

Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia*

Sandra García, Amy Ritterbusch, Tomás Martín, Edna Bautista y Juan Pablo Mosquera*

Colombia se ha caracterizado por medir de manera periódica la situación de pobreza de la población, particularmente la pobreza por ingreso. Recientemente se ha adoptado una medición multidimensional de la pobreza que incluye dimensiones consideradas como fundamentales para el desarrollo humano, y que van más allá del ingreso. Sin embargo, estas mediciones se han concentrado en los adultos o en los hogares en general. Analizar la pobreza infantil, teniendo en cuenta las necesidades propias de los niños y adolescentes, es fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas en el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo de la población. Esta nota resume los principales resultados del estudio *Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia*, realizado por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes para el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). El objetivo de este trabajo es desarrollar una medición de la pobreza multidimensional (PM) infantil para apoyar la generación de conocimiento acerca de las condiciones de vida de los niños¹ y adolescentes en Colombia, y facilitar el diseño de políticas públicas que redunden en la garantía efectiva de sus derechos.

Metodología del estudio

La PM es un constructo social, incluye algunas necesidades básicas para el desarrollo humano en donde hay consenso internacional, y otras que dependen del concepto que tiene una sociedad sobre aquellos mínimos requeridos por los individuos para lograr su pleno desarrollo. Para la definición de PM infantil, se tomó como punto de partida el concepto de *pobreza infantil* propuesto por Unicef,² y se tuvieron en cuenta las dimensiones propuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la medición de la PM en Colombia (Angulo et ál., 2011) y por Cepal y Unicef (2010) para la medición de pobreza infantil. A partir de estas dimensiones, se llevó a cabo un proceso de consulta donde se tuvieron en cuenta las voces de los niños y adolescentes, así como las de los expertos y tomadores de decisiones de política social en el país.

En el proceso de consulta con niños y adolescentes, contamos con 80 participantes de 4 regiones en Colombia: Bogotá, Chocó, Amazonas y Córdoba. En cada región, se escogieron 10 niños entre 7 y 12 años, y 10 adolescentes, para participar en 3 actividades: historias de vida escritas, caminata por su comunidad y grupos focales. Adicionalmente, se realizaron 27 entrevistas a expertos y líderes de entidades del Gobierno. Este trabajo nos permitió conocer la percepción de los participantes sobre las dimensiones de la PM propuestas por el DNP, la Cepal y Unicef, e identificar nuevas dimensiones.

Los resultados de este proceso de consulta y revisión bibliográfica sirvieron como insumo para la determinación de las dimensiones que componen la PM infantil. Tuvimos en cuenta como criterio de inclusión de las dimensiones para el índice de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes (IPM-N) aquellas privaciones que impiden desarrollar las capacidades presentes y futuras de los niños y adolescentes. Luego de seleccionar las dimensiones y variables, se estableció qué constituye una privación en cada variable (umbrales) y el punto de corte, en número de privaciones, que define a alguien como pobre. Para la definición de los umbrales, en la mayoría de casos, estos ya existen en mediciones

* Los autores agradecen a Unicef por la financiación de este estudio y, especialmente, a Olga Isabel Isaza y Jeaneth Ávila por los aportes permanentes desde el Comité Técnico.

¹ Por niños entendemos "niños y niñas".

² Los niños que viven en pobreza "sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad de la sociedad" (Unicef, 2005pg. 18).

Principales resultados

- Más de la tercera parte de los niños y adolescentes en Colombia están en situación de PM. Colombia progresó entre el 2008 y el 2011 al pasar de 43 % a 34 % de pobreza infantil.
- Las dimensiones que más han progresado son aseguramiento en salud, seguridad económica, seguridad en el entorno y acceso a información. La falta de acceso a agua potable y saneamiento ha empeorado y se mantiene elevada.
- Las dimensiones más críticas son hacinamiento, falta de acceso a zonas verdes y a agua y saneamiento. La falta de acceso a educación inicial es especialmente crítica para los niños de 3 a 5 años en condición de pobreza, y el rezago escolar es especialmente elevado en el grupo de adolescentes en condición de pobreza.
- Chocó, La Guajira, Córdoba y San Andrés son los departamentos con mayores niveles de pobreza infantil.

