



Asociación Española de Ciencia Regional

Asociación Andaluza de Ciencia Regional



### **XXXIV Reunión de Estudios Regionales**

**Política Regional Europea y su incidencia en España. Economía, sociedad y medio ambiente.**

### **X Congreso de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional**

**El olivar andaluz: Territorio y Economía**

**Baeza-Jaén, 27 al 29 de noviembre de 2008**

CONSUMO DE ALIMENTOS Y NIÑEZ. UNA APROXIMACIÓN POR UNIDADES TERRITORIALES

**LUIS PALMA MARTOS**

e-mail: [lpalma@us.es](mailto:lpalma@us.es)

Departamento de Teoría Económica y Economía Política

Universidad de Sevilla

**LUIS FERNANDO AGUADO QUINTERO**

e-mail: [lfaguado@javerianacali.edu.co](mailto:lfaguado@javerianacali.edu.co)

Estudiante Programa de Doctorado en Teoría Económica y Economía Política

Universidad de Sevilla

Profesor Asistente, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Javeriana Cali,

Colombia.

*Área temática:* 10 Técnicas de análisis regional.

**Resumen.** El uso de indicadores estadísticos para medir y realizar un seguimiento a través del tiempo al bienestar de la niñez se ha convertido en un área de estudio emergente. En efecto, así lo muestra la creación en 2007 de la *International Society for Child Indicators (ISCI)* y de una revista especializada *Child Indicators Research*. Situación que se ha nutrido desde 1980 con la publicación anual del Estado Mundial de la Infancia de UNICEF y, posterior a 1989, con la aprobación de la *Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN)*, como mecanismo de rendición de cuentas por parte de los Estados.

En este contexto, se construye un índice sintético con el objetivo de aproximarse a factores que reflejan el no consumo de alimentos por parte de la niñez en 24 departamentos (unidades político-administrativas territoriales) colombianos en el año 2005. El índice sintético integra cinco indicadores parciales ponderados a través del análisis de componentes principales. Las fuentes de información son; la Encuesta de Demografía y Salud, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional y el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Desde el punto de vista metodológico el índice ofrece ventajas: i) se identifican indicadores con perspectiva exclusiva de niñez, ii) el cálculo por Departamentos permite analizar las desigualdades territoriales más allá del promedio nacional y, iii) constituye un importante insumo para definir metas, identificar situaciones no deseables y promover los derechos de la niñez, en busca de políticas públicas más eficaces.

Los resultados muestran que la niñez de los Departamentos ubicados en las costas pacífica y atlántica exhiben una situación crítica frente al no consumo de alimentos. Esta situación refleja que a nivel territorial se presentan inequidades en el acceso a un bien clave para potenciar los efectos positivos de la acumulación de capital humano y la generación de oportunidades en la niñez colombiana.

*Palabras clave:* bienestar en la niñez, derechos de la niñez, indicador sintético, programas sociales, Colombia.

## 1. Introducción

El uso de indicadores estadísticos para medir y realizar un seguimiento a través del tiempo al bienestar de la niñez se ha convertido en un área de estudio emergente. Así lo muestra, la creación en 2007 de la *International Society for Child Indicators (ISCI)*<sup>1</sup> y una revista especializada; *Child Indicators Research*.

El empleo de información estadística en la construcción de indicadores sociales focalizados en la niñez no es nuevo. En parte, surge impulsado en los años sesenta del siglo pasado por el movimiento de los indicadores sociales. Más recientemente, desde 1980, se refuerza con los informes sobre *El Estado Mundial de la Infancia* de la *UNICEF* y posterior a 1989, por la aprobación de la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* (en adelante *CDN*), como mecanismo de rendición de cuentas por parte de los Estados sobre la situación de la niñez. Para un análisis histórico del desarrollo del movimiento de indicadores sociales enfocados en la niñez ver Ben-Arieh (2008).

En el caso concreto colombiano, la reciente *Ley de Infancia* (2006), las *Cumbres Nacionales de Gobernadores por la Infancia* y la llamada de atención de la Procuraduría General de la Nación y la oficina de la *UNICEF* (2005), al revelar la tímida participación de los temas de niñez en los planes de desarrollo de los municipios y departamentos, hacen evidente la necesidad de formular metas, estrategias e indicadores que permitan cuantificar los avances o retrocesos en distintas dimensiones del bienestar y del cumplimiento de los derechos de los niños.

En este contexto, se construye un índice sintético con el objetivo de aproximarse a factores que reflejan el no consumo de alimentos por parte de la niñez en 24 departamentos (unidades político-administrativas territoriales) colombianos en el año 2005. El índice sintético integra cinco indicadores parciales ponderados a través del análisis de componentes principales. Las fuentes de información para la construcción del índice son: i) las bases públicas de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (*ENDS*) 2005 disponibles en el portal del proyecto Measure *DHS*<sup>2</sup>, la *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN2005)* y, los resultados públicos del Censo General de Población 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

---

<sup>1</sup> <http://www.childindicators.org/isci.html>

<sup>2</sup> Ver en <http://www.measuredhs.com/countries/start.cfm>

Desde el punto de vista metodológico el índice ofrece ventajas: i) se identifican indicadores con perspectiva exclusiva de niñez, ii) el cálculo por Departamentos permite analizar las desigualdades territoriales más allá del promedio nacional y, iii) constituye un importante insumo para definir metas, evidenciar situaciones no deseables y promover los derechos de la niñez, en busca de políticas públicas más eficaces.

Los resultados muestran que la niñez de los Departamentos ubicados en las costas pacífica y atlántica exhiben una situación crítica frente al no consumo de alimentos. Esta situación refleja que a nivel territorial se presentan inequidades en el acceso a un bien clave para potenciar los efectos positivos de la acumulación de capital humano y la generación de oportunidades en la niñez colombiana.

Tras esta introducción, la comunicación se organiza de la siguiente manera. En el segundo epígrafe, se ilustran los enfoques y las experiencias en el contexto internacional empleados para medir el bienestar y dar cuenta de las condiciones de vida de la niñez. En el tercer epígrafe, se presenta el índice sintético y se definen los aspectos metodológicos llevados a cabo en su construcción y estimación. En el cuarto epígrafe, se discuten los resultados alcanzados. En los epígrafes quinto y sexto, se presentan las conclusiones y la bibliografía consultada. Se finaliza con un anexo de información estadística.

## **2. Aspectos conceptuales sobre la evaluación y seguimiento de las condiciones de vida de la niñez**

En los estudios empíricos sobre las condiciones de vida de la niñez se identifican dos enfoques conceptuales: i) el enfoque de derechos (*A rights-based approach*) y, ii) el enfoque de bienestar (*The well-being approach*). Las herramientas cuantitativas empleadas dependen del objetivo general buscado, a saber: i) analizar los resultados en términos de la calidad de vida de la niñez y sugerir medidas de política para mejorarlos o, ii) entender las múltiples interrelaciones entre las diferentes dimensiones que generan el bienestar de la niñez (pobreza, salud, educación, participación, maltrato) y encontrar resultados que muestren causalidades entre ellas que puedan guiar las acciones desde el Estado, la familia y la comunidad a favor de la niñez (Bradshaw, Hoelscher, & Richardson, 2006a).

A continuación, se presenta una breve descripción de los enfoques y se ilustra los instrumentos cuantitativos empleados en diferentes casos de análisis.

## 2.1. El enfoque de derechos

En 1989 fue adoptada por los estados miembros en las Naciones Unidas la *CDN*. La convención ofrece una guía a los gobiernos sobre los diferentes derechos a favor de la niñez. Actualmente, 191 países han ratificado la firma de la convención, exceptuando Estados Unidos y Somalia.

El enfoque de derechos mide los atributos que indica la *CDN* (Cuadro 1), bajo el entendimiento que éstos constituyen una base normativa mínima de obligatorio cumplimiento y se pueden ajustar con el tiempo a nuevos derechos en favor de la niñez, aunque jurídicamente no estén reconocidos (Gran, Schroeder & Ganon 2004; Sauri 2005).

