



## Introducción: desarrollo humano y pobreza

### A. La pobreza

#### 1. Evolución de la pobreza en la última década (1989-2000)

La pobreza es una de las formas en que se refleja la ausencia de desarrollo humano. La medición y el análisis tradicional de la pobreza se han concentrado en los aspectos monetarios (consumo o ingreso), constituyéndose en la contraparte del enfoque que sobredimensiona la importancia del crecimiento económico como medida de bienestar. Por lo tanto, cuando se habla de pobreza generalmente no se toman en cuenta las carencias relacionadas con las capacidades esenciales para el desarrollo humano. No sólo se dejan por fuera consideraciones sobre la salud y la educación de las personas, sino que también se excluyen dimensiones importantes de la vida en sociedad, como la libertad, la seguridad y la participación ciudadana.

Sin embargo, las herramientas de análisis se han desarrollado más para la dimensión económica de la pobreza.<sup>1</sup> Algunas de estas herramientas son las que se utilizan a continuación para analizar la evolución de la pobreza entre 1989 y el 2000, y encontrar diferencias en la situación de los hogares con jefatura masculina y femenina. Para hacerlo, no sólo se mide la pobreza con base en el nivel del consumo sino también tomando en cuenta necesidades básicas insatisfechas (NBI) y medidas relativas de la pobreza. Además, como una manifestación extrema del aumento de la pobreza en el año 2001, se analiza la situación de inseguridad alimentaria, así como la crisis del café y la sequía que la provocaron.

La medición de la pobreza ha dado lugar a diversas polémicas en los últimos años. Se han propuesto distintas metodologías y modificaciones a éstas para poder obtener medidas adecuadas de la situación de pobreza. Gradualmente ha comenzado a surgir cierto consenso en cuanto a que la medida más adecuada para lograrlo es partiendo del análisis del consumo de los hogares. En Guatemala sólo recientemente, en 1998 y 2000, se comenzó a realizar encuestas de hogares que medían el consumo. Además, la realizada en 2000<sup>2</sup> fue diseñada con el propósito principal de medir la pobreza, por lo que se considera la mejor fuente para aproximarse a la medición de la situación de pobreza a través del consumo. Sin embargo, persiste el problema de determinar cuál ha sido la evolución reciente de la pobreza. La razón es que se cuenta con una encuesta de hogares que fue desarrollada en 1989,<sup>3</sup> que si bien no midió el consumo, contiene otras variables indicativas de las condiciones de vida de los hogares que sí son comparables con variables de la ENCOVI 2000. A partir de éstas sí fue posible hacer una estimación más precisa del consumo de los hogares en 1989.<sup>4</sup> Según los datos obtenidos, la pobreza en Guatemala se redujo en la última década de 63% a 56%, aproximadamente, y la pobreza extrema disminuyó de 18 a 16% (gráfica IV.1). Los cambios observados se manifiestan

<sup>1</sup> Los aportes de Sen (1976) sobre el enfoque de funcionamiento y capacidades, así como los de Putnam (1993) sobre el capital social, y Atkinson (1998) sobre la exclusión social, permiten superar las limitaciones del llamado enfoque monetarista, aunque muchas veces su aplicación resulta dificultosa (Amarante, 2001).

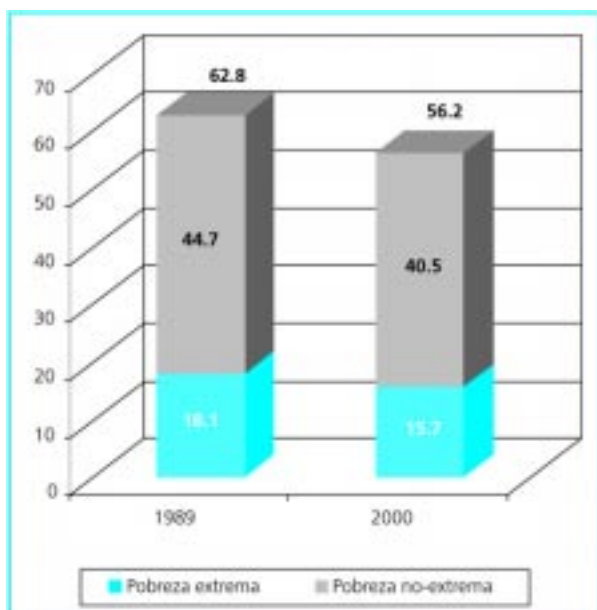
<sup>2</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI 2000).

<sup>3</sup> Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 (ENS 89).

<sup>4</sup> En el Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2000 se utilizó una medición de la pobreza basada en los ingresos de los hogares, por lo que los datos no resultan enteramente comparables. Aunque los datos de pobreza general sí son comparables, existen mayores diferencias en relación a los datos de pobreza extrema, como se hizo notar en el INDH 2001.



Gráfica IV.1  
Evolución de la pobreza  
1989-2000  
(En porcentajes)

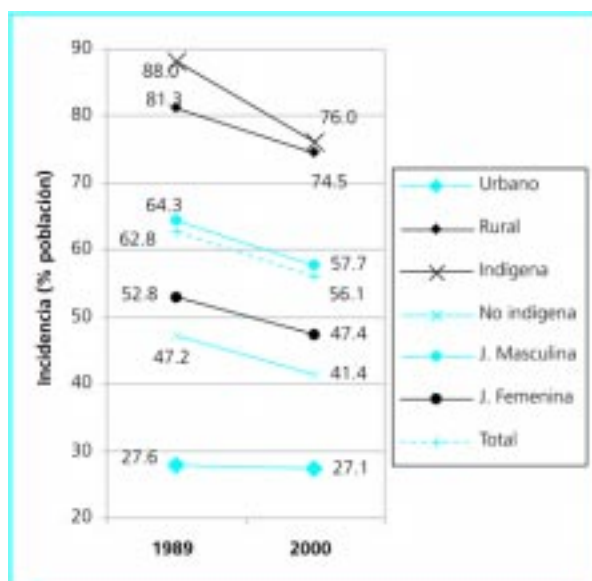


Fuente: Elaboración con datos de ENS 89 y ENCOVI 2000.

tan de forma distinta en diferentes grupos (véase gráfica IV.2), pero llama la atención que entre 1989 y el 2000 se reducen las diferencias de pobreza entre los grupos o sectores tradicionalmente más pobres (indígenas y área rural) y aquellos con menores proporciones de pobreza (no indígenas y área urbana). En particular, la proporción de pobres indígenas (hogares de jefatura indígena) fue la que más se redujo entre 1989 y 2000, mientras que la que menos disminuyó fue la proporción de pobres en el área urbana (se redujo en sólo 0.5 puntos porcentuales). Así, aunque la población indígena se mantenía en el 2000 con la proporción más alta de hogares pobres (76%), la brecha (diferencia entre proporción de pobres) entre hogares de jefatura indígena y no indígena se había reducido de 40.8 puntos porcentuales en 1989 a 34.6 puntos porcentuales en el 2000 (gráfica IV.2).

Algo similar ocurrió con la pobreza extrema, con la diferencia que en este caso se redujo de manera más pronunciada no sólo la pobreza extrema de los hogares de jefatura indígena sino también, y aún más, la de los hogares de jefatura femenina (gráfica IV.3). Ambos fenómenos están asociados ya que, como se verá más adelante,<sup>5</sup> entre 1989 y el 2000 hubo un aumento significativo de las mujeres ocupadas, especialmente de las indígenas en el sector informal y en actividades no agrícolas.<sup>6</sup> Ello sugiere que aunque este mayor grado de ocupación no generó suficientes ingresos para sacar a estos hogares de la pobreza, al menos permitió salir de la pobreza extrema a un número importante de hogares. Llama la atención que la proporción de hogares de jefatura femenina en extrema pobreza (17.0%) en 1989 era similar a la de los hogares de jefatura masculina (18.1%), pero que la proporción de los pri-

Gráfica IV.2  
Pobreza general según área geográfica y sexo y grupo étnico de la jefatura del hogar  
1989 y 2000  
(Porcentajes de la población)



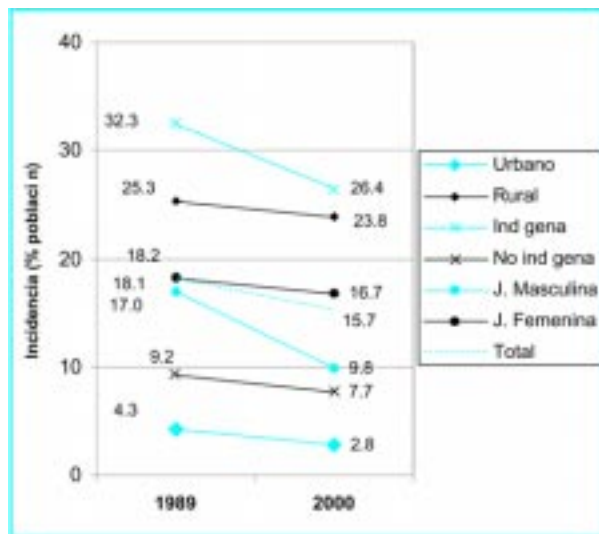
Fuente: Elaboración con datos de ENS 89 y ENCOVI 2000.