*Acerca de los autores

Sandra García, Ph.D., Columbia University. Profesora asociada, Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.

Amy Ritterbusch, Ph.D., Florida International University. Profesora asociada, Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.

Tomás Martín, MPA, Cornell University. Consultor.

Edna Bautista, Politóloga, MPP, Universidad de los Andes.

Juan Pablo Mosquera, Economista, MPP, Universidad de los Andes. Consultor.

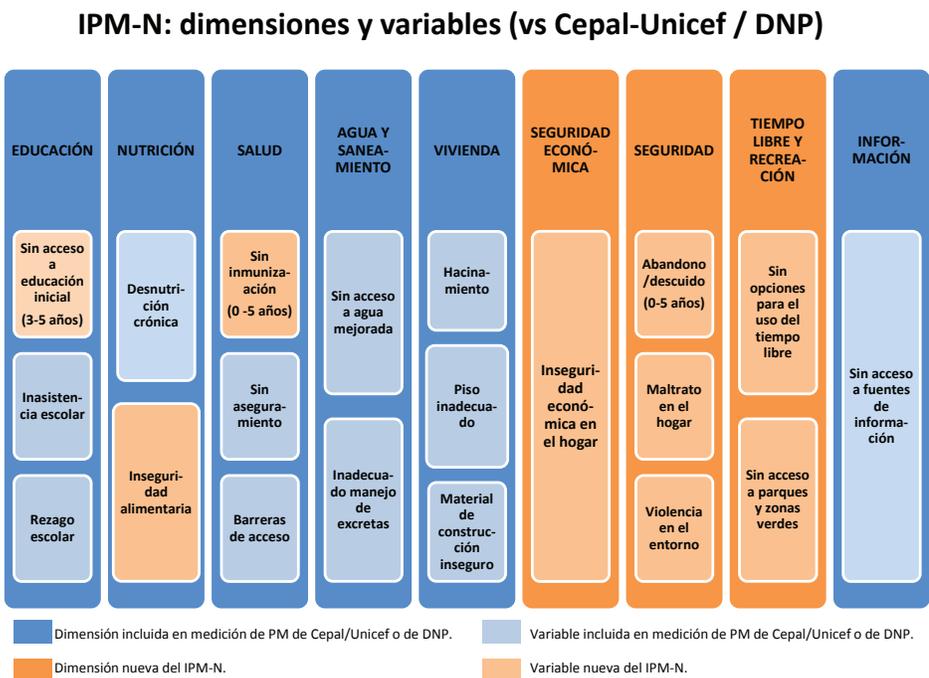
de PM — por ejemplo, piso de tierra como piso inadecuado— o definiciones adoptadas nacionalmente —por ejemplo, rezago escolar definido por el Ministerio de Educación Nacional (MEN)— o internacional —por ejemplo, desnutrición crónica definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS)—. Para las que no existen, se definieron umbrales muy bajos con el fin de minimizar errores de sobreestimación de la pobreza.

En cuanto a la elección del punto de corte para el número de privaciones, este es un problema que no tiene una única respuesta y que depende del número de privaciones que como sociedad estamos dispuestos a “tolerar” antes de considerar que alguien está en condición de PM. El ideal sería tener un consenso como sociedad sobre este valor. Dado que no contamos con ese consenso, adoptamos la misma estrategia que Angulo et ál. (2011), es decir, tomar como umbral el número promedio de privaciones que tienen los hogares que se perciben a sí mismos en condición de pobreza. Finalmente, para la estimación del IPM-N utilizamos la metodología propuesta por Alkire y Foster (2007), recurriendo a datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV).³

¿Qué es ser pobre multidimensional?

La figura 1 presenta las dimensiones y variables que componen el IPM-N. Para todos los grupos de edad, el IPM-N tiene las dimensiones de nutrición, salud, agua y saneamiento, vivienda, seguridad económica, seguridad, tiempo libre y recreación y acceso a información. Adicionalmente, para los niños de 3 años o más, el IPM-N incluye la dimensión de educación.⁴

Figura 1. Composición del IPM-N y comparación con otras mediciones de PM



Fuente: elaboración propia.