**Cuadro 1. Derechos de la niñez de acuerdo a la *CDN***

| Ámbitos relacionados            | Todo niño y niña tiene derecho a  | Artículos <i>CDN</i>        |
|---------------------------------|---|-----------------------------|
| El Niño                         | La identidad  | 7 y 8                       |
|                                 | Educación   | 28 y 29                     |
|                                 | Salud y acceso a servicios de atención de la salud  | 24                          |
|                                 | Protección frente al abuso y al trato negligente  | 19                          |
|                                 | El descanso y esparcimiento, el juego y las actividades recreativas, la cultura y las artes | 31                          |
|                                 | Cuidados especiales en caso de discapacidad   | 23                          |
|                                 | Un nivel de vida adecuado   | 27                          |
|                                 | Acceder a las prestaciones de la seguridad social   | 26                          |
| El Niño y la Familia            | Protección estatal de su privacidad, hogar, familia y correspondencia                       | 16                          |
|                                 | Relaciones familiares y orientación paterna   | 5, 7, 8, 9, 10, 18, 21 y 25 |
|                                 | Protección y asistencia especiales si carecen de un entorno familiar                        | 20 y 22                     |
| El Niño y la Comunidad/Sociedad | Libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión                          | 12, 13 y 14                 |
|                                 | Libertad de asociación y de reunión pacífica  | 15                          |
|                                 | Protección frente a los conflictos armados  | 22, 38 y 39                 |
|                                 | Acceso a una información adecuada   | 17                          |
|                                 | Protección frente al traslado y la adopción ilícitos  | 11 y 21                     |

Fuente: Elaboración propia con base en *UNICEF* (2005).

Igualmente la *CDN* ofrece elementos básicos para evaluar las condiciones de vida de la niñez:

- La niñez como una etapa en sí misma, que es titular de un conjunto de derechos establecidos en la *CDN*, lo que permite focalizar actividades, experiencias y políticas en este segmento de la población.
- Los niños y niñas como unidades de observación, más que la familia y los hogares, lo que permite la construcción de indicadores relevantes directamente enfocados a este grupo de población.
- Se establece un carácter vinculante por parte de los Estados dado que implica un sistema de vigilancia sobre el cumplimiento de la *CDN* por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

## 2.2. El enfoque del bienestar

En este enfoque se mide el bienestar de la niñez a través de un conjunto de indicadores que capturan dimensiones o áreas clave para el desarrollo infantil. En particular, las

dimensiones o áreas se centran en aspectos que permiten alcanzar habilidades para integrarse con éxito a la vida económica, social y cultural en la edad adulta. Así, dimensiones como la alimentación, la salud y la educación, resultan clave para la empleabilidad futura de los menores y evitar caer en la pobreza (Bradshaw et al 2006a, 2006b; Palmer 2005; Land, Lamb, & Mustillo 2001; Andrews & Ben-Arieh 1999).

El enfoque del bienestar al centrarse en las habilidades futuras de la niñez, puede hacer perder de vista que la infancia en si misma es una etapa en el ciclo de vida del ser humano y tiene sus propias características (Ben-Arieh 2008, 6).

El debate entre los dos enfoques se centra en diversos aspectos, entre ellos dos fundamentales, i) si los niños “tienen derechos” o “tienen necesidades” y, ii) el objetivo de la calidad de vida en la infancia: el disfrute pleno de los derechos como ciudadanos, o el desarrollo de capacidades como adultos del futuro (Bradshaw et al 2006a, 6-9).

Sin duda, los dos enfoques resultan útiles para el análisis de las condiciones de vida de los niños. En este documento se opta por un tratamiento que toma del enfoque de derechos su importancia para el avance normativo del reconocimiento de los derechos de los niños y su materialización en mejores condiciones de vida en el presente para la niñez. Del enfoque de bienestar se resalta que la calidad de vida durante la niñez es la base de la formación del capital humano y social necesario para ampliar las condiciones de desarrollo, por tanto ésta constituye la mejor apuesta hacia el futuro de un país.

En el sub-epígrafe siguiente se presentan algunos casos que, basados en uno u otro enfoque, intentan medir las condiciones de vida de los niños en diferentes entornos; a) países ricos (Estados Unidos, Reino Unido, Australia) y b) países en desarrollo (Chile, México y Ecuador).

### 2.3. Indicadores sintéticos empleados en la evaluación y seguimiento de las condiciones de vida de la niñez

Los instrumentos empleados para la medición, seguimiento y vigilancia de las condiciones de vida de la niñez que se encuentran en diferentes experiencias internacionales están constituidos por índices sintéticos. Un indicador sintético es una herramienta cuantitativa que simplifica en una nueva variable los atributos y ponderaciones de múltiples variables, con la intención de proporcionar una imagen más amplia de una situación a analizar y evaluar (Nardo et al 2005).

La construcción de índices sintéticos permite analizar los avances y retrocesos de un país, región o municipio en diferentes dimensiones del bienestar de su población. A manera de ejemplos, para la población general:

- El Índice de Desarrollo Humano (*IDH*). El *IDH* mide el desarrollo humano a través de tres variables: la esperanza de vida al nacer, la tasa asistencia escolar combinada (primaria, secundaria y terciaria) y el *PIB* per cápita.
- El Índice Global del Hambre (*GHI*). El *GHI* se emplea para vigilar la situación de los países en desarrollo con respecto a la alimentación de la población, integra tres variables: población en situación de subnutrición, bajo peso para la edad en niños menores de 5 años y la tasa de mortalidad en menores de 5 años (Wiesmann 2006).

Los indicadores sintéticos para medir las condiciones de vida de la niñez son menos conocidos. En seguida, se ilustran brevemente algunas iniciativas clasificadas por enfoque:

Enfoque de derechos:

- *Índice de Derechos del Niño (CRI)*, Gran et al (2004) proponen el *CRI* como medida agregada para la verificación, cumplimiento y comparación internacional de 188 países frente al cumplimiento de la *CDN*. En el *CRI* se incluyen indicadores para cada una de las áreas cubiertas por la *CDN* agrupadas en cuatro categorías de derechos: i) civiles, ii) políticos, iii) sociales y, iv) económicos.
- *Índice de los Derechos de la Niñez (IDN)*, las oficinas de *UNICEF* en México y Ecuador estiman el *IDN* como indicador que mide el grado de cumplimiento de los derechos humanos prioritarios en cada etapa de la vida de los niños, niñas y adolescentes a través de los derechos consagrados en la *CDN*. El *IDN* para la primera infancia agrupa tres dimensiones; i) el derecho a la vida, ii) el derecho a crecer saludable y bien nutrido y, iii) el derecho a la educación.
- *Índice de Infancia*, la oficina de la *UNICEF* y el Ministerio de Planificación de Chile construyen el Índice de Infancia que analiza la situación de los niños en cuatro dimensiones y 16 variables: i) salud, ii) educación, iii) ingresos de los hogares y, iv) habitabilidad (*UNICEF* y Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2003, 11).

Enfoque de bienestar:

- *Proyecto Multinacional para la Supervisión y Medida del Bienestar Infantil* (Ben-Arieh 2000), esta iniciativa surge en respuesta a los informes de *UNICEF* en los cuales los indicadores se refieren a áreas superadas en países ricos como la desnutrición, la asistencia escolar y el acceso a los servicios de salud. El proyecto sugiere 50 indicadores agrupados en 5 dominios y 13 subdominios que buscan medir el bienestar de la niñez. Los dominios son: i) seguridad y estado físico, ii) vida personal, iii) vida cívica, iv) recursos económicos para los niños e impuestos y, v) actividades de los niños.
- *Índice de Bienestar de la Niñez y la Juventud (CWI)* en Estados Unidos (Land, Lamb, & Mustillo 2001), el *CWI* en su construcción tiene por objetivo mostrar a través de 28 indicadores agrupados en 7 dominios el avance en la calidad de vida de los niños y jóvenes. Los dominios son: i) bienestar material, ii) seguridad y conductas de riesgo, iii) bienestar educativo, iv) lugar en la comunidad, v) relaciones sociales, vi) bienestar emocional y, vii) salud.
- *Niñez Norteamericana: Indicadores nacionales clave de bienestar*: El “America’s Children: Key National Indicators of Well-Being” presenta un informe anual sobre la situación de la niñez y sus familias en los estados de EE.UU. El informe consta de 38

indicadores clave agrupados en 7 dominios; i) entorno familiar y social, ii) circunstancias económicas, iii) servicios de salud, iv) entorno físico y seguridad, v) comportamiento personal, vi) educación, vii) salud.

