

## 3. La evolución del índice de oportunidades humanas durante la última década

La presentación de la evolución de los IOH en la última década se divide en tres partes. Primero se examina la evolución del IOH regional agregado con cinco oportunidades de acceso a bienes y servicios claves, y el IOH Colombiano agregado a 12 oportunidades de acceso a bienes y servicios claves. Segundo se discuten las oportunidades separadamente para la infancia, la niñez y la adolescencia, y finalmente, se presentan las oportunidades desde la perspectiva regional.

### 3.1. EVOLUCIÓN DE LOS IOH Y EL IOH AGREGADO 1997-2008

#### *IOH agregado: tendencia y descomposición*

Aunque Colombia es un país que registró una desigualdad del ingreso persistentemente alta durante las últimas dos décadas, en el período 1997-2008 logró importantes avances en el índice de oportunidades humanas para infantes, niños y jóvenes. Su IOH regional — con cinco indicadores básicos —, alcanzó 79 puntos para el año 2008 y creció a una tasa media anual de 0,8 puntos entre 1997 y 2008 (Cuadro 5)<sup>47</sup>. Dentro de este grupo de oportunidades “básicas”, deben destacarse los avances de quinto grado a tiempo y saneamiento con tasas medias 1,5 y 0,9 puntos porcentuales por año, y la estabilidad de agua durante la última década.

Ahora bien, cuando comparamos el IOH regional agregado para los dos subperíodos 1997-2003 y 2003-2008, se observa una desaceleración de la tasa media de progreso anual en el segundo subperíodo, que desciende de 1,1 a 0,4 puntos porcentuales (Cuadro 5). También se puede ver un resultado derivado de la desaceleración de los IOH de saneamiento y de primaria a tiempo (quinto grado a tiempo), cuyas tasas de progreso

---

47 El Cuadro A9 del Anexo muestra los cálculos de los errores estándar e intervalos de confianza de los 24 IOH para todos los períodos de análisis.

se reducen a menos de la mitad de la tasas del primer subperíodo, y el crecimiento negativo del índice de agua que pasa de +0,5 a -0,7 del primer al segundo subperíodo.

Como se anunció en la sección previa, este estudio incorpora 19 indicadores de oportunidades, adicionales a los cinco indicadores regionales básicos, lo que resulta en la medición de un total de 24 índices de oportunidades en el año 2008. No obstante, sólo 12 de estos 24 son comparables durante los tres períodos de observación — 1997, 2003 y 2008 —, y dos más son comparables entre 2001 y 2008, para un total de 14 IOH. Estos indicadores son para educación, asistencia a preescolar, noveno grado a tiempo y once grado a tiempo; para primera infancia no-hacinamiento (cero-cinco años) y seguro salud (0-5 años), el ciclo completo (cero-17 años), seguridad física, y para TIC, teléfono, uso de PC y uso de Internet. Como se aprecia en el Cuadro 5, a excepción de teléfono, la totalidad de nueve indicadores adicionales registran valores iguales o inferiores al IOH regional (IOH5) en cada uno de los tres años de observación. Por tanto el IOH colombiano (IOH12) registra valores de 52%, 58% y 69% en los años 1997, 2003 y 2008 respectivamente, que son inferiores a los registrados en el IOH5 para los mismos años<sup>48</sup>.

Cuadro 5. Índice de oportunidades humanas, nacional 1997, 2003, 2008

OPORTUNIDADES	1997	2003	2008	VARIACIÓN ANUAL		
				2003-1997	2008-2003	2008-1997
Quinto grado a tiempo	54	66	71	2,0	0,8	1,5
Asistencia escolar entre 9 y 15 años	83	87	91	0,6	0,7	0,7
Agua	70	73	70	0,5	-0,7	0,0
Saneamiento	59	66	69	1,2	0,6	0,9
Energía	87	90	94	0,5	0,8	0,7
IOH regional (IOH5)	71	77	79	1,0	0,4	0,8
Asistencia preescolar entre 4 y 5 años	34	37	59	0,5	4,4	2,3
Noveno grado a tiempo	22	36	39	2,3	0,6	1,5
Once grado a tiempo	12	25	27	2,2	0,3	1,4
Teléfono	23	34	83	1,8	9,8	5,4
Seguridad	65	68	66	0,4	-0,4	0,0
No-hacinamiento 0-5	63	71	78	1,3	1,5	1,3

48 Lo mismo se puede decir del índice de oportunidades humanas agregado de 14 oportunidades, IOHa14, (Cuadro 5).

OPORTUNIDADES	1997	2003	2008	VARIACIÓN ANUAL		
				2003-1997	2008-2003	2008-1997
Seguro salud 0-5	46	47	79	0,1	6,5	3,0
IOH colombiano (IOH12)	52	58	69	1,1	2,1	1,6
PC 12-17	-	61	79	-	2,7	-
Internet 12-17	-	18	66	-	7	-
IOH colombiano extendido (IOH14)	-	56	69	-	2,5	-

\*Nota: PC 14-17 e Internet 14-17: 2003 corresponden a ECH 2001 -módulo de TIC-, 2008 corresponden a GEIH 2008 -módulo de TIC-.

Fuente: ECV 2008, 2003 y 1997; ECH 2001 y GEIH 2008.  
Cálculos de los autores.

La utilización de un índice de oportunidades humanas colombiano extendido a 12 indicadores (IOH12) que incluye un rango más amplio de oportunidades claramente importantes, revela que Colombia ha logrado una mayor tasa anual de progreso agregado (1,6 puntos porcentuales entre 1997 y 2008), que supera la tasa observada para el IOH regional. Más aún, esta tasa de progreso agregado fue más acelerada durante el subperíodo 2003-2008, (2,1 puntos porcentuales por año), y duplica la misma tasa del período 1997-2003. En otras palabras, al utilizar un IOH colombiano (ampliado a 12 indicadores), se observa una tasa de progreso mayor de las oportunidades humanas, y una evaluación más favorable del segundo quinquenio 2003-2008, contrario a lo que se concluye con las mediciones del IOH regional<sup>49</sup>.

Si se agregan al IOH colombiano dos oportunidades de TIC para las cuales tenemos observaciones 2001 y 2008 de las encuestas ECH, se encuentra que las tasas de progreso anual del IOHa14 para el período son aún más elevadas que con el IOHa12, pues las tasas de progreso anual de los IOH de uso de computadores y acceso a Internet resultaron particularmente elevadas para el período 2001-2007: 2,7 y 7,0 puntos porcentuales por año respectivamente.

