuestras sociedades.

A. Cuantificación de la relación costo-beneficio de los programas de intervención para el desarrollo de la infancia

Para justificar los programas de desarrollo de la infancia es muy importante diseñar metodologías de evaluación que hagan posible la cuantificación de los beneficios del programa. Infortunadamente, dichas metodologías raramente se han incluido en los programas. En particular, los grupos de control no han sido identificados ni se ha realizado un seguimiento para propósitos de comparación con los niños que participan en estos programas.

⁹ Lynn A. Karoly et al., *Op. cit.*, p. 36.

¹⁰ *Ibidem*, p. 67.

En los Estados Unidos, algunos programas han proporcionado suficiente información sobre la participación de los niños y los grupos de control. Una revisión de la literatura sobre estos programas lleva a identificar los beneficios sustanciales para los niños participantes, así como también el ahorro para el gobierno en cuanto a un menor uso de los programas de seguridad social pública, educación especial y una menor tasa de criminalidad. Los ahorros son mayores que los costos del programa.

Estos ahorros pueden ser menores en los países en desarrollo, donde existen pocos programas de seguridad social. Una evaluación de un programa específico de desarrollo de la niñez en Bolivia, el Proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI), sin embargo, estima relaciones costo-beneficio entre 2,38 y 3,10¹¹. Esto implica una alta tasa de retorno sobre la inversión.

La mayoría de los beneficios cuantificados tiene que ver con una mejora en la escolaridad de los participantes en el PIDI, lo cual a su vez, genera trabajadores más productivos. El incremento en la participación de las madres en la fuerza laboral también incrementa el ingreso familiar significativamente.

Sin embargo, la falta de procedimientos adecuados de evaluación no da muchas luces acerca de qué clase de programas de intervención infantil produce los mayores beneficios. Dado el alto costo de los programas, es crucial diseñarlos de tal manera que puedan ser evaluados, para que pueda adoptarse la combinación de programas más eficiente.

B. Relación entre programas de altos y bajos costos

Entre 1982 y 1986, el proyecto de enriquecimiento temprano de Turquía, buscando la combinación óptima entre servicios de guardería institucionales y de custodia en el hogar, estudió los efectos de diferentes estrategias sobre los niños en edad preescolar. Mientras las guarderías institucionales obtuvieron los mejores resultados en todas las mediciones de desarrollo psico-social, los niños cuyas madres han recibido entrenamiento y apoyo también mostraron beneficios significativos¹². Como el segundo sistema es menos costoso, resulta más atractivo para los gobiernos que tienen programas de austeridad. Por otra

¹¹ Jacques van der Gag and Jee-Peng Tam, *Op.cit.*, p. 33.

¹² Mary Eming Young, *Op. cit.*, p. 57.

parte, la relación costo-beneficio puede ser más baja y la igualdad de oportunidades para todos los niños es menor. En Turquía, se decidió escoger el modelo más barato -educación a los padres- en lugar de centros de cuidado infantil.

Aunque menos deseable desde el punto de vista de la mejoría en la distribución del ingreso y la creación de oportunidades para todos los jóvenes, los programas de menor costo aún pueden tener altas tasas de retorno sobre la inversión en capital humano. Éste parece ser el caso del proyecto PIDI en Bolivia. El programa consiste en guarderías no formales en donde los niños reciben servicios de nutrición, salud y desarrollo cognoscitivo.

Sin embargo, el ambiente de los programas situados en hogares puede no ser óptimo. En el programa colombiano Hogares de Bienestar, las guarderías se sitúan en los hogares de madres voluntarias, las cuales cuentan con una inadecuada salubridad, suelos sucios, espacios muy pequeños por niño y en donde los estímulos para la educación y el juego para los niños son inexistentes. Adicionalmente, las madres voluntarias no reconocen las señales de desnutrición, los suplementos alimenticios son inadecuadamente preparados y los ayudantes de las guarderías y las madres cuentan con muy poco entrenamiento en temas de salubridad. Estas deficiencias pueden disminuir seriamente los beneficios para los niños. Es interesante ver que la entidad que se encontraba a cargo del programa se resistió por muchos años a la posibilidad de una evaluación externa independiente y cuando dicha evaluación se llevó a cabo, se identificaron todos los problemas mencionados anteriormente.

Sobre el papel, sin embargo, el programa se veía muy impresionante. Cubría 745.100 niños entre 0 y 6 años y 84% del grupo objetivo (los dos estratos económicos más pobres de los seis totales). Un procedimiento de evaluación inadecuado, sin embargo, hace difícil determinar si el programa ha producido beneficios tangibles. Lo que se ha demostrado es que las mejores guarderías producen mejores resultados que el promedio en términos de nutrición, salud y comportamiento psicosocial¹³.

En muchos programas sociales, los altos costos se deben al pago de salarios. Si éste es el caso, entonces es un error escatimar en inversión

¹³ ICBF, Primera encuesta sistema de evaluación de impacto Hogares Comunitarios de Bienestar Social. (Santafé de Bogotá, ICBF, 1997).

de infraestructura física y materiales didácticos y de cocina para las guarderías. La inversión en tales centros garantizaría un mejor ambiente para el niño, y aun la mayor parte del costo del programa continuaría siendo causado por el pago de honorarios a las madres voluntarias y el aparato administrativo del programa.