- *Cada Niño Importa* del gobierno del Reino Unido, este indicador agrupa 5 dominios y 25 indicadores (Secretary to the Treasury 2003, 6): i) estar sanos, gozar de buena salud y un buen estado físico y mental, ii) estar seguros, protegidos de abusos y negligencia de instituciones y de los adultos, iii) disfrutar y alcanzar logros, desarrollar habilidades en la niñez necesarias para la vida adulta, iv) realizar contribuciones positivas, estando incorporados en la vida social y, v) bienestar económico, estar protegidos de las privaciones económicas que les impidan desarrollarse.
- *Índice de Riesgo de Exclusión Social en Niños para Australia*. Daly (2006) y Daly, Mcnamara, Tanton, Harding & Yap (2006) presentan un índice de exclusión social para la niñez en Australia, a partir de ocho indicadores agrupados en cuatro dimensiones; i) el consumo (capacidad para comprar bienes y servicios), ii) la producción (probabilidad de acceder a un empleo), iii) la participación en organizaciones sociales y políticas y, iv) la interacción social y con la familia.
- *Índice de Bienestar de la Niñez*, Bradshaw et al (2006b) junto con la UNICEF, construyen un índice para comparar el bienestar de la niñez en los países de la OCDE, interpretando los derechos de la niñez desde la perspectiva del bienestar, en el sentido que las condiciones de vida de la niñez son el resultado de una compleja interacción de múltiples dimensiones (salud, vivienda, escolaridad, condiciones materiales). Para ello se presentan 6 dimensiones, 18 componentes y 40 indicadores.

En Colombia, no se encuentran ejercicios de evaluación y seguimiento como los descritos anteriormente. Un antecedente podría ser el “*Sistema Nacional de Información sobre la Situación y Prospectiva de la Infancia y la Juventud en Colombia*” (SIJU) pero en su caso no define un índice sintético que sea comparable en el tiempo y muestre la evolución de las condiciones de vida de la niñez.

Analizando las anteriores experiencias y teniendo presente las condiciones propias de Colombia como país en desarrollo, en este documento se propone y estima un índice sintético que refleja factores que inciden en el riesgo de no consumir alimentos por parte de la niñez. En este sentido, se considera relevante la inclusión de la alimentación como dimensión básica que refleja el paso al primer peldaño de la escalera del desarrollo (Sachs 2006).

Previo a presentar la estructura del índice propuesto, se introduce un breve comentario sobre la importancia de las políticas públicas para la garantía del cumplimiento de los derechos de los niños.

#### 2.4. El papel de las políticas públicas frente a la garantía de los derechos

Sen en la discusión sobre el derecho a no tener hambre llama la atención acerca del:

“rechazo a investigar qué es lo que entiende la gente cuando afirma la existencia de derechos que, para la mayor parte de la humanidad, no están garantizados de hecho por la existencia de disposiciones institucionales.” (Sen 2002, 110)



De forma que aunque este consagrado constitucionalmente un derecho, no implica que la situación que libra o a la que da acceso este derecho se constituya en una realidad. En este sentido, Sen sobre la base de lo que denomina metaderecho sugiere que los derechos consagrados (sociales, económicos, políticos) deben tener la posibilidad de ser exigidos a través de las políticas públicas. Es decir, la real posibilidad de disponer de una política pública clara que busque alcanzar el logro del derecho, así no sea viable en el corto plazo su plena satisfacción por restricciones de diverso orden, por ejemplo; financieras o presupuestarias.

Sea  $x$  un derecho político, social o económico constituido y aceptado,  $p(x)$  se puede definir como el derecho a tener políticas que persigan la realización del derecho. El metaderecho se definiría no como el derecho a  $x$ , sino como el derecho a  $p(x)$ , (Sen 2002, 16).

Se observa que derechos como los consagrados en la *CDN* y que a su vez son ratificados en los congresos de los países adherentes a la convención, no se ven reflejados en las condiciones reales de vida de la niñez tanto en los países en desarrollo como en algunos países ricos. Basta ver los informes de *UNICEF* sobre el Estado Mundial de la Infancia de los años 2005 y 2006, donde se alerta sobre los efectos de la pobreza y la exclusión en el bienestar y el cumplimiento de los derechos del niño.

En este trabajo no se pretende hacer una discusión filosófica sobre la naturaleza de estos derechos, ni sobre sus valores intrínseco e instrumental, ni tampoco de la valoración moral de las consecuencias de su no cumplimiento, nuestra idea es dejar sentada la discusión con respecto a que: el avance normativo en el reconocimiento de los derechos de la niñez no garantiza por sí sólo mejores condiciones de vida para éstos. Se requiere en el sentido que Sen sugiere, el derecho a políticas públicas eficaces a través del tiempo para garantizar su cumplimiento.

Por último, no se desconoce que existan políticas y programas en el país dirigidos a mejorar las condiciones de los hogares y evitar el no consumo de alimentos en la niñez. En efecto, los programas en las áreas de alimentación, nutrición y lucha contra la pobreza están incorporados en la agenda social interna del país y, además, reflejados en metas en los compromisos asumidos por Colombia en el marco de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y en el documento *Colombia 2019*. En éste último se propone como meta para el 2015 reducir: el porcentaje de niños menores de 5 años con peso

inferior al normal (desnutrición global) a 3% y la tasa de incidencia de la pobreza al 20%.

Dentro de los principales programas en materia de alimentación y nutrición de la población infantil se encuentran: i) Los Hogares Comunitarios de Bienestar, (*HCB*)<sup>3</sup>, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (*ICBF*), ii) diversos programas de alimentación; Programas de Alimentación Escolar<sup>4</sup>, Desayunos Infantiles<sup>5</sup> y Restaurantes Escolares<sup>6</sup> y, iii) desde abril de 2001 el Programa Familias en Acción (*FA*)<sup>7</sup>.

No obstante, el *Índice de No Consumo de Alimentos en la Niñez Colombiana (INCAN)* que se propone más adelante, muestra como la niñez esta expuesta a carencias tan básicas como el acceso a la alimentación y como esta carencia se distribuye en forma desigual en el territorio nacional, aspectos que indican el reto que se enfrenta en cuanto a la disposición real del derecho a políticas públicas que garanticen el cumplimiento de la *CDN*.

### **3. Aproximación a un índice sintético que refleje el no consumo de alimentos.**

#### **Estructura y aspectos metodológicos**

En general, la construcción de un índice sintético presenta limitaciones con respecto a (Hagerty & Land 2006; Moore 1997): i) los criterios de selección y el número de variables incluidas, ii) la dimensión del bienestar o derecho que pretende reflejar una variable, iii) la ponderación o importancia relativa de cada variable en el índice y iv) el uso de diversas fuentes de información. Igualmente, el objetivo e interpretación del índice se presta a discusión (Moore, Brown, & Scarupa 2003).

---

<sup>3</sup> “La modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar es un conjunto de acciones del Estado y de la comunidad, encaminadas a propiciar el desarrollo psicosocial, moral y físico de los niños menores de seis años, pertenecientes a los sectores de extrema pobreza, mediante el estímulo y apoyo a su proceso de socialización y el mejoramiento de la nutrición y de las condiciones de vida.” *ICBF* (2006).

<sup>4</sup> Estos programas surgen a partir del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (*PNAN*) aprobado en 1996. Los recursos son una transferencia del gobierno central a los municipios. A éstos les corresponde implementar programas de alimentación entre la población estudiantil de acuerdo con los parámetros nutricionales que determine el *ICBF*. (Contraloría General de la República 2006, 178).

<sup>5</sup> “Programa de asistencia alimentaria para niños de 6 meses a 5 años de edad, que busca contribuir a su seguridad alimentaria y nutricional” (DNP 2008, 4).

<sup>6</sup> “Programa que apoya, mediante un complemento alimentario, a los niños entre 5 y 17 años que asisten a la escuela” (DNP 2008, 4).

<sup>7</sup> El Programa *Familias en Acción* entrega transferencias condicionadas de dinero a familias pobres para favorecer la asistencia escolar y el consumo de alimentos de hijos menores de 18 años (Departamento Nacional de Planeación 2006, 10).

No obstante, con las limitaciones anteriores, los índices sintéticos constituyen una herramienta importante para la política pública, en el sentido que permiten ver hasta dónde el interés normativo se refleja en mejores condiciones de vida. No necesariamente brindan una evaluación de los resultados alcanzados, pero si muestran vacíos, rezagos y facilitan la comprensión de situaciones complejas como las condiciones de vida de los niños.