<sup>5</sup> Sección sobre empleo en el capítulo sobre Rasgos de la economía.

<sup>6</sup> Véase el capítulo sobre El acceso a la tierra.



Gráfica IV.3  
**Pobreza extrema según área geográfica y sexo y grupo étnico de la jefatura del hogar 1989 y 2000**  
 (Porcentajes de la población)



Fuente: ENS 89 y ENCOVI 2000.

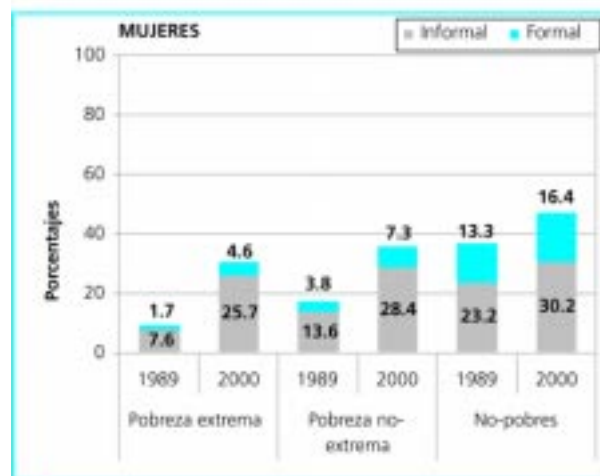
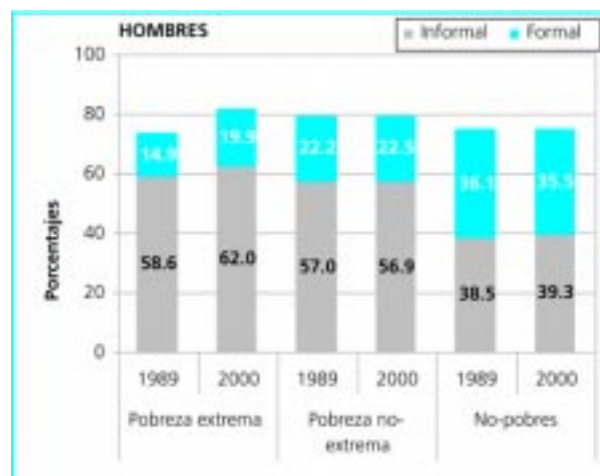
meros se redujo a casi la mitad (9.8%) en el 2000, en contraste con una reducción menor en el caso de los hogares de jefatura masculina (a 16.7%).

Mientras que la proporción de hombres permaneció estable, tanto en términos de la proporción total de ocupados como de la distribución entre aquellos empleados en el sector formal e informal, en el caso de las mujeres sí hubo cambios significativos (gráfica IV.4). Por un lado, como ya se mencionó, aumentó la proporción de mujeres en el mercado de trabajo, pasando del 36.5% del total de mujeres (mayores de 10 años) en 1989 a 46.6% en el 2000. Por otra, el aumento principal de empleo se dio en el ámbito del empleo informal, especialmente entre las mujeres en situación de pobreza y de pobreza extrema. En este último caso es evidente que la baja productividad o los reducidos salarios asociados a este empleo (primordialmente informal) no generaron suficientes ingresos para una proporción importante de

mujeres, que no pudieron salir de la extrema pobreza a pesar de haberse incorporado al mercado de trabajo.

La incidencia de la pobreza (definida como el número de pobres que hay en una población en relación con la población total) depende del crecimiento del consumo (o del ingreso) y de la forma en que éste se distribuye en la población.<sup>7</sup> Los métodos de análisis permiten establecer si los cambios en la inciden-

Gráfica IV.4  
**Inserción laboral de hombres y mujeres\* según pobreza y categoría formal o informal de empleo, 1989 y 2000**  
 (Porcentajes de la población)



(\*) Población de entre 10 y 65 años. Cada barra, definida como decil, equivale a un 10% de la población total.

Fuente: Elaboración con datos de ENS 1989 y ENCOVI 2000.

<sup>7</sup> ECLAC/IPEA/, 2002.



cia de la pobreza se deben a un incremento en el consumo o bien, a una reducción de la desigualdad. En el caso de Guatemala, entre 1989 y 2000 se produjo un incremento del consumo per cápita de 12.4% y un incremento en la desigualdad del consumo de 2.3%.<sup>9</sup> Es decir, se produjo un crecimiento en el consumo que contribuyó a una reducción en la pobreza, pero dicho crecimiento fue distribuido de forma desigual, como puede observarse en la gráfica IV.5. En particular, hubo un incremento mayor en la población que ya tenía más capacidad de consumo. Si el crecimiento en el consumo hubiera ocurrido en la misma proporción en todos los estratos de población, se estima que la pobreza extrema se hubiera reducido a cerca de 12% en vez del 16%. Lo anterior evidencia cómo la reducción de la pobreza extrema depende más de la redistribución, mientras que la reducción de la pobreza general depende en mayor grado del crecimiento del consumo. Es así como para reducir la pobreza, pueden contemplarse distintas combinaciones de ambos factores: crecimiento del consumo y reducción de la desigualdad (ver recuadro IV.1).

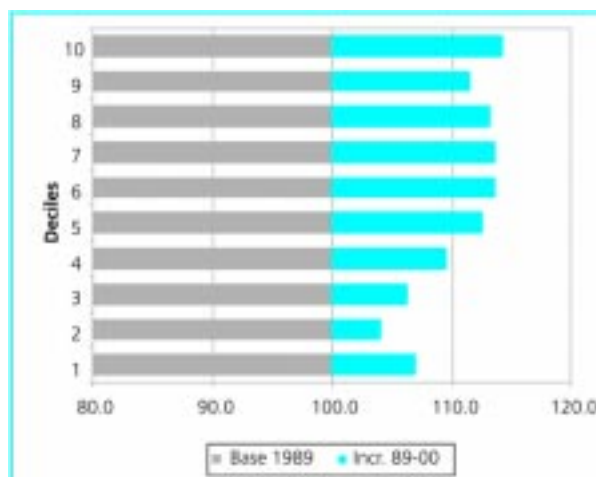
## 2. La pobreza de los hogares de acuerdo al sexo de la jefatura

Debido a que en las encuestas se privilegia como unidad de análisis el hogar, se puede estimar fácilmente el porcentaje de hogares en situación de pobreza, pero no es sencillo determinar cómo la pobreza afecta a cada uno de los miembros de un mismo hogar. Por esta razón, a menudo el análisis de la pobreza con enfoque de género se realiza tomando en cuenta las diferencias entre los hogares con jefatura masculina y los que tienen jefatura femenina. Sin embargo, deben tomarse con reserva los resultados de comparaciones entre hogares con distinta jefatura si éstos se pretenden utilizar

<sup>9</sup> Coeficiente de Gini de 0.417 a 0.427 (variable consumo).

<sup>11</sup> «Los estudios de caso no presentan evidencias convincentes de que el género de la cabeza de familia influya en la probabilidad de que esa familia sea pobre. [...] la cabeza de familia fe-

Gráfica IV.5  
**Incremento del consumo per cápita según deciles, 1989-2000**  
(Índices, año base 1989 = 100)



Fuente: Elaborado con base en datos de ENS 1989 y ENCOVI 2000.

como único elemento para mostrar disparidades entre los géneros con respecto a la situación de pobreza.<sup>10</sup> En el 2000, los hogares de jefatura femenina en Guatemala tenían ingresos promedio menores a la media nacional y, por consiguiente, al promedio de ingresos de los hogares de jefatura masculina,<sup>11</sup> pero los hogares de jefatura femenina tenían una incidencia de pobreza once puntos porcentuales por debajo de los hogares con jefatura masculina (cuadro IV.1).

Cuadro IV.1  
**Guatemala: Incidencia de pobreza extrema y general, 2000**  
(Porcentajes de hogares según sexo de la jefatura del hogar)

Jefatura del Hogar	Hogares en situación de extrema pobreza	Hogares en situación de pobreza general
Femenina	6	37
Masculina	12	48

Fuente: ENCOVI 2000.

menina no es la medida correcta para identificar los factores de género que pueden predisponer a las familias a la pobreza». Gammage, Sarah, S.F.