³ Para más detalles sobre la definición adoptada y los criterios específicos de medición, véase Martín y García (2013) y García, Mosquera y Martín (2013).

⁴ La variable abandono (en la dimensión de seguridad) captura atención (no educación) para los menores de tres años.

Un niño o adolescente está en condición de PM si la suma de sus privaciones está por encima del punto de corte definido para su grupo de edad. Así, por ejemplo, un niño menor de 2 años está en PM si el total de sus privaciones es mayor a 19 %, lo cual equivale a 3,2 privaciones; mientras que un adolescente está en PM si el total de sus privaciones es mayor a 20 %.

El IPM-N aporta nuevas dimensiones con respecto a las mediciones de Cepal y Unicef y el DNP: seguridad económica, seguridad y tiempo libre y recreación. Además, en relación con la medición de Cepal y Unicef, el IPM-N incluye salud, educación inicial y nutrición para los niños mayores de 5 años. Al compararlo con la medición del DNP, el IPM-N incluye nutrición como dimensión para todos los niños y adolescentes y profundiza en la medición de atención a la primera infancia, al separar las variables de educación, protección física, nutrición y salud.

Adicionalmente, el IPM-N se diferencia de IPM del DNP en la medida en que su unidad de análisis es la persona menor de edad y no el hogar. Esto es una ventaja para la medición de pobreza infantil pues permite enfocarse en las necesidades particulares de cada niño en el hogar, identificar de manera más precisa los hogares que están en peor situación en cuanto al número de niños en situación de pobreza, y hacer comparaciones de pobreza por características individuales (como edad o género), que no se pueden hacer si la unidad de análisis es el hogar.

Incidencia de la pobreza infantil

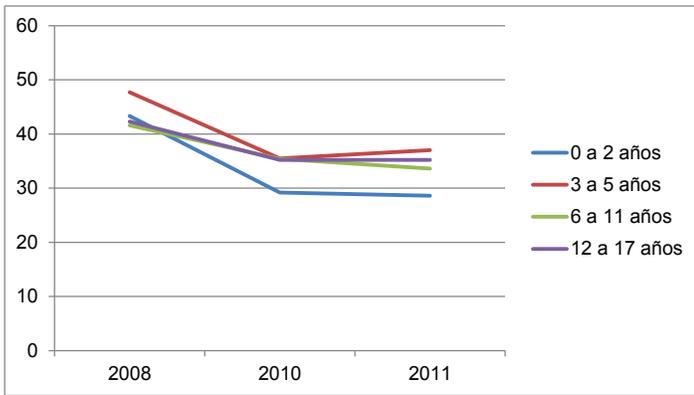
La PM afecta a más de la tercera parte de la población infantil en Colombia. El grupo de edad con mayor nivel de PM es el de los niños de 3 a 5 años (37 %), seguido por los adolescentes (35,2 %), los niños de 6 a 11 años (33,6 %) y los niños de 0 a 2 años (28,6 %).

Entre el 2008 y el 2011, Colombia progresó en las tasas de PM infantil al pasar del 43% al 34% (figura 2). Sin embargo, entre el 2010 y el 2011, la mejora fue más moderada. Las dimensiones que más han progresado son aseguramiento en salud, seguridad económica, seguridad en el entorno y acceso a fuentes de información. En contraste, las privaciones en acceso a agua potable y saneamiento han empeorado y se mantienen en tasas elevadas. La dimensión de educación para todos los grupos de edad ha permanecido estancada en los últimos 3 años, sin progreso notorio.

¿Cuáles son las dimensiones más críticas?

Los niños de 0 a 2 años en condición de PM tienen niveles muy altos de privación en hacinaamiento crítico (50 %), falta de acceso a zonas verdes (60 %), falta de acceso a agua (45 %) y eliminación de excretas (52 %) (figura 3a). Más de la tercera parte de los niños en este grupo de edad padecen de desnutrición crónica y no tienen el esquema de vacunación completo. La presencia simultánea de privaciones en estas dimensiones incrementa la probabilidad de perpetuación de la pobreza, especialmente en ausencia de intervenciones apropiadas.

Figura 2. Pobreza multidimensional en niños y adolescentes



Fuente: elaboración propia a partir de ENCV (2008, 2010 y 2011).