De acuerdo con los enfoques y casos analizados, el *INCAN* persigue los siguientes objetivos y características:

- Que efectivamente los indicadores reflejen factores que incidan sobre las condiciones de vida y bienestar de los niños.
- Que el niño sea la unidad de análisis, se toma la definición de niño de la *CDN*<sup>8</sup>.
- Que los indicadores sean del tipo *cuanto más alto su valor la situación es peor*, (Cuadro 2, Anexo 1), por ejemplo; porcentaje de menores de 5 años con desnutrición crónica.
- Establecer un ranking que muestre la ordenación de los departamentos colombianos en cuanto a la presencia de las carencias que integran el índice. Se excluyen los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía, debido a que para éstos la *ENDS2005* sólo incluye las cabeceras municipales y no resultan comparables con los demás departamentos.
- Un índice de esta naturaleza que refleja carencias básicas, se constituye en un instrumento para la definición de objetivos, metas a alcanzar y la evaluación y seguimiento del bienestar de la niñez.<sup>9</sup>

**Cuadro 2.**

**Dimensión, variables e indicadores parciales que integran *INCAN***

| Dimensión               | Variable  | Indicador   | Fuente    |
|-------------------------|---|---|-----------|
| No Consumo de Alimentos | Indicador de activos del hogar (Riqueza) ( <i>IR</i> ) <sup>*</sup> | % de niños (as) entre 0 y 15 años que habita en hogares ubicados en el 1er y 2do quintil del índice de riqueza  | ENDS2005  |
|                         | Ingresos del hogar ( <i>IH</i> )                                    | Niños (as) entre 0 y 15 años que por falta de dinero, no consumieron ninguna de las tres comidas básicas (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana pasada | CENSO2005 |
|                         | Seguridad alimentaria en el hogar ( <i>InsA</i> )                   | % de hogares con menores de 18 años con inseguridad alimentaria moderada y severa   | ENSIN2005 |
|                         | Nutrición ( <i>Nut</i> )  | Niños (as) menores de 5 años con desnutrición crónica (talla inferior a la edad)  | ENDS2005  |
|                         | Educación de la madre ( <i>EM</i> )                                 | % de madres mayores de 15 años con menos de tres años de educación aprobados  | ENDS2005  |

\*La ENDS analiza el nivel de riqueza a partir de la construcción de un índice de riqueza o de activos que tiene en cuenta las características de la vivienda y la disponibilidad de bienes de consumo duradero que se relacionan directamente con el nivel socio-económico de los hogares. Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005, CENSO2005.

La justificación de cada una de las variables está recogida en la *CDN* y, en el plano nacional refleja carencias que desde el punto de vista normativo (Constitución Nacional) no debieran presentarse en este rango de edad. Adicionalmente está

<sup>8</sup> De acuerdo con el primer artículo de la *CDN* “se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

<sup>9</sup> En este sentido, un índice multidimensional puede ayudar en la focalización geográfica de los recursos de programas sociales, como complemento de los actuales sistemas de identificación de beneficiarios empleados en el país: *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)* y las *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*.

ampliamente documentada en estudios empíricos sobre el bienestar de la niñez (Moore et al 2008; UNICEF 2005, 2006, 2007; Logan et al 2007; Sauri 2005).

La inclusión de la educación de la madre, se justifica teórica y empíricamente. Las mujeres más educadas participan activamente en la toma de decisiones del hogar e inciden positivamente sobre aspectos preventivos en la salud y la valoración de la educación de los hijos (Furuta & Salway 2006; Save the Children 2006; Nagar & Sharma 2006). Igualmente, estudios empíricos encuentran para la población infantil que los recursos para el cuidado que dispone el hogar, entre los que se incluyen presupuesto para comida y la educación de la madre, afectan las prácticas de salud y alimentación, en particular el estado nutricional (Alvarado et al 2005; Attanasio et al 2004; Lorenzana et al 2003).

El Cuadro 3 muestra los indicadores descriptivos de las variables que integran el *INCAN*. El 54,2% de los menores de 16 años está ubicado en hogares pertenecientes a los quintiles 1 y 2 del índice de riqueza, el 18% de las madres mayores de 15 años tienen menos de tres años de educación aprobados<sup>10</sup>, el 15% de los hogares con menores de 18 años son inseguros alimentariamente, el 12% de los menores de 5 años presenta retardo en el crecimiento (desnutrición crónica) y el 8,4% de los menores de 16 años no consumió alguna comida por falta de dinero.

Igualmente, se hace evidente la disparidad entre departamentos en las condiciones de vida de los menores, por ejemplo mientras en un departamento el 6,2% de los menores presenta desnutrición crónica en otro se alcanza el 24,1%. En el caso de la inseguridad alimentaría, se observa como ésta se multiplica por cerca de 5 entre el departamento que exhibe el mejor desempeño y aquel que presenta el peor.

**Cuadro 3.**  
**Indicadores descriptivos de las variables que integran el *INCAN***

| Indicador  | Indicador de activos del hogar (Riqueza) (IR) | Ingresos del hogar (IH) | Nutrición (Nut) | Seguridad alimentaria en el hogar (InsA) | Educación de la madre (EM) |
|------------|---|-------------------------|-----------------|--|----------------------------|
| N          | 24  | 24                      | 24              | 24                                       | 24                         |
| Media      | 54,2%   | 8,4%                    | 11,9%           | 15,0%                                    | 18,0%                      |
| Desv. típ. | 0,18  | 0,05                    | 0,05            | 0,07                                     | 0,03                       |
| Rango      | 71,5%   | 16,6%                   | 17,8%           | 22,5%                                    | 10,3%                      |
| Mínimo     | 16,0%   | 3,4%                    | 6,2%            | 5,3%                                     | 12,4%                      |
| Máximo     | 87,5%   | 20,1%                   | 24,1%           | 27,7%                                    | 22,7%                      |

Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005, CENSO2005.

<sup>10</sup> Normativamente, en Colombia una persona con más de 15 años, debiera tener en términos de años de educación aprobados, como mínimo: 1 año de preescolar, 5 años de primaria y 3 años de secundaria. Es decir, al cumplir 15 años un menor debería alcanzar un mínimo de 9 años de educación aprobados.

Las correlaciones entre los indicadores se muestran en el Cuadro 4, todas positivas. En general, estas correlaciones indican que la situación de hambre para los niños está relacionada con múltiples aspectos, entre ellos: los recursos materiales disponibles en el hogar (riqueza e ingresos) y la educación de la madre.

**Cuadro 4.**  
**Coefficientes de correlación entre indicadores del INCAN**

| Variables                                     | Indicador de activos del hogar (Riqueza) (IR) | Ingresos del hogar (IH) | Nutrición (Nut) | Seguridad alimentaria en el hogar (InsA) | Educación de la madre (EM) |
|---|---|-------------------------|-----------------|--|----------------------------|
| Indicador de activos del hogar (Riqueza) (IR) | 1   | -                       | -               | -  | -                          |
| Ingresos del hogar (IH)                       | 0,69  | 1                       | -               | -  | -                          |
| Nutrición (Nut)                               | 0,46**  | 0,45**                  | 1               | -  | -                          |
| Seguridad alimentaria en el hogar (InsA)      | 0,67  | 0,85                    | 0,48*           | 1  | -                          |
| Educación de la madre (EM)                    | 0,59*   | 0,46**                  | 0,42*           | 0,51*                                    | 1                          |

\* Significativa al 1%; \*\* Significativa al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005, CENSO2005.

Una vez definidos los indicadores parciales, queda por resolver el tratamiento de las unidades de medida de las variables, su normalización y el peso de cada una en el indicador agregado (Sánchez & Rodríguez 2003; Chasco & Hernández 2004). Dado que los indicadores están expresados en porcentajes, no se presentan problemas con las unidades de medida. Para normalizar las variables se emplea el siguiente procedimiento (Nardo et al 2005, 20):

$$XN_{i,d}^t = \frac{X_{i,d}^t - \text{Min}_d(X_i^t)}{\text{Máx}_d(X_i^t) - \text{Min}_d(X_i^t)}$$

Donde  $XN$  es el indicador  $X$  normalizado,  $i=1$  hasta 5,  $d$  es el departamento  $d=1$  hasta 24,  $t$  es el tiempo (año 2005).  $\text{Min}$  y  $\text{Máx}$  representan, el mejor y el peor desempeño alcanzado por un departamento en los indicadores respectivos (Cuadro 5).

**Cuadro 5.**  
**INCAN: Valores máximos y mínimos**

| Variable                                      | Indicador   | Mínimo              | Máximo             |
|---|---|---------------------|--------------------|
| Indicador de activos del hogar (Riqueza) (IR) | % de niños (as) entre 0 y 15 años que habita en hogares ubicados en el 1er y 2do quintil del índice de riqueza  | 16% (Bogotá)        | 87,5% (Chocó)      |
| Ingresos del hogar (IH)                       | Niños (as) entre 0 y 15 años que por falta de dinero, no consumieron ninguna de las tres comidas básicas (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana pasada | 3,4% (Cundinamarca) | 20,1% (La Guajira) |
| Seguridad alimentaria en el hogar (InsA)      | % de hogares con menores de 18 años con inseguridad alimentaria moderada y severa   | 5,3% (Meta)         | 27,7% (La Guajira) |
| Nutrición (Nut)                               | Niños (as) menores de 5 años con desnutrición crónica (talla inferior a la edad)  | 6,2% (Santander)    | 24,1% (La Guajira) |
| Educación de la madre (EM)                    | % de madres mayores de 15 años con menos de tres años de educación aprobados  | 12,4% (Valle)       | 22,7% Caquetá      |

Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005, CENSO2005.

