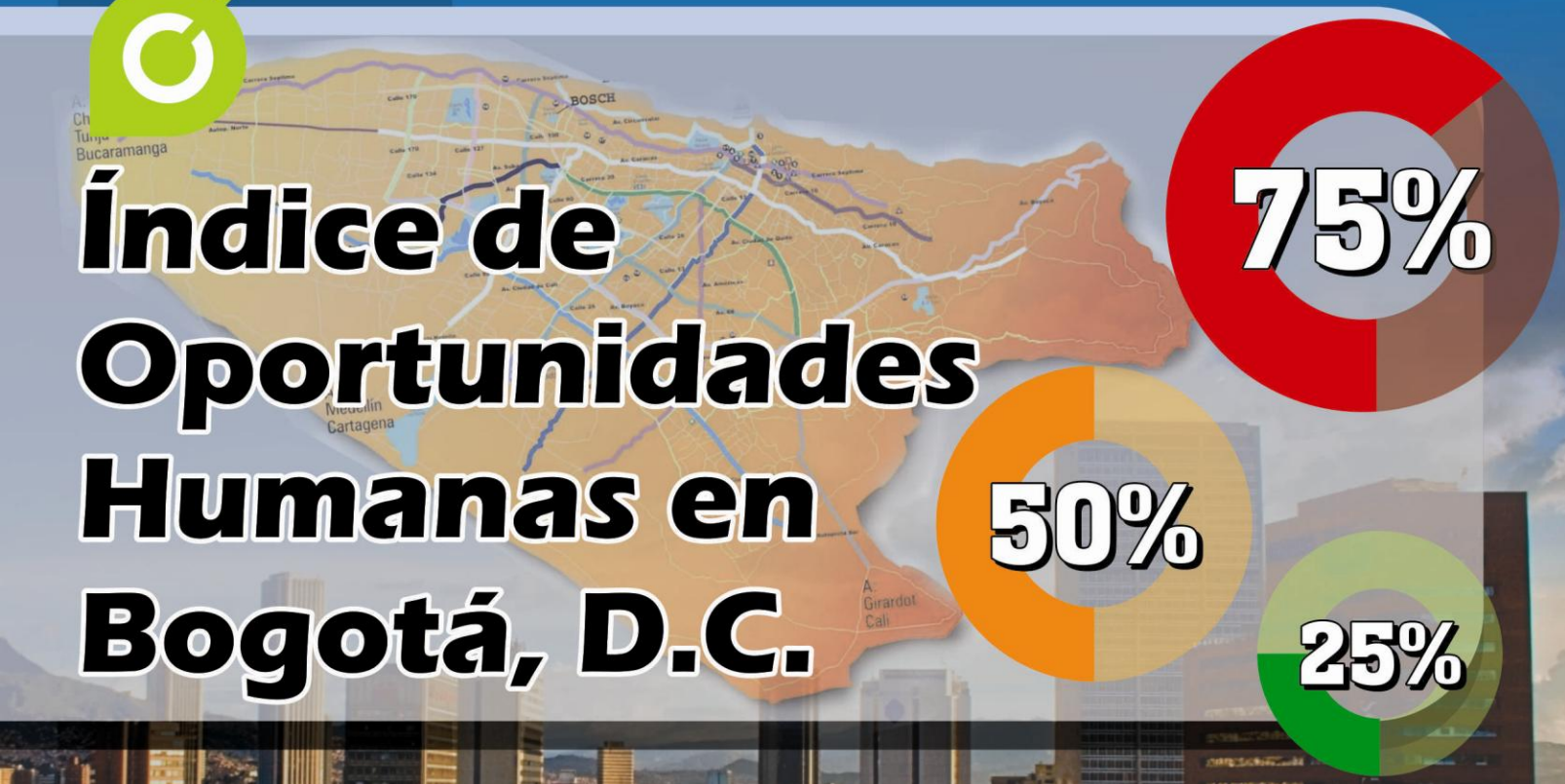
Bogotá, D.C.

Ciudad de Estadísticas

Boletín No. 51

Índice de Oportunidades Humanas en Bogotá, D.C.



Secretaría Distrital de Planeación
Junio 2013

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ HUMANA

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaria Distrital de Planeación
Cra. 30 No. 25 - 90 • Torre B
Pisos 1, 5, 8 y 13

Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Gustavo Francisco Petro Urrego

Secretario Distrital de Planeación
Gerardo Ardila Calderón

Sub-secretario de Información y Estudios Estratégicos
Roberto Prieto Ladino

Director Estudios Macro
Armando Sixto Palencia Pérez

Investigador
Humberto García Aldana

Montaje y Diagramación
Javier Alexander Chaparro Gaitán

Bogotá, D.C. - 2013

Bogotá, D.C.
Ciudad de Estadísticas

BOGOTÁ HUMANA

Contenido

1. JUSTIFICACIÓN Y ESTUDIOS PREVIOS 6
   a. La pobreza y la desigualdad en Bogotá: razones para la acción 6
   b. Los informes del Banco Mundial sobre oportunidades de los niños 7
   c. EL caso colombiano 9
2. RELACIÓN DE ESTE ESTUDIO CON EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA 2012-2016 12
3. METODOLOGÍA 15
   a. Definición y propiedades del IOH 15
   b. Cálculo del IOH 16
4. RESULTADOS 18
   a. Los datos 18
   b. Los Índices de Oportunidades Humanas (IOH’s) 21
5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES 46

BIBLIOGRAFÍA 49

ANEXOS Gráficas de los Índices de Oportunidades Humanas. 50

INTRODUCCIÓN

El primer eje del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá “Bogotá Humana” 2012-2016 tiene como propósito alcanzar “una ciudad que supera la segregación y la discriminación”. La idea de la administración es remover barreras tangibles e intangibles que le impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, independientemente de sus diferentes circunstancias, tales como su identidad de género, orientación sexual, condición étnica o de sus preferencias políticas, religiosas o culturales (Bogotá, 2012a). Es clara, entonces, la intención de la administración de reducir las desigualdades que padecen los ciudadanos de Bogotá, especialmente las de ingreso y las de acceso. El presente estudio postula un índice sintético (Índice de Oportunidades Humanas) para hacer un diagnóstico de las oportunidades de los niños, niñas y adolescentes bogotanos.

En la primera parte de este documento, “Justificación y Estudios Previos”, se examina la importancia de atender al tema de la desigualdad de oportunidades, desde una perspectiva inter generacional, como una herramienta necesaria en el propósito de generar movilidad social en la ciudad. También se reseñan los estudios anteriores sobre este enfoque por parte del Banco Mundial en Latinoamérica y en Colombia.

La segunda parte, “Relación de este estudio con el Plan de Desarrollo -Bogotá Humana 2012-2016**”,** destaca la importancia estratégica de este tema para la actual administración. Se propone hacer uso de los índices propuestos para construir la línea de base de las oportunidades de los niños, niñas y adolescentes bogotanos al comienzo del periodo 2012-2016, de tal manera que tales índices luego permitan hacer un seguimiento del nivel de avance de las oportunidades humanas, en particular aquellas en las que la política pública de la ciudad tiene capacidad de incidir.

El siguiente apartado, de la metodología, explica el mecanismo de construcción de los diferentes índices, siguiendo el método aplicado por el Banco Mundial en estudios previos. La cuarta parte muestra los resultados de los diferentes Índices de Oportunidades Humanas para Bogotá (IOH’s Bogotá) y, cuando el tamaño de la muestra permite estimaciones confiables, también se revelan y comentan los resultados por localidades.

En la última parte se presentan las conclusiones y recomendaciones tanto para la política pública de la ciudad como para el desarrollo de próximas investigaciones, que deberían hacer seguimiento a los índices acá construidos (u otros adicionales que la disponibilidad de información permite obtener). La utilidad de este estudio dependerá de que la información obtenida permita ilustrar las decisiones y acciones concretas, relativas a la inversión social en la ciudad que permitan

mejorar las posibilidades de incidir en las condiciones de vida de los niños, niñas y jóvenes bogotanos.

1. JUSTIFICACIÓN Y ESTUDIOS PREVIOS

a. La pobreza y la desigualdad en Bogotá: razones para la acción

Según datos de la nueva metodología propuesta por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), en los últimos diez años, Bogotá ha progresado de manera importante en reducción de pobreza, pero ha avanzado muy poco en reducir sus desigualdades. Cómo se observa en el Cuadro 1, dentro de las 13 áreas metropolitanas, la cifra de reducción de pobreza de Bogotá es sólo superada por Bucaramanga. Entre 2002 y 2011, Bogotá redujo la incidencia de la pobreza de un 31.7% a un 13.1%, que al compararse con guarismos como los de Pasto (del 44% al 40%) o Montería (del 47% al 37%), resulta un avance significativo, que además arroja el positivo mensaje de que las políticas públicas si pueden tener efectos importantes en el tema de reducción de pobreza.

Cuadro 1

Incidencia de la pobreza por ingreso o línea de pobreza (LP): 13 áreas metropolitanas (2002-2005 y 2008-2011)

Dominio	Pobreza							
	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%	%	%	%	%
Pasto	44,2%	46,5%	46,0%	45,6%	39,7%	42,8%	43,2%	40,6%
Montería	47,9%	50,2%	50,2%	46,7%	40,6%	38,6%	39,7%	37,5%
Barranquilla A.M.	43,9%	49,5%	46,2%	44,1%	43,3%	42,4%	39,5%	34,7%
Cúcuta	52,9%	57,2%	55,4%	55,2%	42,2%	38,2%	39,3%	33,9%
Cartagena	47,5%	43,5%	44,9%	37,6%	40,2%	38,5%	34,2%	33,4%
Cali A.M.	33,5%	33,7%	31,8%	30,1%	28,5%	28,4%	26,1%	25,1%
Villavicencio	34,4%	36,0%	32,4%	34,8%	26,8%	27,7%	25,4%	23,0%
Ibagué	37,7%	39,8%	42,7%	39,4%	32,6%	28,7%	26,6%	22,0%
Pereira A.M.	32,7%	30,0%	29,8%	28,7%	27,6%	28,5%	26,8%	21,6%
Manizales A.M.	36,6%	39,2%	40,3%	36,4%	31,2%	27,2%	23,8%	19,2%
Medellín A.M.	36,5%	34,7%	31,7%	29,3%	25,0%	23,9%	22,0%	19,2%
Bogotá	31,7%	32,0%	28,8%	26,6%	19,6%	18,3%	15,5%	13,1%
Bucaramanga A.M.	33,7%	34,1%	32,3%	31,0%	19,2%	13,9%	10,9%	10,7%
Nacional	49,7%	48,0%	47,4%	45,0%	42,0%	40,3%	37,2%	34,1%
Cabeceras	45,5%	44,9%	43,7%	41,1%	37,4%	36,0%	33,3%	30,3%
13 A.M.	36,2%	36,7%	34,3%	32,2%	27,0%	25,6%	23,2%	20,6%
Otras cabeceras	59,2%	57,2%	57,5%	54,4%	52,6%	51,3%	48,0%	44,5%
Resto	61,7%	56,8%	58,3%	56,4%	56,6%	53,7%	49,7%	46,1%

Datos ordenados de mayor a menor con respecto al 2011. Fuente: DANE - MESEP

Sin embargo, al mirar las cifras del Cuadro 2, que muestra la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini, Bogotá ocupa de nuevo el segundo lugar, pero en este caso lo que muestra la evolución entre el 2002 y 2011 es el

pobre avance en el frente de distribución del ingreso, al compararlo con 12 áreas metropolitanas.

Este balance de reducción de pobreza satisfactoria, junto con una persistente e inequitativa distribución del ingreso, devela que los frutos del desarrollo económico de la ciudad siguen estando concentrados y que la política pública, si bien no puede descuidar el asunto de la productividad y el crecimiento, debe concentrarse en temas de apertura de más y mejores oportunidades para sectores más amplios de la población, tradicionalmente menos favorecidos.

Cuadro 2

Coeficiente de Gini: 13 áreas metropolitanas (2002-2005 y 2008-2011)

	Gini							
Dominio	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Montería	0,520	0,518	0,491	0,509	0,492	0,527	0,525	0,530
Bogotá	0,571	0,546	0,558	0,557	0,531	0,526	0,526	0,522
Pasto	0,510	0,509	0,499	0,507	0,534	0,516	0,523	0,522
Medellín A.M.	0,547	0,557	0,541	0,522	0,543	0,535	0,538	0,507
Cali A.M.	0,534	0,510	0,514	0,540	0,518	0,503	0,529	0,504
Cartagena	0,482	0,471	0,471	0,451	0,467	0,491	0,489	0,488
Barranquilla A.M.	0,528	0,539	0,533	0,513	0,500	0,486	0,497	0,472
Cúcuta	0,480	0,502	0,507	0,457	0,457	0,496	0,479	0,471
Manizales A.M.	0,490	0,506	0,510	0,492	0,503	0,511	0,495	0,471
Villavicencio	0,472	0,457	0,460	0,470	0,479	0,469	0,467	0,467
Pereira A.M.	0,483	0,482	0,475	0,468	0,476	0,465	0,456	0,451
Bucaramanga A.M.	0,484	0,480	0,454	0,478	0,432	0,450	0,450	0,449
Ibagué	0,477	0,485	0,497	0,486	0,470	0,488	0,495	0,449
Nacional	0,572	0,554	0,558	0,557	0,567	0,557	0,560	0,548
Cabeceras	0,550	0,536	0,539	0,537	0,542	0,535	0,537	0,526
13 A.M.	0,548	0,537	0,541	0,539	0,531	0,524	0,529	0,517
Otras cabeceras	0,496	0,485	0,472	0,482	0,516	0,511	0,497	0,492
Resto	0,518	0,470	0,437	0,463	0,489	0,469	0,471	0,459

Datos ordenados de mayor a menor con respecto al 2011. Fuente: DANE - MESEP

b. Los informes del Banco Mundial sobre oportunidades de los niños

El debate sobre la desigualdad en Latinoamérica ha sido largo y muy difundido, ha cuestionado incluso el mismo papel y responsabilidad del Estado en torno al tema. Se cuestionan temas como el enfoque recomendable para hacer la política pública, por ejemplo ¿deben las políticas públicas redistribuir o proteger los derechos de propiedad? Sin embargo, en Barros *et al*. (2008) se sostiene que dicho debate ha desviado la atención de lo fundamental. Según ese informe del Banco Mundial, hay que cambiar el énfasis de la igualdad (recompensas iguales

para todos) a la equidad (oportunidades iguales para todos). Esta perspectiva sería más fructífera incluso para los dos extremos del espectro político, ya que darle oportunidades iguales a todos al comienzo del ciclo vital sería apoyado por la izquierda (como un asunto de justicia) y por la derecha (visto como un asunto de esfuerzo personal).

Una de las razones para no haber avanzado en la dirección correcta es la falta de herramientas objetivas para medir las oportunidades de los niños, así como su avance y posibilidades de modificación. En Barros *et al*. (2008) se propone el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) como herramienta para monitorear la equidad. El punto de partida es que si los habitantes de un país enfrentan un terreno de juego desequilibrado en contra suya por una razón circunstancial (sexo, etnia, lugar del país o de de la ciudad donde viven) no habrá realmente las mismas oportunidades de desarrollo humano para todos. Por eso, un equipo de investigadores del Banco Mundial, del Instituto de Investigación Económica Aplicada del Brasil y de la Universidad de la Plata de Argentina se dio a la tarea de construir y aplicar una metodología estadística que busca responder una pregunta sencilla, pero de gran impacto para diseñar y aplicar las políticas públicas: ¿qué tan determinantes son las circunstancias individuales para que los niños accedan a servicios básicos que luego les permitirán una vida productiva? Por ejemplo, ¿cambia la probabilidad de acceder a un servicio de educación o salud por la ubicación geográfica de un niño? ¿O por el grado de educación de su padre? ¿O la escolaridad de la madre? Algunas de estas respuestas se encuentran en el informe del Banco Mundial de 2008 “Measuring Inequality of Opportunities For Children”.

Entre los hallazgos interesantes de Barros *et al*. (2008) se puede mencionar que una cuarta parte (para el caso colombiano) y la mitad (para el caso de Guatemala) de la desigualdad de ingresos que presentan los adultos se debe a circunstancias que tenían al comienzo de sus vidas, cuando no tenían mayor control sobre ellas. Es decir, en Latinoamérica los resultados de desigualdad de las sociedades están determinados por características que escapan al dominio de sus protagonistas. Lo esperanzador y que invita a la acción de estos hallazgos es que con la política pública es posible cambiar el perfil de equidad de una sociedad.

El IOH presenta al menos dos ventajas sobre otros índices usados para medir el desarrollo humano. Al compararse con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (que combina nivel educativo, esperanza de vida e ingresos) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el IOH resulta ventajoso, pues es

una medida ex ante de las posibilidades de que a los niños les vaya bien, mientras que el IDH resulta ser una medida ex post de qué tan bien les fue a los adultos. Es decir, el IDH permite hacer evaluaciones retrospectivas del éxito o fracaso de los adultos, mientras que el IOH permite hacer prospectiva, y ajustes para mejorar las políticas públicas que impactan más la población infantil. Otro índice con el que se compara el IOH en Barros *et al*. (2008) es el llamado "Doing Business" que destaca las barreras que enfrentan los países para que las empresas puedan alcanzar el éxito. De nuevo, el IOH sobresale como una perspectiva más integral y sobre todo oportuna en términos de correcciones para mejorar las posibilidades de los niños y niñas que, al fin y al cabo, luego se convertirán en adultos un día y harán empresa.

En Molinas *et al*. (2010) se presenta un avance del estudio del Banco Mundial de 2008. En general, al evaluar 15 años de cambio del IOH se reportan avances en todos los países, pero a un ritmo lento y diferenciado. Estos resultados se presentan en un contexto en el que los países usan modelos de desarrollo muy diversos. En este reporte del Banco Mundial se verifica que lamentablemente siguen importando mucho las circunstancias personales para las posibilidades de desarrollo, siendo factores como la educación de los padres o el lugar donde se nace unos factores muy fuertes de las posibilidades que enfrentarán los niños. También se destaca en Molinas *et al*. (2010) el poco avance en términos de políticas más justas de asignación de servicios (focalización) y la reducción de las desigualdades se explica más bien por cambios en las circunstancias (migración o mayor calificación de los padres, por ejemplo).

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo y al comparar sus resultados con los de Europa, por ejemplo en logros educativos o servicios de la vivienda, éstos son poco satisfactorios, y no se debe a una provisión más eficiente de estos servicios en los países ricos, sino a una injusta distribución de estos servicios en América Latina. Esto de nuevo es un indicador de que el campo para las políticas públicas que mejoren las oportunidades de la población más joven es aún fértil y que los resultados en términos de mejorar el perfil equitativo son susceptibles de moldearse en una medida importante.

c. EL caso colombiano

El Banco Mundial, junto con el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación estudiaron para Colombia el tema de las oportunidades (Vélez *et al*. 2011). En ese trabajo se profundiza con datos de Colombia la mirada de los

informes del Banco Mundial, examinando más oportunidades para el periodo comprendido entre 1997 y 2008. Dicho estudio busca esclarecer hasta qué punto los niños y niñas colombianos se pueden desarrollar en un ambiente más equitativo que el de sus padres, para lograr en su vida adulta una inserción laboral que les permita realizar su proyecto de vida.

El estudio de Vélez *et al*. (2011) hizo una expansión y regionalización de los resultados del Banco Mundial (2008, 2010), calculando 24 oportunidades (en lugar de las cinco originales) e incluyendo resultados para los departamentos de Colombia y una organización de siete regiones. Las oportunidades se agrupan por sectores que tienen relación con las políticas sociales, de acuerdo con la distribución del Cuadro 3.

