

1. Introducción

Colombia es un país con altos niveles de desigualdad de ingresos y la mayoría de los colombianos considera inequitativa esta situación. Por lo anterior es relevante medir qué tan lejos está Colombia y sus regiones de un ideal de igualdad de oportunidades entre los niños y los jóvenes. Esto implica profundizar en las circunstancias que determinan la desigualdad de oportunidades humanas aplicando instrumentos que midan hasta dónde los infantes, los niños y los jóvenes de hoy pueden desarrollarse integralmente y en un ambiente menos inequitativo que el que tuvieron sus padres. Esto con el propósito de que en la edad adulta puedan contar con mejores perspectivas de inserción en el mercado laboral e independencia económica, por la vía de la generación de ingresos. En este estudio se llevan a cabo mediciones de oportunidades en sectores tales como educación, nutrición y seguridad alimentaria, primera infancia, servicios básicos de vivienda, seguridad física e identidad jurídica, uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Este documento busca responder las siguientes preguntas: ¿Qué tan lejos está Colombia y sus regiones de un ideal de igualdad de oportunidades entre los niños? ¿Cuál ha sido el avance de la igualdad de oportunidades en Colombia entre 1997 y 2008? ¿Cómo han evolucionado en este período las diferencias regionales y las brechas rural-urbanas? ¿En cuales sectores se está ofreciendo mayor o menor acceso para los niños colombianos — durante su infancia, niñez y juventud — a servicios básicos de vivienda, de educación, de salud y de tecnología de la información, y a niveles adecuados de nutrición, independientes de las circunstancias más o menos favorables de su hogar y del lugar donde habitan? ¿Cuáles son las circunstancias que están más estrechamente asociadas a la desigualdad de oportunidades y a la exclusión?

Cabe advertir que si bien este trabajo profundiza en el análisis de las principales desigualdades en las primeras etapas del ciclo vital, no analiza a fondo las políticas sectoriales vinculadas a los resultados de cobertura y desigualdad de oportunidades en

educación, vivienda, salud, nutrición y primera infancia. Cada una de estas políticas sectoriales merece un análisis detallado para poder explicar los indicadores observados².

La primera medición de oportunidades humanas para Colombia se realizó en el reporte del Banco Mundial para Latinoamérica, “Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe” (Barros *et al.*, 2008), donde se evidenció (midiendo 5 oportunidades básicas para 1997 y 2003) que Colombia a pesar de tener una desigualdad de ingreso relativamente alta, tenía un índice de oportunidades relativamente en rango superior de los países latinoamericanos. El presente estudio representa una actualización, extensión y regionalización del Índice de oportunidades humanas para Colombia.

¿Por qué estudiar el acceso a las oportunidades humanas por parte de los infantes, los niños y los jóvenes? Primero, porque es una inversión muy rentable o, en palabras de James Heckman — premio Nobel de economía 2000 —, porque “es muy probable que la inversión en la formación de capital humano en una fase temprana del ciclo de vida sea más eficiente que la mitigación de la desventaja a edades más avanzadas”³. En efecto, actualmente existe un sólido consenso derivado de la evidencia aportada por diversas disciplinas científicas, las neurociencias, la psicología del desarrollo, y la economía de la educación, laboral y de la familia, que demuestra cómo la primera etapa del ciclo de vida es la mejor oportunidad para mejorar los logros en las cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo individual: cognitiva, emocional, física y social⁴. Estas dimensiones son determinantes en la salud, el comportamiento y la calidad de vida del individuo en su vida adulta⁵.

En segundo lugar, el estudio es necesario porque Colombia, así como el resto de Latinoamérica, padece de baja movilidad social. Varios estudios, entre éstos los elaborados por Andersen (2001), Gaviria (2006) y Behman, Gaviria y Székely (2001), sugieren que las oportunidades claves para el éxito, como la educación, no están distribuidas de una forma equitativa en el país⁶. De acuerdo con Palau (2008), Colombia, comparada con América Latina, es 3% más pesimista sobre las expectativas

2 Por común acuerdo entre las instituciones que colaboran en este proyecto, el DNP se ha responsabilizado de producir próximamente un documento complementario sobre las principales políticas sectoriales de la última década y su conexión con la evolución de los índices de oportunidades humanas.

3 “Investing in Our Young People,” (with F. Cunha). En Arthur Reynolds, Arthur Rolnick, Michelle Englund, and Judy A. Temple, (eds.) *Cost-Effective Programs in Children’s First Decade: A Human Capital Integration*. New York: Cambridge University Press. Sin editar. (2010).