<sup>11</sup> De acuerdo con la ENCOVI el ingreso medio de las mujeres equivalía al 60% del ingreso medio de los hombres.



### Recuadro IV.1 Curvas equivalentes de pobreza

Las mediciones de pobreza más utilizadas dependen del nivel de consumo o ingreso de hogares o de personas. La pobreza puede ser mayor o menor dependiendo del crecimiento del consumo (o ingreso) y de su grado de concentración. Dependiendo del valor que se le dé a la tasa de crecimiento (que puede aumentarse o reducirse) del consumo (o ingreso) y de la reducción (o aumento) de su grado de concentración, se pueden construir escenarios hipotéticos de reducción (o de incremento) de la pobreza.\*

Partiendo de este principio, se realizó un ejercicio que ilustra estas posibles combinaciones y sus resultados. Se utilizó la variable de consumo,\*\* calculada a partir de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2000). Como resultado, se obtuvo una «gráfica de curvas equivalentes», que consiste básicamente en un plano (gráfica adjunta) en el cual un eje corresponde al crecimiento del consumo per cápita y el otro eje corresponde a la reducción de la desigualdad. Un punto en el plano corresponde a un porcentaje de crecimiento del consumo y a un porcentaje de

reducción de la desigualdad. Por otro lado, como la incidencia de la pobreza depende de estas dos variables, a cada punto le corresponde un mismo nivel de pobreza. La unión de todos los puntos que corresponden a un mismo nivel de pobreza produce una curva, llamada «curva equivalente de pobreza» (véase la gráfica adjunta).

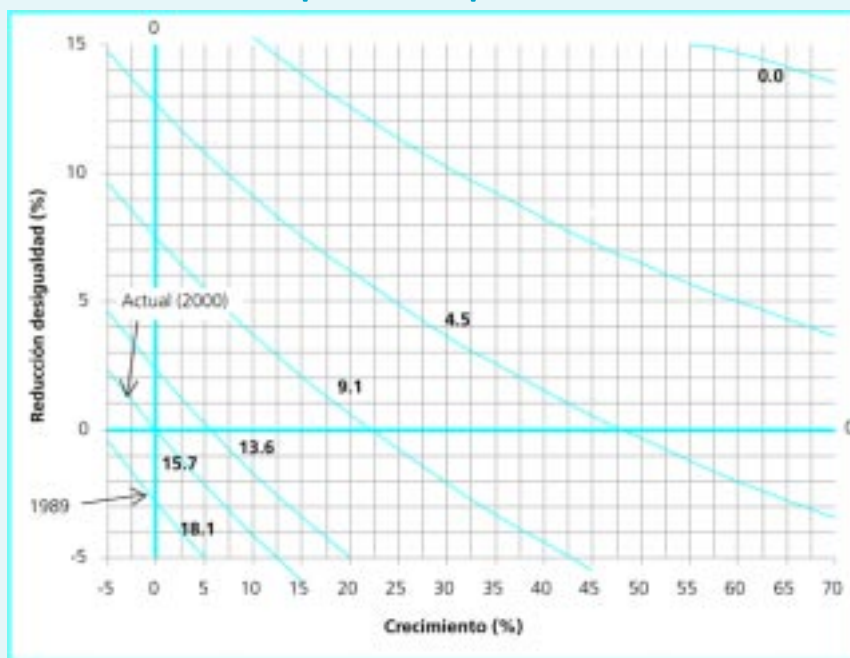
Como se puede observar, aparecen varias curvas equivalentes, que corresponden precisamente a los niveles de pobreza extrema para 1989 (18.1) y a los niveles correspondientes a reducciones de un cuarto, la mitad, tres cuartos y totalmente dicha cifra (13.6%, 9.1%, 4.5% y 0.0%, respectivamente). Mientras mayor sea la reducción de la pobreza, mayores tendrán que ser las tasas de crecimiento del consumo o de reducción de la desigualdad. Además, se presenta la curva que corresponde a la pobreza de 2000 (15.7%) y la que corresponde a una incidencia igual a 1.0%. Esto se hace para ilustrar el hecho de que la distancia entre las curvas se incrementa conforme más se pretende reducir la pobreza. Es decir, mientras más se quiera reducir la pobreza, mayores esfuerzos se requieren en materia de crecimiento y de reducción de la desigualdad.

Se puede, por ejemplo, pensar en la posibilidad de que en determinado período de tiempo el consumo per cápita se incrementará en 15%.

Se puede, entonces, ver en la gráfica cuánto se requiere reducir la desigualdad para lograr determinada reducción de la pobreza. Si se quisiera llegar a un nivel de pobreza de 9.1%, se observa que se requiere redistribuir en un 2% el consumo.\*\*\*

También es posible construir gráficas de curvas equivalentes con distribuciones de ingreso. Sin embargo, se presenta la gráfica para el consumo, ya que es la medida de pobreza más precisa que se ha obtenido. Se deja al lector la construcción de los escenarios que considere pertinentes.

**Curvas equivalentes de pobreza extrema**



Fuente: Elaboración con datos de ENCOVI 2000.

(\*) Véase anexo metodológico.

(\*\*) El consumo es la medida de bienestar considerada más apropiada para la medición de pobreza con los datos de encuestas de hogares.

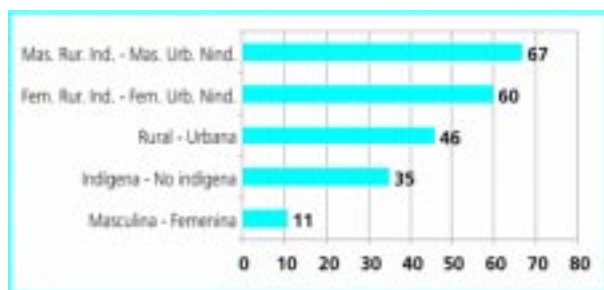
(\*\*\*) Se puede demostrar que el porcentaje del consumo (ingreso) que es redistribuido proporcionalmente a la distancia a la media, es igual a la reducción porcentual del coeficiente de Gini.



Por otra parte, se encuentra una diferencia de 60 puntos porcentuales al comparar la incidencia de pobreza en hogares con jefatura femenina rurales e indígenas en contraste con los que tienen jefatura femenina pero que son urbanos y no indígenas (gráfica IV.6). En general, la situación de pobreza de los hogares, analizada según la jefatura del hogar, parece tener más relación con su ubicación urbana o rural, o con la adscripción étnica, que con la variable sexo de la jefatura del hogar (cuadro IV.2). De allí que ésta no sea la manera más idónea para estudiar las relaciones existentes entre género y pobreza.<sup>13</sup>

Así, el mayor porcentaje de hogares pobres está entre aquellos de jefatura masculina, especialmente indígena, en el área rural (cuadro IV.3). Por otra parte, mientras que el 27% de las mujeres del área urbana eran pobres, en el área rural la pobreza afectaba a casi el 73% de las mujeres. En el caso de los hogares donde todos los integrantes se autoidentificaban como no indígenas, la incidencia de pobreza en las mujeres era del 40%, mientras que casi el

Gráfica IV.6  
**Diferencias en incidencia de pobreza entre hogares con distinta jefatura, 2000**  
(Diferencia en puntos porcentuales)



Fuente: Elaborado con base en ENCOVI 2000.

<sup>13</sup> Se cuestiona la pertinencia de usar la variable jefatura del hogar en los análisis de la relación entre género y varios aspectos del desarrollo, entre ellos la pobreza. Sin embargo, a la fecha no es posible hacerlo de otra manera dada la manera en que se diseñan las encuestas de hogares. Siendo que los hogares con jefatura femenina representan un segmento muy pequeño del total de hogares del país, el desagregarlos de esta manera impide visibilizar la dinámica entre pobreza y género

Cuadro IV.2  
**Incidencia de la pobreza por ámbito geográfico, género y pertenencia étnica de la jefatura, 2000**  
(Porcentaje de hogares en situación de pobreza para cada categoría)

Jefatura del hogar	Hogares en situación de pobreza (%)
Femenina rural	59
Masculina rural	67
Femenina urbana	18
Masculina urbana	20
Femenina indígena	58
Masculina indígena	69
Femenina no indígena	25
Masculina no indígena	33

Fuente: ENCOVI 2000.