Al comparar los resultados obtenidos para Bogotá con otras seis regiones de Colombia para datos de 2008, Vélez *et al*. (2011) encuentran que Bogotá es la región menos desigual, estando en general en mejor posición que Antioquia, Valle, Atlántico, Central, Oriental y Pacífico. En parte, este resultado sirve como punto de partida al presente estudio, ya que a pesar de que Bogotá en el contexto nacional luce afortunada en los resultados del estudio de Vélez *et al*. (2011), al interior de Bogotá hay una variabilidad importante si se examinan sus localidades. El presente estudio busca, entonces, actualizar para 2011 los resultados de Bogotá y en los casos en los que haya suficientes observaciones calcular los IOH's por localidad.

Cuadro 3

Oportunidades para los niños y adolescentes de Colombia

Dimensión	IOH's	Nombre	Definición
Educación	**1**	Edu_5ºGT	**Finalización quinto grado a tiempo, primaria completa-**
	2	Edu_9ºGT	**Finalización noveno grado a tiempo**
	3	Edu_11ºGT	**Finalización once grado a tiempo, secundaria completa**
	4	Asistencia pre-escolar entre 4 y 5 años	**Asistencia pre-escolar niños entre 4 y 5 años**
	5	Asistencia escolar entre 9 y 15 años	**Asistencia escolar de niños entre 9 y 15 años**
Servicios básicos de vivienda	**1**	Agua	**Acceso a agua potable niños entre 0 y 17 años**
	2	Saneamiento	**Acceso a saneamiento niños entre 0 y 17 años**
	3	Energía	**Acceso a electricidad niños entre 0 y 17 años**
	4	No-Hacinamiento 0-5	**Niños menores de 5 años en hogares no hacinados**
Seguridad e identidad jurídica	**1**	Registro_Civil 0-5	**Acceso registro civil niños menores de 5 años**
	2	Seguridad	**Niños entre 0 y 17 años en ambientes seguros**
Primera infancia	**1**	Seguro_Salud 0-5	**Niños menores de 5 años con seguro en salud**
	2	Interacción_Padres 0-5	**Niños menores de 5 años con acceso a interacción cognitiva con sus padres**
	3	Control_Desarrollo 0-5	**Niños menores de 5 años con acceso a control de crecimiento y desarrollo**
	4	Prenatal (0-4 años)	**Acceso atención prenatal niños menores de 4 años**
	5	Esquema_Vacunas (0-4 años)	**Esquema de Vacunación Completo de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio**
	6	Nutricion_Peso_Talla (0-4 años)	**Nutrición adecuada por peso - talla niños entre 0 y 4 años**
	7	Parto Institucional (0-4 años)	**Acceso a revisión de profesional de la salud posterior al parto de niños de 0-4 años**
Nutrición	**1**	Seguridad_Alimentaria	**Niños entre 0 y 17 años con seguridad alimentaria**
	2	Nutrición adecuada por talla (entre 2 y 17 años)	**Nutrición adecuada por talla - edad niños entre 2 y 17**
	3	Nutrición adecuada por peso (entre 2 y 17 años)	**Nutrición adecuada por peso - edad niños entre 0 y 17**
TIC's	**1**	Internet (entre 12 y 17 años)	**Uso de internet niños entre 12 y 17 años**
	2	PC (entre 12 y 17 años)	**Uso de computador niños entre 12 y 17 años**
	3	Teléfono	**Acceso a teléfono niños entre 0 y 17 años**

Fuente: Vélez et al, 2011.

2. RELACIÓN DE ESTE ESTUDIO CON EL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA 2012-2016

El tema de las oportunidades de niños, niñas y adolescentes es no solo profusamente estudiado por los investigadores de los temas relacionados con la equidad, sino que políticamente es prioritario en la agenda de políticas públicas del país, tanto en el nivel nacional como regional.

En el nivel internacional, el marco normativo que orienta las acciones de Colombia y de los 190 países que la firmaron en 1989, es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la cual fue ratificada en el país por medio de la Ley 12 de 1991. Desde entonces, el Estado Colombiano viene realizando esfuerzos para garantizar y hacer efectivos los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y en la Carta Política. Esto se ha convertido en un marco orientador de las políticas y programas nacionales y territoriales.

En el nivel nacional, el marco que orienta las acciones de política es la Constitución de 1991, que introduce una revaloración de los niños, niñas y adolescentes. Los artículos 44 y 45 consagran sus derechos fundamentales, la obligación de protección y asistencia en cabeza del Estado, la sociedad y la familia y la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás. Por tanto, no es ya una preferencia de gobierno atender las necesidades de niños y niñas con carácter de prioridad, sino que es una obligación de Estado.

También el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, consigna la garantía de los derechos y libertades consagrados en distintos instrumentos como la Declaración de Derechos Humanos, la Constitución Política y en la Ley 1295 de 2009, que reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBEN.

Así las cosas, se combinan los esfuerzos tanto en el ámbito de las entidades públicas, como de las no gubernamentales, la academia, los organismos de cooperación internacional, entre otros, frente a los cuales se promueve la conjunción y articulación de las acciones sectoriales en beneficio de la atención integral a este grupo poblacional. A su vez, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha coordinado el proceso de construcción de políticas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes en los diferentes momentos de su ciclo vital, y a la ejecución de los programas de prevención, atención y protección de los mismos.

En el nivel distrital, el PDD afirma que los niños y las niñas que nacen en hogares pobres tienen menos oportunidades que los demás y que al comparar a Bogotá con otras ciudades del mundo, la movilidad social en Bogotá es baja. Para cambiar esta situación es necesario romper barreras estructurales, relacionadas con el ingreso y las oportunidades de acceso (Bogotá. 2012a, p. 2). Se plantea así que existen barreras que no dependen del grado de esfuerzo de los individuos, sino que se relacionan con las circunstancias particulares.

El gobierno de la Bogotá Humana 2012-2016 tiene como propósito inaplazable reducir las desigualdades en las oportunidades de acceder a bienes que permitan a sus habitantes desarrollar su potencial como seres humanos; en últimas, se busca ampliar las oportunidades para los habitantes de la ciudad, independientemente de sus circunstancias particulares.

La segregación ahonda los fenómenos de desigualdad de las ciudades. La segregación se manifiesta en la ausencia de oportunidades educativas, en la exposición a factores de riesgo, en la calidad de la alimentación, en el acceso diferencial a los servicios institucionales de salud y de la cultura, en las forma de mantenerse activo, sano y saludable, etc. (Bogotá, 2012a, p. 6).

La segregación también obstaculiza el disfrute pleno de los derechos sociales, económicos y culturales. Es decir, la segregación, al igual que las barreras a las oportunidades, limitan las posibilidades del desarrollo humano, en particular para la niñez y la adolescencia, con el agravante de que las oportunidades negadas por sus circunstancias a los niños, niñas y jóvenes les limitan, no sólo en el presente sino durante su ciclo de vida completo, el acceso a los medios para lograr su desarrollo humano. En palabras de Heckman -premio Nobel de economía 2000- es clave que las intervenciones de política sucedan en la primera infancia, puesto que “hoy nos gastamos cuantiosos recursos buscando solucionar problemas de los adultos, que podrían haber sido resueltos en la primera infancia, a costos mucho menores”. Existe abundante literatura que examina la pertinencia de invertir en la primera infancia, por el menor costo social y económico que esto representa para las sociedades (Bernal y Camacho 2010; Kilburn *et al*. 2008).

En relación con lo que se acaba de afirmar, de la importancia y prácticamente urgencia de invertir socialmente en las primeras etapas del ciclo vital, es pertinente aclarar que ya hay evidencia de algunos avances de la administración distrital

2012-2016, sintetizados en Bogotá, 2012b. Dicho informe se estructura alrededor de los tres ejes del PDD 2012-2016[1].

Aunque todavía no hay un segundo momento de la EMB 2011 ni de la EDDS 2011, que permita la medir la evolución y hacer evaluación de los índices acá propuestos, el mencionado informe de gestión da cuenta de lo prioritario de los temas de reducción de desigualdades en la ciudad y sobre todo de las medidas concretas que la presente administración viene adelantando en orden a superar dichas inequidades de manera efectiva. Estos avances se irán comentando en los respectivos resultados de los IHO's, por cuanto permiten anticipar una mejora no medible (por ahora) de los diferentes indicadores de oportunidades.

[1] Estos ejes son: Eje 1. "Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo"; Eje 2. "Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua"; Eje 3. Una Bogotá que defiende y fortalece lo público. La mayoría de los índices que en este trabajo se construyen apuntan a mejorar indicadores relacionados con el primer eje.

3. METODOLOGÍA

a. Definición y propiedades del IOH

El Índice de Oportunidades Humanas busca medir qué tanto limita las oportunidades de los niños y niñas el hecho de tener circunstancias personales que escapan a su control. Como se mencionó antes, este índice se ha medido anteriormente para Latinoamérica (Barros *et al*., 2008 y Molinas *et al*., 2010) y para Colombia (Vélez *et al*., 2011). En el caso de Colombia, aunque se había calculado el IOH por departamentos y por regiones, incluyendo la ciudad de Bogotá, se dejó abierta la posibilidad de una mirada más detallada a las oportunidades de los niños y niñas bogotanos. El presente documento pretende ampliar el enfoque a las oportunidades de los niños y niñas de Bogotá, en la medida de lo posible desagregando a nivel de localidad, con los datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011 (EMB 2011) y la Encuesta Distrital de Demografía y Salud 2011 (EDDS 2011).

En la construcción de un índice de equidad es importante que éste se incremente cuando aumenta la tasa de cobertura y se reduzca con las desigualdades debidas a las diferencias en las circunstancias. Siguiendo a Vélez *et al*. (2011), el IOH sería la diferencia entre una tasa de cobertura global, C, menos un descuento por la desigualdad que genera estar en un grupo de población que reduce la probabilidad de disponer de un servicio, P. Es decir,

$$\mathbf{IOH} = \mathbf{C} - \mathbf{P} \quad (1)$$

La penalidad P viene dada por $P = C * D$, donde D es el índice de disimilitud, y captura la diferencia en tasas de cobertura entre grupos que poseen diferentes circunstancias (sexo, ubicación geográfica, educación de los padres, etc.). P será cero si las tasas de coberturas son diferentes entre grupos con circunstancias diferentes, y crecerá cuanto más diferentes sean las tasas de cobertura al cambiar las circunstancias. Solamente en el escenario ideal de cobertura universal entre todos los grupos de circunstancias, el IOH alcanzará su valor máximo de uno (100% de cobertura ajustada por desigualdad).

El IOH tiene tres propiedades básicas, Vélez *et al*. (2011, p. 11):

i. A mayor desigualdad ante un número fijo de oportunidades, menor debe ser el IOH.
ii. El IOH muestra eficiencia en el sentido de Pareto, es decir, si algunos individuos de los grupos de circunstancias mejoran el acceso a un servicio (oportunidad) y ninguno desmejora, el IOH debe mejorar.
iii. Si la tasa de cobertura de los diferentes grupos de circunstancias crecen de manera proporcional, el índice debe crecer de manera proporcional.

En síntesis, cuando mejoran las tasas de cobertura permaneciendo igual la desigualdad o, lo contrario, mejora la desigualdad permaneciendo iguales las tasas de cobertura, el IOH mejorará. El rango posible de valores del IOH estará entre 0% y 100%, porque la máxima tasa de cobertura será la universal, es decir, cuando toda la población tiene acceso, independiente de su particular circunstancia, en ese caso C = 1 y P = 0, por lo que IOH = 100%.

b. Cálculo del IOH

En Molinas *et al*. (2010, p. 49) se sintetizan seis pasos para calcular el IOH para medir el acceso a un determinado bien o servicio (oportunidad):

i. Estimar un modelo logístico de la probabilidad de acceso del niño o niña *i* a un bien o servicio, como función de sus características particulares (circunstancias). La estimación es lineal en sus parámetros. De estas estimaciones logísticas, se extraen los coeficientes estimados.
ii. Con los coeficientes estimados, se obtiene la probabilidad estimada de cada niño o niña de la muestra de acceder al servicio en cuestión (por ejemplo terminar 11 grado a tiempo) $\hat{P}_i$ basado en la relación estimada $\widehat{\beta_k}$ y de un vector de circunstancias X_{ki}. Esto es:

$$\hat{P}_i = \frac{Exp(\widehat{\beta_0} + \sum_{k=1}^{m} X_{ki}\hat{\beta}_k)}{1 + Exp(\widehat{\beta_0} + \sum_{k=1}^{m} X_{ki}\hat{\beta}_k)}$$

iii. Se calcula la tasa de cobertura total C,

$$C = \sum_{1}^{n} w_i \hat{p}_i$$

Donde $w_i = \frac{1}{n}$, que también puede ser alguna otra ponderación de la muestra. n es el tamaño de la muestra.

iv. Se calcula el índice de disimilitud D,

$$\widehat{D} = \frac{1}{2C}\sum_{i=1}^{n} w_i|p_i - C|$$

v. Luego se calcula la penalidad, $P = C * \widehat{D}$

vi. Por último, se calcula el $IOH = C - P$

Los anteriores pasos se aplicaron a la muestra de niños y niñas entre 0 y 17 años[2]. Dependiendo de la oportunidad particular, se toman sub poblaciones dentro del grupo de niños, niñas y adolescentes.

[2]De acuerdo a la Ley 1098 de 2006 y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña, las personas entre los 0 y los 12 años de edad, y por adolescente las personas entre los 13 y los 18 años de edad, los cuales son sujetos titulares de derecho. Los estudios del Banco Mundial (2008, 2010 y 2011) toman esta misma población.

4. RESULTADOS

a. Los datos

La mayor parte de los datos fueron tomados de la Encuesta Multipropósito de Bogotá de 2011 (EMB 2011) y de la Encuesta Distrital de Demografía y Salud de 2011 (EDDS 2011). Entonces, este trabajo resulta ser una actualización para Bogotá de los datos de Vélez *et al*. (2011) que utilizó datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 1997, 2003 y 2008 y La Encueta Continua de Hogares 2001 (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2008 (GEIH). Este trabajo también hace una desagregación de los resultados a nivel de localidad, lo cual es útil para diseñar y evaluar las políticas públicas con mejores herramientas informadas de focalización. La manera de definir cada variable dicotómica sigue en general la propuesta de Vélez *et al*. (2011) salvo por las variables Esquema de Vacunas (0 a 4 años) y Seguridad Alimentaria, que se aclaran en el respectivo apartado.

En las regresiones logísticas, si se tienen k variables, se necesitan al menos 10(k+1) observaciones para que los resultados sean confiables. Como en algunos casos no se tiene el tamaño de muestra necesario para obtener resultados robustos, en estos casos no se presenta el IOH respectivo (N.d.). Los tamaños de muestra de cada oportunidad varían, pues la población objetivo relevante para cada servicio depende del mismo en particular, pero en general, los tamaños de muestra originales de las localidades para las dos encuestas utilizadas se muestran en los Cuadros 4 y 5.

Cuadro 4

Tamaño de la muestra por localidad y sexo
Niños entre 0 y 17 años

	Sexo		
LOCALIDAD	**Mujer**	**Hombre**	**Total**
Usaquén	255	250	505
Chapinero	156	130	286
Santa Fe	341	354	695
San Cristóbal	535	541	1.076
Usme	714	725	1.439
Tunjuelito	523	579	1.102
Bosa	707	680	1.387
Kennedy	412	435	847
Fontibón	309	338	647
Engativa	408	377	785
Suba	392	405	797
Barrios Unidos	278	320	598
Teusaquillo	182	182	364
Los Mártires	314	330	644
Antonio Nariño	358	342	700
Puente Aranda	366	381	747
La Candelaria	199	207	406
Rafel Uribe Uribe	565	584	1.149
Ciudad Bolivar	584	559	1.143
Total	**7.598**	**7.719**	**15.317**

Fuente: EMB 2011. Cálculos de la DEM - SDP

Cuadro 5

Tamaño de la muestra por localidad y sexo
Niños entre 0 y 5 años

	Sexo		
LOCALIDAD	**Mujer**	**Hombre**	**Total**
Usaquén	47	39	86
Chapinero	21	18	39
SantaFé	90	89	179
San Cristobal	116	127	243
Usme	130	115	245
Tunjuelito	84	75	159
Bosa	99	110	209
Kennedy	72	80	152
Fontibón	59	52	111
Engativá	57	55	112
Suba	64	52	116
Barrios Unidos	54	39	93
Teusaquillo	22	28	50
Los Mártires	58	59	117
Antonio Nariño	53	44	97
Puente Aranda	47	43	90
Candelaria	39	40	79
Rafel Uribe Uribe	97	88	185
Ciudad Bolívar	150	134	284
Sumapaz	73	76	149
Total	**1.432**	**1.363**	**2.795**

Fuente: EDDS 2011. Cálculos de la DEM - SDP

De las 24 oportunidades calculadas para Colombia y sus regiones, en el caso Bogotano se calcularon 21 oportunidades (presentados en el Cuadro 6). Debido a la disponibilidad o no de información desagregada a nivel de localidad, no se calcularon los IOH's de Nutrición Peso Talla (0 a 4 años) ni los de Nutrición Adecuada por talla (entre 2 y 17 años) ni el de Nutrición adecuada por peso (entre 0 y 17 años).

Cuadro 6

Oportunidades para los niños y adolescentes de Bogotá

Dimensión	IOH's	Nombre	Definición
Educación	**1**	Edu_5ºGT	**Finalización quinto grado a tiempo, primaria completa-**
	2	Edu_9ºGT	**Finalización noveno grado a tiempo**
	3	Edu_11ºGT	**Finalización once grado a tiempo, secundaria completa**
	4	Asistencia pre-escolar entre 4 y 5 años	**Asistencia pre-escolar niños entre 4 y 5 años**
	5	Asistencia escolar entre 9 y 15 años	**Asistencia escolar de niños entre 9 y 15 años**
Servicios básicos de vivienda	**1**	Agua	**Acceso a agua potable niños entre 0 y 17 años**
	2	Saneamiento	**Acceso a saneamiento niños entre 0 y 17 años**
	3	Energía	**Acceso a electricidad niños entre 0 y 17 años**
	4	No-Hacinamiento 0-5	**Niños menores de 5 años en hogares no hacinados**
Seguridad e identidad jurídica	**1**	Registro_Civil 0-5	**Acceso registro civil niños menores de 5 años**
	2	Seguridad	**Niños entre 0 y 17 años en ambientes seguros**
Primera infancia	**1**	Seguro_Salud 0-5	**Niños menores de 5 años con seguro en salud**
	2	Interaccion_Padres 0-5	**Niños menores de 5 años con acceso a interacción cognitiva con sus padres**
	3	Control_Desarrollo 0-5	**Niños menores de 5 años con acceso a control de crecimiento y desarrollo**
	4	Prenatal (0-4 años)	**Acceso atención prenatal niños menores de 4 años**
	5	Esquema_Vacunas (0-4 años)	**Esquema de Vacunación Completo de acuerdo a la información reportada en EMB 2011**
	6	Parto Institucional (0-4 años)	**Acceso a revisión de profesional de la salud posterior al parto de niños de 0-4 años**
Nutrición	**1**	Seguridad_Alimentaria	**Niños entre 0 y 17 años con seguridad alimentaria**
TIC's	**1**	Internet (entre 12 y 17 años)	**Uso de internet niños entre 12 y 17 años**
	2	PC (entre 12 y 17 años)	**Uso de computador niños entre 12 y 17 años**
	3	Teléfono	**Acceso a teléfono niños entre 0 y 17 años**

Fuente: EMB 2011. EDDS 2011

Los resultados de Vélez *et al*. (2011) para 2008 y los de este trabajo para 2011 muestran en la mayoría de las oportunidades valores cercanos, casi siempre más altos en 2011 que en 2008, lo cual puede interpretarse como una consecuencia positiva de las políticas públicas orientadas a éstas poblaciones. El resumen del comparativo entre 2008 y 2011 se presenta en el Cuadro 7. No es objeto de este trabajo analizar el cambio de los IOH's entre 2008 y 2011, por cuanto se manejan diferentes niveles de agregación en los dos trabajos y en algunos índices, variables distintas. En cambio este trabajo si puede constituir herramienta que sirva de línea de base para la administración de Bogotá durante el periodo 2012-2016 y posteriores.