¿Qué contribuyó en mayor proporción al progreso de las oportunidades durante la última década? ¿La mayor cobertura (efecto cobertura) o una mejora en la distribución de las circunstancias (efecto composición)? En el Cuadro 5A se observa que para casi la totalidad de los indicadores el progreso se da en ambos frentes, pero para la mayoría de ellos dominó el efecto de cobertura, excepto en energía donde el progreso fue

49 Si bien los índices agregados IOH regional y IOH colombiano, se construyen como promedios simples, los cálculos de estos mismos índices con pesos demográficos de las cohortes de niños, generan tendencias similares, lo que indica la robustez de los resultados.

principalmente en el efecto composición, y en agua, seguridad y no-hacinamiento 0-5 donde la cobertura tuvo un retroceso. A su vez, la descomposición del efecto cobertura muestra que el progreso se dio principalmente por un efecto escala, es decir, el progreso es explicado principalmente por un incremento en la tasa de cobertura promedio. No obstante, el efecto ecualización jugó un rol relevante en el progreso de los índices de oportunidades humanas, especialmente en el acceso a teléfono.

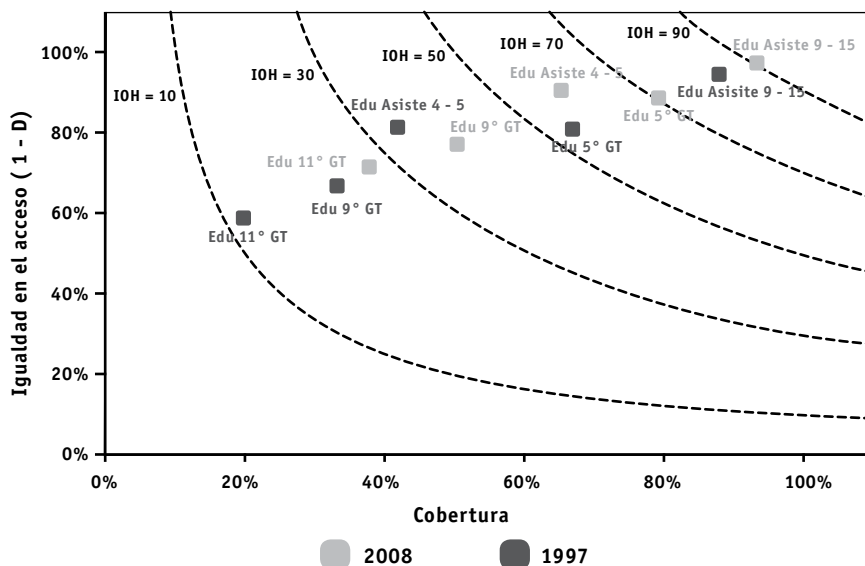
Cuadro 5A. Descomposición índice de oportunidades humanas, nacional 1997-2008

OPORTUNIDAD	PROGRESO TOTAL	DESCOMPOSICIÓN PROGRESO TOTAL				DESCOMPOSICIÓN EFECTO COBERTURA			
		Efecto composición		Efecto cobertura		Efecto escala		Efecto ecualización	
		Var	%	Var	%	Var	%	Var	%
Quinto grado a tiempo	1,6	0,7	44%	0,9	56%	0,6	35%	0,4	22%
Noveno grado a tiempo	1,7	0,3	20%	1,4	80%	0,9	52%	0,5	27%
Once grado a tiempo	1,5	0,2	16%	1,3	84%	0,9	59%	0,4	25%
Asistencia preescolar entre 4 y 5 años	2,5	0,2	9%	2,3	91%	1,7	70%	0,5	22%
Asistencia escolar entre 9 y 15 años	0,8	0,3	44%	0,4	56%	0,3	38%	0,1	18%
Agua	0,0	0,9	-	-0,9	-	-0,7	-	-0,2	-
Saneamiento	1,0	0,4	37%	0,7	63%	0,4	34%	0,3	30%
Energía	0,8	0,6	75%	0,2	25%	0,1	9%	0,1	15%
Teléfono	5,9	1,3	22%	4,6	78%	2,2	37%	2,4	40%
Seguridad	0,0	0,3	-	-0,2	-	-0,4	-	0,1	-
No-hacinamiento 0-5	1,5	2,1	-	-0,6	-	-0,5	-	-0,1	-
Seguro salud 0-5	3,3	0,3	10%	3,0	90%	2,3	69%	0,7	21%

Fuente: ECV 2008, 1997. Construcción de los autores.

El Gráfico 3 muestra cómo los progresos en cada uno de los cinco índices de oportunidades educativas en el período 1997-2008 obedecen a avances simultáneos en equidad y en cobertura. Sin embargo, como se aprecia en el Cuadro 5A, hay un rol dominante para este último, el cual explica entre el 53% y 90 % de las mejoras de oportunidades.

Gráfico 3. Educación: acceso e igualdad de oportunidades. Colombia 1997-2008



Fuente: ECV 2008 y 1997. Cálculos de los autores.

Al examinar los datos de acceso e igualdad de oportunidades se advierte una regularidad empírica: las oportunidades de mayor acceso tienden a tener mayor equidad de oportunidades y viceversa. Esto es un patrón consistente con el modelo de economía política de la captura de programas públicos de Lanjow y Ravallion (1999). Este modelo predice que al inicio de los programas — cuando los costos de introducción son elevados —, se da una mayor captura prematura de servicios por parte de los no-pobres, y cuando más adelante se dan costos marginales de expansión bajos, se logra finalmente el acceso de los más pobres.

### **IOH sectoriales**

¿Cómo se aprecia el avance de las oportunidades desde el punto de vista sectorial? De estos 14 indicadores de oportunidades, cabe destacar siete que tuvieron comportamiento sobresaliente y lograron avances considerables en la última década (Cuadro 5). Primero, los indicadores de energía y asistencia escolar (nueve-15 años) ya han superado los 90 puntos en 2008 y, como era de esperarse, presentan tasas moderadas de progreso anual (0,7 en ambos casos) porque han alcanzado niveles de saturación.

Los tres indicadores de TIC, teléfono, uso de computador — PC (entre 12 y 17 años) —, y uso de Internet (entre 12 y 17 años), presentan las mayores tasas medias de

progreso anual: 5,4, 2,7 y 7,0 respectivamente. Más aun, estas tasas se han acelerado considerablemente para el caso de teléfono en el período 2003-2008 alcanzando 9,8 puntos por año.

Para la primera infancia el mayor progreso se registra en la oportunidad de seguro en salud (cero-cinco) que logra una tasa media de 3,0 puntos por año para la última década y una tasa dos veces mayor para el período 2003-2008. También para la etapa de la primera infancia se registra una mejoría considerable en la asistencia a preescolar (cuatro-cinco) que se incrementó a una tasa media de 2,3 puntos por año para la década y en 4,4 puntos por año para el período 2003-2008.