Para los niños de 3 a 5 años, la dimensión más crítica es la falta de acceso a educación inicial (figura 3b). Cerca del 80 % de los niños de 3 a 5 años en situación de PM no tienen acceso a este servicio. Si bien este es un problema que también afecta a los niños no pobres, la probabilidad de estar en esta privación es más del doble para los pobres que para los no pobres. Al igual que el grupo de edad anterior, las variables de hacinamiento crítico, falta de acceso a zonas verdes y a agua potable y saneamiento son críticas para este grupo de edad: el 40 % de los niños de 3 a 5 años no tiene acceso a agua potable y el 49 % no tiene acceso a saneamiento básico.

Las dimensiones más críticas para los niños de 6 a 11 años en condición de PM (figura 3c) son hacinamiento y uso del tiempo libre y recreación: 63 % vive en condición de hacinamiento crítico, 60 % no tiene acceso a actividades estimulantes de recreación y 58 % no tiene acceso a parques. Al igual que los otros grupos de edad, la falta de acceso a agua y saneamiento básico son críticos en este caso.

Para los adolescentes (figura 3d), la dimensión más crítica es uso del tiempo y recreación, seguido por rezago escolar y hacinamiento crítico. Más de la mitad de los adolescentes en situación de PM no tiene acceso a actividades de uso del tiempo libre (55 %) o acceso a zonas verdes (56 %). Por otra parte, el 50 % se encuentran con rezago escolar y cerca de la tercera parte (29 %) no está asistiendo a un establecimiento educativo. La privación en estas dimensiones para los adolescentes representa un freno al pleno desarrollo de sus capacidades y puede tener implicaciones graves sobre su posibilidad de acceso a la educación superior y su desempeño en el mercado laboral.

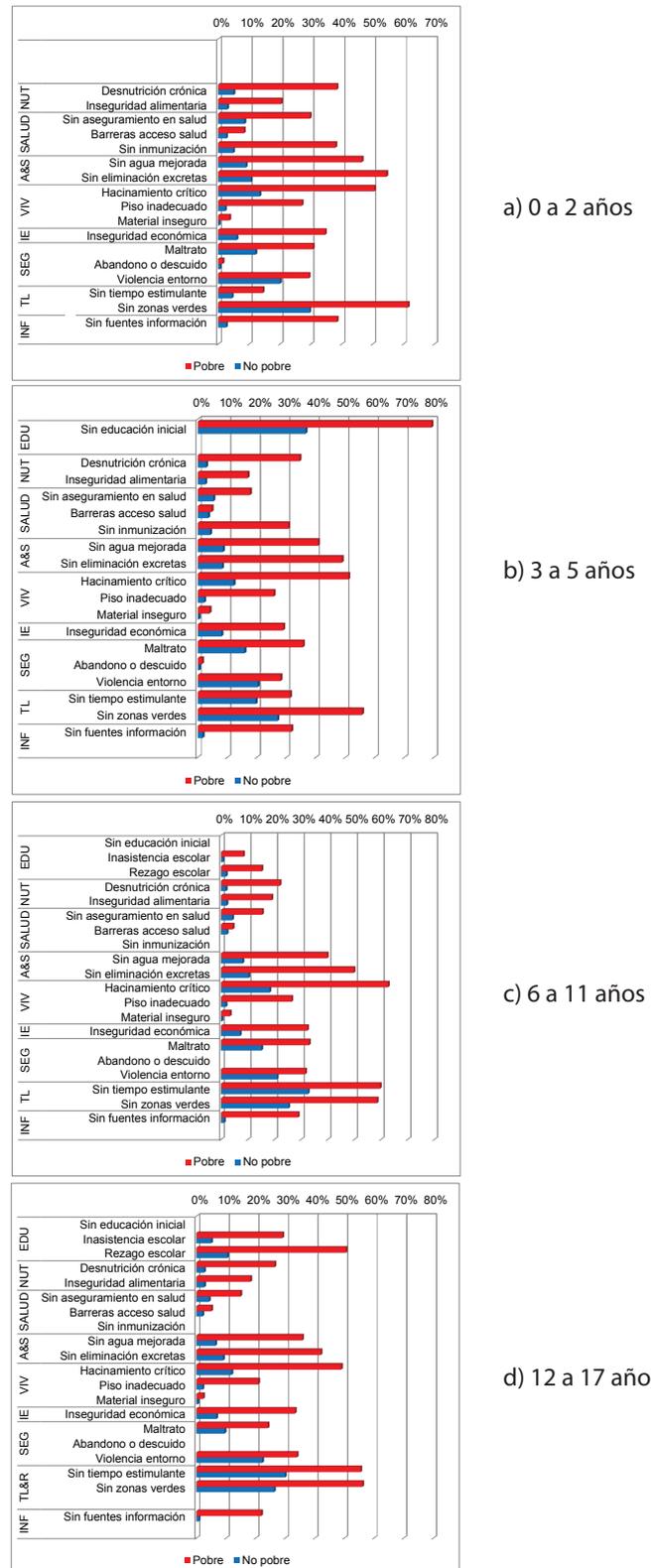
Disparidades regionales y perfiles de pobreza