Conviene aclarar que la disminución de quinto grado a tiempo y noveno grado a tiempo, que se muestran en los dos primeros renglones del Cuadro 7 puede deberse a las edades con la que se hace el corte en 2008 (11 y 15 años) Vs las edades escogidas para 2011 (10 y 14 años), un poco más exigentes con el indicador.

Cuadro 7

Oportunidades para los niños y adolescentes de Bogotá 2008 Vs. 2011

Dimensión		IOH's	2008*	2011**
Educación	1	Edu_5ºGT	81%	62%
	2	Edu_9ºGT	57%	45%
	3	Edu_11ºGT	46%	58%
	4	Asistencia pre-escolar entre 4 y 5 años	74%	88%
	5	Asistencia escolar entre 9 y 15 años	97%	97%
Servicios básicos de vivienda	1	Agua	100%	100%
	2	Saneamiento	97%	100%
	3	Energía	100%	99%
	4	No-Hacinamiento 0-5	82%	86%
Seguridad e identidad jurídica	1	Registro_Civil 0-5	87%	99%
	2	Seguridad	52%	54%
Primera infancia	1	Seguro_Salud 0-5	87%	91%
	2	Interacción_Padres 0-5	77%	70%
	3	Control_Desarrollo 0-5	77%	83%
	4	Prenatal (0-4 años)	63%	97%
	5	Esquema_Vacunas (0-4 años)	57%	91%
	6	Parto Institucional (0-4 años)	72%	83%
Nutrición	1	Seguridad_Alimentaria	81%	61%
TIC's	1	Internet (entre 12 y 17 años)	n.d.	45%
	2	PC (entre 12 y 17 años)	n.d.	49%
	3	Teléfono	96%	94%

* Fuente: Velez et al, 2011.
** Fuente: EMB 2011. Cálculos de la DEM – SDP

b. Los Índices de Oportunidades Humanas (IOH's)

i. IOH's del sector educación

El resumen de los índices calculados para el sector educación se presenta en el siguiente cuadro. Los valores que no reportan índice (N.d.) son los de aquellas localidades que no contaban con suficientes datos (grados de libertad) para obtener una estimación logística consistente, o confiable.

Cuadro 8

Resumen IOH's Educación						
	Localidad	Edu_5ºGT	Edu_9ºGT	Edu_11ºGT	AsisPreesc_4-5	AsisEsc_9-15
1	USAQUEN	27,49	N.d.	N.d.	89,06	97,97
2	CHAPINERO	39,10	N.d.	N.d.	86,00	97,81
3	SANTAFE	52,78	N.d.	N.d.	95,00	95,74
4	SAN CRISTOBAL	53,62	49,58	N.d.	86,76	97,36
5	USME	55,46	31,00	65,02	88,80	97,25
6	TUNJUELITO	74,93	43,09	69,20	94,49	98,12
7	BOSA	55,62	45,87	46,78	89,32	96,38
8	KENNEDY	57,45	49,63	55,30	88,05	95,50
9	FONTIBON	67,78	N.d.	62,73	84,56	98,48
10	ENGATIVA	66,55	44,23	68,83	87,58	98,57
11	SUBA	38,13	54,71	N.d.	80,99	97,69
12	BARRIOS UNIDOS	60,57	35,78	46,00	88,65	97,97
13	TEUSAQULLO	65,30	N.d.	N.d.	N.d.	98,98
14	LOS MARTIRES	62,12	35,34	N.d.	84,59	95,70
15	ANTONIO NARINO	67,62	47,37	N.d.	96,70	99,40
16	PUENTE ARANDA	57,37	59,54	72,23	93,17	98,79
17	LA CANDELARIA	62,51	N.d.	N.d.	N.d.	95,21
18	RAFAEL URIBE U	59,24	39,63	50,65	82,17	97,58
19	CIUDAD BOLIVAR	65,50	43,70	43,27	77,57	96,26
	BOGOTA	62,43	47,29	61,49	89,06	97,58
Promedio		57,58	44,77	58,32	87,92	97,42
Desv Estándar		11,38	7,69	10,37	4,97	1,23

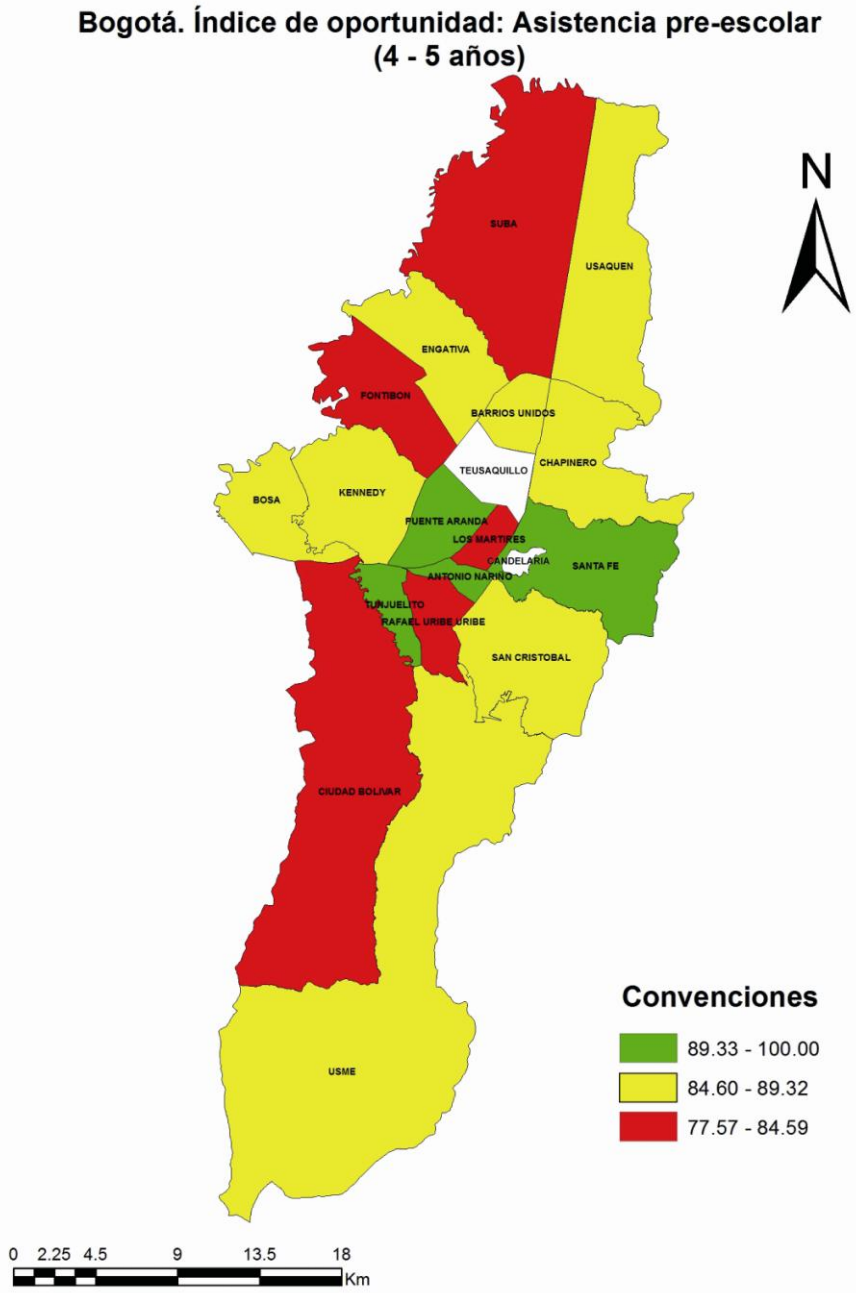
Fuente: EMB 2011. Cálculos de la DEM - SDP

n.d. el tamaño de la sub muesta de la localidad no permitió una estimación confiable de la regresión logística

EL IOH de asistencia a preescolar tiene un valor mínimo de 77.57% en Ciudad Bolívar y un máximo de 100% en Teusaquillo. Éste muestra un alto promedio de 87.92 para la ciudad con una varianza moderada entre localidades.

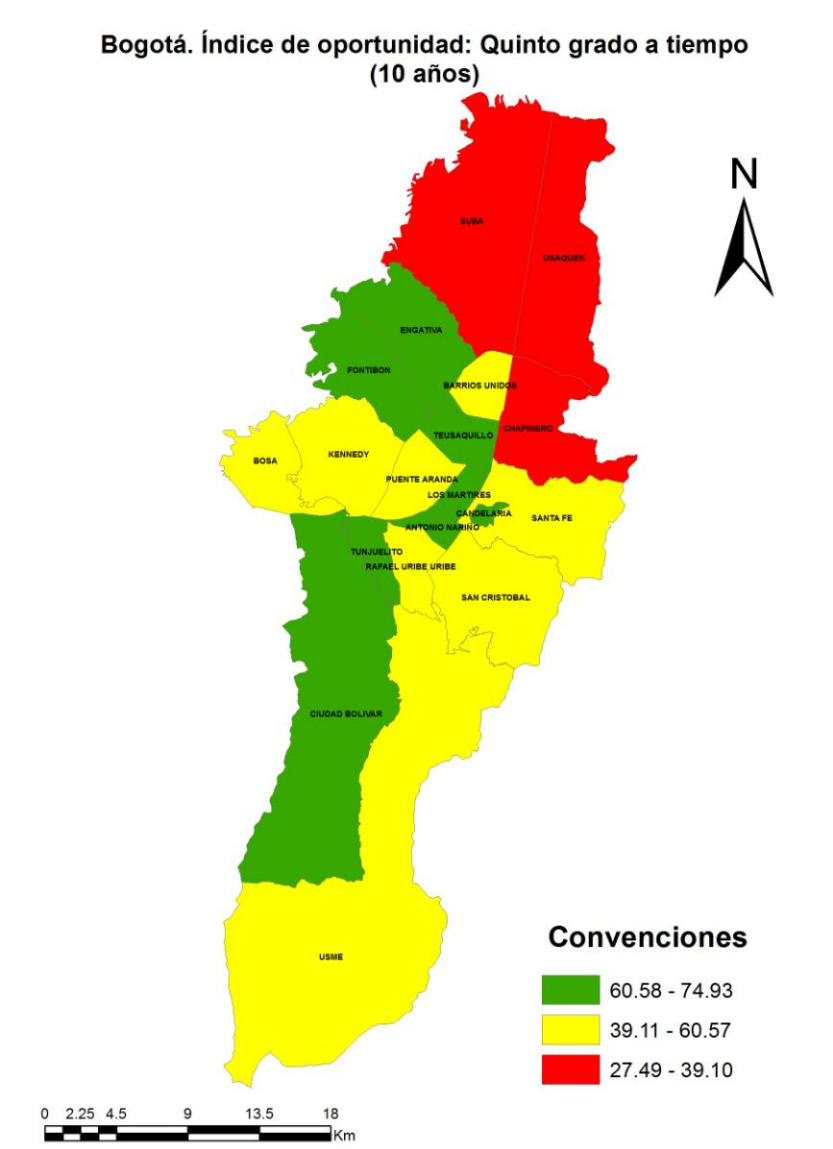
En el Mapa 1 se observan en color rojo el tercio de las localidades que tienen el índice en su nivel más bajo, en color amarillo aquellas con el tercio intermedio y en verde las localidades con el IOH superior. Si los datos no permitían calcular el índice, como en Teusaquillo y La Candelaria, el color de la localidad es blanco. La manera de interpretar los colores del mapa es que las localidades como Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, Los Mártires, Fontibón y Suba, por ejemplo, requieren de una atención especial (prioritaria) en materia de acceso a educación preescolar para los niños y niñas entre 4 y cinco años, a juzgar por el resultado obtenido. En el Anexo A se observan todas las localidades, ordenadas de forma ascendente.

Mapa 1



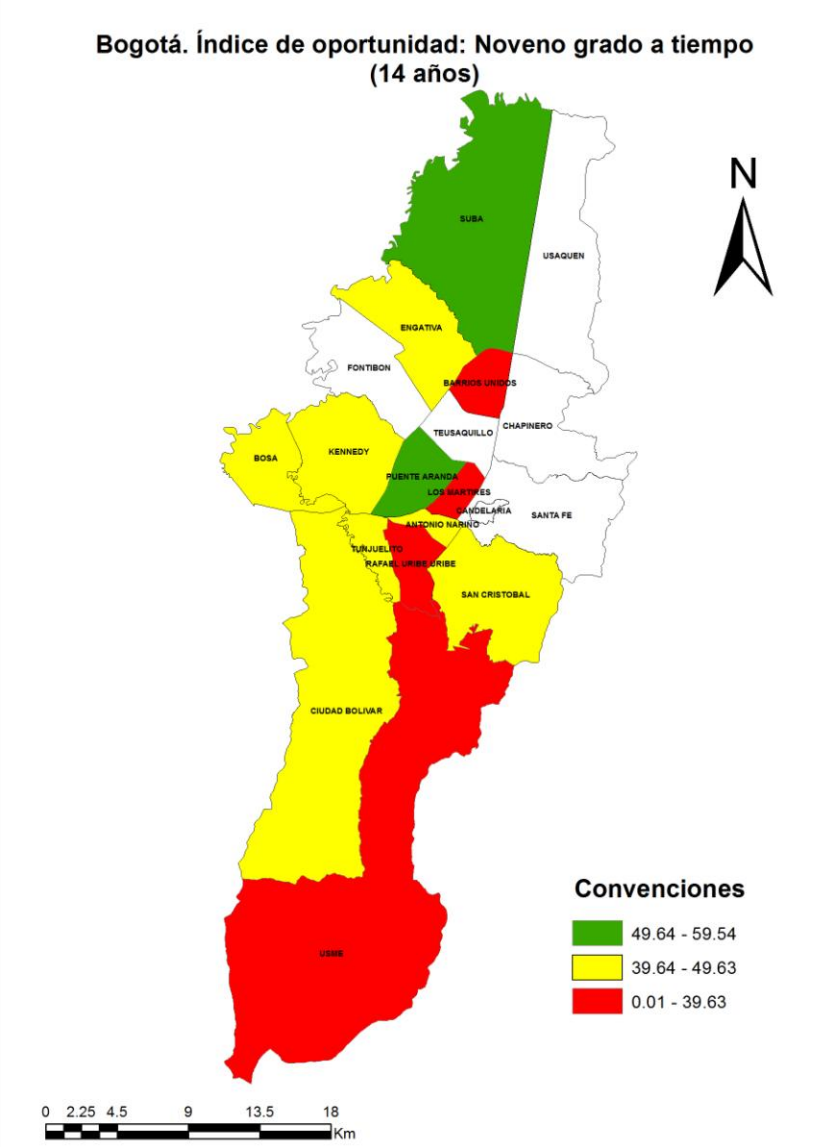
En el Mapa 2 se muestra el IOH de terminación de 5º grado a tiempo. Se destacan, por su bajo IOH, 10 localidades ubicadas en la gráfica de Usaquén hasta Rafael Uribe Uribe (Anexo B).

Mapa2



En estos casos, aunque la política de gratuidad garantiza la oportunidad de estudiar primaria, la finalización de quinto de primaria por los niños y niñas de 10 años de edad no se logra con suficiente efectividad en la mayor parte de las localidades, entendiendo la efectividad como terminarlo con 10 años o menos. Acá hay campo para intervenciones dirigidas a reducir el fenómeno de extra edad, sobre todo al norte de la ciudad (Usaquén, Suba, y Chapinero). Esto, desde luego, exige a las autoridades distritales trabajar en frentes más allá de la simple garantía de la cobertura.

Mapa 3

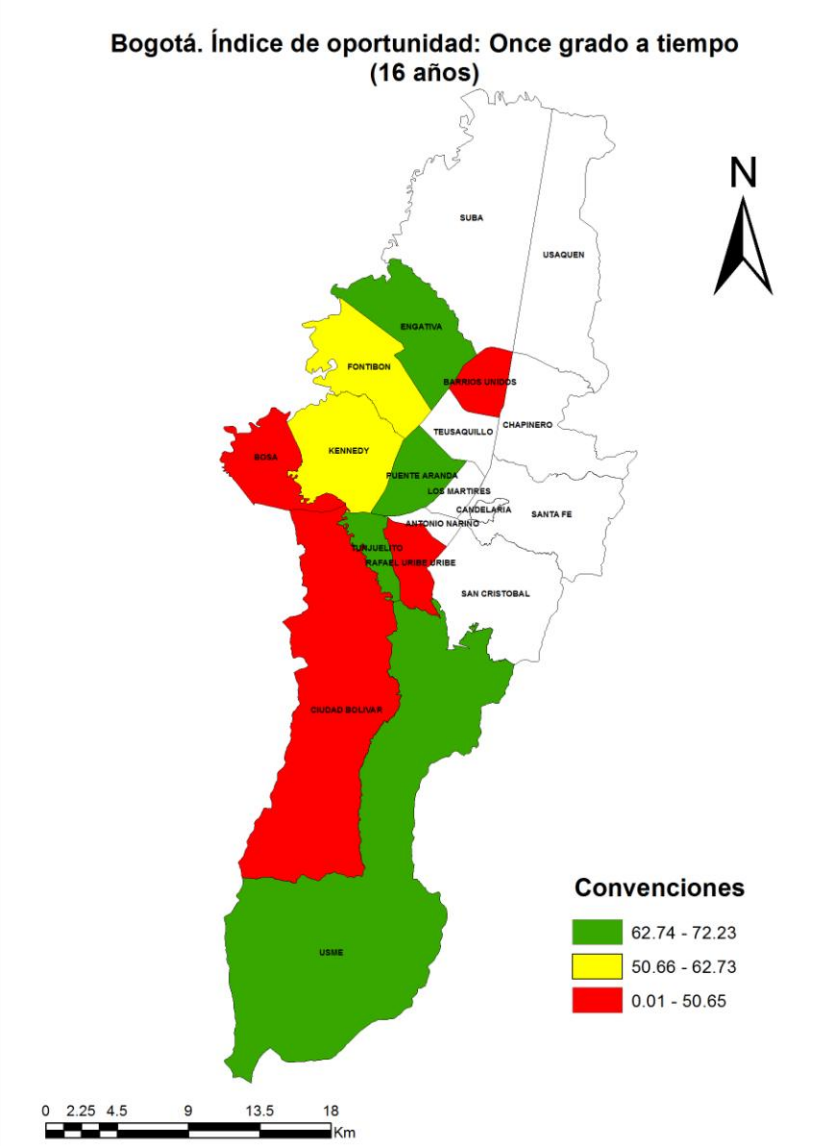


En el caso de terminación de 9º grado a tiempo, es decir, niños y niñas en ese grado con 14 años o menos, se tienen datos confiables para 13 localidades[3]y, tal como se observa el Anexo C, en todos los casos, el IOH se ubica por debajo del 60%, lo cual muestra no solo el fenómeno de extra edad más acentuado que en el caso de 5º grado a tiempo, sino ya un caso de deserción escolar más evidente y preocupante que en la primaria. En este sentido, consciente la administración de fenómenos como la deserción y la extra edad, en el PDD se defino como meta

[3] Las localidades para las que no se calculó un IOH robusto aparecen en color blanco en el mapa

reducir la deserción al 2.5% anual en los colegios distritales[4]. Estas políticas sin duda impactarán este indicador favorablemente.