Cinco IOH tuvieron progreso moderado en la última década: no-hacinamiento, saneamiento, quinto grado, noveno y once grado a tiempo, con tasas entre 1 y 2 puntos porcentuales por año. No obstante, resulta preocupante que la tasa de progreso anual de cuatro de estas cinco oportunidades se haya mermado de forma tan considerable en el período 2003-2008. En efecto, para las tres oportunidades de "calidad" de educación y para saneamiento, las tasas de progreso se reducen a menos de la mitad de las registradas en el período 1997-2003.

La recuperación de una tasa elevada de progreso de los tres indicadores de calidad en educación (quinto, noveno y once grados) de magnitud similar a la que se logró en el período 1997-2003 debe ser uno de los temas prioritarios de la agenda de oportunidades, esto si se quiere asegurar una capacidad de generación de ingresos futuros mínimamente adecuada para los niños y jóvenes colombianos de hoy. Por último, el IOH que tuvo un comportamiento definitivamente deficiente fue agua que prácticamente se estancó para la década y retrocedió en tres puntos porcentuales entre 2003 y 2008.

### ***IOH urbanos y rurales***

Las áreas urbanas ofrecen mejores oportunidades que las áreas rurales, tanto en 2008 como en los períodos anteriores. Al comparar los Cuadros 6 y 7, que presentan los 12 IOH disponibles en los años 1997, 2003 y 2008, se observa que en todos los casos los IOH urbanos superan los IOH rurales. Lo mismo ocurre con los 10 IOH adicionales disponibles para 2008. No obstante, la evolución de los indicadores del IOH colombiano urbano y rural indica que la brecha de oportunidades urbano-rural seguía siendo considerable en 2008 (17%), pero se ha reducido en una tercera parte (9%) durante la última década.

Mientras el IOH colombiano rural progresó a una tasa media anual de 1,9% para el período 1997-2008, el mismo indicador urbano creció a una tasa media de 1,2%. Cabe resaltar que la totalidad del cierre de esta brecha rural-urbana se dio en el subperíodo 2003-2008, en el cual la tasa media de progreso rural para el IOH colombiano creció a una tasa media anual de 3,0%. Si se utiliza el IOH regional se vería un cierre más acelerado de la brecha rural-urbana, debido a un aparente estancamiento de la zona urbana por la "saturación" de algunos sectores que han logrado ofrecer acceso muy amplio.

Al comparar las oportunidades específicas se puede ver que las mayores brechas rural-urbanas se dan en cinco IOH: tres en educación — los de mayor magnitud son noveno grado a tiempo, once grado a tiempo y asistencia preescolar (cuatro-cinco) —, y dos en vivienda (mayores brechas en agua y saneamiento).

Cuadro 6. Índice de oportunidades humanas, urbano 1997, 2003, 2008

OPORTUNIDADES	1997	2003	2008	VARIACIÓN ANUAL		
				2003-1997	2008-2003	2008-1997
Quinto grado a tiempo	69	77	77	1,3	0	0,7
Asistencia escolar entre 9 y 15 años	90	93	94	0,5	0,3	0,4
Agua	96	96	86	0,0	-2	-0,9
Saneamiento	80	82	77	0,4	-0,9	-0,3
Energía	100	100	99	0,1	-0,2	-0,05
IOH regional (IOH5)	87	89	87	0,4	-0,5	0,0
Noveno grado a tiempo	30	46	48	2,6	0,4	1,6
Once grado a tiempo	16	33	35	2,9	0,3	1,8
Asistencia preescolar entre 4 y 5 años	44	40	68	-0,7	5,7	2,2
Teléfono	41	53	90	2,0	7,4	4,4
Seguridad	60	66	62	1,0	-0,8	0,2
No-hacinamiento 0-5	67	77	81	1,6	0,9	1,2
Seguro salud 0-5	51	54	80	0,6	5,2	2,7
IOH colombiano (IOH12)	62	69	76	1,0	1,3	1,2

Fuente: ECV 2008, 2003 y 1997. Cálculos de los autores.

Dentro del sector urbano para el período 1997-2008 varias oportunidades tienen comportamientos positivos destacados. Se saturaron los indicadores de asistencia escolar (nueve-15), de energía y de teléfono que superan el 90% en todos los casos y el máximo de energía 99%. Asimismo, las tres mayores tasas de progreso anual medio de la década se dieron para las oportunidades de teléfono (4,4%), seguro salud (2,7%), y asistencia preescolar 4-5 (2,2%). Para este último, casi la totalidad del avance se dio en el subperíodo 2003-2008.

Igualmente, durante la última década se lograron grandes avances en noveno grado a tiempo y once grado a tiempo que progresaron a tasas medias anuales de 1,6% y 1,8%, debido principalmente al progreso logrado en el subperíodo 1997-2003. Luego

de este subperíodo se presentó un relativo estancamiento, que se espera sea pasajero. Lamentablemente dos indicadores de oportunidades relativos a la vivienda han sufrido retrocesos preocupantes durante la década: estos son agua (-0,9%) y saneamiento (-0,3%). Peor aún, estos indicadores sufrieron retrocesos considerables en el subperíodo 2003-2008 durante cual perdieron 10% y 5% respectivamente<sup>50</sup>.

**Cuadro 7. Índice de oportunidades humanas, rural 1997, 2003, 2008**

OPORTUNIDADES	1997	2003	2008	VARIACIÓN ANUAL		
				2003-1997	2008-2003	2008-1997
Quinto grado a tiempo	29	45	56	2,7	2,2	2,5
Asistencia escolar entre 9 y 15	72	76	84	0,6	1,5	1,1
Agua	40	45	46	0,8	0,2	0,5
Saneamiento	29	40	54	1,9	2,7	2,3
Energía	69	76	87	1,2	2,1	1,6
IOH regional (IOH5)	48	57	65	1,4	1,8	1,6
Noveno grado a tiempo	8	16	21	1,4	1	1,2
Once grado a tiempo	4	10	11	1,0	0,3	0,6
Asistencia preescolar entre 4 y 5	20	31	44	1,9	2,5	2,2
Teléfono	2	7	69	0,8	12,4	6,1
Seguridad	82	74	78	-1,3	1	-0,3
No-hacinamiento 0-5	56	59	71	0,5	2,3	1,4
Seguro salud 0-5	38	35	78	-0,5	8,6	3,6
IOH colombiano (IOH12)	37	44	59	0,9	3	1,9

Fuente: ECV 2008, 2003 y 1997. Cálculos de los autores.