El Cuadro 6 muestra los indicadores normalizados, un valor de cero (0) indica que es el departamento que mejor desempeño observa en el contexto nacional. El valor de uno (1) indica el departamento de peor desempeño. Los valores que alcanzan los indicadores en los departamentos de mejor desempeño se aproximan a las metas definidas en el país derivadas de compromisos internacionales como los ODM (CONPES Social 091 de 2005) y en las propias como: Visión Colombia II Centenario 2019.

**Cuadro 6.**  
**Indicadores parciales del (INCAN) normalizados**

| Departamento    | Niños entre 0 y 15 años ubicados en hogares el 1 y 2 quintil del índice de riqueza | Niños entre 0 y 15 años que "Por FALTA de dinero, ... no consumieron NINGUNA de las tres COMIDAS BÁSICAS (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana pasada | Niños menores de 5 años con desnutrición crónica (talla inferior a la edad) | % de hogares con menores de 18 años con inseguridad alimentaria moderada y severa | Madres mayores de 15 años con menos de tres años de educación aprobados |
|-----------------|--|---|---|---|---|
| Antioquia       | 0,48   | 0,17  | 0,21  | 0,38  | 0,37  |
| Atlántico       | 0,34   | 0,29  | 0,20  | 0,63  | 0,48  |
| Bogotá          | <b>0,00</b>  | 0,04  | 0,28  | 0,14  | 0,25  |
| Bolívar         | 0,63   | 0,44  | 0,49  | 0,93  | 0,39  |
| Boyacá          | 0,73   | 0,08  | 0,89  | 0,29  | 0,63  |
| Caldas          | 0,39   | 0,06  | 0,17  | 0,10  | 0,28  |
| Caquetá         | 0,70   | 0,32  | 0,17  | 0,37  | <b>1,00</b>   |
| Cauca           | 0,81   | 0,45  | 0,37  | 0,86  | 0,81  |
| Cesar           | 0,69   | 0,49  | 0,27  | 0,64  | 0,97  |
| Chocó           | <b>1,00</b>  | 0,97  | 0,05  | 0,90  | 0,65  |
| Córdoba         | 0,89   | 0,36  | 0,48  | 0,52  | 0,56  |
| Cundinamarca    | 0,51   | <b>0,00</b>   | 0,17  | 0,13  | 0,37  |
| Huila           | 0,66   | 0,22  | 0,30  | 0,25  | 0,81  |
| La Guajira      | 0,70   | <b>1,00</b>   | <b>1,00</b>   | <b>1,00</b>   | 0,94  |
| Magdalena       | 0,75   | 0,67  | 0,57  | 0,81  | 0,62  |
| Meta            | 0,32   | 0,04  | 0,15  | <b>0,00</b>   | 0,46  |
| N. de Santander | 0,37   | 0,04  | 0,16  | 0,31  | 0,66  |
| Nariño          | 0,65   | 0,47  | 0,82  | 0,57  | 0,85  |
| Quindío         | 0,17   | 0,18  | 0,07  | 0,19  | 0,40  |
| Risaralda       | 0,36   | 0,05  | 0,09  | 0,29  | 0,27  |
| Santander       | 0,34   | 0,02  | <b>0,00</b>   | 0,27  | 0,56  |
| Sucre           | 0,69   | 0,52  | 0,37  | 0,35  | 0,21  |
| Tolima          | 0,47   | 0,18  | 0,29  | 0,34  | 0,51  |
| Valle           | 0,19   | 0,17  | 0,03  | 0,09  | <b>0,00</b>   |

Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005, CENSO2005.

Por último, queda por resolver el peso o importancia relativa que se asigna a cada variable en el índice general. Para ello se emplea el análisis de componentes principales (Hair 1999). Es importante hacer explícito que la metodología seguida permite hacer una ordenación por departamentos de acuerdo al resultado de índice, pero no mide disparidades o brechas entre los mismos (Sánchez & Rodríguez 2003, 109). La estructura final del índice es la siguiente:

$$INCAN_d^{2005} = \sum_{j=1}^5 w_j * XN_j$$

Donde:

$INCAN_d$  = indicador sintético construido para el departamento  $d$  en el año 2005

$w_j$  = ponderaciones de las variables  $\sum_{j=1}^5 w_j = 1$  y  $0 < w_i < 1$

$XN_j$  = variables que integran el índice

De acuerdo con la ponderación asignada a cada variable derivada del análisis de componentes principales, el índice queda estructurado así:

$$INCAN_d^{2005} = 0,213IR + 0,218IH + 0,221InsA + 0,168Nut + 0,181EM$$

Existen diversas metodologías para estimar los pesos de las variables integradas en un indicador sintético (Ray 2008, 411-413), la seguida en el *INCAN* resulta apropiada de acuerdo con lo sugerido en otros estudios empíricos (Moore et al 2007, 299-306; Krishnakumar & Nagar 2008, 483-485). En particular, se puede observar, entre muchas experiencias, la estructura y ponderación del *Índice Global del Hambre (GHI)* (Wiesmann, 2006) y del *Indicador de Salud para los Niños Suecos* (Köhler, 2006).

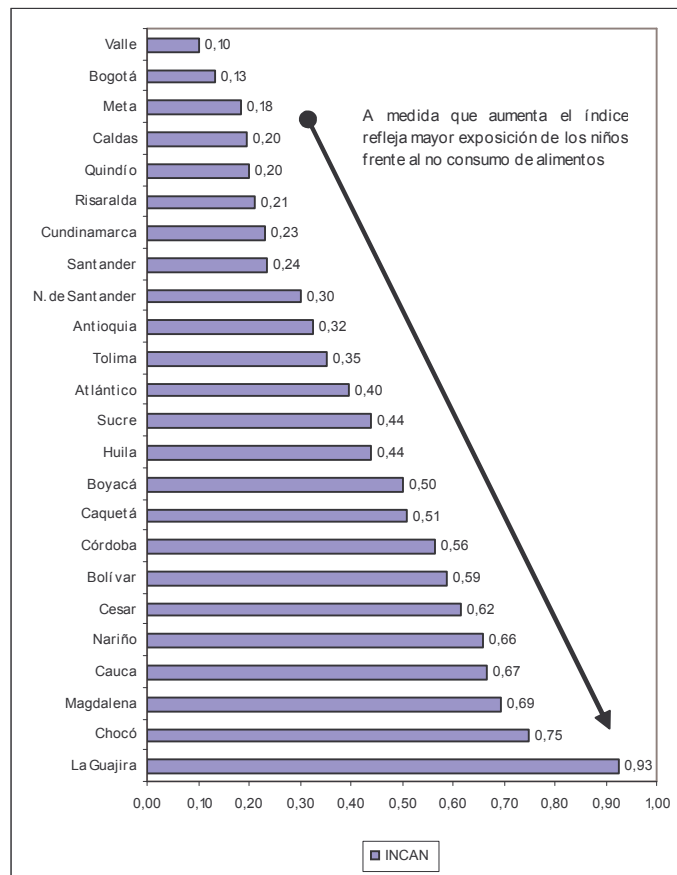
#### 4. Análisis de resultados

Para una adecuada interpretación del índice es importante tener presente que:

- i) El rango de valores oscila entre cero (0) y uno (1), cero (0) corresponde a la mejor situación (el indicador corresponde al más bajo encontrado en el contexto de los 24 departamentos considerados) y uno (1) a la peor (el indicador corresponde al más alto encontrado en el contexto de los 24 departamentos considerados).
- ii) Un valor para un departamento del *INCAN* igual a 0,18, indica que el índice se aleja en 0,18 unidades de la mejor situación que es 0 en el contexto de los 24 departamentos.
- iii) El *INCAN* no se constituye en un instrumento de evaluación de la gestión del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales en las acciones a favor de la niñez. Para ello se requiere un conjunto de estudios que expliquen los resultados alcanzados y la gestión de las políticas y programas desarrollados a lo largo del tiempo que permitan identificar responsabilidades y limitaciones.
- iv) En el Anexo 2 se presenta un mapa con la distribución político-administrativa de los Departamentos colombianos.

Los departamentos en los que los niños presentan más riesgos frente al no consumo de alimentos en la niñez son La Guajira (0,93), Chocó (0,75) y Magdalena (0,69) (Cuadro 7). Por su parte, Valle (0,10), Bogotá D.C. (0,13) y Meta (0,18) exhiben los mejores desempeños en el contexto de los 24 departamentos analizados.