Mapa 4



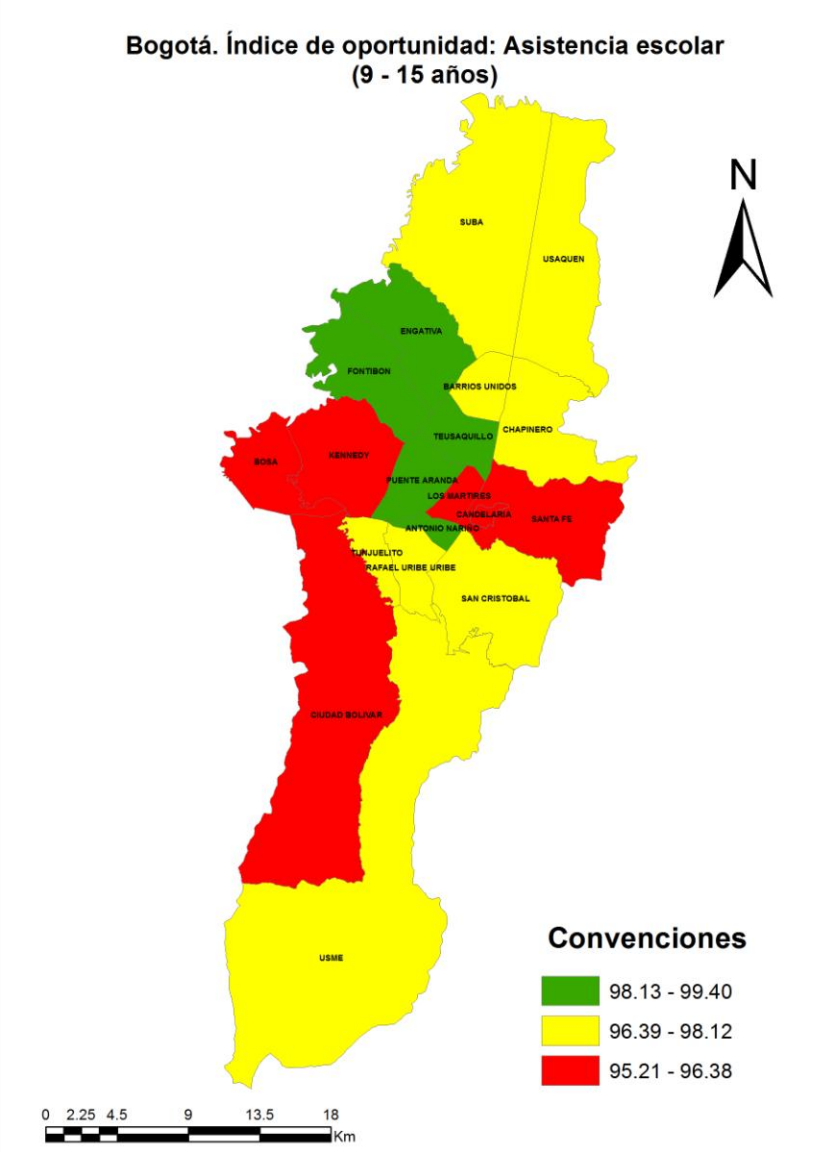
En el Mapa 4 se puede apreciar que, para las 10 localidades con datos confiables, el IOH de once grado a tiempo va desde 43,7% en Ciudad Bolívar hasta 72,23% en Puente Aranda, con un promedio de 58,32% para esas 10 localidades (Anexo D). La observación directa es que la atención a la extra edad y a la

[4] Según Bogotá, 2012 (b). La tasa de deserción, al considerar el periodo 2000-2011, ha fluctuado desde un máximo de 4.5% en 2001 hasta 3.2% en 2003, 2004 y 2005, ubicándose en 3.9 para 2010 y 2011.

deserción puede dirigirse con mayor efectividad si se focaliza prioritaria y estratégicamente en las localidades de Ciudad Bolívar, Barrios Unidos, Bosa y Rafael Uribe Uribe.

En el Mapa 5 se observa un alto IOH de asistencia escolar para los niños y niñas entre 9 y 15 años de para la localidad de menor nivel La Candelaria (95.21%). En Teusaquillo la asistencia escolar es muy cercana al 100% (Anexo E).

Mapa 5



Este alto promedio del índice de asistencia escolar entre 9 y 15 años (97.42%), junto con los valores bajos de los IOH's de 9º grado a tiempo y 11º grado a tiempo, puede indicar que las tareas pendientes no son de cobertura y gratuidad, sino de extra edad, es decir, de generar los incentivos correctos para que los niños niñas y

adolescentes no sólo vayan al colegio, sino que mejoren allí su desempeño. El PDD contempla en este frente reducir 5% la brecha en el porcentaje entre colegios en jornada oficiales distritales y colegios privados calificados alto, superior y muy superior en pruebas ICFES SABER 11. En este frente aunque no hay información actualizada de la EMB 2011 a la fecha, se sabe que la brecha entre 2011 y 2012 cayó 3 puntos porcentuales, al pasar de -21.6% a -18.6% (Bogotá, 2012 (b), p. 28)

ii. IOH's del sector de servicios básicos de vivienda

La cobertura en los servicios básicos de la vivienda en general es muy alta en el caso de Bogotá, aproximándose a la universalidad. Los índices de este sector se presentan el Cuadro 9.

Cuadro 9

	Resumen IOH's Servicios Básicos de Vivienda				
	Localidad	Agua	Saneamiento Básico	Energia	No Hacinamiento (0-5 años)
1	USAQUEN	100,00	100,00	98,79	89,13
2	CHAPINERO	100,00	100,00	97,96	89,96
3	SANTAFE	99,71	100,00	99,59	85,38
4	SAN CRISTOBAL	99,02	98,89	98,99	81,37
5	USME	98,38	98,17	98,59	81,43
6	TUNJUELITO	100,00	100,00	98,65	80,38
7	BOSA	100,00	99,44	99,62	79,14
8	KENNEDY	100,00	100,00	99,55	91,35
9	FONTIBON	100,00	100,00	99,73	92,90
10	ENGATIVA	100,00	100,00	98,96	94,11
11	SUBA	100,00	100,00	98,30	84,88
12	BARRIOS UNIDOS	100,00	100,00	97,17	83,02
13	TEUSAQULLO	100,00	100,00	95,88	100,00
14	LOS MARTIRES	100,00	100,00	96,39	76,33
15	ANTONIO NARINO	100,00	100,00	98,47	95,98
16	PUENTE ARANDA	100,00	99,76	99,22	90,50
17	LA CANDELARIA	100,00	100,00	97,31	69,99
18	RAFAEL URIBE URIBE	99,18	99,42	98,83	80,02
19	CIUDAD BOLIVAR	99,53	99,48	99,21	80,90
	BOGOTA	99,68	99,61	99,00	84,43
Promedio		99,78	99,74	98,51	85,56
Desv Estándar		0,44	0,48	1,07	7,34

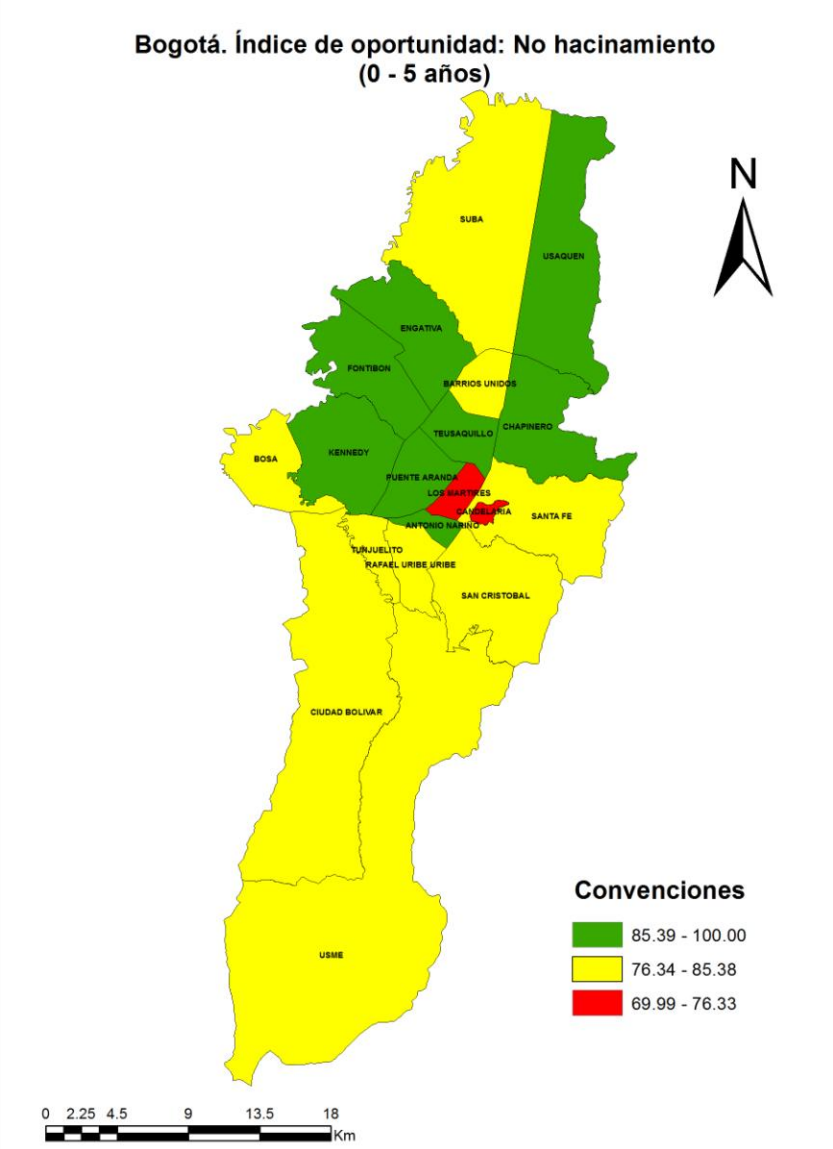
Fuente: EMB 2011. Cálculos de la DEM - SDP

Como se observa en el Cuadro 9, los servicios de energía, saneamiento básico y agua tienen una cobertura casi universal (100%). Sólo los niños y niñas de La

Candelaria, Los Mártires y Bosa tienen un IOH inferior al 80% para la oportunidad de vivir en un hogar sin hacinamiento. Las altas tasas de IOH no sólo indican una buena cobertura, sino que, en este caso, políticas como las de subsidios cruzados a estratos bajos liberan efectivamente recursos de esas familias para asignar a otras prioridades, sin afectar el acceso a los servicios de la vivienda, medida coherente con el espíritu de la política del mínimo vital en agua, para estratos 1 y 2.

Las coberturas de agua, saneamiento básico y energía por ser cercanas a la cobertura universal no requieren de mapeo de sus niveles bajos, a diferencia del IOH de no hacinamiento, que se observa en el Mapa 6.

Mapa 6



Como se aprecia en el Mapa 6, las localidades con coberturas ajustadas bajas son pocas, Los Mártires y La Candelaria (Anexo F). En este caso, la atención requerida es allí y luego en las localidades que aparecen con color amarillo. Este índice reporta sólo dos localidades en rojo, Los Mártires y La Candelaria.

iii. IOH's de seguridad e identidad jurídica

El índice de seguridad es construido con una pregunta de la EMB 2011 sobre la percepción de los hogares con niños y niñas entre 0 y 17 años sobre su entorno del hogar. El índice de identidad jurídica únicamente usa el indicador de tener registro civil para los niños y niñas entre 0 y 5 años. Los dos índices se presentan en el Cuadro 10.

Cuadro 10

Resumen IOH's Seguridad e Identidad Jurídica

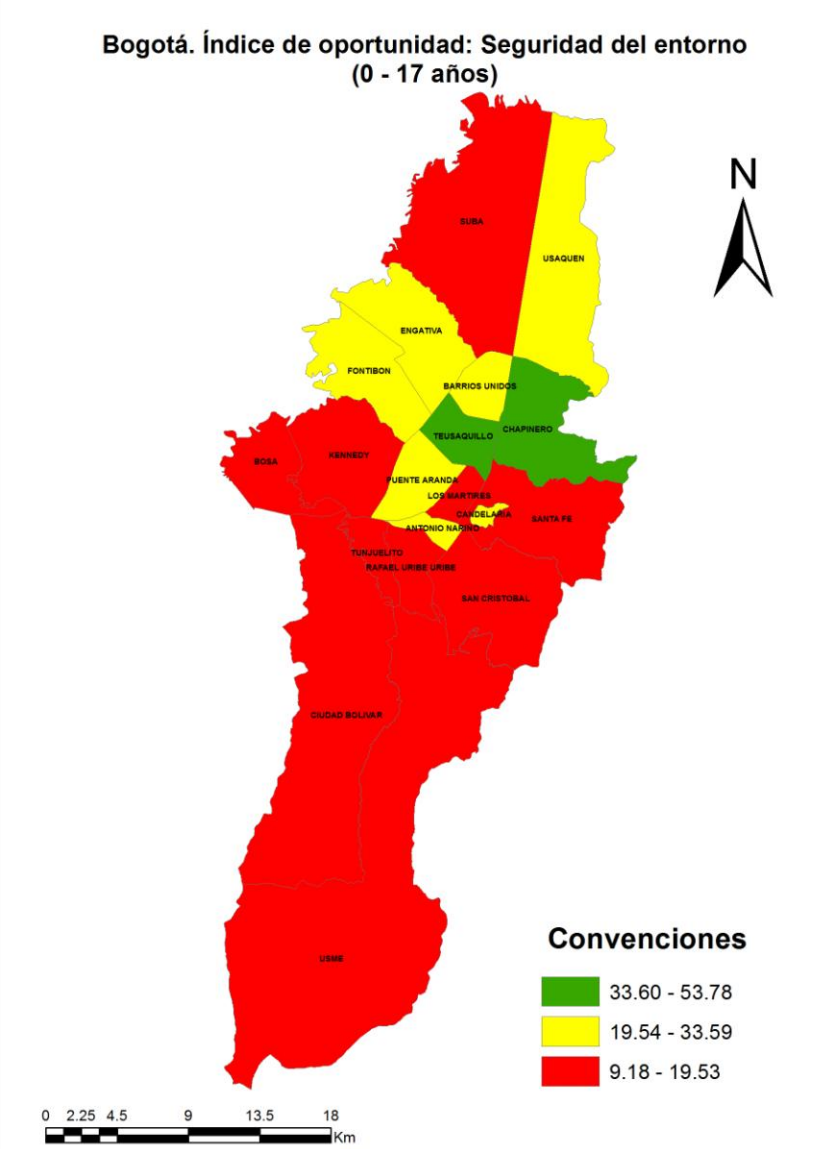
	Localidad	Seguridad del entorno	Identidad Jurídica
1	USAQUEN	33,59	98,30
2	CHAPINERO	53,78	100,00
3	SANTAFE	11,86	98,99
4	SAN CRISTOBAL	16,27	99,29
5	USME	9,18	98,04
6	TUNJUELITO	16,01	100,00
7	BOSA	12,40	99,36
8	KENNEDY	14,64	98,73
9	FONTIBON	32,27	97,43
10	ENGATIVA	23,15	97,27
11	SUBA	19,53	100,00
12	BARRIOS UNIDOS	22,67	98,47
13	TEUSAQULLO	39,87	100,00
14	LOS MARTIRES	10,28	96,56
15	ANTONIO NARINO	24,74	98,44
16	PUENTE ARANDA	26,61	100,00
17	LA CANDELARIA	22,16	98,14
18	RAFAEL URIBE U	14,15	100,00
19	CIUDAD BOLIVAR	13,11	97,70
	BOGOTA	18,42	98,86
Promedio		21,73	98,78
Desv Estándar		11,19	1,06

Fuente: EMB 2011. Cálculos de la DEM - SDP

En el Mapa 7 se aprecia la distribución geográfica del IOH de seguridad del entorno, ya que la oportunidad de registro civil tiene un acceso casi universal, variable que se mide con los menores de 4 años que tengan en el momento de la encuesta registro civil. Sin embargo, preocupa la percepción de poca seguridad de casi todas las localidades, siendo particularmente alarmantes los casos de Usme, Los Mártires, Santa Fe, Bosa y Ciudad Bolívar.

Es difícil que los niños y niñas se desarrollen libremente en un ambiente que el hogar percibe como inseguro, esto genera prevención y desestimula el uso de los equipamientos públicos de las localidades. También resulta ser un desafío para la ciudad el hecho de que los sectores de mayor percepción de seguridad (Usaquén y Teusaquillo) tengan el IOH respectivo por debajo del 50% (Anexo G).

Mapa 7



Hay mucho por trabajar en términos de devolverles a los ciudadanos la confianza, que se logra con la generación de ambientes efectivamente seguros. La gran zona de la ciudad en color rojo es un indicador de que esta oportunidad de un entorno seguro es muy valorada y, por lo tanto, genera expectativas altas por la comunidad bogotana. Es un oasis muy pequeño el marcado por color verde en el Mapa 7, que sin embargo muestra índices entre 33.60% y 53.78%, lejos del ideal de percepción de seguridad.

Sin embargo, varios esfuerzos del eje 3 del PDD, “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público” apuntan a generar territorios de vida y paz con prevención del delito. Ya hay avances tangibles de estas políticas; por ejemplo, en Bogotá se redujo en 420 casos los homicidios, pasando de 2.800 en el año 2011 a 2.380 en

el 2012, la cual es la cifra más baja desde el año 2006, (Bogotá 2012b, p. 124). Se verifica así que aunque un indicador objetivo está mejorando (menos homicidios), las percepciones de la seguridad ciudadana no mejoran, lo cual puede interpretarse como una baja "publicidad" de la administración respecto de sus logros o del difícil y lento impacto de las mejoras objetivas sobre el mundo de las percepciones.

iv. IOH's de primera infancia

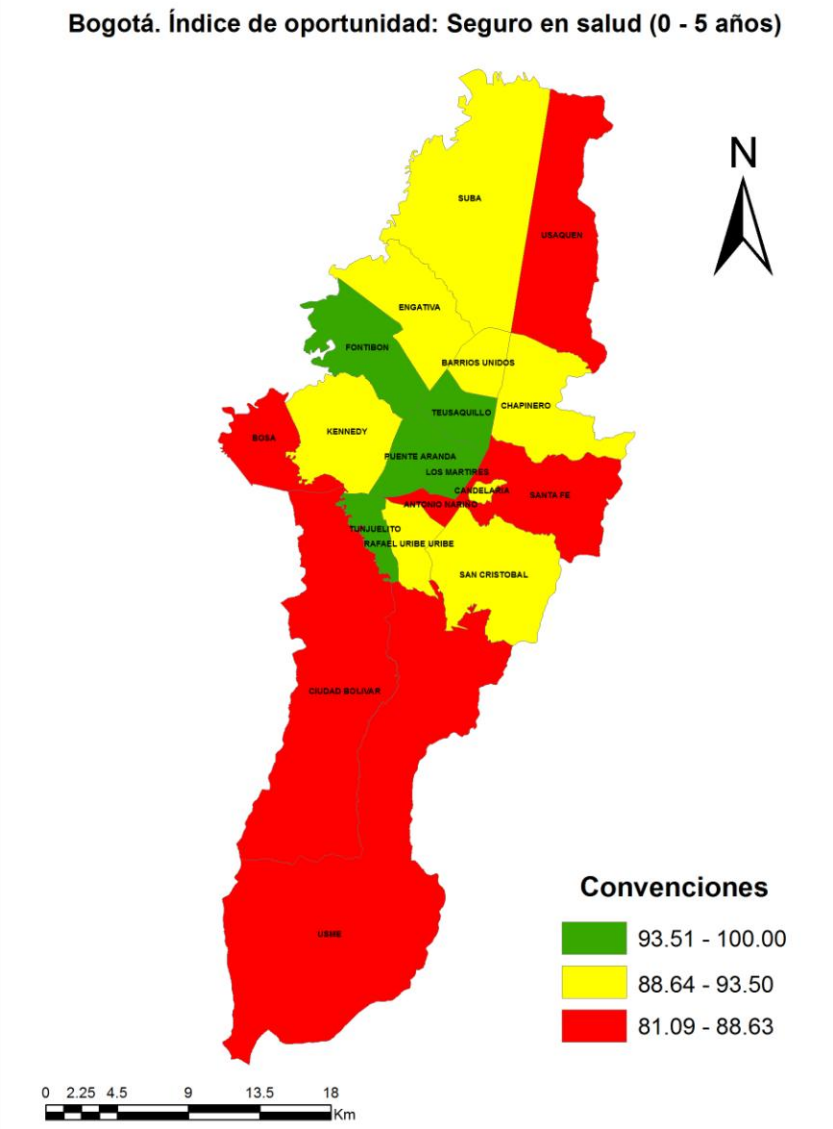
Los IOH's de primera infancia presentan resultados disímiles por localidad. A continuación se presentan resumidos los resultados para estos indicadores en el Cuadro 11.