80% de las mujeres son pobres en los hogares donde todos sus miembros se consideraban a sí mismos como indígenas.<sup>14</sup>

En el año 2000 la incidencia de pobreza extrema era del 6% en el caso de los hogares con jefatura femenina, mientras que el 12% de los hogares con jefatura masculina resultaban afectados. Los hogares con jefatura femenina en pobreza extrema representaban el 11% del total de hogares del país en dicha situación. De los hogares conducidos por mujeres, el 89% se ubicaban en el área rural, y en el 72% de los casos se trataba de mujeres indígenas. En este último caso, hogares con jefatura femenina e indígena, la incidencia de extrema pobreza era del 20%. En el caso de la pobreza extrema pesaba aún más, en términos negativos, el hecho de estar en un hogar de jefatura masculina, especialmente indígena, en el área rural. En es-

en hogares nucleares o extensos, cuya jefatura es masculina, y que representan la mayor parte de hogares en Guatemala. Un intento de explorar otras variables que dejen entrever esta dinámica entre género y pobreza en los hogares según sexo de la jefatura se encuentra en Slowing y Arriola, 2001.

<sup>14</sup> Los porcentajes son equivalentes para los hombres, debido a que para todos los grupos la relación es de aproximadamente 50/50.



Cuadro IV.3

**Distribución de los hogares en situación de pobreza general según pertenencia étnica y género de la jefatura del hogar y ubicación geográfica, 2000**

(Cantidad de hogares y porcentajes del total)

Jefatura del hogar			Hogares	(%)
Urbana	Indígena	Masculina	82,327	8.2
		Femenina	16,603	1.7
	No-indígena	Masculina	67,307	6.7
		Femenina	23,691	2.4
Rural	Indígena	Masculina	411,948	41.0
		Femenina	63,983	6.4
	No-indígena	Masculina	294,953	29.4
		Femenina	43,019	4.3
Total Hogares Pobres			1,003,831	100

Fuente: ENCOVI 2000.

tos casos, el 60% de los hogares se encontraban en situación de pobreza extrema, en contraste con los hogares urbanos, donde apenas 0.6% se encontraron en esta situación, específicamente, hogares con jefatura no indígena (masculina o femenina) y hogares indígenas de jefatura femenina (cuadro IV.4).

### 3.La Cumbre del Milenio

En la Cumbre del Milenio, realizada en septiembre del año 2000, los líderes mundiales definieron una ambiciosa agenda para promover el desarrollo. Uno de los principales objetivos es erradicar la pobreza extrema y el hambre. Para dar seguimiento al progreso de los países hacia el cumplimiento de dicho objetivo se establecieron dos metas: 1) disminuir a la

mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyo ingreso es menor a un dólar diario; y 2) disminuir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre. Para evaluar el cumplimiento de la primera meta uno de los principales indicadores es la proporción de población por debajo de un dólar diario, ajustado por la paridad del poder adquisitivo.<sup>15</sup> Dicho indicador es útil para efectos de comparación internacional.<sup>16</sup> De acuerdo con este método, en 1989 la incidencia de pobreza extrema en Guatemala era del 20%, habiéndose reducido al 16% después de una década, en el 2000 (gráfica IV.7).<sup>17</sup>

La meta para el año 2015 sería alcanzar una incidencia de pobreza extrema del 10%. Sería posible alcanzar esa meta sólo si se lograra atender a la población indígena y rural, que

<sup>15</sup> Paridad del poder adquisitivo (PPA): «es un método para medir el poder adquisitivo relativo de las monedas de diferentes países respecto de los mismos tipos de bienes y servicios. Como los bienes y servicios pueden costar más en un país que en otro, la PPA nos permite efectuar comparaciones más exactas de los niveles de vida en los distintos países». Glosario del

Banco Mundial. En Internet: <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/modules/glossary.htm#ppp>

<sup>16</sup> Es bastante criticada la línea internacional de uno o dos dólares por persona al día, propuesta por el Banco Mundial, porque tiende a subestimar la incidencia de pobreza en países que no son considerados de bajos ingresos.

<sup>17</sup> Calculado con base en la ENS 1989 y ENCOVI 2000.



Cuadro IV.4

**Distribución de los hogares en situación de pobreza extrema según pertenencia étnica y género de la jefatura del hogar y ubicación geográfica, 2000**

(Cantidad de hogares y porcentajes del total)

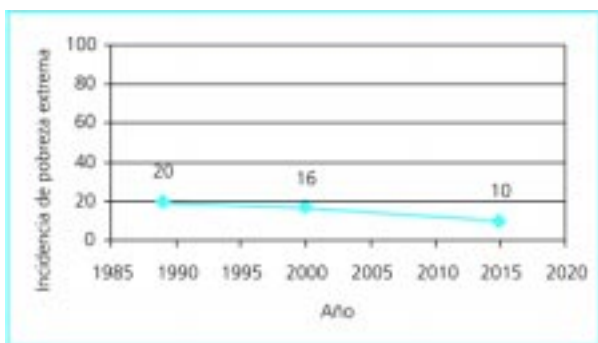
	Jefatura del hogar		Hogares	(%)
Urbana	Indígena	Masculina	11,743	5.0%
		Femenina	1,439	0.6%
	No-indígena	Masculina	1,386	0.6%
		Femenina	1,398	0.6%
Rural	Indígena	Masculina	141,134	59.6%
		Femenina	17,011	7.2%
	No-indígena	Masculina	56,883	24.0%
		Femenina	5,719	2.4%
Total hogares en extrema pobreza			236,713	100%

Fuente: ENCOVI 2000.

Gráfica IV.7

**Avance hacia la reducción de la pobreza extrema (línea internacional), 1989 y 2000 y con metas para el 2005 y 2015**

(Porcentaje de la población con menos de US\$ 1.00 -PPA- diario)



se encuentra en peores condiciones que el promedio nacional (cuadro IV.5).

4.La dimensión geográfica de la pobreza

En el año 2000 el 30% del total de guatemaltecos en situación de pobreza habitaba en la región Suroccidental.<sup>18</sup> Por otra parte, se observa que es en la región Norte (Alta y Baja Verapaz) donde ha habido una mayor incidencia de pobreza, pues el 84% de la población era pobre en dicha región. También en la Noroccidental (Huehuetenango y Quiché) se encontraba una alta incidencia, pues el 82% de las personas eran pobres (cuadro IV.6).

En el suroccidente se concentraba el 33% de la población indígena del país y el 31% de

<sup>18</sup> La región Suroccidental está conformada por los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez,

Retalhuleu, San Marcos y Sololá. El 64% de los habitantes de la región Suroccidental se encuentran en situación de pobreza.



Cuadro IV.5  
**Guatemala: Incidencia de pobreza extrema (línea Internacional), 1989 y 2000**  
 (Porcentaje de población con menos de US\$ 1.00 -PPA- diario)

Característica	1989	2000
<b>Pertenencia étnica del jefe del hogar</b>		
No indígena	14	10
Indígena	31	24
<b>Ubicación geográfica</b>		
Área urbana	9	5
Área rural	26	22

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ENS 1989, la ENCOVI 2000, y el factor de conversión PPA del PIB de 1993 estimado por el Banco Mundial.

Cuadro IV.6  
**Distribución de la pobreza por región según jefatura de hogar, 2000**  
 (Porcentaje de hogares en situación de pobreza)

Región	Masculina	Femenina	Total
Norte	78	67	77
Noroccidente	77	64	75
Suroriente	61	47	59
Suroccidente	56	46	54
Petén	59	41	57
Central	43	39	42
Nororiente	45	31	42
Metropolitana	12	14	13
País	48	37	46

Fuente: cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

los hogares rurales. El 75% de los hogares ubicados en las regiones Norte y Noroccidental eran indígenas, y el 81% de los hogares de dichas regiones eran rurales. En contraste, las regiones Central y Metropolitana<sup>19</sup> tenían los menores niveles de ruralidad y también mostraban la menor incidencia de pobreza. Además, la región Metropolitana era una de las que tenía menor porcentaje de hogares indígenas.<sup>20</sup> También era la región en que la incidencia de la pobreza de los hogares con jefatura femenina era mayor que los de jefatura masculina. En las demás regiones ocurría lo contrario. En todo caso, el hecho de que muchos procesos socioeconómicos que se dan en Guatemala se manifiestan primero en el área metropolitana conduce a ponerle especial atención a este fenómeno en el futuro.

En el año 2000 el 29% del total de personas en situación de extrema pobreza se encontraba en la región suroccidental de Guatemala. Las regiones del país con mayor incidencia de extrema pobreza en hogares con jefatura femenina eran la Norte (21%), Noroccidental (18%), y la Suroriental (9%) (cuadro IV.7). En la región Metropolitana prácticamente no existían hogares afectados por la extrema pobreza, pero la que existía (1%) correspondía a hogares de jefatura femenina.