Existe gran heterogeneidad entre distintas regiones del país en cuanto a los niveles de PM. Los departamentos más críticos son Chocó, La Guajira, Córdoba, Nariño y San Andrés (con tasas de pobreza superiores al 50 %), que contrastan con Bogotá, donde la pobreza infantil es la más baja del país. La pobreza infantil en Chocó es 4 veces más alta que en Bogotá, y más del doble que el promedio nacional. En La Guajira y Córdoba, la pobreza infantil es más de 3 veces mayor que la de Bogotá, y casi el doble que el promedio nacional.

Bogotá sobresale por tener la tasa más baja de PM en los adolescentes. A pesar de ser la más baja, no es un resultado del todo positivo, pues la incidencia sigue siendo alta: 1 de cada 5 adolescentes en Bogotá está en PM. En Chocó y La Guajira, es alarmante: 77% y 65% de los adolescentes están en condición de PM.

La pobreza toma diferentes formas según la región o departamento. No solo los niveles de pobreza son diferentes sino que el tipo de pobreza varía según el departamento o región del país. Esto resalta la necesidad de diseñar políticas públicas que atiendan las diferentes necesidades de las regiones. Para ello, una herramienta útil es el análisis de los

Figura 3. Prevalencia de privaciones por situación de pobreza



Fuente: elaboración propia a partir de ENCV (2008, 2010 y 2011).

perfiles de pobreza para cada región, dimensión y grupo de edad.

Por ejemplo, en La Guajira sobresalen como críticas las privaciones en cuanto a agua y saneamiento, hacinamiento, recreación, educación inicial y rezago escolar. En Bogotá, en contraste, mientras que agua y saneamiento son problemas relativamente superados, las privaciones de inseguridad económica, falta de inmunización, falta de acceso a educación inicial e inseguridad en el entorno son privaciones que afectan de manera desproporcionada a los pobres.

¿Quiénes están en mayor riesgo de estar en pobreza multidimensional?

Encontramos que los principales factores de riesgo de pobreza infantil son el bajo nivel educativo de los padres, residencia rural y residencia en hogares monoparentales o en hogares donde alguna persona se encuentra en condición de discapacidad o desplazamiento. Los niños y adolescentes en hogares donde la madre no terminó primaria tienen una probabilidad entre 6 y 9 veces mayor de estar en PM que aquellos cuya madre tiene alguna educación superior o más. Por otra parte, los niños y adolescentes que viven en zonas rurales tienen una probabilidad entre 2,4 y 2,8 veces mayor de estar en PM que aquellos que viven en zonas urbanas.

Al mismo tiempo, estar en situación de PM es un factor de riesgo para otras condiciones o comportamientos que no son necesariamente deseables en la vida de un niño o adolescente: embarazo y trabajo infantil. Las adolescentes que están en situación de PM tienen un riesgo entre 3 y 4 veces mayor de estar embarazadas o ser madres que las que no están en situación de PM. Por su parte, los niños y adolescentes que están en situación de PM tienen una probabilidad 3 veces mayor de trabajar que quienes no están en condición de pobreza.