**Cuadro 7. Colombia 2005:  
Índice de No Consumo de Alimentos en la Niñez Colombiana (INCAN)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005 y CENSO2005.

Organizando los resultados del *INCAN* por regiones (Cuadro 8), se advierte una particularidad a nivel territorial, los Departamentos ubicados en las costas pacífica (excepto Valle) y atlántica (excepto Atlántico) son los que exhiben según el índice la mayor alarma en el acceso al consumo de alimentos. En efecto; La Guajira y Magdalena en la costa atlántica y, Cauca, Chocó y Nariño en la costa pacífica son los departamentos que exhiben los resultados más pobres en el índice y por tanto reflejan el mayor riesgo en el no consumo de alimentos por parte de la población menor de edad. Esta situación indica que a nivel territorial se presentan inequidades en el acceso a bienes y servicios clave para el bienestar de la niñez.



**Cuadro 8. Colombia 2005:  
Resultados del INCAN por Regiones**

| Región    | Departamento    | INCAN |
|-----------|-----------------|-------|
| Atlántica | La Guajira      | 0,93  |
|           | Magdalena       | 0,69  |
|           | Cesar           | 0,62  |
|           | Bolívar         | 0,59  |
|           | Córdoba         | 0,56  |
|           | Sucre           | 0,44  |
|           | Atlántico       | 0,40  |
| Pacífica  | Chocó           | 0,75  |
|           | Cauca           | 0,67  |
|           | Nariño          | 0,66  |
|           | Valle           | 0,10  |
| Central   | Caquetá         | 0,51  |
|           | Huila           | 0,44  |
|           | Tolima          | 0,35  |
|           | Antioquia       | 0,32  |
|           | Risaralda       | 0,21  |
|           | Quindío         | 0,20  |
|           | Caldas          | 0,20  |
| Oriental  | Boyacá          | 0,50  |
|           | N. de Santander | 0,30  |
|           | Santander       | 0,24  |
|           | Cundinamarca    | 0,23  |
|           | Meta            | 0,18  |
| Bogotá    | Bogotá          | 0,13  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 7. Se sigue el ordenamiento de los departamentos por regiones de acuerdo a la *ENDS2005*.

La mirada por departamentos permite contrastar la concentración territorial de las necesidades que refleja el *INCAN*, con los departamentos que concentran el mayor número de niños. Es claro que el número absoluto de menores, su importancia relativa dentro de la población total y la ubicación geográfica determinan, en parte, la demanda de educación básica, servicios de salud, y otros servicios y medios que este segmento de la población requiere para su normal desarrollo y cumplimiento de los derechos establecidos en la constitución nacional y la *CDN*.

En el Cuadro 9 se observa que la capital de la república y los grandes departamentos, respectivamente; Bogotá D.C. (14,5%), Antioquia (13,2%) y Valle (9,4%) son los que concentran la mayor cantidad de niños en el país (37%) y, en el caso de éste último y la capital del país son los que muestran el mejor desempeño en el acceso al consumo de alimentos por parte de la niñez. Antioquia se encuentra en la mitad inferior del índice (15 entre 24). Por su parte, los departamentos más críticos frente al *INCAN* concentran el 16,3% de los niños en el país; La Guajira (2,1%), Magdalena (3,2%), Cesar (2,6%), Chocó (1,3%), Cauca (3,2%) y Nariño (4%).

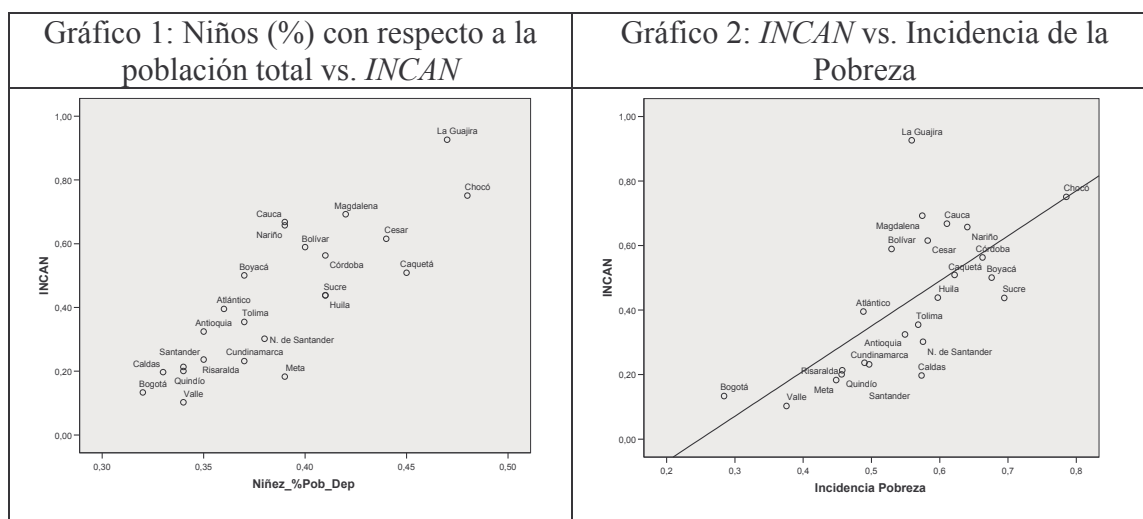
**Cuadro 9.**  
**Número de niños e *INCAN***

| Departamento    | Niños entre 0 y 17 años | Población Total | % de niños con respecto al total de población departamental | % de niños por departamento con respecto al total de niños en los 24 departamentos | <i>INCAN</i> |
|-----------------|-------------------------|-----------------|---|--|--------------|
| La Guajira      | 310.104                 | 655.943         | 47,3%   | 2,1%   | 0,93         |
| Chocó           | 186.101                 | 388.476         | 47,9%   | 1,3%   | 0,75         |
| Magdalena       | 480.142                 | 1.136.819       | 42,2%   | 3,2%   | 0,69         |
| Cauca           | 466.283                 | 1.182.022       | 39,4%   | 3,2%   | 0,67         |
| Nariño          | 584.519                 | 1.498.234       | 39,0%   | 4,0%   | 0,66         |
| Cesar           | 382.738                 | 878.437         | 43,6%   | 2,6%   | 0,62         |
| Bolívar         | 725.906                 | 1.836.640       | 39,5%   | 4,9%   | 0,59         |
| Córdoba         | 606.556                 | 1.462.909       | 41,5%   | 4,1%   | 0,56         |
| Caquetá         | 152.549                 | 337.932         | 45,1%   | 1,0%   | 0,51         |
| Boyacá          | 451.373                 | 1.210.982       | 37,3%   | 3,1%   | 0,50         |
| Huila           | 410.316                 | 1.001.476       | 41,0%   | 2,8%   | 0,44         |
| Sucre           | 310.565                 | 762.263         | 40,7%   | 2,1%   | 0,44         |
| Atlántico       | 756.946                 | 2.112.001       | 35,8%   | 5,1%   | 0,40         |
| Tolima          | 488.762                 | 1.312.304       | 37,2%   | 3,3%   | 0,35         |
| Antioquia       | 1.957.075               | 5.601.507       | 34,9%   | 13,2%  | 0,32         |
| N. de Santander | 459.018                 | 1.208.336       | 38,0%   | 3,1%   | 0,30         |
| Santander       | 673.487                 | 1.913.444       | 35,2%   | 4,6%   | 0,24         |
| Cundinamarca    | 815.763                 | 2.228.682       | 36,6%   | 5,5%   | 0,23         |
| Risaralda       | 290.958                 | 859.666         | 33,8%   | 2,0%   | 0,21         |
| Quindío         | 174.480                 | 518.691         | 33,6%   | 1,2%   | 0,20         |
| Caldas          | 297.414                 | 898.490         | 33,1%   | 2,0%   | 0,20         |
| Meta            | 280.084                 | 713.772         | 39,2%   | 1,9%   | 0,18         |
| Bogotá          | 2.142.594               | 6.778.691       | 31,6%   | 14,5%  | 0,13         |
| Valle           | 1.386.986               | 4.052.535       | 34,2%   | 9,4%   | 0,10         |

Fuente: Elaboración propia con base en Censo2005 DANE y Cuadro 7.