## 5. Necesidades básicas insatisfechas: método directo de identificación de los pobres

Según el INE entre 1981 y 1994, años en los cuales se realizaron los últimos censos de población y vivienda, los porcentajes de hogares con necesidades básicas insatisfechas disminuyeron (véase el recuadro IV.2 acerca de la metodología de las NBI). En todos los departamentos del país se encontraron mejoras en la

<sup>19</sup> Ambas regiones abarcan los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla.

<sup>20</sup> Los porcentajes mencionados sugieren cierta relación entre la pertenencia a determinado grupo étnico y la probabilidad de

encontrarse en situación de pobreza. Sin embargo, en la región Suroriental sólo hay un 3% de hogares indígenas, pero ocupa la tercera posición en regiones con alto porcentaje de hogares pobres (59%).



Cuadro IV.7  
**Distribución de la pobreza extrema  
por región, según jefatura del hogar, 2000**  
(Porcentaje de hogares en situación  
de pobreza extrema)

Región	Masculina	Femenina	Total
Norte	31	21	30
Noroccidente	26	18	24
Suroriente	15	9	14
Central	6	8	6
Suroccidente	14	6	12
Nororiente	6	4	6
Metropolitana	0	1	0
Petén	11	0	9
País	12	6	11

Fuente: Cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

calidad de las viviendas, en el origen y abastecimiento del agua, en el acceso a servicio sanitario, y en la capacidad potencial para obtener ingresos. Prácticamente no hubo variación global en el indicador de asistencia escolar, pues mejoró levemente en trece departamentos, empeoró en siete, y fue el mismo en dos. El principal problema que enfrentaban todos los hogares era el hacinamiento, que se agudizaba en el área rural de departamentos con alto porcentaje de población indígena, como Huehuetenango (66%) y Alta Verapaz (59%).

Generalmente, la información para hacer un análisis de NBI proviene de los censos de población y vivienda. Sin embargo, para tener una idea sobre cómo ha evolucionado el país en el período 1994-2000 se pueden hacer estimaciones utilizando la información contenida en la ENCOVI 2000. En términos generales no se observa una significativa mejoría entre 1994 y el 2000. Según el censo de 1994, el 63% de los hogares guatemaltecos no satisfacían al menos una necesidad básica. De acuerdo con

Recuadro IV.2  
**Alcances y limitaciones de  
la metodología de las necesidades  
básicas insatisfechas**

La metodología de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) para el estudio de la pobreza en los países latinoamericanos fue propuesta por la CEPAL en la década de 1970, y tiene como principal objetivo identificar hogares que no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables, utilizando básicamente la información censal.

El método se basa en la definición de necesidades que se incluyen en la medición y el establecimiento de umbrales de satisfacción, o sea los niveles mínimos que se consideran apropiados. A partir de la definición de un conjunto mínimo de satisfactores referidos a educación, empleo y vivienda, se mide el porcentaje de población que no tiene pleno acceso a ellos. Para considerar a un hogar pobre según el criterio de NBI, éste debe carecer de al menos una de las necesidades definidas como básicas.

La utilización de esta metodología ha permitido explotar la riqueza de la información censal, considerada de importancia clave para definir políticas sociales. Asimismo, ha sido posible construir mapas de pobreza con un amplio nivel de desagregación geográfica, facilitando la comparación de distintas áreas. Por otra parte, el dato proporcionado por el método de NBI se presenta como una alternativa en el caso de no tener acceso a los niveles de ingresos de la población a estudiar.

En los últimos años, diversos autores han analizado las limitaciones más comunes en el empleo de esta metodología. Las mencionadas habitualmente afirman que el enfoque de NBI es incapaz de reconocer a la población afectada por los procesos de pauperización ocurridos en las últimas décadas; los indicadores utilizados tienen una mayor adecuación para las áreas urbanas; incorpora indicadores que sólo captan situaciones extremas y no permiten distinguir distintos grados de satisfacción; se trata a la pobreza como un fenómeno único y homogéneo sin diferenciar al interior de la población pobre, ni de aquella que es calificada como no pobre; y la cantidad de pobres que se identifica depende de la cantidad de indicadores que se utilizan para definir la población con NBI.

Fuente: Katzman, 1989 e INDEC-Argentina, 2000.



las estimaciones realizadas a partir de la ENCOVI 2000, el 60% de los hogares continuaban con al menos una necesidad básica insatisfecha. Sin embargo, analizando por separado los satisfactores, se observan mejoras en la calidad de vivienda de los hogares y en el acceso a educación primaria de los niños y niñas. Hubo leves cambios favorables en el sistema de eliminación de excretas y en la capacidad de subsistencia de los hogares. En contraste, el nivel de hacinamiento continuaba inalterable y se observa un deterioro en el origen y abastecimiento de agua.

Utilizando el método NBI con datos del año 2000 se confirma que las asimetrías entre el área rural y urbana son amplias. Mientras que en el área urbana un 45% de los hogares tenía al menos una NBI, en el área rural el 72% de los hogares tenía al menos una necesidad no satisfecha (cuadro IV.9). Esos son casi los mismos porcentajes observados en 1994.

Cuadro IV.8  
**Necesidades básicas insatisfechas, 1994 y 2000**  
(Porcentaje de hogares)

Necesidad básica insatisfecha	1994	2000	Variación porcentual
Calidad de vivienda	23	18	-5
Hacinamiento	41	41	0
Servicio de agua	12	15	3
Servicio sanitario	22	21	-1
Asistencia escolar	15	10	-5
Insuficiencia de ingresos	12	9	-3

Fuentes: INE y CELADE, 1997, pág. 22 y cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

<sup>21</sup> En el área urbana una vivienda con paredes de bajareque, lepa, palo o caña es considerada de inadecuada calidad, pero en el área rural lo es sólo si tiene también piso de tierra. En el área rural todas las viviendas que tienen paredes de ladrillo, block, adobe o madera son consideradas de buena calidad, mientras que en el área urbana únicamente se consideran de esa forma las que no tienen el piso de tierra (INE y CELADE, 1997, pág. 11).

<sup>22</sup> El pozo ciego o letrina se considera adecuado en el área rural pero no en la urbana. Respecto a la disponibilidad de agua po-

Cuadro IV.9  
**Necesidades básicas insatisfechas según área geográfica, 2000**  
(Porcentaje de hogares)

Necesidad básica insatisfecha	Área urbana	Área rural
Calidad de vivienda	22	16
Hacinamiento	24	53
Servicio de agua	11	19
Servicio sanitario	21	21
Asistencia escolar	6	14
Insuficiencia de ingresos	5	12

Fuente: Cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

Dado que se utilizan criterios distintos para el área urbana y rural en lo que respecta a calidad de la vivienda, origen y abastecimiento de agua, disponibilidad de servicio sanitario y asistencia escolar, se puede afirmar que el porcentaje de hogares rurales con NBI está subestimado, pues al usar el criterio más estricto que se aplica en el área urbana, los porcentajes aumentarían considerablemente (véase el recuadro IV.3). Esto explica porqué en el área rural la calidad de la vivienda se considera satisfecha en mayor medida que en el área urbana,<sup>21</sup> y porqué en los dos ámbitos geográficos se observa el mismo porcentaje de hogares sin adecuado sistema de eliminación de excretas.<sup>22</sup> Nuevamente resalta como principal problema, en ambos espacios geográficos, el hacinamiento. Éste es especialmente grave en el área rural, explicando en gran medida la elevada incidencia de pobreza, bajo el enfoque de NBI, en dicha área.

table, en el área urbana los hogares no satisfacen la necesidad si no cuentan con conexión a una red de distribución de agua y se abastecen de chorro público, pozo, río, lago o manantial. En el área rural ocurre una NBI si los hogares sólo cuentan con abastecimiento de agua de río, lago o manantial. En el acceso a educación, la diferencia de criterio consiste en la edad: hogares con al menos un niño entre 7 y 12 años que no asista a establecimientos de educación regular en el área urbana, y de 7 a 10 años en el área rural (INE y CELADE, 1997, págs. 14-16).