Otro resultado interesante de la evaluación del programa en Colombia fue el descubrimiento de la alta dependencia del estado de salud y nutrición de los niños en el cuidado prenatal de la madre, y éste no es un componente del programa de intervención para la infancia. El programa de nutrición de los años 70 tenía un plan muy interesante de cupones distribuidos por los centros de salud en el momento de las visitas prenatales. Los cupones fueron un buen incentivo para que las madres asistieran a los centros de salud y al mismo tiempo, los suplementos de nutrición, el cuidado médico y la educación en salud proporcionadas durante la visita, ayudaron a prevenir el nacimiento de bebés con bajo peso. Parecería que un acercamiento coordinado a través de centros de salud y guarderías podría ser una forma eficaz de llegar a los niños desde su nacimiento hasta los seis años de edad.

En resumen, aunque los mejores programas de intervención para la niñez pueden ser programas bien enfocados y llevados a cabo con muy buenos recursos, puede ser posible incrementar su cobertura mediante el diseño de programas más participativos, con ayudantes voluntarios y semi-voluntarios. Es importante que el personal del programa no absorba en salarios grandes proporciones de los recursos asignados.

A pesar del énfasis que se ha puesto en la presente crisis fiscal en la mayoría de los países de América Latina para evitar grandes gastos, debería mencionarse que algunas estimaciones sobre el costo de igualar el acceso a la educación, incluyendo la educación preescolar y los servicios de salud, es de aproximadamente 1% del PIB para la mayoría de los países en el continente¹⁴, una suma modesta si se logra así igualar el acceso a la educación.

¹⁴ Jacques van der Gag and Donald R. Winklar (1998). "Children of the Poor in Latin America and the Caribbean", in World Bank, *Annual Conference in Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C.

II. CONCLUSIONES

En muchos de los países de América Latina el progreso ha sido muy lento, tanto en la reducción de la pobreza como en la mejoría en la distribución del ingreso. Una de las principales causas de esta falla ha sido el excesivamente lento aumento en la universalización de la educación. A pesar de dedicar una proporción sustancial del PIB a la educación pública, las tasas de matriculación son decepcionantes. De acuerdo con la UNESCO, mientras Colombia gasta 3,5% del PIB en educación pública, Hong Kong gasta 2,8% y Corea 3,7%. En Colombia, sólo el 61% de una cohorte de edad finaliza el quinto grado, contra el 100% en Corea y Hong Kong.

Claramente, si una mejor distribución de la educación es condición necesaria para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, entonces es necesario tomar medidas para incrementar el ingreso a las escuelas y las tasas de retención escolar, y disminuir la repetición de años. Toda la evidencia sugiere que la mejor forma de alcanzar estos cambios es a través de los programas de intervención para la niñez que han sido descritos.

La cobertura universal tanto en la educación primaria como en la secundaria no sólo mejora la distribución del ingreso. Todos los modelos de crecimiento económico también muestran que una educación creciente es un determinante fundamental del rápido crecimiento económico.

Adicionalmente, los programas de intervención para la niñez proporcionan otros valiosos beneficios, entre ellos una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, unas mayores tasas de participación laboral femenina, menores tasas de fecundidad y mejor salubridad. Un beneficio adicional de gran valor es una probable disminución en la incidencia del crimen y el comportamiento antisocial, a través de mejores relaciones interpersonales dentro de la familia y menos violencia doméstica.

Lo que no queda muy claro es el tipo de intervención temprana que sea más efectiva. Claramente, los efectos potenciales sobre los niños son mejores si el programa incluye monitoreo de salud y nutrición, guarderías y educación preescolar, pero un programa como este puede ser bastante costoso y la mayoría de los países en desarrollo tienen recursos fiscales limitados. Existe, por lo tanto, la necesidad de determinar los componentes de los programas que, a un costo razonable, produzcan los beneficios deseados, particularmente en el área de inserción escolar y retención.

Determinar un adecuado diseño para los programas, requerirá que todos los diferentes proyectos financiados incluyan una metodología para hacerle seguimiento a los niños que participan en él y compararlos con respecto a un grupo de control. El análisis costo-beneficio resultante puede ayudar a determinar el tipo de programas que en el futuro debería llevarse a cabo.

Definir los aspectos técnicos de los programas es importante, porque en ausencia de algún grado de consenso científico sobre qué componentes deben incluirse, existirán retrasos en su implementación y excusas para no llevar a cabo el programa a favor de niños afectados.

Recuerdo las discusiones interminables, cuando el plan de nutrición se estaba preparando en Colombia, sobre si el aspecto importante era atacar las deficiencias en proteínas o en calorías y qué tipo de suplementos alimenticios suministrar a los niños. También fue una tarea agotadora determinar cuál institución debería estar a cargo de qué servicio y cómo dirigir los programas hacia los pobres.

Creo que la experiencia internacional ha proporcionado respuestas a muchos de los problemas técnicos que tienen que ver con el diseño de programas de intervención para la niñez. Pero evaluaciones serias pueden ayudar a determinar el canje aceptable entre menor calidad y menos servicios profesionales suministrados a bajo costo y mayor calidad pero con programas más costosos. Los resultados de la investigación evitarán muchos retrasos en el diseño e implementación y sustentarán argumentos contra los programas menos convincentes y efectivos.

En mi experiencia, los argumentos más fuertes que usan aquellos que se oponen a la inversión en educación, es que las escuelas públicas son de muy baja calidad y que son una pérdida de dinero. Espero que este argumento sobre la calidad no detenga las inversiones en programas enfocados hacia los niños vulnerables.

*Miguel Urrutia Montoya**
Gerente General

* Esta Nota Editorial está basada en el documento presentado por el Gerente del Banco de la República, Miguel Urrutia Montoya, en el Seminario "Rompiendo el ciclo de la pobreza: Invertir en la niñez", organizado en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, París, Francia, el 14 de marzo de 1999. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a la Junta Directiva y son de la responsabilidad del Gerente General.