Lo anterior sugiere que la niñez se concentra en los departamentos ricos, en el contexto nacional, como la capital del país, Antioquia y Valle. No obstante, cuando se incorpora una mirada intradepartamental se encuentra que en aquellos departamentos donde el peso de la población infantil alcanza una importancia superior al 40% del total de la población la situación de la niñez es más precaria. Tal es el caso del Chocó (47,9%), La Guajira (47,3%), Cesar (43,6%) y Magdalena (42,2%). Esta última observación se aprecia mejor en el Gráfico 1. Observación que se mantiene cuando se incorpora una variable de pobreza de ingresos (incidencia de la pobreza). La pobreza se concentra en aquellos departamentos donde la población infantil alcanza un porcentaje superior al 40% del total de la población (Gráfico 2).

Las anteriores observaciones resultan importantes en términos de política pública. Se espera que los programas sociales del Estado se concentren en aquellas zonas o territorios donde por diferentes razones económicas, sociales o culturales su situación es más rezagada frente a otras zonas en el contexto nacional, obviamente sin desincentivar el comportamiento de las de mejor desempeño. Esta situación hace referencia a la denominada equidad vertical (Toutkoushian & Michael, 2007).



Fuente: Elaboración propia con base en los Cuadros 7 y 9. La incidencia de la pobreza por departamentos es tomada de López y Núñez (2007, Cuadro 5, 58)

Una definición operativa del concepto de equidad vertical es compleja, así como su medición; implica i) quien o qué se considera desigual y, ii) lo que constituye un “adecuado” trato desigual (Baker & Friedman-Nimz, 2003, 525). Igualmente, supone que los encargados de formular las políticas públicas deben identificar las características que determinan la equidad vertical para definir y orientar la asignación de los recursos y servicios. Entre otras cosas, esto significa hacer explícitas las diferencias geográficas, demográficas y socioeconómicas para de acuerdo con éstas distribuir los recursos.<sup>11</sup>

En este sentido, el *INCAN* puede ser de utilidad al identificar unidades territoriales prioritarias para programas sociales con el objetivo de mejorar el consumo de alimentos y de esta forma potenciar los efectos positivos de la acumulación de capital humano y la generación de oportunidades en la niñez colombiana.<sup>12</sup>

## 5. Conclusiones

En la comunicación se ha construido un índice sintético, que permite aproximarse a la medición de aspectos relacionados con el no consumo de alimentos para la niñez. En concreto, el indicador denominado *Índice de No Consumo de Alimentos en la Niñez*

<sup>11</sup> Con respecto a los programas de alimentación escolar el Informe Social 2006 de la Contraloría General de la República concluye que: “los actuales criterios de distribución de los recursos para alimentación escolar no son los más adecuados, puesto que no incorporan indicadores más específicos del sector, como la deserción escolar y los porcentajes de desnutrición; de tal manera que no hay relación directa entre los municipios que presentan una mayor incidencia de esta problemática y los recursos asignados. (Contraloría General de la República 2006, 178)”.

<sup>12</sup> También es importante tener presente el concepto de equidad vertical en la definición del curso de programas sociales en marcha y la asignación de los recursos. Hasta el momento el programa *Familias en Acción* presenta un claro riesgo frente a la ampliación a grandes zonas urbanas que se desprende de su misma evaluación; los efectos positivos del programa son representativos solo de los municipios beneficiarios con población menor a 100.000 habitantes, es decir, para zonas consideradas rurales. (Departamento Nacional de Planeación 2007b, 17).

*Colombiana (INCAN)* es el resultado de la agregación de 5 indicadores parciales ponderados a través del análisis de componentes principales.

Los principales resultados encontrados indican que, en el contexto de los 24 departamentos considerados, el Valle del Cauca, es la unidad territorial que exhibe el mejor desempeño en el ofrecimiento de condiciones para el acceso al consumo de alimentos para la niñez. Igualmente, se encuentra que dicho problema se concentra en departamentos ubicados en las costas pacífica (Chocó, Cauca, Nariño) y atlántica (La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Córdoba) del país. Esta situación refleja que a nivel territorial se presentan inequidades en el acceso a los bienes y servicios clave para el bienestar de la niñez.

En términos de sugerencias en materia de política pública a favor de la niñez, los resultados del *INCAN* advierten la urgencia de introducir mecanismos que hagan exigible por parte de la sociedad y la familia, el derecho a políticas públicas que materialicen los derechos consagrados en la *Convención sobre los Derechos del Niño* ratificados en la Constitución Nacional.

Por último, la línea de trabajo iniciada debe continuar con el perfeccionamiento de este índice o la construcción de otro con el mismo fin, que supere las limitaciones que, según hemos señalado, el *INCAN* presenta. Estas mejoras exigirán la disponibilidad de una más rica información al respecto y, naturalmente, la incorporación de nuevas variables que permitan analizar con mayor precisión el objeto de estudio.

## **6. Bibliografía**

Acción Social. (2008). Informe a la Banca Multilateral Relativo a la Ejecución del Programa, Programa Red de Apoyo Social, Subprograma Familias en Acción, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia República de Colombia.

Alvarado, B, Zunzunegui, M. & Delisle, H. (2005). “Validación de escalas de seguridad alimentaria y de apoyo social en una población afro-colombiana: aplicación en el estudio de prevalencia del estado nutricional en niños de 6 a 18 meses”. *Cadernos de Saúde Pública* (21) 3, 724-736.

Andrews, A., & Ben-Arieh, A. (1999). “Measuring and monitoring children's well-being across the World”. *Social Work* (44), 105-155.

Baker, B. & Friedman-Nimz, R. (2003). “*Gifted children, vertical equity, and state school finance policies and practices*”. *Journal of Education Finance*, (28) 4, 523-555.

- Ben-Arieh, A. (2008). "The Child Indicators Movement: Past, Present, and Future". *Child Indicators Research*, (1), 3-16.
- Ben-Arieh, A. (2000). "Beyond Welfare: Measuring and Monitoring the State of Children, New Trends and Domains". *Social Indicators Research*, 52 (3), 235-257.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., & Richardson, D. (2006a). *Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods*. Innocenti Working Papers inwopa07/37, UNICEF Innocenti Research Centre.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., & Richardson, D. (2006b). "An index of child well-being in the European Union 25". *Journal of Social Indicators Research* (80), 133-177.
- Contraloría General de la República. (2006). *Informe Social 2006: Evaluación de las Transferencias Intergubernamentales 1994-2005*. Bogotá.
- Chasco, Y. & Hernández, I. (2004). *Criterios para la selección de dominios e indicadores objetivos para la medición del bienestar social*. Documento de Trabajo, Instituto L.R. Klein, Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid.
- Daly, A. (2006). *Social Inclusion and Exclusion among Australia's Children: A Review of the Literature*. Discussion Paper, NATSEM, University of Canberra.
- Daly, A., Mcnamara, J., M., Tanton, R., Harding, A., & Yap, M. (2006). *Indicators of Social Exclusion for Australia's Children: an Analysis by State and Age Group*. Discussion Paper, NATSEM, University of Canberra.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). *Avances y retos de la Política Social en Colombia*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Programa Familias en Acción. Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución*. Bogotá: DNP, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y SINERGIA.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *CONPES Social 091*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007a). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-coste del Programa, Evaluación de Políticas Públicas*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007b). *CONPES Social 109*. Bogotá.
- Furuta, M. & Salway, S. (2006). "Women's Position Within the Household as a Determinant of Maternal Health Care Use in Nepal". *International Family Planning Perspectives*, 32, 17-27.
- Gran, Schroeder, & Ganon, (2004). *An International Comparison of Children's Rights: Introducing The Children's Rights Index*. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, San Francisco, CA.
- Hagerty, M., & Land, K. (2007). "Constructing Summary Indices of Quality of Life: A Model for the Effect of Heterogeneous Importance Weights", *Sociological Methods and Research*, (35), 4, 455-496.

Hair, J., Anderson, R., Tatham, R., & Black, W. (1999). *Análisis Multivariante; revisión técnica y compilación de las lecturas complementarias*, Madrid, Prentice-Hall.

Köhler, L. (2006). *Health indicators for Swedish Children*. Save the children Sweden.

Krishnakumar, J., & Nagar, A. (2008). "On Exact Statistical Properties of Multidimensional Indices Based on Principal Components, Factor Analysis, MIMIC and Structural Equation Models", *Social Indicators Research*, (86), 3, 481-496.

Land, K., Lamb, V., & Mustillo, S. (2001). "Child and Youth Well-Being in the United States, 1975-1998: Some Findings from a New Index". *Social Indicators Research*, 56 (3), 241-318.

Logan, C., Moore, K., Manlove, J., Mincieli, L., & Cottingham, S. (2007). *Conceptualizing a Strong Start: Antecedents of Positive Child Outcomes at Birth Into Early Childhood*. Research Brief, 2007-10.