### Recuadro IV.3

#### Indicadores de necesidades básicas y niveles críticos de satisfacción

La determinación de los satisfactores mínimos, o el «nivel crítico» a partir del cual un hogar deja de ser «carente» para pasar a ser «no carente», no es una tarea fácil cuando en un mismo país se observan características muy diversas. Un ejemplo lo constituye la gran variedad de regiones climáticas dentro de los países, por la cual los materiales aceptables en la construcción de viviendas para regiones frías o secas no son adecuados en regiones calurosas o lluviosas. En estos casos, lo ideal sería contar con niveles críticos de satisfacción específicos a cada región geográfica, grupo étnico, o grupo social, cuando la diferencia entre ellos lo amerite. Sin embargo, este proceso conlleva una gran complejidad operativa cuyo costo generalmente supera los beneficios. Más aún, la diferenciación de estándar puede traer consigo problemas de tipo conceptual, dado que los distintos satisfactores no necesariamente corresponden a un mismo nivel de bienestar. Así, la condición de «insatisfacción» de una necesidad no representaría el mismo grado de privación para todas las regiones o grupos.

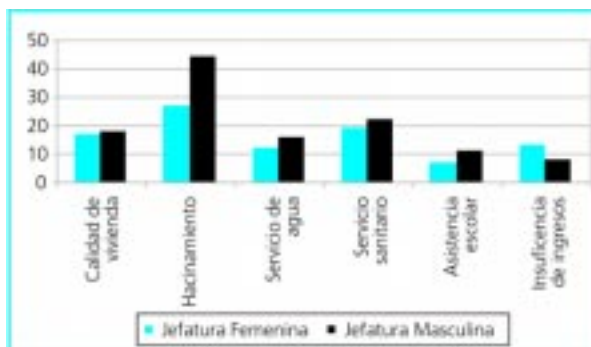
En América Latina se ha optado por incorporar una sola distinción en los niveles críticos, de acuerdo con el tipo de entorno, ya sea urbano o rural, en el que viva un hogar. De esta forma se toma en cuenta que los satisfactores son distintos para cada área, sin generar excesivas complicaciones en la elaboración. Usualmente se observa que el entorno rural presenta condiciones de vida muy inferiores a las predominantes en áreas urbanas. Por ejemplo, mientras el acceso a la red pública para la eliminación de excretas es una opción técnicamente factible en las ciudades, muy rara vez lo es fuera de ellas. Sin embargo, no para todos los indicadores de NBI es conveniente aplicar este criterio, pues existen necesidades básicas que deben ser satisfechas indispensablemente por todos los individuos para poder desempeñarse adecuadamente en la sociedad. Éste es el caso de la educación, cuyo nivel crítico suele fijarse como el haber terminado completamente el ciclo básico, tanto en áreas urbanas o rurales, a pesar de que en las zonas rurales puede ser más difícil cumplir con ese requerimiento.

Si se fijan niveles críticos de satisfacción únicos para toda la población, a pesar de que ella presente diversas características, se adopta comúnmente un criterio conservador, eligiendo el nivel crítico más bajo, usualmente correspondiente al área rural, dentro de las opciones disponibles. De esta forma, se minimiza el riesgo de contar como pobres a los que no lo son, pero también se produce un sesgo hacia la subestimación de la pobreza urbana.

Fuente: Feres y Mancero, 2000.

Al tomarse en cuenta el género de la jefatura del hogar, el método de NBI sugiere que los hogares conducidos por una mujer se encuentran en mejores condiciones que los de jefatura masculina en relación con varias necesidades básicas, aunque no en relación con los ingresos (gráfica IV.8). En el caso del hacinamiento, los hogares con jefatura femenina (27%) se encontraban muy por debajo del promedio nacional (41%) de hogares con dicho problema. El principal problema que presentaban estos hogares era el de ingresos, resultante de que la jefa del hogar tenía un bajo nivel de

Gráfica IV.8  
**Hogares con necesidades básicas insatisfechas según sexo de la jefatura, 2000**  
(Porcentajes)



Fuente: Cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.



instrucción y de que estaba en hogares con más de cuatro miembros en relación de dependencia.

En este caso, los hogares con jefatura femenina con necesidades insatisfechas (13%) estaban por encima del promedio nacional (9%) (gráfica IV.8).

Al examinarse dónde se ubican los hogares con problemas de insuficiencia de ingresos, se observa que en el área urbana las mujeres indígenas que son jefas de hogar se encontraban en peores condiciones (cuadro IV.10). En el área rural, tanto los hogares con jefatura de mujeres indígenas como los de jefatura no indígenas tenían niveles de satisfacción especialmente bajos en comparación al de los hogares de jefatura masculina, aunque éstos también tenían niveles peores en el área rural.

Los hogares con jefatura femenina se encontraban en mayor desventaja que los hogares

con jefatura masculina en tres casos muy específicos: a) calidad de vivienda insatisfecha de los hogares con jefatura no indígena en el área urbana (17% vs. 15%); b) acceso a servicio de agua insatisfecho, también de los hogares con jefatura no indígena en el área urbana (11% vs. 8%); y c) acceso a servicio sanitario insatisfecho de los hogares con jefatura indígena en el área rural (24% vs. 19%).

## 6. Análisis integrado de la pobreza

El análisis integrado de la pobreza,<sup>23</sup> combina el enfoque de NBI (método directo) y la capacidad de consumo (método indirecto), y clasifica la pobreza en tres categorías (ver recuadro IV.4). La interpretación y denominación para cada una de las categorías se relaciona con la situación temporalidad (coyuntural o estructural) de la pobreza, aprovechando las caracterís-

### Recuadro IV.4 Tipología de Katzman

**Hogares en situación de pobreza crónica:** constituyen el núcleo de la pobreza, no cuentan con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo, ni satisfacen sus necesidades más elementales. Se encuentran en clara situación de exclusión social y, generalmente, poseen más de una necesidad insatisfecha. Su incapacidad para integrarse adecuadamente a la sociedad puede observarse empíricamente, ya que entre las carencias más frecuentes se encuentra la de inasistencia escolar.

**Hogares en situación de pobreza reciente:** satisfacen sus necesidades básicas, pero tienen un ingreso inferior a la línea de pobreza. Son hogares en un proceso de «movilidad descendente», pero la reducción reciente de ingresos se traduce en un menor consumo, y no en un deterioro inmediato de la satisfacción de necesidades básicas. Viven una situación en que el déficit de consumo no ha sido permanente o lo suficientemente prolongado como para afectar la satisfacción de necesidades, como el acceso a infraestructura, que por lo general cambia más lentamente que el consumo. Son hogares que están en riesgo de caer en la pobreza crónica si las oportunidades de trabajo o la política social no les permiten proteger o recuperar su capacidad adquisitiva.

**Hogares con carencias inerciales:** cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida. Son hogares que han arrastrado ciertas necesidades desde el pasado, las cuales se han establecido en el estilo de vida de las personas. Sin embargo, es una situación que sugiere un proceso de ascenso económico de los hogares.

Fuente: Katzman, 1989, Feres y Mancero, 2000 y León, 2002.

<sup>23</sup> Conocido también como la «tipología de Katzman», pues Rubén Katzman acuñó la tipología en el trabajo de CEPAL/DGEC, 1988 y Katzman, 1989. Una de las primeras investigacio-

nes en las que se evidencia este enfoque bidimensional de la pobreza se encuentra en Beccaria y Minujin, 1985.



Cuadro IV.10  
**Capacidad de subsistencia insatisfecha según pertenencia étnica,  
 ámbito geográfico y sexo de la jefatura, 2000**  
 (Porcentajes)

Jefatura	Área Urbana			Área Rural		
	Indígena	No Indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total
Masculina	5	3	4	13	8	10
Femenina	19	6	9	19	18	18
País	8	4	5	14	9	11

Fuente: cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

ticas de cada método al respecto. El método de consumo, o línea de pobreza, se asocia usualmente con la pobreza de corto plazo o coyuntural, pues la variación de los ingresos y, en menor medida, del consumo suele tener cierta volatilidad, debido a su sensibilidad a la situación laboral de los miembros del hogar y a la situación económica del país. En cambio, el método NBI está más relacionado con la pobreza de largo plazo o estructural, pues los indicadores que utiliza varían más lentamente.<sup>24</sup>

Según este análisis, un 80% de los pobres, según su capacidad de consumo, se encontraban en el 2000 en una situación de pobreza cróni-

ca, que es de carácter estructural, no transitoria. Lo anterior significa que es muy difícil erradicar o reducir la mayor parte de la pobreza en Guatemala, ya que su naturaleza estructural, asociada a necesidades básicas insatisfechas, hace difícil que los hogares en situación de pobreza puedan salir de ella solamente con cierta recuperación del crecimiento económico del país en general.