Dentro del sector rural, para el período 1997-2008, cabe destacar los siguientes cambios de oportunidades: en forma similar a lo ocurrido en el dominio urbano, se observaron tres avances significativos en teléfono (6,1%), aseguramiento salud (3,6%), y asistencia preescolar 4-5 (2,2%), que estuvieron asociados a grandes progresos durante el subperíodo 2003-2008 para los dos primeros IOH. A diferencia del dominio urbano, se registraron grandes progresos en quinto grado a tiempo (2,5%) y saneamiento (2,3%). No obstante, agua y once grado a tiempo avanzaron a un ritmo lento en

50 Este preocupante hallazgo se explora en detalle en la sección 4.3.



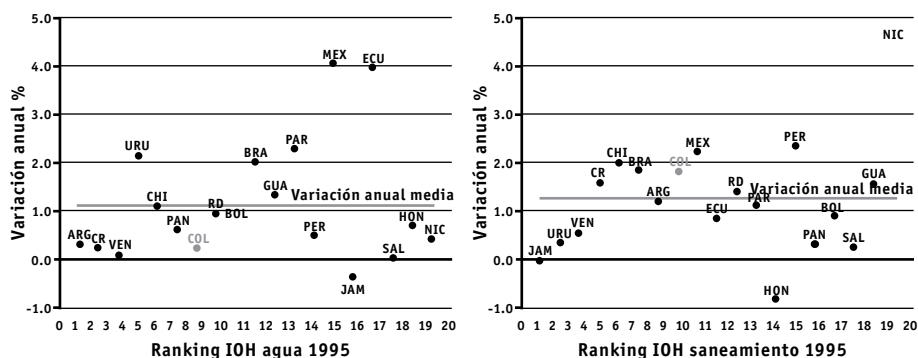
el período 2003-2008. Finalmente, se aprecia una mayor dispersión entre los indicadores de oportunidades en el sector rural cuando se le compara con el urbano.

### Recuadro 1. Las oportunidades de los niños colombianos en el contexto latinoamericano

Como se ha visto a lo largo de esta sección, Colombia muestra mayores avances en las oportunidades de los niños durante la última década cuando éstas se miden con un indicador expandido de 17 oportunidades, que cuando estas se miden por medio de un indicador agregado de cinco oportunidades básicas. Al comparar a Colombia con 19 países latinoamericanos con base en el IOH agregado de cinco oportunidades básicas, observamos un avance moderado y un leve retroceso en el *ranking* de países. Este resultado obedece principalmente a un mayor rezago en el indicador de acceso al agua. Parcialmente compensado por el avance de los indicadores de oportunidades en educación básica y saneamiento de Colombia, que superan ampliamente los promedios regionales de estos indicadores. Los indicadores de IOH agregados y sectoriales para 19 países latinoamericanos se presentan en la Tabla A.7 del Anexo estadístico. Los principales hechos a destacar son los siguientes:

- Colombia perdió un puesto en el *ranking* de IOH de LAC frente a México (del séptimo al octavo puesto); y avanzó a tasas menores que países con un nivel de desarrollo similar como México, Brasil, Perú y El Salvador.
- Colombia avanzó en el *ranking* de educación, (del treceavo al décimo puesto) y presentó una tasa anualizada de avance del IOH elevada, la cual supera en 50% la media de la región, y es cercana a la tasa máxima de la misma (con niveles similares a las de Perú y México).
- Colombia retrocedió levemente en el *ranking* de IOH de acceso a servicios de la vivienda (del séptimo al octavo puesto). Además, avanzó a una tasa anualizada media inferior a las de países en situación similar (México, Brasil, Paraguay, República Dominicana y El Salvador) y por abajo de la media de la región.
- No obstante, la evolución de los componentes del IOH de vivienda durante la última década fue muy dispar. Mientras IOH agua apenas logró avanzar a una tasa media anual muy baja (0.2%) que equivale apenas a la quinta parte de la tasa media de la región, el IOH saneamiento presentó un avance sostenido con una tasa media anual de 1,8% que superó en 50% la tasa media regional.

#### Gráficos R1A y R1B. Avances de Colombia en IOH agua e IOH saneamiento en el contexto latinoamericano



Fuente: Banco Mundial, CEDLAS y cálculos de los autores.

### **3.2. TENDENCIAS DE LOS IOH POR ETAPAS DEL CICLO DE VIDA:**

#### **PRIMERA INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

Para 2008 contamos con un conjunto aún más amplio de 24 indicadores de oportunidades para los niños colombianos (Cuadro 8). Los 10 indicadores adicionales disponibles a partir de 2008 permiten compensar el déficit de medidas sobre las oportunidades críticas para la primera infancia. Estos indicadores son: oportunidades relativas a condiciones mínimas de nutrición y seguridad alimentaria, inmunización, parto institucional, identidad jurídica y calidad de la crianza. Esto da como resultado un conjunto de indicadores más balanceado para las tres primeras etapas del ciclo vital: diez oportunidades para la primera infancia, nueve para el período cero-17, y cinco para la adolescencia; también permite calcular los IOH agregados para cada una de las tres etapas del ciclo (Cuadro 9).

Los valores medios de estos tres IOH agregados son levemente decrecientes a medida que se alcanzan etapas más avanzadas del ciclo de vida. En su orden, las tres etapas del ciclo infancia-a-adolescencia, reportan IOH medios de 76%, 73% y 68% respectivamente en el año 2008<sup>51</sup>. Este resultado no debe interpretarse como una medida de mejores condiciones para la primera infancia y la niñez comparadas con la adolescencia, pues los grados de vulnerabilidad a la falta de una o varias oportunidades durante los primeros cinco años de vida son mucho mayores que en la adolescencia<sup>52</sup>.

Este perfil de oportunidades para etapas tempranas de ciclo vital, que favorece moderadamente a la primera infancia y a la niñez con respecto a la adolescencia en 2008, no se asemeja al perfil observado en 1997 y 2003, en el cual la primera infancia aparece relativamente desfavorecida. Si bien en 1997 y 2003 solo se cuenta con la mitad de los IOH de 2008, con base en los 12 indicadores disponibles se construyen a su vez índices agregados de tres oportunidades para la infancia, de cuatro para la adolescencia y de cinco para el período cero-17. En el Cuadro 9 se reportan estos IOH agregados que en su orden alcanzaron valores de 48%, 61% y 43% en 1997, y de 72%, 76% y 57% en 2008. Las tasas medias anuales de progreso de las oportunidades en este lapso favorecieron sustancialmente a la primera infancia frente a la adolescencia: -2,2% versus 1,4% respectivamente, y en forma más acentuada en el subperíodo 2003-2008: -4,1% versus 0,7% respectivamente.

---

51 Un patrón similar de oportunidades mayores en la primera infancia se encuentra al desagregar los resultados en áreas urbanas y rurales. Véase Anexo estadístico, Cuadros A.3 y A.4.