Lorenzana, P., Bernal, J., & Mercado, C. (2003). "Inseguridad alimentaria y experiencias de hambre en hogares venezolanos menos privilegiados". *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, (9) 3, 138-143.

MERPD. (2006). *Metodología de Medición y Magnitud de Pobreza*. Bogotá: Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Moore, K., Theokas, C., Lippman, L., Bloch, M., Vandivere, S., & O'Hare, W. (2008). A Microdata Child Well-Being Index: Conceptualization, Creation, and Findings, *Child Indicators Research*, (1), 17-50.

Moore, K., Vandivere, S., Lippman, L., McPhee, C. & Bloch, M. (2007). "An Index of the Condition of Children: The Ideal and a Less-than-Ideal U.S. Example", *Social Indicators Research*, (84), 3, 291-331.

Moore, K. (1997). *Criteria for indicators of child well-being*. En R. B. Hauser (Ed.), *Indicators of Children's Well-Being*. New York: Russell Sage Foundation.

Moore, K., Brown, B., & Scarupa, H. (2003). *The Uses (and Misuses) of Social Indicators: Implications for Public Policy*. Research Brief, 2003-01, Child Trends.

Nardo, M., Paisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A., & Giovannini, E. (2005). "Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide," OECD Statistics Working Papers 2005/3, OECD Statistics Directorate.

Nagar, S. & Sharma, S. (2006). "Impact of Educational Intervention on Knowledge of Mothers Regarding Childcare and Nutrition in Himachal Pradesh". *Journal of Social Sciences* 12 (1), 139-142.

Attanasio, O., Gomez, L., Rojas, A. & Vera-Hernández, M. (2004). "Child health in rural Colombia: determinants and policy interventions". *Economics & Human Biology*, (2), 3, 411-438.

Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Objetivos de desarrollo del Milenio informe de 2005*. Nueva York, ONU.

- Palmer, C. (2005). *Estudio Diagnóstico para un Proyecto de Indicadores de la Situación de los Derechos y la Infancia en México*. En *¿Cuentan Niños y Niñas en México? Diagnóstico Situacional Nacional Sobre Fuentes de Información de la Infancia y sus Derechos en México*, Red por los Derechos de la Infancia en México, Capítulo 2.
- Procuraduría General de la Nación & UNICEF. (2005). *Infancia, La Adolescencia y el Ambiente Sano en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales*.
- Sachs, J. (2006). *El Fin de la Pobreza: Como conseguirlo en nuestro tiempo*. Madrid, Editorial Debate.
- Sánchez, M., & Rodríguez, N. (2003). “El Bienestar Social en los Municipios Andaluces en 1999”. *Revista Asturiana de Economía* (27), 99-119.
- Save The Children (2006). *State of World's Mothers 2006. Saving the Lives of Mothers and Newborns*.
- Sauri, G. (2005). *México y el Monitoreo de los Derechos de la Infancia*. En *¿Cuentan Niños y Niñas en México? Diagnóstico Situacional Nacional Sobre Fuentes de Información de la Infancia y sus Derechos en México*, Red por los Derechos de la Infancia en México, Capítulo 1.
- Sen, A. (2002). El derecho a no tener hambre, Traducción de Everaldo Lamprea Montealegre, Bogota, Universidad Externado de Colombia.
- Sen, A (1999). *Desarrollo y Libertad*, Bogotá D.C., Editorial Planeta.
- Secretary To The Treasury. (2003). *Every child matters*. Gobierno del Reino Unido.
- Tanton, R., Harding, A., Daly, A., Mcnamara, J., & Yap, M. (2006). *Children at risk of Social Exclusion. Methodology and Overview*. National Centre for Social and Economic Modelling, University of Canberra.
- Toutkoushian, R. & Michael, R. (2007). “An Alternative Approach to Measuring Horizontal and Vertical Equity in School Funding”, *Journal of Education Finance*, (32) 4 395-421.
- UNICEF - ECUADOR. (2006). *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005*. Quito.
- UNICEF - MÉXICO. (2005). *Vigia de los Derechos de la Niñez Mexicana: IDN (0 a 5), Los Primeros Pasos*. Ciudad de México, Consejo Consultivo de la UNICEF México (1), 1-12.
- UNICEF. (2005). *Estado Mundial de la Infancia 2005: La Infancia Amenazada*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2006). *Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e Invisibles*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2007). *Pobreza Infantil en Perspectiva: Un Panorama del Bienestar Infantil en los Países Ricos. Un Amplio Análisis de la Vida y el Bienestar de Niños, Niñas y Adolescentes en las Naciones Económicamente Avanzadas*. Italia: Innocenti Report Card, 7, 1-52, Centro de Investigaciones Innocenti.

Wiesmann, D. (2006). *A Global Hunger Index: Measurement Concept, Ranking of Countries and Trends*. Discussion Paper No. 212, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

## 7. Anexo

**Anexo 1.**  
**Colombia 2005. Indicadores parciales del INCAN (%)**

| Departamento    | Niños entre 0 y 15 años ubicados en el 1 y 2 quintil del índice de riqueza | Niños entre 0 y 15 años que "Por FALTA de dinero, ... no consumieron NINGUNA de las tres COMIDAS BÁSICAS (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana pasada | Niños menores de 5 años con desnutrición crónica (talla inferior a la edad) | Hogares con hijos menores de 18 años con inseguridad alimentaria | Madres mayores de 15 años con menos de tres años de educación aprobados | INCAN |
|-----------------|--|---|---|--|---|-------|
| Antioquia       | 50,5%  | 6,2%  | 10,0%   | 13,7%  | 16,2%   | 0,32  |
| Atlántico       | 40,4%  | 8,2%  | 9,8%  | 19,5%  | 17,3%   | 0,40  |
| Bogotá          | 16,0%  | 4,1%  | 11,3%   | 8,5%   | 15,0%   | 0,13  |
| Bolívar         | 61,0%  | 10,7%   | 15,0%   | 26,2%  | 16,5%   | 0,59  |
| Boyacá          | 67,9%  | 4,7%  | 22,2%   | 11,9%  | 18,9%   | 0,50  |
| Caldas          | 43,8%  | 4,4%  | 9,2%  | 7,6%   | 15,3%   | 0,20  |
| Caquetá         | 66,3%  | 8,7%  | 9,3%  | 13,5%  | 22,7%   | 0,51  |
| Cauca           | 73,8%  | 10,9%   | 12,8%   | 24,5%  | 20,8%   | 0,67  |
| Cesar           | 65,5%  | 11,5%   | 11,1%   | 19,6%  | 22,4%   | 0,62  |
| Chocó           | 87,5%  | 19,6%   | 7,2%  | 25,6%  | 19,1%   | 0,75  |
| Córdoba         | 79,5%  | 9,4%  | 14,8%   | 17,0%  | 18,1%   | 0,56  |
| Cundinamarca    | 52,3%  | 3,4%  | 9,3%  | 8,1%   | 16,2%   | 0,23  |
| Huila           | 62,9%  | 7,1%  | 11,6%   | 10,8%  | 20,7%   | 0,44  |
| La Guajira      | 66,4%  | 20,1%   | 24,1%   | 27,7%  | 22,1%   | 0,93  |
| Magdalena       | 69,4%  | 14,6%   | 16,5%   | 23,5%  | 18,8%   | 0,69  |
| Meta            | 38,5%  | 4,0%  | 8,9%  | 5,3%   | 17,1%   | 0,18  |
| N. de Santander | 42,4%  | 4,2%  | 9,0%  | 12,2%  | 19,2%   | 0,30  |
| Nariño          | 62,7%  | 11,2%   | 20,8%   | 18,1%  | 21,1%   | 0,66  |
| Quindío         | 28,0%  | 6,4%  | 7,6%  | 9,5%   | 16,5%   | 0,20  |
| Risaralda       | 41,5%  | 4,2%  | 7,8%  | 11,7%  | 15,2%   | 0,21  |
| Santander       | 40,0%  | 3,7%  | 6,2%  | 11,3%  | 18,2%   | 0,24  |
| Sucre           | 65,6%  | 12,1%   | 12,9%   | 13,0%  | 14,5%   | 0,44  |
| Tolima          | 49,3%  | 6,5%  | 11,4%   | 12,9%  | 17,7%   | 0,35  |
| Valle           | 29,8%  | 6,2%  | 6,9%  | 7,3%   | 12,4%   | 0,10  |

Fuente: Elaboración propia con base en ENDS2005, ENSIN2005, CENSO2005.



## Anexo 2. Colombia: Mapa Político-Administrativo por Departamentos



Nota: en el mapa Distrito Capital corresponde a Bogotá D.C.