Ello es lo contrario a lo que ocurre con el restante 20% de quienes se encuentran en situación de pobreza, que por su escasa capacidad de consumo, han sido atrapados recientemente en ella. Son hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que, por motivos co-

Cuadro IV.11  
**Análisis Integrado de la pobreza, 2000**  
 (Porcentajes de hogares por cada categoría)

Total de hogares = 100	Al menos una NBI (60)	Necesidades básicas satisfechas (40)
Pobres según línea de pobreza (46)	Pobreza crónica (38)	Pobreza reciente (7)
No pobres por línea de pobreza (54)	Pobreza inercial (22)	No pobres (33)

Fuente: Cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

<sup>24</sup> Feres y Mancero, 2000.



yunturales, han visto reducido su consumo a un nivel inferior al de la línea de pobreza, por lo que con un mejoramiento de las condiciones de la economía podrían dejar de ser pobres. Por otra parte, el 40% de los no pobres (equivalente al 22% de todos los hogares) ha superado recientemente el nivel mínimo de consumo, pero aún no ha logrado satisfacer todas sus necesidades básicas.

El cuadro IV.12 presenta las mismas categorías de forma desagregada por el género y pertenencia étnica de la jefatura del hogar y su ubicación geográfica. Los resultados confirman las peores condiciones en que se encontraban los hogares con jefatura masculina, indígena, y ubicados en el área rural.

Los hogares con jefatura femenina tenían en el 2000 menor incidencia de pobreza crónica que los hogares con jefatura masculina, excepto en el caso de hogares con jefatura no indígena y ubicados en el área urbana (13% vs. 10%). La pobreza reciente afectaba más a los hogares con jefatura femenina que se encontra-

ban en el área rural (15% vs. 10%). A su vez, excepto en el de hogares con jefatura no indígena del área urbana, el porcentaje de hogares con jefatura femenina en situación de pobreza inercial era mayor (24% vs. 21%). En otras palabras, aunque los hogares de jefatura femenina parecían estar en una situación de menor pobreza, tenían un mayor peligro de caer debajo de la línea de pobreza, que en el caso de los hogares de jefatura masculina (cuadro IV.12).

### 7. Pobreza relativa en Guatemala: reconociendo las diferencias

En el análisis de la pobreza prevalece el enfoque de *pobreza absoluta*,<sup>25</sup> según el cual se definen líneas de ingreso o consumo que suelen no variar en el tiempo y que se aplican uniformemente en ámbitos geográficos muy distintos, como el urbano y el rural. Este enfoque conlleva importantes limitaciones.<sup>26</sup> Una de las más obvias se relaciona con la necesidad de alcanzar un consenso sobre las líneas de pobreza, que traducen en una cantidad monetaria las condiciones mínimas a las que un hogar o persona debería tener acceso para no ser considerado como pobre. Generalmente se debate en torno a esas condiciones de vida mínimas, socialmente aceptables, pues, dependiendo de las líneas de pobreza que se definan, una sociedad puede ser más o menos pobre. Luego, cuando ya se ha fijado un determinado umbral de pobreza, surgen los problemas relacionados con la comparabilidad. Entre países, incluso entre regiones o áreas geográficas de un mismo país, se dan condiciones tan diversas que la utilización de un criterio homogéneo para medir la pobreza no permite observar con claridad la realidad propia de cada lugar.

**Cuadro IV.12**  
**Análisis integrado de la pobreza según grupos sociales, 2000**  
(Porcentajes de hogares)

	Pobreza crónica	Pobreza reciente	Pobreza inercial	No-pobres
Jefatura masculina	41	7	21	31
Jefatura femenina	29	8	24	39
Jefatura indígena	56	11	17	16
Jefatura no-indígena	27	5	25	43
Área rural	55	11	17	18
Área Urbana	17	3	28	52

Fuente: Cálculos propios con base en la ENCOVI 2000.

<sup>25</sup> La *pobreza absoluta* se refiere a la subsistencia por debajo de un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptables,

usualmente establecido con base en requerimientos nutricionales y de otros bienes esenciales.

<sup>26</sup> Gradin y Del Río, 2001.



El enfoque de *pobreza relativa*<sup>27</sup> complementa el análisis de la pobreza absoluta. Lo «relativo» consiste en vincular la línea de pobreza con la distancia hacia un promedio, de ingresos o consumo, sin importar qué tan alto se encuentre dicho promedio. Generalmente, se determina la línea de pobreza como el valor correspondiente al 50% inferior del valor monetario de la media de ingresos o consumo de los hogares. Esto hace que esta definición dependa fuertemente del grado de desigualdad que existe en la sociedad, región o grupo social que se evalúa. La definición de esta línea es arbitraria, pero el criterio que se utiliza es bastante sencillo y transparente, y se ajusta a la evolución de la misma sociedad.

El enfoque de pobreza relativa no toma en cuenta, en particular, que la distribución del ingreso suele ser más desigual entre ciertos grupos o en ciertas áreas. Además, como se argumenta respecto al enfoque de necesidades

básicas insatisfechas, es deseable que existan niveles críticos de satisfacción específicos a cada región geográfica, grupo étnico, o grupo social, cuando la diferencia entre ellos lo amerite. El método empleado para determinar la pobreza relativa contribuye a mostrar el rezago respecto a la mayoría, dentro de un grupo de hogares o personas con las mismas características. Por ello, también se puede aplicar para analizar la pobreza de hogares con distinto tipo de jefatura, según el género y la pertenencia étnica.

Utilizando los agregados de consumo construidos a partir de la ENCOVI 2000, se ha estimado la incidencia de pobreza relativa en Guatemala para cada grupo (indígena o no indígena, jefatura del hogar masculina o femenina) o área (rural o urbano) tomando como referencia la situación dentro de cada grupo. Posteriormente se ajusta esta medición para tomar en cuenta la situación relativa del grupo frente al promedio nacional.

Utilizando el primer método, de comparaciones a lo interno de cada grupo, continúa siendo superior la proporción de hogares de jefatura masculina en situación de pobreza (31.8%) que las de jefatura femenina (28.2%), aunque la diferencia entre las proporciones de pobreza es menor que en el caso de la medición de la pobreza absoluta (48% en contraste con 37%). Ello se debe a que la brecha entre hogares de mayores y menores ingresos -o concentración del ingreso- es menor entre los hogares de jefatura femenina que en los de jefatura masculina. Luego al comparar los hogares de menor ingreso en cada grupo con los hogares de mayores ingresos a nivel nacional, el porcentaje de hogares de jefatura femenina en situación de pobreza es incluso mayor (33.2%) que la de aquellos de jefatura masculina

Cuadro IV.13  
**Pobreza relativa y absoluta**  
(Porcentaje de hogares)

	Pobreza relativa a cada grupo	Pobreza relativa al país	Pobreza absoluta
Área urbana	29.1	12.3	27.1
Área rural	18.6	45.3	74.5
Jefatura masculina	31.8	30.5	57.7
Jefatura femenina	28.2	33.2	47.4
Jefatura indígena	19.4	47.1	76.0
Jefatura no indígena	30.9	20.7	41.4

Fuente: Elaboración propia con base en ENCOVI (2000).

<sup>27</sup> Según la noción de *pobreza relativa*, las condiciones mínimas aceptables deben estar en consonancia con la sociedad a la que el individuo pertenece, por lo que la canasta de bienes y servicios esenciales debe actualizarse continuamente, no sólo

en función de la evolución experimentada por los precios, sino también en términos de los bienes que la constituyen (Gradín y Del Río, 2001a).



(30.5%). Esto se explica por el menor ingreso medio de los hogares de jefatura femenina cuando se les compara con los hogares de jefatura masculina.

Al diferenciar los hogares con jefatura indígena de los que tienen jefatura no indígena, resulta que los de jefatura no indígena tienen un mayor porcentaje de pobreza cuando se comparan entre sí, contrario a lo encontrado cuando se utilizó el método de pobreza absoluta. Como en el caso anterior, ello se debe a que la concentración del ingreso es mayor entre hogares no indígenas que entre hogares indígenas. Lo mismo ocurre cuando se compara el área urbana y rural, siendo la pobreza relativa mayor en el área urbana que en el área rural como consecuencia de la mayor concentración del ingreso en el área urbana. En cambio, cuando se comparan los ingresos de indígenas y no indígenas, o de los que viven en el área rural y urbana, con los ingresos nacionales, de nuevo resalta la mayor pobreza de los indígenas y en el área rural.