Cuadro 11

	Resumen IOH's Primera Infancia						
	Localidad	Seguro_Salud 0-5 años	Interaccion_Padres 0-5 años	Control_Desarrollo 0-5 años	Control Prenatal 0_4 años	Esquema de Vacunas 0_4 años	Parto institucional 0_ 4 años
1	USAQUEN	86,06	66,20	82,58	93,06	69,97	89,36
2	CHAPINERO	93,09	74,53	92,14	100,00	100,00	77,91
3	SANTAFE	87,74	74,49	83,56	96,44	95,75	78,72
4	SAN CRISTOBAL	91,79	59,04	81,22	100,00	93,51	89,25
5	USME	88,63	65,65	76,96	100,00	95,24	78,70
6	TUNJUELITO	94,92	73,76	86,31	100,00	87,22	92,10
7	BOSA	87,66	64,57	78,72	92,53	96,22	85,77
8	KENNEDY	92,28	71,65	82,54	89,07	96,46	89,22
9	FONTIBON	95,68	71,86	85,71	94,12	77,22	88,78
10	ENGATIVA	92,12	82,32	85,94	100,00	95,02	91,16
11	SUBA	89,40	71,76	78,54	100,00	92,52	90,84
12	BARRIOS UNIDOS	91,36	85,44	91,52	96,50	82,31	86,85
13	TEUSAQULLO	100,00	83,87	93,72	100,00	85,21	91,20
14	LOS MARTIRES	94,30	72,14	79,49	92,68	94,81	66,16
15	ANTONIO NARINO	86,33	73,62	78,98	96,88	100,00	87,47
16	PUENTE ARANDA	95,55	71,46	80,02	94,40	100,00	92,72
17	LA CANDELARIA	93,50	75,99	84,90	94,15	100,00	78,93
18	RAFAEL URIBE U	91,73	60,41	80,44	95,38	75,79	78,87
19	CIUDAD BOLIVAR	81,09	59,33	81,84	96,01	75,86	73,62
	BOGOTA	91,12	69,72	83,28	96,78	91,33	83,01
	Promedio	91,22	71,39	83,42	96,40	90,22	84,53
	Desv Estándar	4,22	7,44	4,71	3,25	9,36	7,21
	Fuente: EMB 2011 - EDDS 2011. Cálculos de la DEM - SDP						

En el Mapa 8 se observa el IOH de seguro en salud, que corresponde a la probabilidad de acceder al régimen subsidiado o al contributivo en función de las circunstancias del hogar. Como se aprecia, los valores están por encima del 80%, registros relativamente altos, pero aún hay localidades donde no es completamente accesible este importante servicio para los niños y niñas. De nuevo, la prioridad de la política pública de la ciudad debe estar dirigida a las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Usaquén, Santafé y Antonio Nariño (Anexo H).

Mapa 8

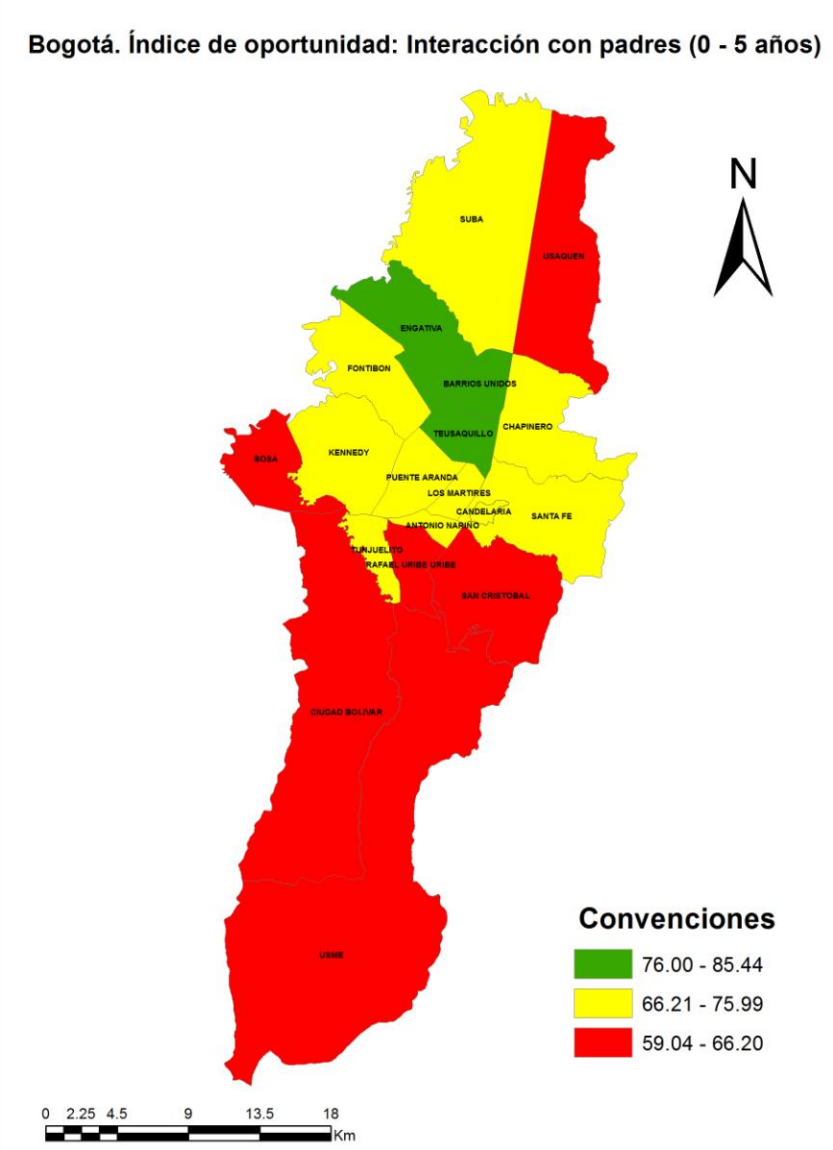


Para construir el índice de interacción con los padres, se usó información de la EMB 2011, donde se indagó por 8 actividades que idealmente deberían compartir los padres con sus hijos[5]. En el indicador se da por cumplida dicha interacción si al

[5] (1) Cantar o leer cuentos, (2) realizar juegos o rondas, (3) salir al parque, (4) practicar deportes, (5) realizar actividades artísticas o manualidades, (6) compartir por lo menos una comida al día, (7) revisar tareas y estudiar o (8) ver televisión, ir a cine, o asistir a actividades o eventos culturales. Fuente: Capitulo G, EMB 2011.

menos uno de los padres o entre los dos comparte mínimo 6 de esas actividades con sus hijos, en caso contrario la variable dicotómica toma valor de cero. Los resultados de esta oportunidad se muestran en el Mapa 9 y Anexo I.

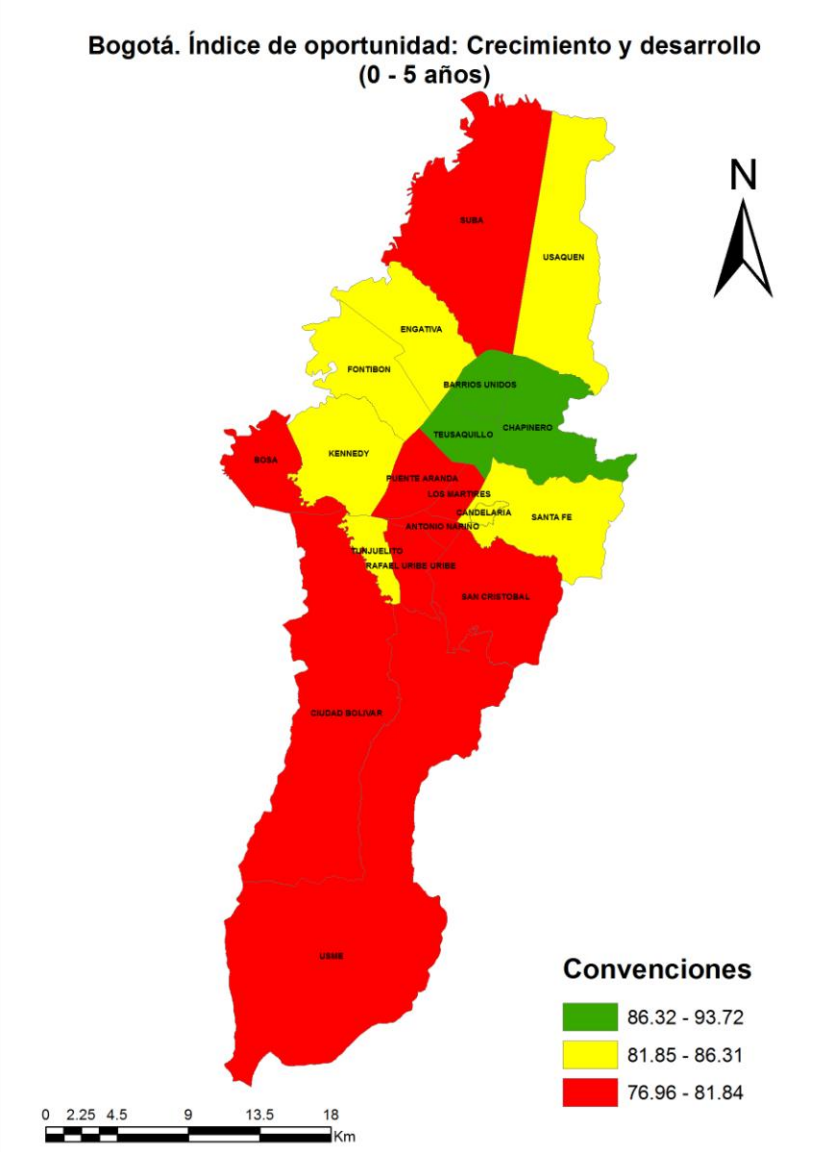
Mapa 9



Aunque el indicador de interacción no depende estrictamente de las políticas públicas, sino más bien de decisiones de la familia sobre su tiempo libre, los efectos de padres que acompañan a sus hijos e interactúan con ellos sobre variables como desempeño académico y convivencia en sociedad resultan positivos para la sociedad. Presentado así el impacto de esta oportunidad, la labor del diseñador de política sobre la información dada a los padres (campañas informativas y de concientización) acerca de buenas prácticas de paternidad y maternidad es clave.

La distribución geográfica de la oportunidad de que los niños y niñas sean llevados regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo, como indicador del grado de compromiso y seriedad con el que los padres asumen el desarrollo físico de sus hijos, se presenta en el Mapa 10. Los menores niveles se observan en Usme, Suba y Bosa, aunque son en realidad cercanos al 80%, y oscilan alrededor del promedio para Bogotá (83.28%) Anexo J.

Mapa 10

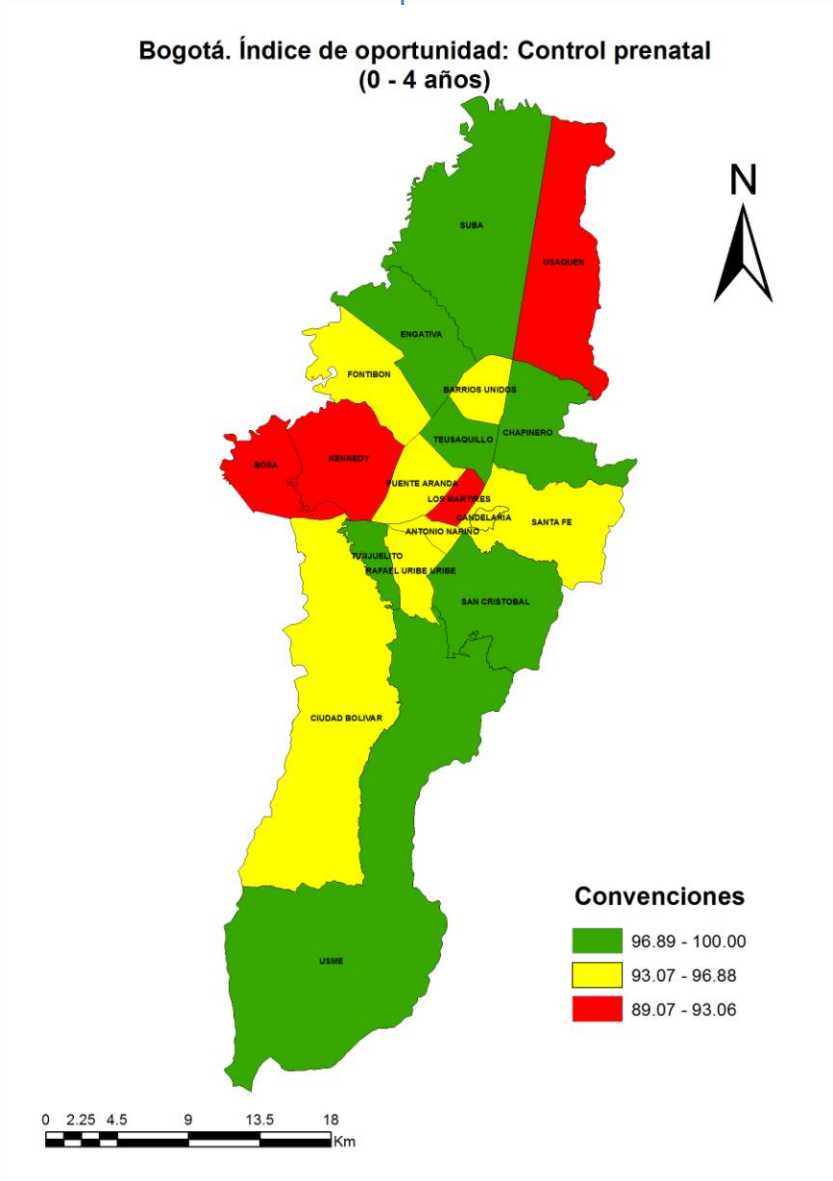


Para la administración distrital de la Bogotá Humana es vital trabajar en primera infancia, y un resultado que indica la efectividad de la política distrital en este frente es la importante caída de la tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición

en menores de cinco años, que pasó de 1.2 en 2010 a 0.3 en 2011 y 2012 (Bogotá, 2012b, p. 10).

La oportunidad de que una mujer asista a control prenatal calculada a través de aquellas madres de niños y niñas entre 0 y 4 años es considerablemente menor en localidades como Kennedy, Bosa y Los Mártires, como se aprecia en el Mapa 11 (Anexo K). Este hecho para el sistema de salud distrital coloca el énfasis en términos de focalizar en estas poblaciones sus mayores esfuerzos.

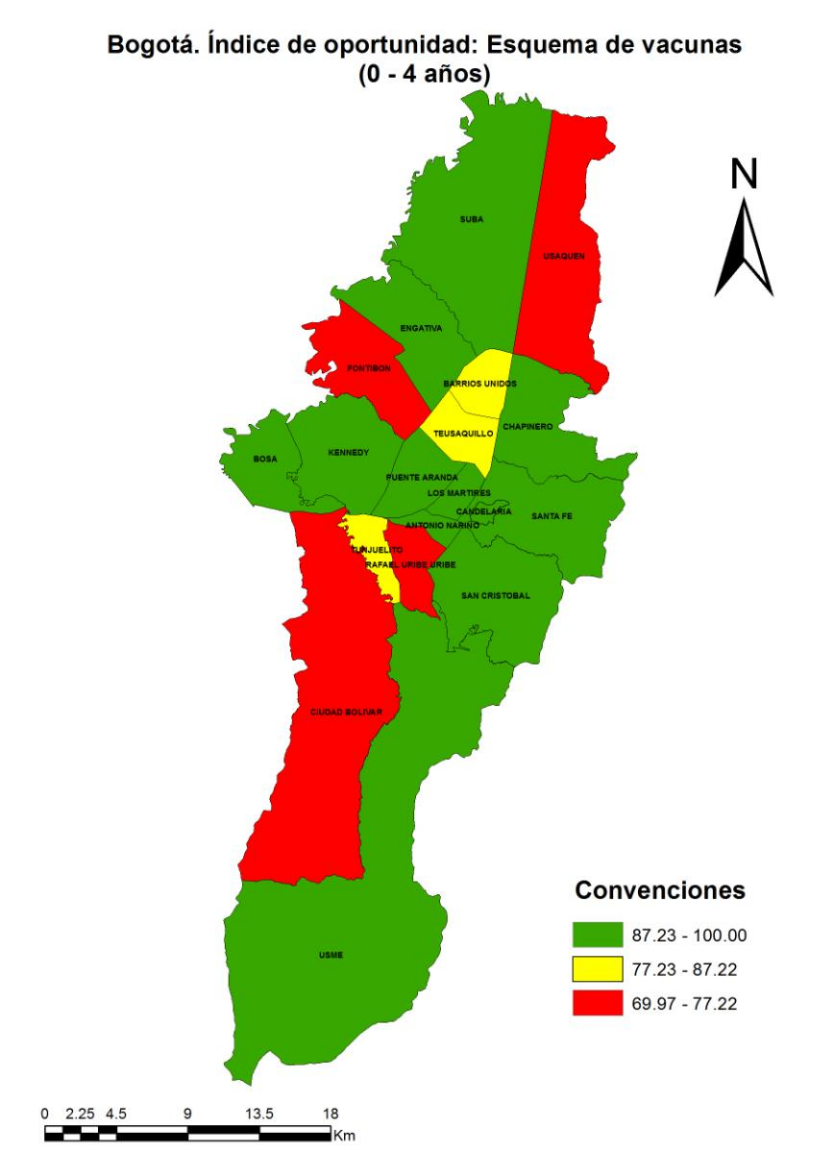
Mapa 11



En cuanto al esquema de vacunas, tomado de la pregunta “ha sido vacunado para prevenir enfermedades” de la EDDS 2011, la localidad de Usaquén tiene un IOH

de 69.97% y por debajo del 80% se encuentran también las localidades de Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Fontibón. El promedio bogotano está en 91,33%, siendo la cobertura universal en las localidades de La Candelaria, Puente Aranda, Antonio Nariño y Chapinero (Anexo L). Esta información puede apreciarse en el Mapa 12.

Mapa 12



v. IOH de seguridad alimentaria

El índice de seguridad alimentaria se construyó con información del capítulo de percepción de las condiciones de vida de la ciudad y el desempeño institucional de la EMB 2011. Las preguntas indagan (i) si al hogar en los últimos doce meses le ha sucedido que se le termine la comida y no tenga dinero para comprar más; o (ii)

si no ha tenido dinero para comprar carne, pollo o pescado. Las posibles respuestas son: (a) frecuentemente, (b) de vez en cuando y (c) nunca. La oportunidad se construyó con dos escenarios, si las familias respondían “nunca” en las dos preguntas, tenían seguridad alimentaria. No tener seguridad es inseguridad en sentido fuerte si respondían “siempre”, e inseguridad en sentido débil si respondían algunas veces en cualquiera de las preguntas (i) o (ii). Los resultados para esta oportunidad se presentan en el Cuadro 12.