Descomposición del IPM-N y diseño de política

El IPM-N se puede descomponer con el fin de medir qué tanto contribuye una privación a la PM total. Encontramos que para todos los grupos de edad, las dimensiones de agua potable y saneamiento, y tiempo libre y recreación contribuyen con una porción importante de la PM. Adicionalmente, la falta de acceso a educación inicial es la dimensión que más contribuye a la PM en los niños de 3 a 5 años, y el rezago e inasistencia escolar son las que más contribuyen a la PM en los adolescentes.

Estos resultados pueden ser utilizados como insumo para el diseño de políticas públicas que logren mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes de una manera eficiente. En particular, proponemos el diseño de paquetes de beneficios que respondan a las dimensiones críticas de privación. Los beneficios para atender las privaciones más críticas que coinciden para todos los grupos de edad, se entregarían a través de un programa focalizado de mejoramiento de barrios y equipamiento de veredas. El programa incluiría tres componentes: construcción de centros zonales de recreación y desarrollo con zonas verdes, biblioteca y acceso a Internet; acceso a agua segura y eliminación de excretas; y programas de mejoramiento de vivienda. Adicionalmente, el paquete de beneficios incluiría acceso a información y servicios y prácticas de crianza (a través de celulares) a familias de niños menores de 2 años; acceso a los centros de desarrollo integral a los niños de 3 a 5 años; intervención en vivienda para reducción del hacinamiento para los niños de 6 a 11 años, particularmente en cuanto a hacinamiento crítico; y para los adolescentes, ampliación de programas para disminuir la

inasistencia escolar y apoyo al aprendizaje en casos de rezago escolar. Estos paquetes lograrían reducir la PM en niños y adolescentes a 12 % en 5 años.⁵

⁵ Véase detalles en Gutiérrez (2013).

Referencias

Alkire, S., y Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working Papers*, 7. Oxford.

Angulo, R., Pardo, R., Díaz, Y. y Riveros, Y. (2011). *Índice de pobreza multidimensional para Colombia y sus aplicaciones (IMP-Colombia)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Cepal y Unicef. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

Martín, T., y García, S. (2013). Pobreza infantil: concepciones y mediciones. *Análisis de situación de la pobreza infantil en Colombia*. Universidad de los Andes y Unicef.

García, S., Mosquera, J. y Martín, T. (2013). Índice de pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes (IPM-N). *Análisis de situación de la pobreza infantil en Colombia*. Universidad de los Andes y Unicef.

Gutiérrez, C. (2013). Alternativas de política para el diseño institucional y programático de un sistema de protección social sensible a niños y adolescentes. *Análisis de situación de la pobreza infantil en Colombia*. Universidad de los Andes y Unicef.

Unicef. (2005). *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Recomendaciones de política

- Implementar programas de mejoramiento de barrios y veredas para atender las necesidades en hacinamiento, agua potable, saneamiento y acceso a zonas verdes. Los niveles de privación en estas dimensiones son muy elevados para todos los grupos de edad, y atenderlos de manera simultánea puede traer sinergias con otras variables de desarrollo humano.
- Acelerar la implementación de la estrategia de atención a la primera infancia en Colombia "De Cero a Siempre", especialmente en el componente de educación inicial, dado que es la dimensión más crítica para la pobreza multidimensional en primera infancia.
- Ampliar el acceso a recreación para niños y adolescentes mediante la construcción de centros zonales de recreación y desarrollo.
- Profundizar el sistema de seguimiento a la niñez y la adolescencia, de manera que sea integral, para todos los grupos de edad, y que articule los diferentes sectores en un solo sistema de información.

Comité editorial

Carlos Caballero, Director Escuela de Gobierno
Sandra García, Profesora Escuela de Gobierno
Ana María Ibáñez, Decana Facultad de Economía
Raquel Bernal, Directora CEDE
Ximena Peña, Profesora Facultad de Economía
Camilo López, Coordinador proyectos especiales
Deiryn Edith Reyes, Secretaria general Escuela de Gobierno

En esta edición
Raquel Bernal, Editora
David Bautista, Diagramación
Edicsson Quitián, Corrección de estilo

CEDE: <http://economia.uniandes.edu.co/CEDE>

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo: <http://gobierno.uniandes.edu.co/>