52 Véase por ejemplo Masterov y Heckman 2008.

Cuadro 8. IOH para las tres primeras etapas del ciclo vital.  
Colombia, nacional 2008

OPORTUNIDAD	INFANCIA	TODO EL CICLO 0-17	ADOLESCENCIA
Esquema vacunas (0-4 años) ***	94%		
Prenatal (0-4 años) ***	88%		
Parto institucional (0-4 años) ***	54%		
Registro civil 0-5 ***	85%		
Nutrición peso talla 0-4 ***	79%		
Seguro salud 0-5 *	79%		
No-hacinamiento 0-5 *	78%		
Control desarrollo 0-5 *	75%		
Interacción padres 0-5 *	73%		
Asistencia preescolar entre 4 y 5 años *	59%		
Energía *		94%	
Teléfono *		83%	
Nutrición peso ***		73%	
Agua *		70%	
Saneamiento *		69%	
Seguridad *		66%	
Nutrición talla 2-17 ***		65%	
Seguridad alimentaria *		63%	
Asistencia escolar entre 9 y 15 años *		91%	
PC 12-17 **			79%
Quinto grado a tiempo *			71%
Internet 12-17 **			66%
Noveno grado a tiempo *			39%
Once grado a tiempo *			27%
IOH agregado por etapa	76%	73%	68%

Fuente: \* ECV 2008, \*\* GEIH 2008 Módulo TIC, \*\*\* ENDS 2005. Cálculos de los autores.

Cuadro 9. IOH agregado para las tres primeras etapas del ciclo vital. Colombia, nacional 1997, 2003 y 2008

PRIMERAS ETAPAS DEL CICLO VITAL	1997	2003	2008	VARIACIÓN ANUAL		
				2008- 1997	2003- 1997	2008- 2003
0-5 primera infancia	48%	52%	72%	2,2%	1,3%	4,1%
0-17 ciclo completo	61%	66%	76%	1,4%	1,8%	2,0%
12- 17 adolescencia	43%	54%	57%	1,3%	1,8%	0,7%

Fuente: ECV 1997, 2003 y 2008. ECH 2001 y GEIH 2008. ENDS 2005. Cálculos de los autores.

### 3.3. COMPARACIONES REGIONALES DE LOS IOH: GANADORES Y PERDEDORES<sup>53</sup>

Las siete regiones colombianas ofrecen niveles muy dispares de oportunidades para su población menor de 17 años (Cuadro 10). Los niveles más altos de oportunidad se ofrecen en Bogotá y en el departamento de Valle, seguidos de las regiones Oriental, Central y del departamento de Antioquia con niveles muy similares, que a su vez superan a las regiones del Atlántico y del Pacífico donde las oportunidades están más restringidas<sup>54</sup>. En términos de las cinco oportunidades de acceso a bienes y servicios claves existe una diferencia del 30% entre la región con mejores y peores oportunidades: Bogotá y la región del Pacífico, respectivamente. Si utilizamos un índice agregado de 12 oportunidades estas diferencias llegan a 23%.

El ordenamiento regional de oportunidades se ha mantenido estable durante la última década, con excepción del salto que dio la región Oriental entre 1997 y 2008 (Gráfico 4), al pasar del quinto al tercer puesto en el *ranking* interregional de oportunidades. Esta es la región claramente ganadora en términos del avance de las oportunidades para la población de infantes, niños y jóvenes.

53 En el Mapa 1 del anexo estadístico se puede apreciar la localización de las distintas regiones y en el Mapa 2 deformado por población se aprecia su importancia relativa en términos de población, incluyendo poca representatividad de la Amazonia y la Orinoquia y de San Andrés.

54 Bogotá es la capital del país y es 100% urbana. El departamento del Valle tiene un porcentaje de población urbana superior al 90%.

Cuadro 10. IOH para siete regiones. Colombia 2008

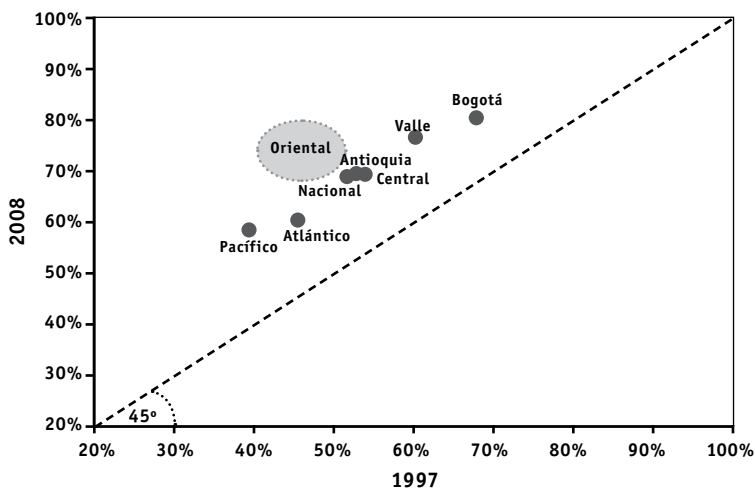
OPORTUNIDAD	BOGOTÁ	ANTIOQUIA	VALLE	ATLÁNTICO	CENTRAL	ORIENTAL	PACÍFICO
OH1 Quinto grado a tiempo*	81%	68%	79%	62%	68%	75%	62%
OH2 Noveno grado a tiempo*	57%	34%	55%	31%	36%	42%	25%
OH3 Once grado a tiempo*	46%	25%	35%	23%	24%	26%	16%
OH4 Asistencia preescolar entre 4 y 5 años*	74%	58%	67%	59%	56%	57%	51%
OH5 Asistencia escolar entre 9 y 15 años*	97%	87%	91%	86%	88%	90%	72%
OH6 Agua*	100%	76%	88%	55%	74%	70%	53%
OH7 Saneamiento*	97%	69%	87%	43%	79%	76%	61%
OH8 Energía*	100%	92%	97%	88%	92%	95%	78%
OH9 Teléfono*	96%	88%	91%	72%	86%	90%	64%
OH10 Seguridad*	52%	72%	61%	67%	65%	77%	64%
OH11 No-hacinamiento 0-5*	82%	76%	87%	72%	80%	75%	75%
OH12 Seguro salud 0-5*	87%	87%	78%	67%	84%	81%	78%
OH13 Interacción padres (0-4 años)*	77%	67%	70%	67%	77%	72%	73%
OH14 Control desarrollo (0-4 años)*	77%	76%	74%	70%	75%	76%	72%
OH15 Seguridad alimentaria*	81%	65%	68%	46%	69%	81%	51%
OH16 Nutrición adecuada por talla (entre 2 y 17 años) **	66%	58%	73%	62%	64%	65%	58%
OH17 Nutrición adecuada por peso (entre 0 y 17 años) **	81%	73%	78%	66%	74%	74%	73%
OH18 Prenatal (0-4 años)	63%	66%	78%	60%	65%	71%	62%
OH19 Esquema vacunas (0-4 años)	57%	59%	68%	55%	57%	62%	59%
OH20 Parto institucional (0-4 años)	72%	70%	61%	45%	51%	58%	47%
<b>IOH5</b>	95%	78%	89%	67%	80%	81%	65%
<b>IOH12</b>	81%	69%	76%	60%	69%	71%	58%
<b>IOH20</b>	77%	68%	74%	60%	68%	71%	60%
<b>IOHPI</b>	74%	69%	72%	60%	68%	70%	63%
<b>IOHaN&amp;Salimentaria</b>	76%	65%	73%	58%	69%	73%	60%

Fuente: \* Corresponden a ECV 2008 y \*\* corresponde a ENDS 2005. Cálculos de los autores.