4 Véase Kilburn y Karoly (2008), pp.1-2.

5 Véase Schweinhart, Barnes y Weikart (1993) y Schweinhart (2004), citados en World Health Organization (2007). “*Early Child Development: a powerful equalizer*”.

6 Azevedo y Bouillon (2009) muestran que la movilidad educativa y el acceso a la educación terciaria son uno de los principales determinantes de la movilidad social.

de movilidad social y 6% menos feliz, con diferencias muy pronunciadas de satisfacción con la vida por nivel educativo⁷.

Una tercera razón para este estudio es que las oportunidades de los niños les interesan políticamente a los colombianos. En efecto, las prioridades políticas de los colombianos, contemporáneas al período de análisis, incluyen varias de las oportunidades que se van a medir. De acuerdo con el latinobarómetro (2000) el *ranking* de prioridades políticas de los colombianos incluye — entre sus siete principales prioridades —, los temas de educación, seguridad física, vivienda y salud⁸.

La cuarta razón por la que se lleva a cabo este estudio está relacionada con la vulnerabilidad económica de la infancia. Los niños tienen un doble riesgo de vivir en un hogar en pobreza extrema, en comparación con los adultos mayores⁹. La quinta y última razón es que el volumen significativo, aunque subóptimo, de recursos públicos que se vienen asignando a programas relativos a las oportunidades de la población joven e infantil, justifican un examen de los resultados obtenidos.¹⁰

Se espera que este documento sirva para informar y orientar las políticas públicas dirigidas a alcanzar una sociedad más justa para las nuevas generaciones de colombianos y colombianas. Esto es, para alcanzar una mayor igualdad de oportunidades que se traduciría en una mayor igualdad de resultados (*outcomes*), y en una menor desigualdad del ingreso, al menos en términos laborales. Igualmente, se busca hacer un aporte al seguimiento de las políticas sociales públicas, para poder establecer si se está avanzando o no, en igualar oportunidades para los niños colombianos, independientemente de la generosidad con la que se hayan asignado recursos públicos para este propósito. De otro lado, este trabajo busca apoyar las labores de Misión de Empleo de las Series de Empleo Pobreza y Desigualdad (MESEP) y a su equipo técnico del DNP-DANE-Expertos, para proponer indicadores adecuados a los efectos de las políticas públicas sobre la desigualdad en las primeras etapas del ciclo vital¹¹.

Múltiples trabajos han incursionado en el estudio de las desventajas de los niños de hogares más pobres. Entre los más recientes cabe destacar los reportes de Profamilia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) elaborados con base en

7 Según los cálculos de Palau (2008) las diferencias de felicidad de individuos con educación primaria vs. universitaria son del 29 % en Colombia, mientras para Latinoamérica son del 5%.

8 Véase Gaviria (2006).

9 Vélez y Restrepo (2009) presentan sus cálculos con base en la ECV2003 y establecen además que estas brechas intergeneracionales de pobreza se mantienen luego de imputar los subsidios de programas públicos monetarios y en especie. Vélez, C. y Restrepo, I.I (2009). "Políticas para la primera infancia en Colombia: oportunidades y vulnerabilidades", en *Cuadernos de Pensamiento Social*, COMFAMA No.9.

10 Los programas de primera infancia son los mejor focalizados entre la población pobre según el estudio de Núñez (2009) sobre incidencia del gasto público social.

11 Vélez, C. y Restrepo, I.I (2009). "Políticas para la primera infancia en Colombia: oportunidades y vulnerabilidades", en *Cuadernos de Pensamiento Social*, COMFAMA No.9.

las encuestas ENDS2005 y la ENSIN2005 que nos muestran cómo las circunstancias, la educación de la madre y la pobreza del hogar según el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios (SISBEN), se traducen en considerables diferencias de oportunidades para los niños relativas a nutrición y salud prenatal. Este trabajo busca hacer un tratamiento más detallado de varios temas que se habían señalado en los reportes mencionados¹².

El documento está dividido en cinco secciones. La primera sección es la presente (Introducción). La segunda explica el índice de oportunidades humanas, las extensiones relevantes del mismo para el nivel de desarrollo de Colombia y el vector de circunstancias del hogar o de la localización del individuo. Igualmente, en esta sección se presentan las fuentes de información primaria utilizadas. En la tercera sección se presentan los resultados de la estimación de los índices de oportunidades nacionales, regionales y urbano-rurales, y se analiza su evolución en el tiempo por sectores y diferenciando las tres primeras etapas del ciclo vital: infancia, niñez y adolescencia. En la cuarta sección se explora el rol que las distintas circunstancias han jugado en la desigualdad de las distintas oportunidades, y en la última se presenta un resume y las conclusiones.

12 Véase ICBF (2005).