Cuadro 12

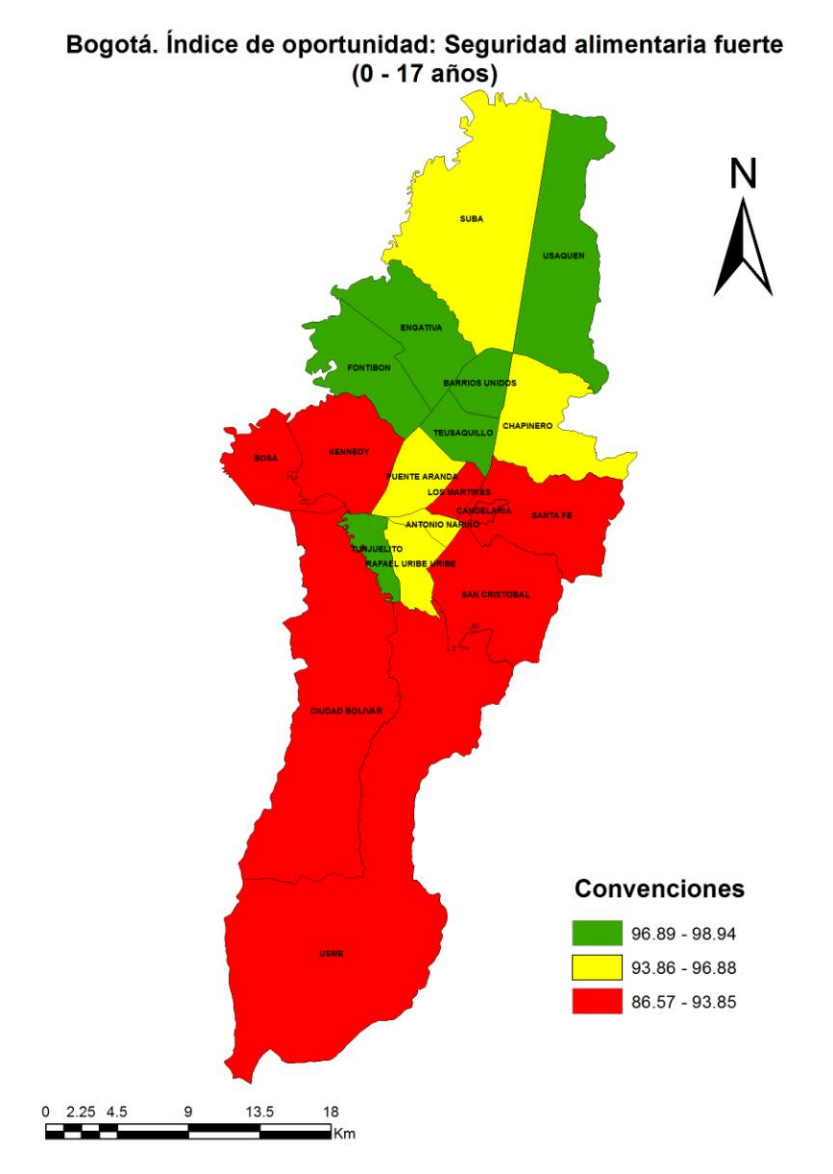
Resumen IOH's Nutrición

	Localidad	Seg_ Alimentaria Fuerte	Seg_ Alimentaria Débil
1	USAQUEN	97,06	72,03
2	CHAPINERO	96,29	82,53
3	SANTAFE	86,57	52,82
4	SAN CRISTOBAL	92,63	54,64
5	USME	93,51	48,77
6	TUNJUELITO	97,09	69,35
7	BOSA	92,57	52,32
8	KENNEDY	92,98	60,23
9	FONTIBON	97,94	78,78
10	ENGATIVA	98,30	71,17
11	SUBA	95,66	64,56
12	BARRIOS UNIDOS	97,95	77,41
13	TEUSAQULLO	98,94	87,99
14	LOS MARTIRES	93,85	69,44
15	ANTONIO NARINO	96,34	75,72
16	PUENTE ARANDA	96,88	74,11
17	LA CANDELARIA	93,43	64,92
18	RAFAEL URIBE U	95,18	54,02
19	CIUDAD BOLIVAR	92,45	43,04
	BOGOTA	94,65	61,49
	Promedio	95,01	65,77
	Desv Estándar	2,89	12,16

Fuente: EMB 2011 - EDDS 2011. Cálculos de la DEM - SDP

Como se observa en el los datos, el promedio de la oportunidad es considerablemente más alto cuando se considera la seguridad en sentido fuerte (95.01%), ya que menos personas estarán privadas permanentemente de acceso a alimentos que “de vez en cuando”.

Mapa 13

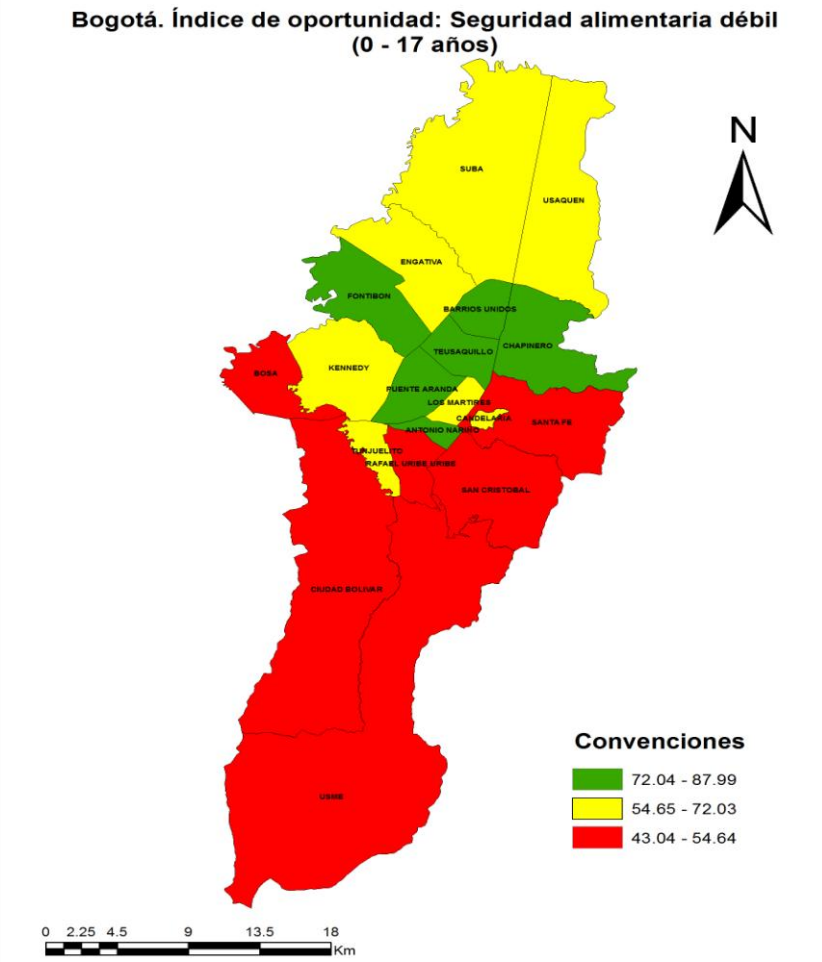


El IOH de seguridad alimentaria fuerte oscila entre 86,57%, para el caso de la localidad de Santafé, y 98,94%, para el caso de Teusaquillo. Los índices bajos pueden usarse como indicadores de lugares donde hay una necesidad más urgente de optimizar los índices de seguridad y soberanía alimentaria. A juzgar por los datos, las necesidades más apremiantes en este frente se presentan en las localidades de Santafé, Ciudad Bolívar, Bosa y San Cristóbal, todas al sur de la ciudad (Mapa 13).

El promedio del IOH de seguridad alimentaria débil es de 65,77%, mucho menor que la alternativa fuerte. Como se anotó antes, en este caso las familias respondieron “algunas veces” a una de las preguntas. Los niveles inferiores

coinciden con localidades como Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y Santafé (Anexo M); localidades estas con menores niveles de ingreso en promedio por hogar, así que el resultado sirve como indicador de problemas serios por atender, ya que en estos hogares habitan y se alimentan con dificultad niños y niñas entre 0 y 17 años. Esto se aprecia en el Mapa 14.

Mapa 14



Tanto en el índice de esquema de vacunas, como en el de seguridad alimentaria y nutricional han contribuido en la reducción de mortalidad entre niños y niñas menores de cinco años, reseñado anteriormente.

vi. IOHs del sector de Tic's

Los indicadores de las tecnologías de la información y la comunicación son tres: oportunidad de acceso a internet, teléfono y computadora. El Cuadro 13 resume los resultados para estos índices. En general, es mucho mayor el IOH de acceso a teléfono que el de internet y computadora. En este caso, la pregunta de la EMB 2011 usada indagaba por el acceso a línea telefónica fija o de celular en el caso de telefonía. En el caso de acceso a computadora, ésta podía ser fija o portátil, lo mismo que el acceso a internet, en casa o pagado en lugares públicos. En caso afirmativo, en los eventos anteriores, la variable dicotómica tomaba el valor de 1 y 0 en caso contrario.

Cuadro 13

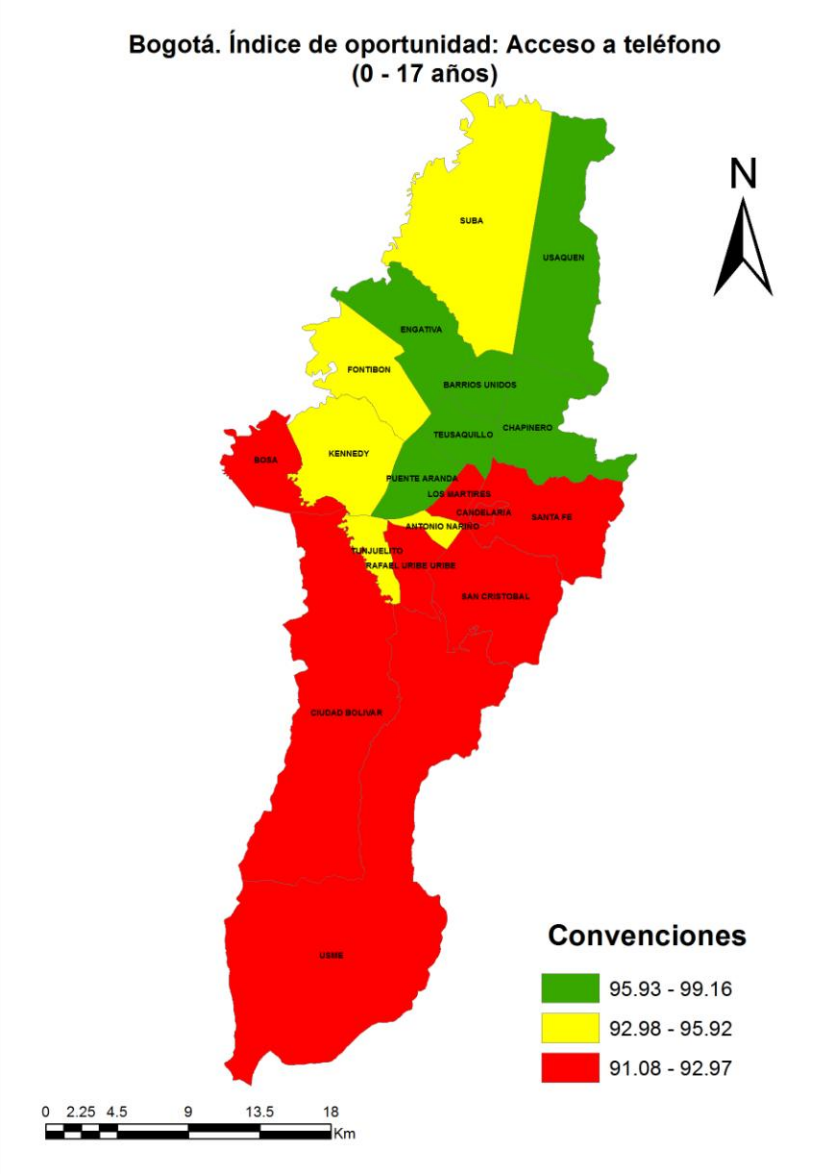
Resumen IOH's TIC's

	Localidad	Internet (12-17 años)	PC (12-17 años)	Acceso a Teléfono
1	USAQUEN	65,54	65,04	96,46
2	CHAPINERO	66,47	69,81	96,86
3	SANTAFE	32,95	39,03	91,08
4	SAN CRISTOBAL	34,53	40,99	91,48
5	USME	28,90	37,04	91,68
6	TUNJUELITO	44,60	48,18	94,26
7	BOSA	29,86	35,09	92,62
8	KENNEDY	50,14	48,35	95,92
9	FONTIBON	63,47	71,43	94,10
10	ENGATIVA	66,82	66,60	97,97
11	SUBA	55,61	54,93	95,21
12	BARRIOS UNIDOS	66,89	67,85	97,12
13	TEUSAQULLO	96,51	90,49	99,16
14	LOS MARTIRES	51,38	52,81	92,80
15	ANTONIO NARINO	59,29	63,90	95,48
16	PUENTE ARANDA	62,05	65,43	97,97
17	LA CANDELARIA	51,34	55,05	91,45
18	RAFAEL URIBE U	34,25	38,55	92,40
19	CIUDAD BOLIVAR	28,26	32,08	92,97
	BOGOTA	45,09	49,19	94,17
	Promedio	51,70	54,59	94,56
	Desv Estándar	17,46	15,27	2,48

Fuente: EMB 2011 - EDDS 2011. Cálculos de la DEM - SDP

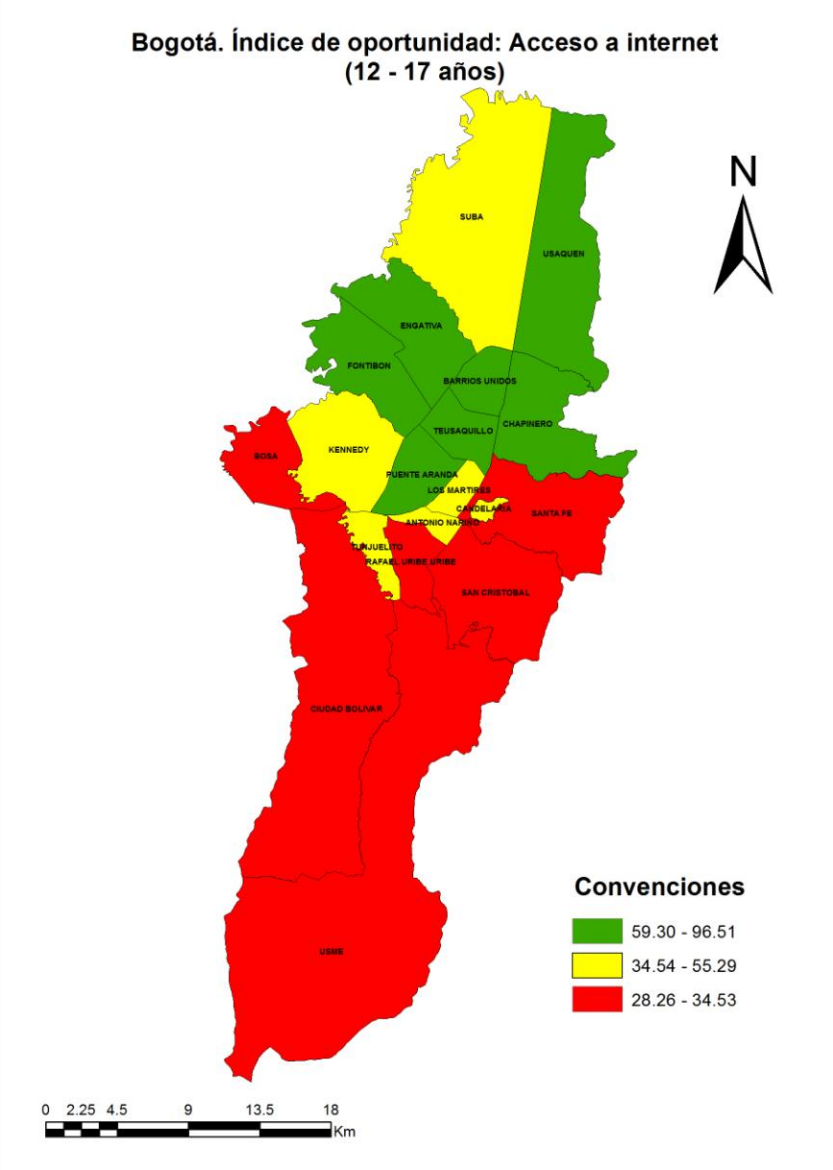
EL IOH con niveles más altos fue el de acceso a teléfono, con un promedio de 94,56%. Estos datos se observan por localidades en el Mapa 15. En el Anexo N se aprecian los niveles inferiores en Santafé (91,08%) y La Candelaria (91,45%); y el nivel más alto de nuevo en Teusaquillo (99,16%).

Mapa 15



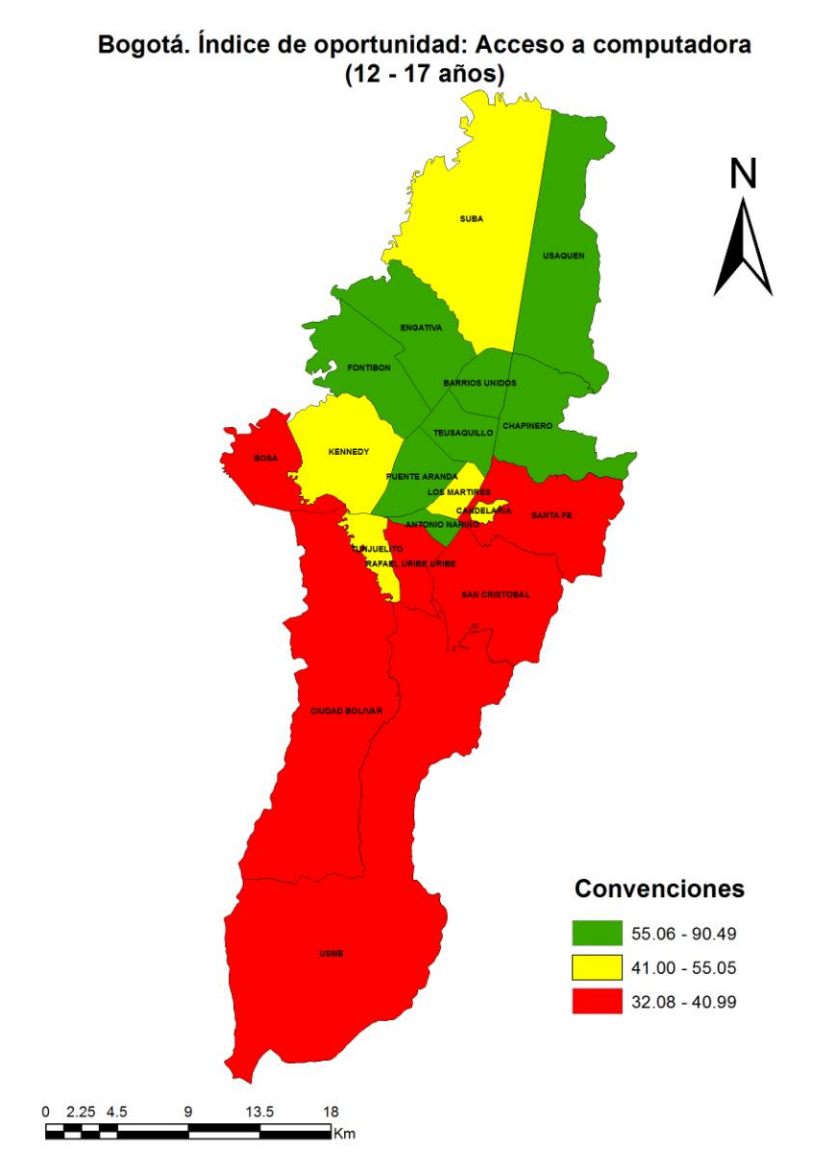
La oportunidad de acceder a internet se mide para la población entre 12 y 17 años, siendo su promedio de 51,70%. En el Mapa 16 se ven los datos por localidades para este índice. La conectividad en términos de acceso a la red es todavía una oportunidad lejana de la universalidad, lo cual puede, en este rango de edad (12 a 17 años), verse como una restricción a información importante en el proceso educativo, además de generar una brecha digital que deja en desventaja a los jóvenes, sobre todo en localidades como Ciudad Bolívar, Usme y Bosa. Se destaca el alto IOH de la localidad de Teusaquillo (95,51%), lejos de los valores registrados en el resto de Bogotá (Anexo O).