¿Cómo se comparan las oportunidades con el nivel de desarrollo de las regiones colombianas? El Gráfico 5, donde se aprecia el IOH agregado para 20 oportunidades y el PIB per cápita regional, nos indica que dado su nivel de desarrollo las regiones del Atlántico y Antioquia se encontrarían muy por debajo de una hipotética frontera de eficacia de oportunidades, formada por la poligonal que une los puntos Bogotá, Valle, Central y Pacífico. En otras palabras, estas dos regiones ofrecen oportunidades inferiores a las que están disponibles en otras regiones de desarrollo económico similar, como la región Central y el Valle, respectivamente. En otras palabras, si los índices de oportunidades agregados IOHa20 de las regiones Atlántico y Antioquia se ubicaran en la frontera de eficacia, serían 7% y 6% mayores.

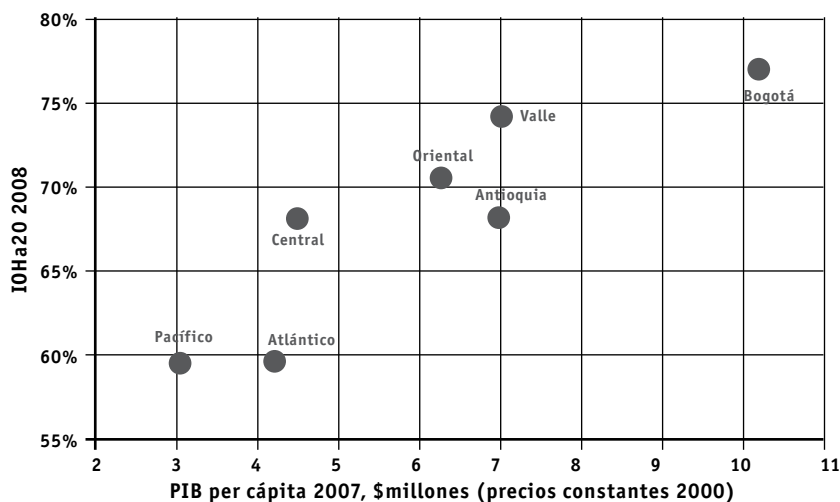
Las razones que podrían explicar esta situación son múltiples: mayor o menor desigualdad del ingreso dentro de cada región; mayor o menor eficiencia de la gestión pública para proveer servicios sociales y de infraestructura básica de los hogares, y mayor o menor porcentaje de población rural, lo que puede dificultar o facilitar el acceso a las economías de aglomeración en la provisión de ciertas oportunidades, tales como agua y saneamiento.

Gráfico 4. IOH colombiano por regiones (promedio 12 oportunidades básicas)



Fuente: ECV 2008, 1997. Cálculos de los autores.

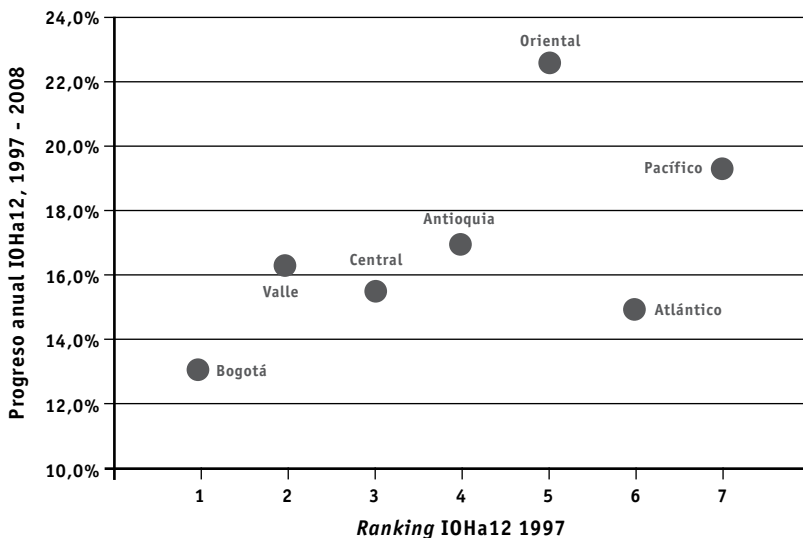
Gráfico 5: Desarrollo económico regional y oportunidades para los niños. Colombia 2008



Fuente: ECV 2008 y ENDS 2005. Datos de PIB per cápita tomados de DANE.  
Cálculos de los autores.

Si bien estas diferencias interregionales siguen siendo sustanciales en el año 2008, utilizando cualquiera de los dos índices agregados se observa una convergencia de oportunidades entre 1997 y 2008. Como se aprecia en el Gráfico 6, las tasas medias de crecimiento de las oportunidades están inversamente relacionadas con el *ranking* regional de 1997, a excepción de la región Oriental que, como se mencionó, era la quinta región más atrasada en 1997, y logró las tasas más altas de crecimiento medio anual de oportunidades (1,7% en IOH regional y 2,1% en IOH colombiano). Si se midiera por el IOH regional básico, la convergencia regional de oportunidades aparece más fuerte y las tasas de progreso van desde la mínima de 0,0% para el Valle hasta 1,7% para la región Oriental. Al utilizar el IOH colombiano la convergencia es menos pronunciada porque las tasas de crecimiento son menos dispares.

Gráfico 6. Convergencia interregional del IOH. Rank regional IOH 1997 vs. crecimiento IOH colombiano 1997-2008



Fuente: ECV 2008 y 1997. Cálculos de los autores.

La comparación interregional de los índices agregados de IOH con 20 indicadores, con los índices agregados para primera infancia y nutrición, revela algunos resultados relativamente sorprendentes (Gráfico 7). Si bien se observa una tendencia descendente de estos dos indicadores agregados adicionales a medida que descienden los IOH con 20 indicadores regionales, se encuentra que las regiones de Antioquia y Central superan a la región Oriental en sus índices de primera infancia en un nivel similar a la región del Pacífico, y que esta última supera a la región del Atlántico tanto en el indicador agregado de nutrición como en el de primera infancia. Estas cifras sugieren que probablemente la región del Atlántico tiene un enorme margen para mejorar sus oportunidades de acceso en estas dos áreas, y que aún la región Oriental tiene retos específicos en los cuales debe avanzar.

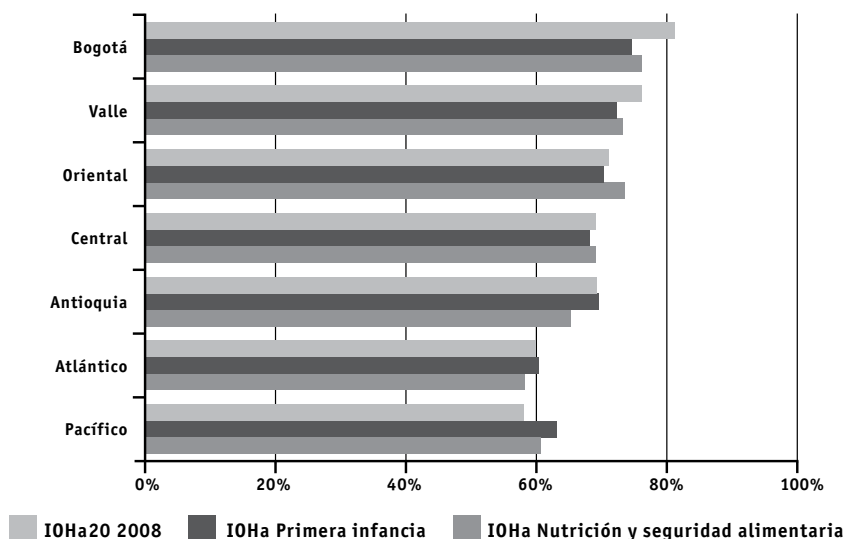
La región Oriental se destaca por su avance de oportunidades. Utilizando un IOH regional agregado básico o un IOH colombiano (Cuadro 10), se puede apreciar el enorme avance de la región Oriental que incluye a los departamentos de Cundinamarca, (se excluye a Bogotá), Meta, Boyacá, Santander y Norte de Santander.

El notable progreso de la región Oriental se aprecia más claramente en el Gráfico 8 que nos muestra para 12 oportunidades la ubicación del IOH de esta región en el rango del IOH entre las regiones más atrasadas y avanzadas. Los puntos grises oscuros que representan el IOH de la región Oriental en 2008, nos muestran que los niveles de



oportunidad en casi todos los casos se encuentran cerca del máximo del rango de variación interregional (Gráfico 8, barra vertical gris en cada oportunidad). Esto contrasta con los puntos azules que corresponden a los mismos índices de oportunidades de la región Oriental en 1997. Tal variación se produjo gracias a que la región Oriental logró las primeras o segundas tasas de progreso en seis oportunidades claves: en cuatro de las cinco oportunidades de educación (quinto grado a tiempo y noveno grado a tiempo, asistencia preescolar y asistencia nueve-15), en los tres los indicadores de vivienda (agua, saneamiento y energía) y en teléfono. El Gráfico 9 a su vez refleja el nivel de atraso de la región del Pacífico.

Gráfico 7. IOH agregados para siete regiones, Colombia 2008

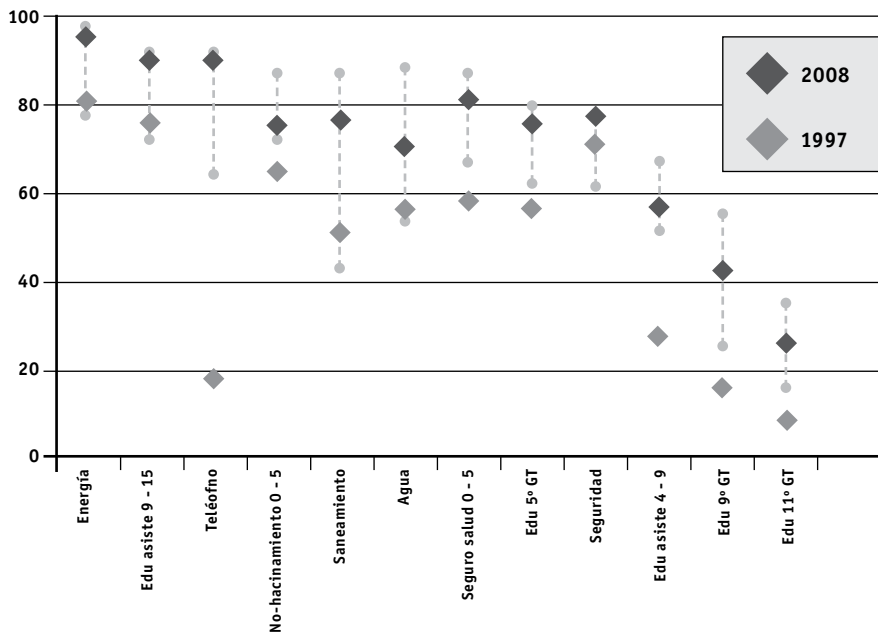


Fuente: ECV 2008 y ENDS 2005. Cálculos de los autores.

La región del Atlántico es una región que avanza a ritmo rezagado, aún si tenemos en cuenta su nivel de atraso tradicional. En esta región se presentan severas limitaciones de oportunidades para la primera infancia, la nutrición y la seguridad alimentaria, así como en saneamiento. En efecto es la región con el peor índice de oportunidades para primera infancia, y de oportunidades en nutrición y seguridad alimentaria (Gráfico 7). Lo anterior es particularmente grave si se tiene en cuenta que el “Fenómeno del niño” ha generado sequías en todo el país, con efectos adversos sobre la producción de alimentos e inflación en el precio de los mismos. Los intereses de esta población especialmente vulnerable deben tener consideración primordial a la hora de evaluar políticas alternativas para combatir la inflación de alimentos de alta vulnerabilidad.

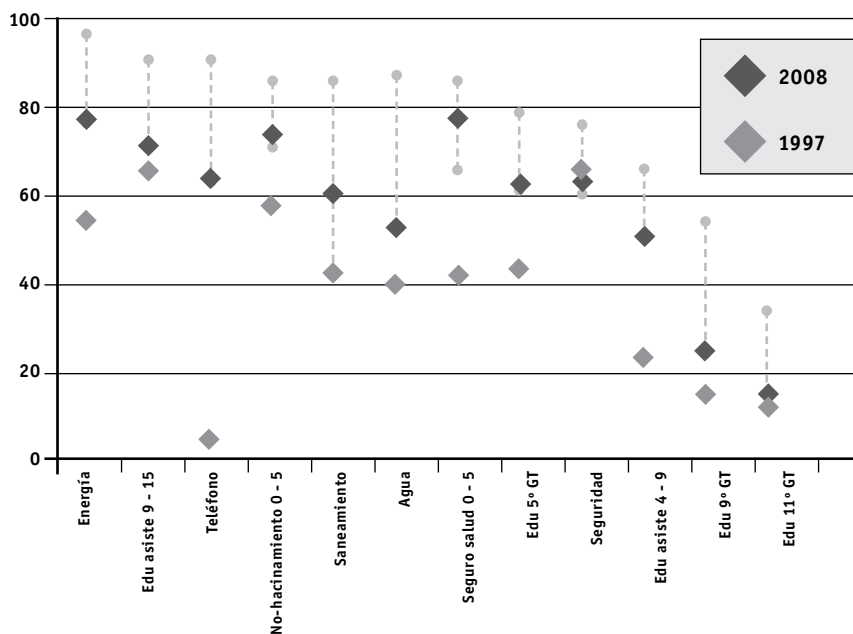
Para completar este cuadro de problemas, la región del Atlántico registra el valor más bajo en la oportunidad de saneamiento: 43%, 18%, por debajo de la región del Pacífico y 26% inferior a la media nacional.