Mapa 16



Por último, se muestra en el Mapa 17 el IOH de acceso a PC. Los valores y orden de los mismos son cercanos a los valores encontrados para el IOH de acceso a internet, como resulta apenas lógico, ya que el servicio de internet está asociado al uso o tenencia del PC (Anexo P).

Mapa 17


Bogotá. Índice de oportunidad: Acceso a computadora
(12 - 17 años)
N
SUBA
USAQUEN
ENGATIVA
FONTIBON
BARRIOS UNIDOS
TEUSAQUILLO
CHAPINERO
KENNEDY
BOSA
PUENTE ARANDA
LOS MARTIRES
CANDELARIA
SANTA FE
ANTONIO NARIÑO
TUNJUELITO
RAFAEL URIBE URIBE
SAN CRISTOBAL
CIUDAD BOLIVAR
USME
Convenciones
55.06 - 90.49
41.00 - 55.05
32.08 - 40.99
0 2.25 4.5 9 13.5 18
Km

5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Bogotá, aunque es una ciudad relativamente próspera al compararla con otras ciudades y regiones del país, tiene aún desafíos grandes para llevar los frutos del desarrollo a segmentos importantes de la ciudad. Es decir, en crecimiento económico se puede mejorar pero las políticas públicas pueden impactar, de manera más significativa, la inequitativa distribución de oportunidades de los niños niñas y adolescentes bogotanos. Esta realidad invita a la acción, desde el diseño e implementación de políticas que tengan una focalización coherente con las desigualdades de la población, para que haya cambios importantes en variables claves para lograr una más rápida y sustentable movilidad social.

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 consagra la necesidad inaplazable de trabajar por una ciudad menos segregada, menos desigual, sobre todo para los niños y niñas bogotanas. De hecho, las inversiones planeadas para la ciudad son en las personas, sin descuidar importantes obras de infraestructura física que la ciudad necesita.

En 2012, el informe de gestión que presentó la administración (Bogotá, 2012b) muestra ya avances de los efectos de las políticas públicas distritales en curso. En varios frentes (atención integral a primera infancia, territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad, educación incluyente, etc.) hay indicios cuantificables de que las políticas definidas van en la dirección correcta, pues algunos indicadores muestran mejoras promisorias a la fecha. La disponibilidad de la nueva encuesta multipropósito permitirá corroborar esa tendencia con la herramienta propuesta en este trabajo.

Los mapas presentados, con sus semáforos verde, amarillo y rojo muestran una ciudad segmentada en sus oportunidades de acceso a bienes y servicios básicos para los niños, niñas y adolescentes, ya que la mayor parte de las zonas en rojo coinciden con el sur de la ciudad, donde esta población accede a menores oportunidades, al parecer en una correspondencia directa de sus circunstancias (presencia y escolaridad del jefe del hogar, ingreso per cápita del hogar, etc.), pero sobre todo de la circunstancia de vivir al sur de la ciudad.

En el sector educación, con matices por localidad, los mejores indicadores los presentan la asistencia escolar, tanto a nivel preescolar como para niños y niñas entre 12 y 15 años. En cambio las oportunidades de terminación de un grado a tiempo son bajas. Esto indica que la política de gratuidad cumple bien su rol de incrementar cobertura, pero al tiempo hacen falta políticas y medidas que logren mayor efectividad de los estudiantes en las aulas, para reducir el fenómeno de la extra edad y de la desmotivación y deserción escolar.

Para el caso de los servicios básicos de la vivienda, los niveles de IOH's son altos y cercanos a la cobertura universal en su mayoría. Una vez llegados a este punto es difícil mover el IOH con políticas y la administración se concentra en al menos dos aspectos: uno es mejorar la calidad en la provisión y regulación de los servicios públicos domiciliarios, el otro asunto es diseñar e implementar políticas que, como la del mínimo vital en agua, liberen un excedente de recursos en hogares con bajos ingresos, para que éstos puedan acceder a otros servicios y bienes que valoran, y que sin duda alguna impactan el bienestar de la población joven de la ciudad.

Al mirar la seguridad e identidad jurídica, el aspecto a mejorar es el de la seguridad del entorno. La percepción de seguridad de los hogares con niños y niñas es baja y en algunos casos crítica. Esta es una variable a la que la administración le pone especial cuidado, ya que muchas veces los derechos de los niños y niñas son vulnerados en el desplazamiento entre su casa y la escuela, por ejemplo.

De los indicadores de primera infancia obtenidos y comentados, el de menor nivel es la interacción con los padres. Como se aclaró antes, éste no es directamente influenciable por las políticas distritales, pero resulta obvio su impacto sobre otras dimensiones del sano desarrollo de los niños y niñas. Un programa concreto que trabaja en este sentido es el de los Centros de Cuidadanía Infantil "ACUNAR" que coordina la Secretaría de Integración Social. Éstos, al potenciar una formación y acompañamiento que faciliten el desarrollo integral de los niños y las niñas entre los 3 meses y los dos años y diez meses de edad, necesariamente trabajan de la mano de los padres, lo cual constituye una oportunidad de asesorar a estos cuidadores en las buenas prácticas e ideas para mejorar la interacción afectiva con los niños.

Los indicadores construidos en este trabajo constituyen un primer esfuerzo por regionalizar para la ciudad una herramienta propuesta por el Banco Mundial para diagnosticar el estado de las oportunidades de los niños y niñas, y también para ser usada como indicador de impacto. Se usaron datos de las encuestas EMB 2011 y EDDS 2011 que corresponden al momento inicial de la administración actual, luego estos resultados son una fotografía del punto de partida de la administración, así que dado que el PDD tiene una apuesta clara por la reducción de la segregación, con especial atención a la población infante y adolescente, las posibilidades de complementar y profundizar este trabajo se pueden encontrar en varios frentes, a saber.

La próxima EMB, cuyo diseño y aplicación están planeadas para 2013, constituye un escenario oportuno para tomar otra panorámica de las oportunidades de los niños y niñas y evaluar el grado de avance o retroceso en los Índices de Oportunidades Humanas. Al tener IOH's en otro punto del tiempo se puede

analizar su avance o retroceso, descomponiendo el cambio en el índice. Se trata de los efectos composición (*cuando se presentan cambios en la composición de circunstancias*) y cobertura (*cuando aumenta la cobertura promedio – efecto escala – o cuando aumenta la cobertura de grupos vulnerables – efecto ecualización* -).

Finalmente, otra forma de completar este estudio es acudiendo a otras fuentes de información para construir oportunidades no referenciadas en los estudios del Banco Mundial, pero pertinentes para la ciudad. Se podrá, por ejemplo, profundizar en las oportunidades educativas, usando resultados de las pruebas PISA, para indagar más a fondo en asuntos de calidad educativa, factor que se constituye en un verdadero agente de movilidad social inter generacional.

BIBLIOGRAFÍA

Barros, R.; Ferreira, F.; Molinas, J. and Saavedra J. (2008). Measuring Inequality of Opportunities for Children. Washington: World Bank.

Bernal, R. y Camacho A. (2010). La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia. Documentos CEDE.

Bogotá. (2012a). Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D. C., 2012-2016. Bogotá Humana. Bogotá, Alcaldia Mayor de Bogotá, D. C.

Bogotá. (2012b). Indicadores de Impacto del Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Vigencia 2012.

Kilburn, R.y Karoly L. (2008). The Economics of Early Childhood Policy. What the Dismal Science Has to Say About Investing in Children, RAND Corporation.

Molinas, J.; Paes de Barros, R.; Saavedra J.and Giugale, M. (2010). Do Our Children Have A Chance? The 2010 Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean. Conference Edition. Washington, DC: World Bank.

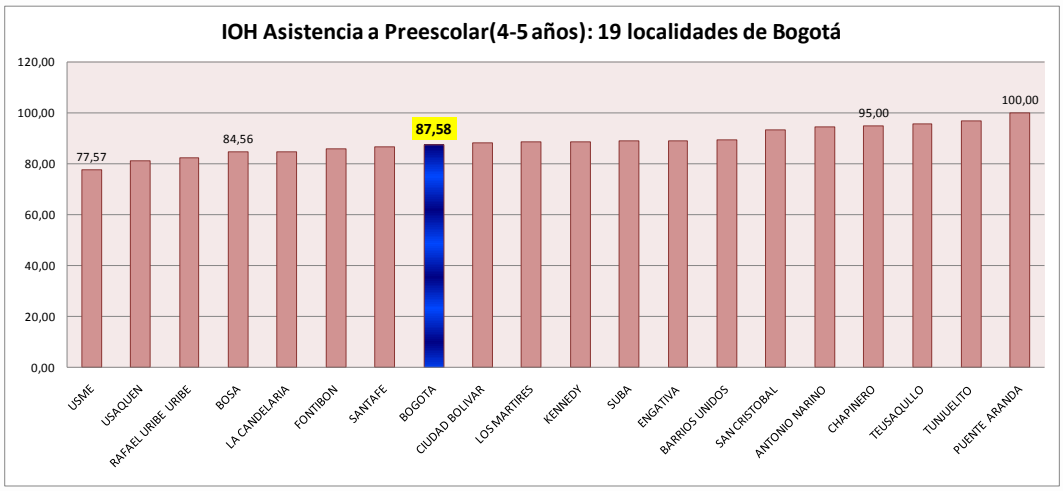
Vélez, C.; Azevedo J. y Posso C. (2011). Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década. Banco Mundial Colombia, Banco de la República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación, DNP.

ANEXOS

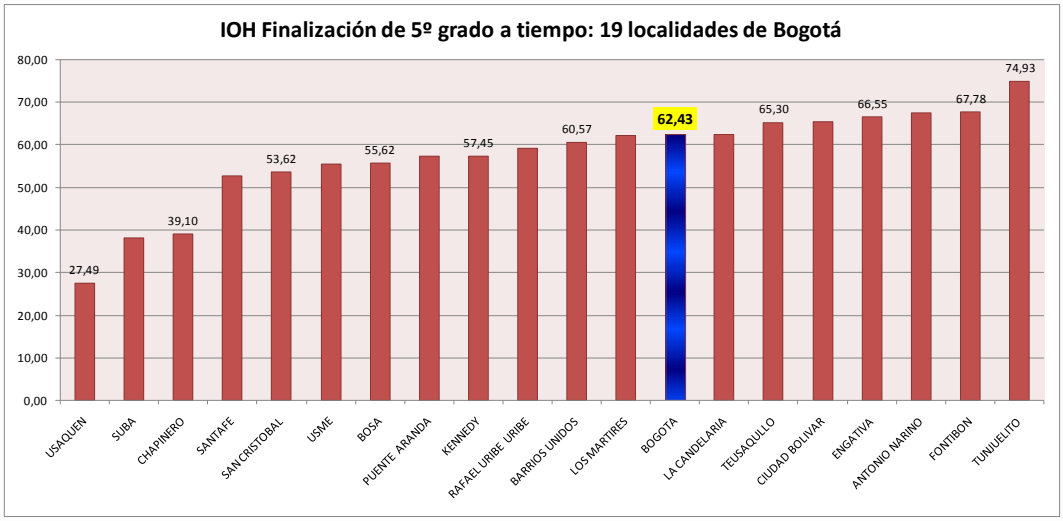
Gráficas de los Índices de Oportunidades Humanas.

Lo que se procede a describir en los resultados de los índices es un ordenamiento de cada índice para visualizar aquellas localidades más críticas, que brindan una señal de más urgencia en caso de focalizar las políticas de intervención.