Gráfico 8. Progreso de las oportunidades en la región Oriental con respecto a otras regiones. 1997-2008



Fuente: ECV 2008 y 1997. Cálculos de los autores.

Gráfico 9. Atraso de las oportunidades en la región del Pacífico con respecto a otras regiones. 1997-2008



Fuente: ECV 2008, 1997. Cálculos de los autores.

Así como en el sector urbano se observó un estancamiento en agua y saneamiento entre 1997 y 2008, y un retroceso entre 2003 y 2008, debe anotarse con preocupación el comportamiento regresivo de ciertas oportunidades en algunas regiones. En el Valle se observa un retroceso de agua (-4,2%) y saneamiento (-3,9) durante la última década. En las región del Atlántico y en la región Central hay retroceso tanto en agua (-4,0 y -6,7, respectivamente) como en seguridad (-4,2% y -12,6%, respectivamente). En el subperíodo reciente 2003-2008 se observan retrocesos importantes en saneamiento en la región del Atlántico (-12%); en agua en tres regiones: Antioquia (-4,4%), Central (-4,1%) y Atlántico (-1,7%); en seguridad en tres regiones: Central (-7,7%), Bogotá (-6,3%) y Atlántico (-4,7%), y, por último, en educación 9º GT en Antioquia (-7%).

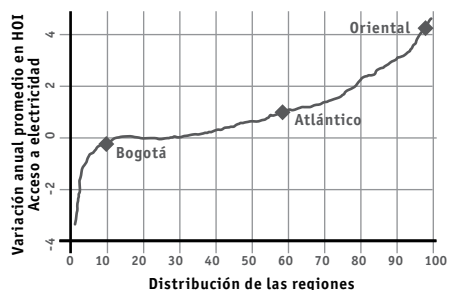
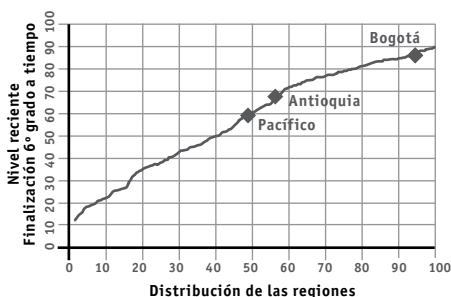
### Recuadro 2. Ejercicio de *Benchmarking* IOH regiones de Colombia y regiones de otros países de LAC

La utilidad de un ejercicio de *benchmarking* (Azevedo y Pizzolitto, 2009, y Azevedo *et al.*, 2010), dentro del análisis de las oportunidades de los niños en Colombia, radica en que permite ordenar las regiones de Colombia dentro de la distribución del nivel y cambio en el IOH de diferentes regiones o provincias de Latinoamérica (LA) de acuerdo a su desempeño en distintos IOH, y a partir de esto evaluar, en términos relativos, la posición y el ritmo del avance de las regiones de Colombia. vale notar que el IOH utilizado en este ejercicio sigue la metodología que permite la comparación regional, la cual tiene una especificación distinta de la utilizada en otras partes de este reporte (para más detalles ver Anexo 2 y Molinas *et al.* (2010)).

Las regiones colombianas analizadas en este documento están localizadas en puntos muy diferentes de la distribución de regiones de LA. En general se observa que Bogotá se encuentra en el top de la distribución de Latinoamérica cuando se analizan los niveles de los diferentes IOH para 2010, mientras que se encuentra en la parte baja cuando se analiza la variación observada, resultado natural por un efecto de saturación del indicador. La región que mayor progreso presenta en la variación observada es la región Oriental, excepto para la oportunidad de acceso a agua y saneamiento; sin embargo, el nivel más reciente en los indicadores para esta región aún es bajo. De manera global, los resultados evidencian que todavía existe un campo de acción importante en los cinco indicadores, para la mayoría de las regiones de Colombia. Algunos mensajes adicionales son los siguientes (ver gráficas y tablas completas en Anexo X) :

- **Finalización de sexto grado a tiempo:** mientras Bogotá obtuvo el valor mínimo en el cambio de este indicador en la década, no tanto en términos de nivel Bogotá ya se encuentra entre las regiones con la mejor *performance* en este indicador. La región Oriental por su parte tuvo el cambio más importante en la década. El nivel máximo del IOH es casi 90, sugiriendo que existe espacio para mejorar.
- **Asistencia escolar:** Colombia se extiende a lo largo de toda la distribución (rango de 70 a 100). El nivel de la región del Pacífico se encuentra en el percentil 3, mientras que Bogotá está en el percentil 96. En cuanto al cambio del indicador, la región del Atlántico mostró el menor desempeño, mientras que la región Oriental mostró el avance más importante en Colombia.
- **Acceso a electricidad:** en el nivel más reciente del indicador las regiones de Colombia se encuentran entre el percentil 15 y 70, con valores entre casi 80 y 100. La región Oriental evidencia un cambio importante durante la época.
- **Acceso a saneamiento:** mientras la región del Pacífico se encuentra en el percentil 30 con un nivel de casi 45, Bogotá está en el percentil 96 con casi un valor de 100. La región del Pacífico mostró el cambio más importante.
- **Acceso a agua:** mientras que la región del Atlántico se encuentra en el percentil 20 con un nivel de 50, Bogotá está en el percentil 90 con un valor de casi 100. La región del Pacífico evidencia un cambio positivo.

Gráfico R2A y R2B –Avances y nivel más reciente de las regiones de Colombia en IOH finalización de sexto grado a tiempo y IOH electricidad



Fuente: SEDLAC. Todas las regiones de LAC  
Mínimo, mediana y máximo se muestran  
Número de Obs = 163

Fuente: SEDLAC. Todas las regiones de LAC  
Mínimo, mediana y máximo se muestran  
Número de Obs = 163

Fuente: CEDLAS y cálculos de los autores.