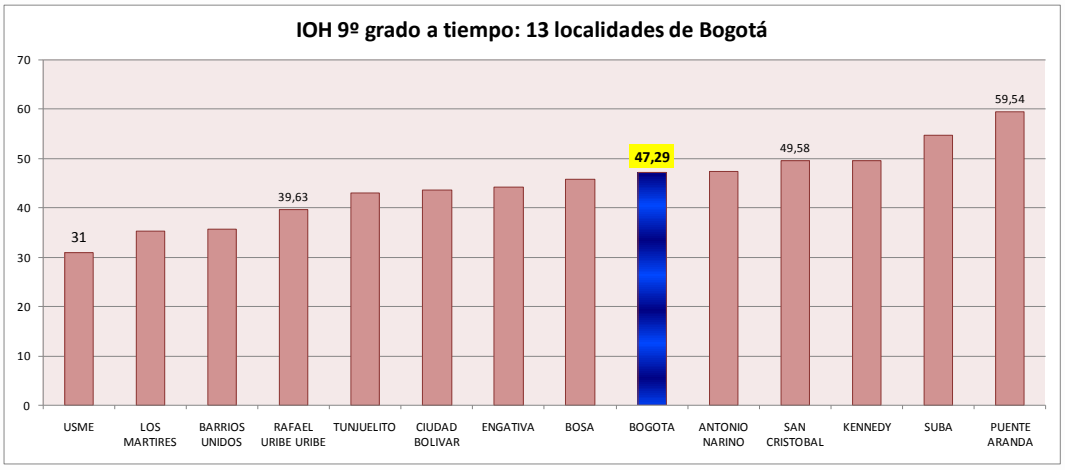
Anexo A



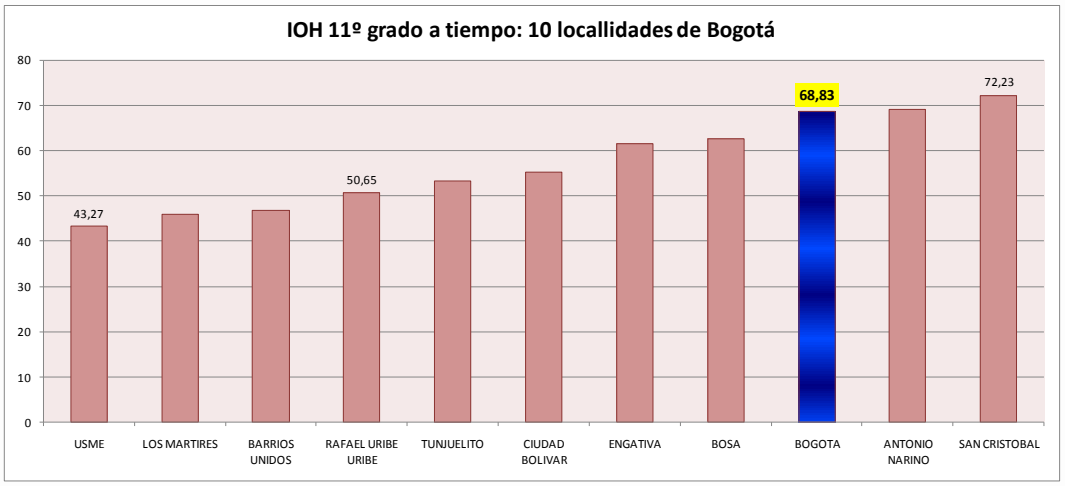
Anexo B



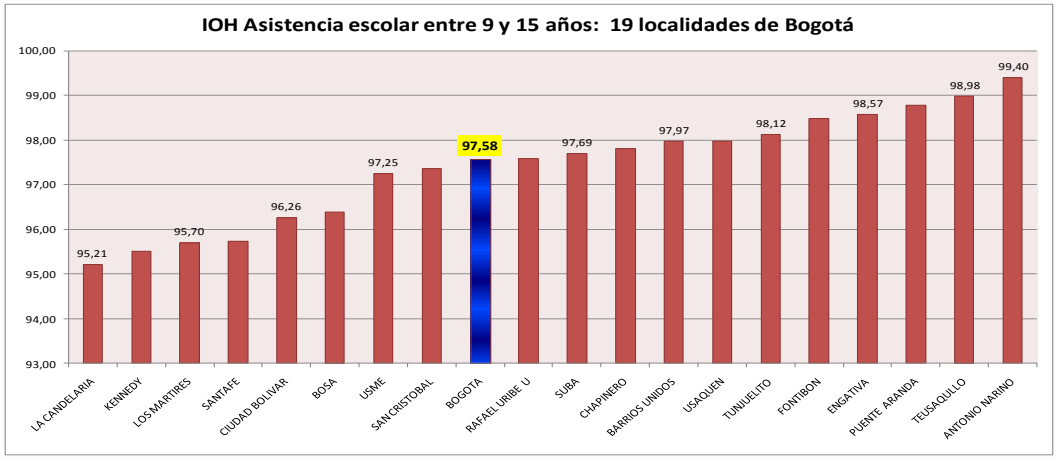
Anexo C



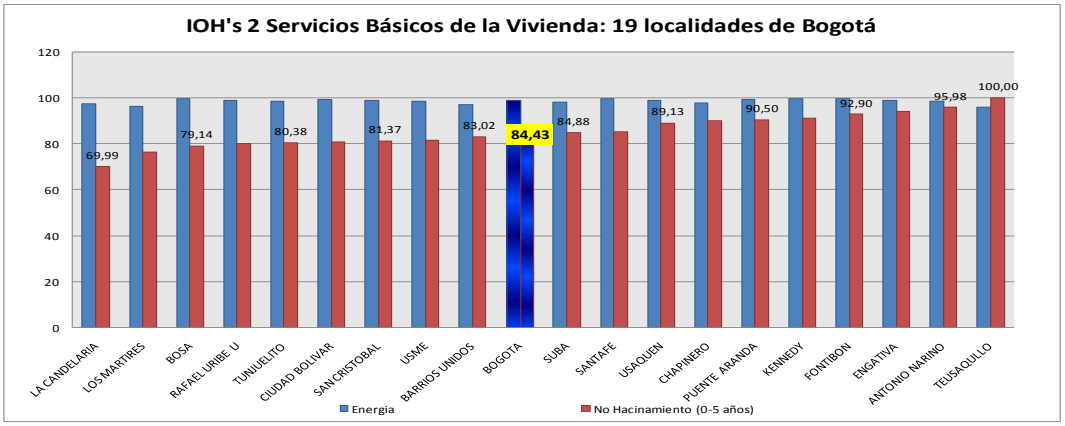
Anexo D



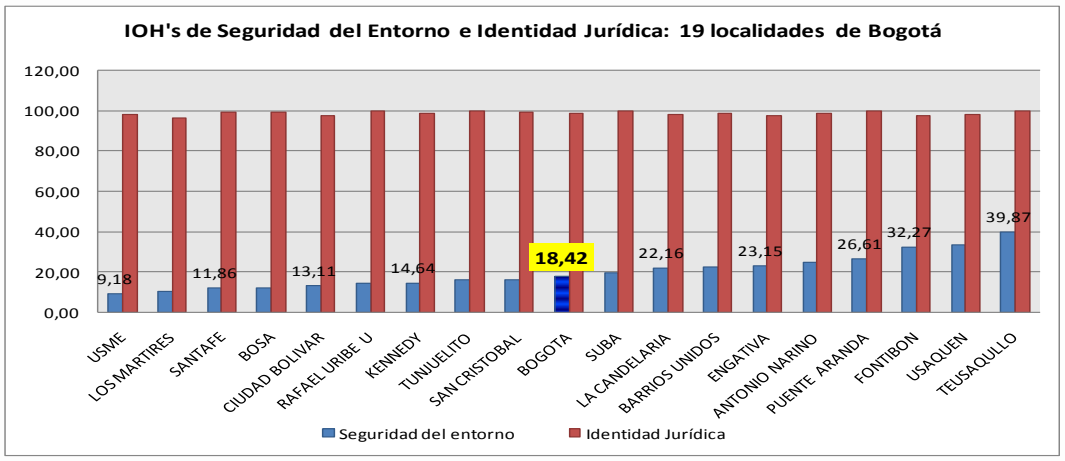
Anexo E



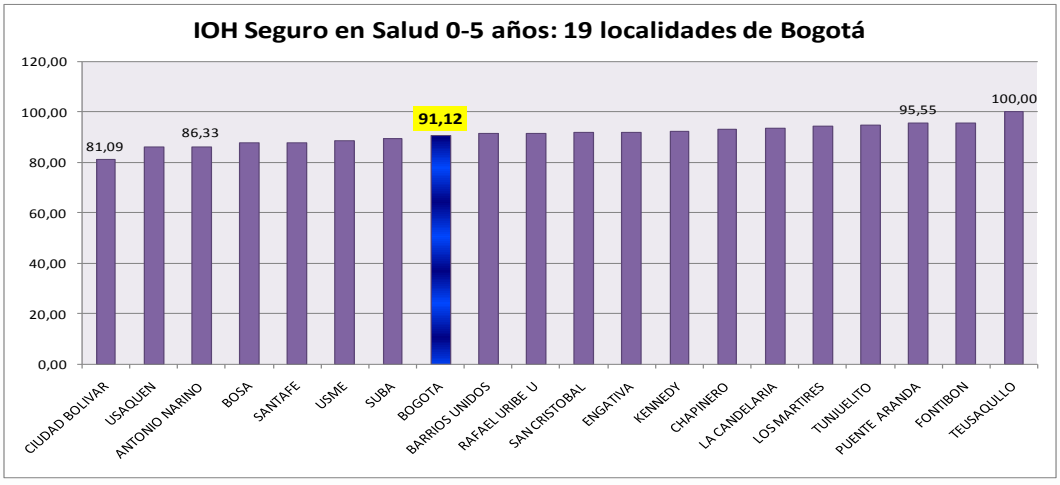
Anexo F



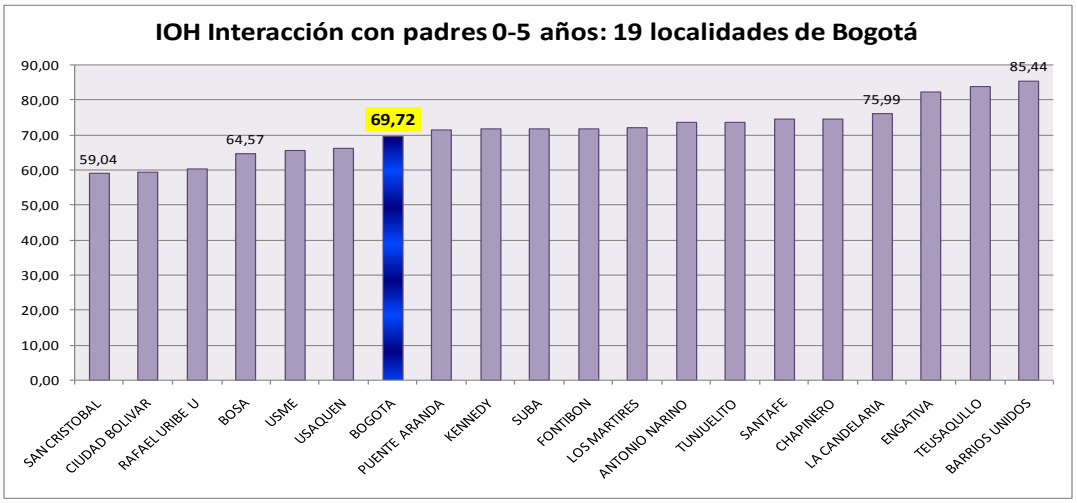
Anexo G



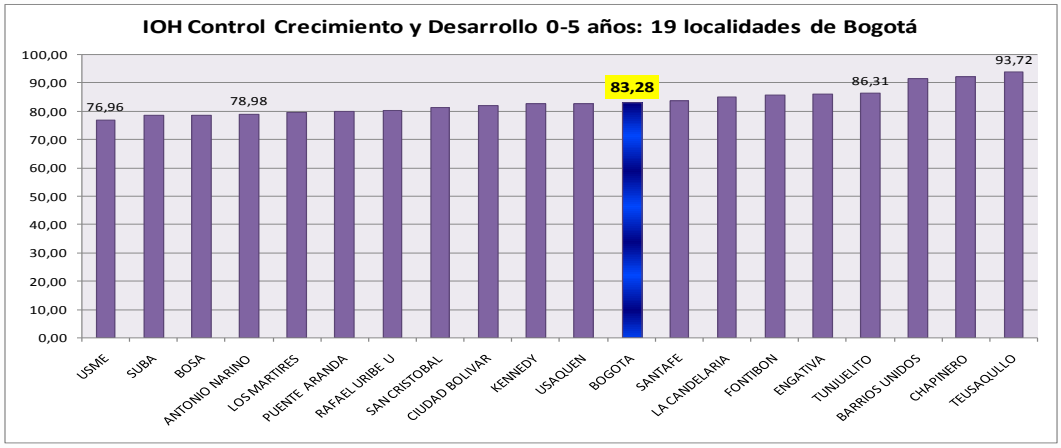
Anexo H



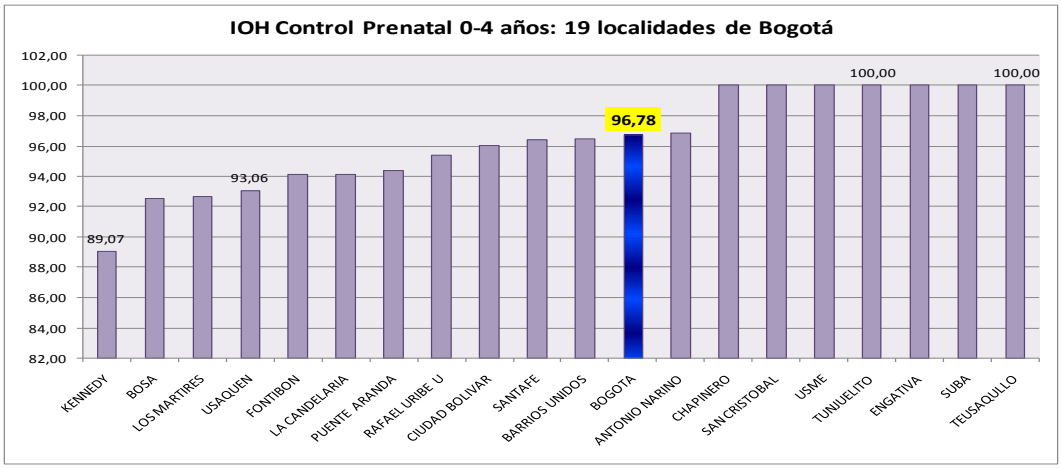
Anexo I



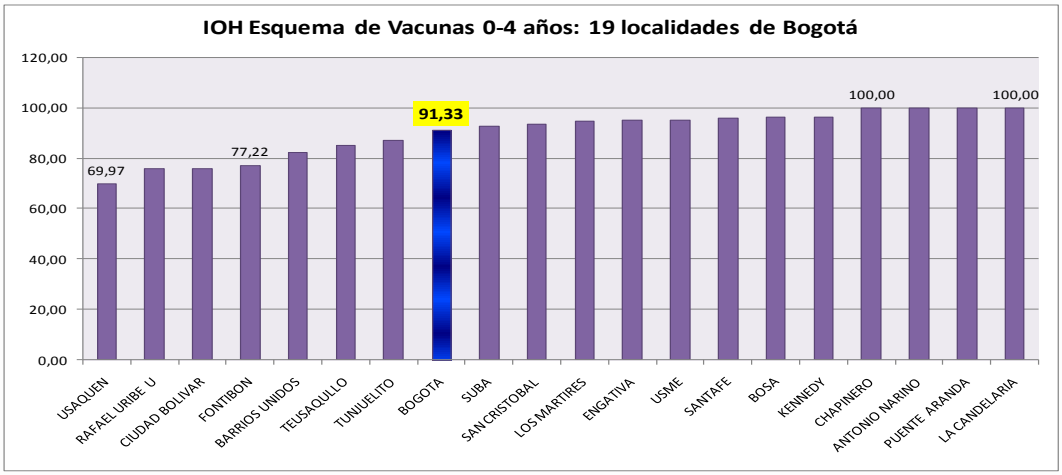
Anexo J



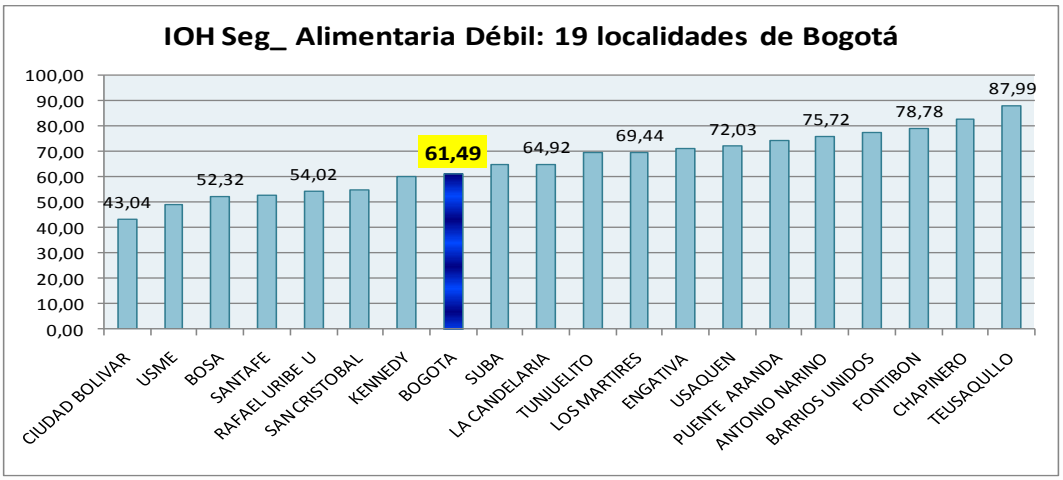
Anexo K



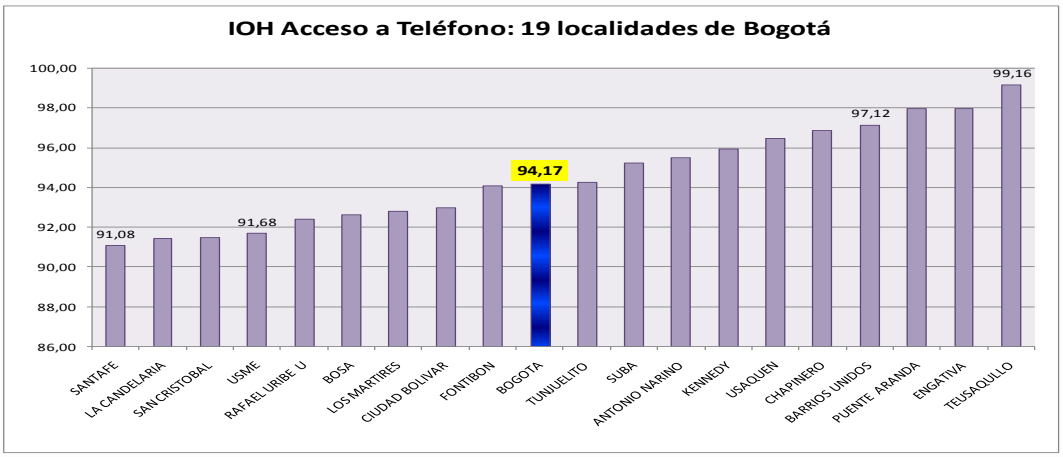
Anexo L



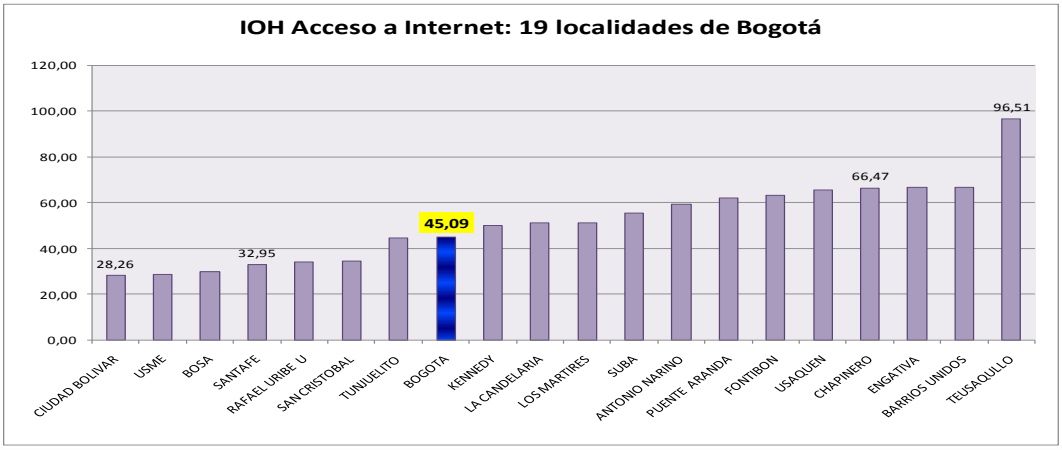
Anexo M



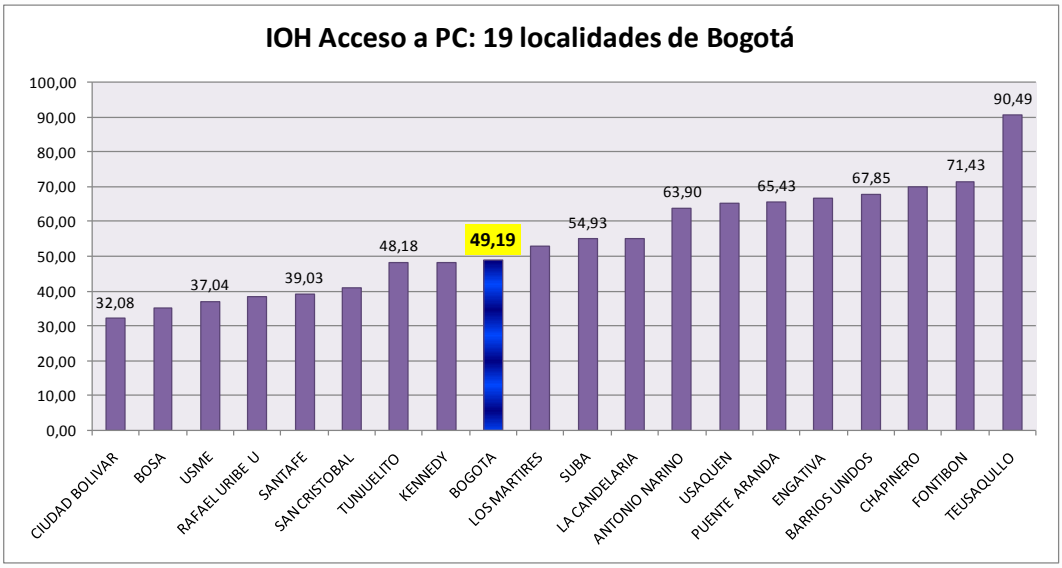
Anexo N



Anexo O

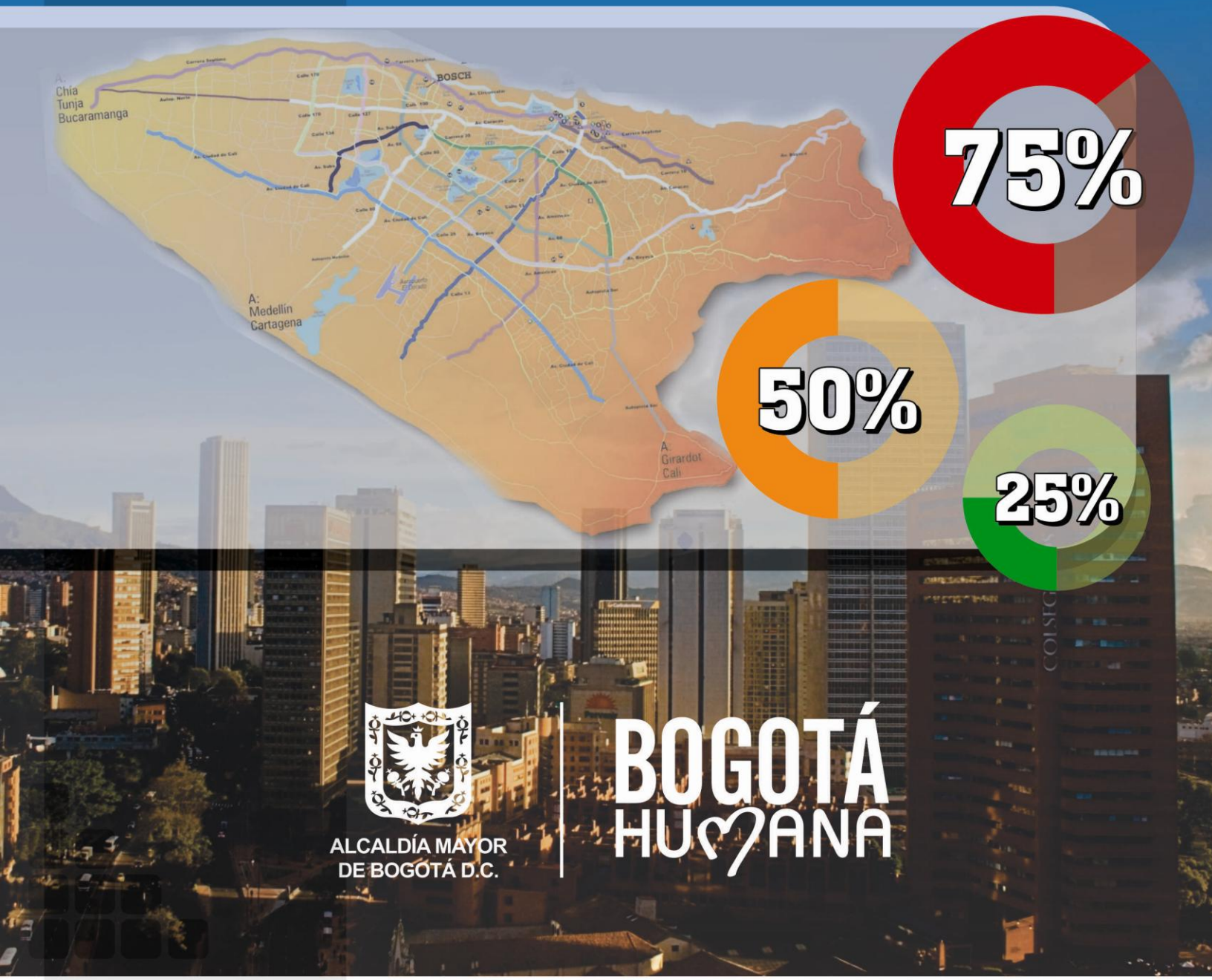


Anexo P



Bogotá, D.C.

Ciudad de Estadísticas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ HUMANA