En síntesis, las medidas relativas de la pobreza, cuando usan como referencia la situación interna de cada grupo, conducen a concluir que la pobreza es mayor entre los no indígenas, los hogares de jefatura masculina y el área urbana, lo cual se debe a que dentro de cada uno de estos existe un mayor grado de concentración del ingreso que en el caso de hogares indígenas, de jefatura femenina y en el área rural. Es decir, al interior del grupo de hogares de jefatura masculina, de no indígenas y del área urbana hay mayores diferencias entre hogares que tienen mayores ingresos y los que no tienen. Al ser mayores los contrastes dentro de cada grupo, la pobreza relativa en cada uno es mayor. Pero cuando se toma como referencia la situación nacional a la cual se

comparan los hogares de cada grupo, los de mayor pobreza son los hogares indígenas, rurales y de jefatura femenina, ya que la brecha entre los ingresos de éstos y el promedio nacional es mayor que en el caso de los hogares no indígenas, urbanos y de jefatura masculina.

Finalmente, al comparar el conjunto de mediciones relativas de la pobreza con las mediciones más convencionales, absolutas, pueden deducirse dos conclusiones. Primero, la única medición relativa de la pobreza que resulta superior a las absolutas se da en el caso de la pobreza en el área urbana. Segundo, al comparar las mediciones relativas que toman como referencia la situación del país, resalta la mayor pobreza de los hogares de jefatura femenina que de jefatura masculina. Ambas conclusiones sugieren la necesidad de matizar conclusiones categóricas acerca de la menor pobreza (absoluta) de hogares de jefatura femenina o del área urbana que de los hogares de jefatura masculina o del área rural.

## B. La inseguridad alimentaria<sup>28</sup>

El análisis de la pobreza en secciones anteriores se hizo con datos de 1989 al 2000. Sin embargo, todo hace prever que la proporción de población en situación de pobreza aumentó en el 2001 debido a la crisis del café, a la sequía y, en general, como resultado de una reducción del ingreso por habitante ese año. Junto con el aumento de la pobreza hubo un incremento de la inseguridad alimentaria.

A continuación se describe brevemente las consecuencias de la crisis del café y de la sequía en el 2001. Posteriormente se analiza la situación de la seguridad alimentaria ese año, tomando en cuenta la disponibilidad, acceso y utilización de alimentos.

<sup>28</sup> La elaboración de esta sección contó con la colaboración del grupo de trabajo interagencial de seguridad alimentaria, integrado por FAO, PNUD, OIM, ONUDI, UNICEF, PMA, OPS e INCAP.



## 1. La crisis del café

En el año 2001 las exportaciones de café tuvieron un valor de US\$ 304.8 millones, menor en US\$ 267.5 millones (46.7%) al registrado en el 2000. En ello incidió la caída del precio del café, que pasó de US\$ 90.60 por quintal (precio medio) en el 2000 a US\$ 56.84 en el 2001 (ver gráfica IV.9), y una reducción de un 15.1% del volumen exportado.<sup>29</sup> Tomando en cuenta que la producción de café se redujo en un 12.5% y que prácticamente todas las tareas de siembra, manejo y cosecha del cultivo se hacen a mano –siendo el café la principal fuente de empleo rural en Guatemala–, hubo una marcada reducción en el empleo, estimada según distintas fuentes entre 60 mil y 90 mil puestos de trabajo, equivalente a un tercio del empleo normalmente generado por la caficultura. El menor empleo habría resultado en una pérdida de

salarios equivalente a cerca de US\$ 62 millones.<sup>30</sup> A lo anterior se estarían agregando las reducciones de salarios que resultaron de la mayor oferta de mano de obra, en una situación de extrema precariedad, que los habría obligado a aceptar salarios inferiores al mínimo.<sup>31</sup>

La gran mayoría de la población afectada fueron las familias rurales adyacentes a las fincas y las familias del altiplano tradicionalmente pobres que migran cada año, en los períodos de cosecha, a las zonas cafetaleras. Es fácil suponer que la mayor parte de éstas, si no estaban ya en una situación de pobreza, habrían pasado a estar en ella después del 2001, así como un número creciente de los aproximadamente 50 mil micro productores de café con volúmenes individuales de producción que no rebasan los 100 quintales de café oro, que en el pasado han producido cerca del 20% del café del país.

Gráfica IV.9

### Evolución de las exportaciones de café y precio por quintal



(Millones de dólares y dólares por quintal)

Fuente: Banco de Guatemala

<sup>29</sup> Los datos de exportaciones y producción provienen del *Banco de Guatemala (2002)*.

<sup>30</sup> Los datos de empleo y salarios provienen de la CEPAL, 2002. De acuerdo con la CEPAL el número de empleos perdidos en

Guatemala (77,530) como consecuencia de la crisis del café habría sido el más alto en Centroamérica. Véase CEPAL, 2002, cuadro 10.

<sup>31</sup> Véase CEPAL, 2002, pág. 53.



Hay otras consecuencias de mediano o largo plazo de la crisis. En el 2001 hubo una marcada reducción de las prácticas culturales y de uso de insumos en los cafetales, con el consecuente deterioro de las plantaciones y la amenaza de plagas a futuro. Algunos medianos y grandes productores recurrieron a la eliminación de cafetales, así como a la tala de bosques nativos y de vegetación de sombra para generar ingresos por venta de leña y madera, dejando así el suelo desprotegido. Se quebró, de esta forma, un equilibrio agroecológico que había mantenido el sistema de producción durante varias décadas. Varios productores realizaron una diversificación espontánea hacia rubros como plátano, banano y pastizales, financiándose con los ingresos forestales citados antes, sin que se haya estudiado a fondo las oportunidades de mercado.

## 2. La sequía

En junio de 2001 los informes de los centros meteorológicos especializados y del INSIVUMEH reportaron un comportamiento irregular en la distribución de lluvia. A mediados del mes de julio, la Unidad de Operaciones Rurales (UOR) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) reportó una merma en la producción de granos básicos y una canícula prolongada que afectaba a varios departamentos del oriente, norte y sur del país. A nivel nacional la sequía afectó la producción de maíz, que se redujo en un 1.3% en el 2001, y la producción de frijol también fue dañada, aunque no lo suficiente como para provocar una reducción de la producción ese año.<sup>32</sup>

Los departamentos más afectados fueron El Progreso, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa, Retalhuleu, Escuintla, Suchitepéquez y Baja Verapaz. En una primera aproximación se identificó a 12,702 familias

afectadas por la merma de las cosechas y que podrían estar en riesgo de inseguridad alimentaria. En una segunda etapa, entre el 16 de agosto y el 6 de septiembre del 2001, el PMA, UNICEF, OPS/INCAP y CRS/AID, MAGA, FIS y FONAPAZ efectuaron una evaluación de la inseguridad alimentaria nutricional a nivel de comunidad en los municipios considerados más afectados de los siguientes departamentos: El Progreso, Chiquimula, Zacapa, Baja Verapaz, Jutiapa, Jalapa, Suchitepéquez y Retalhuleu. El análisis anterior llevó a la priorización de 15,898 familias para ser atendidas. (cuadro IV.14).

Aunque esta evaluación recomendó diferir la atención de los municipios de Escuintla, Retalhuleu y Suchitepéquez, porque el efecto era menor que en los otros departamentos, una apreciación posterior llevada a cabo a mediados de octubre por el PMA y UNICEF, que incluyó un análisis nutricional, concluyó que tam-

Cuadro IV.14  
**Departamentos y familias directamente afectados por la sequía**  
(Números absolutos)

Departamento	Municipios	Número de comunidades	Número de familias
El Progreso	7	67	4,032
Zacapa	6	88	2,969
Santa Rosa	6	21	1,743
Jalapa	2	12	1,126
Baja Verapaz	4	30	2,636
Jutiapa	3	7	1,084
Chiquimula	6	74	2,308
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>299</b>	<b>15,898</b>

Fuente: Sistema de Naciones Unidas.

<sup>32</sup> Banco de Guatemala, 2002, págs. 28 y 29.



bién se debería considerar la atención a algunos municipios de Retalhuleu y Suchitepéquez, en especial aquellos cercanos al litoral.

El grupo total de afectados podría haber sobrepasado las 25 mil familias debido a que en evaluaciones posteriores se concluyó que la cobertura del problema se había ampliado incluso en algunos municipios de los departamentos de la meseta central y de la región occidental de Guatemala. En todo caso, las 15,898 familias identificadas como afectadas directamente por este fenómeno, se caracterizaban por ser familias de agricultores pobres con parcelas menores a dos manzanas (1.41 hectáreas), con suelos degradados y con baja producción, cuyas pérdidas habían sido de al menos el 50% de sus cosechas. Su capacidad de respuesta era baja porque aun en épocas normales estaban en riesgo de inseguridad alimentaria, y la crisis económica que afectaba a otros cultivos, especialmente el cafetalero, disminuyeron sus ingresos.

En realidad, la precaria situación de seguridad alimentaria que vive la mayoría de los

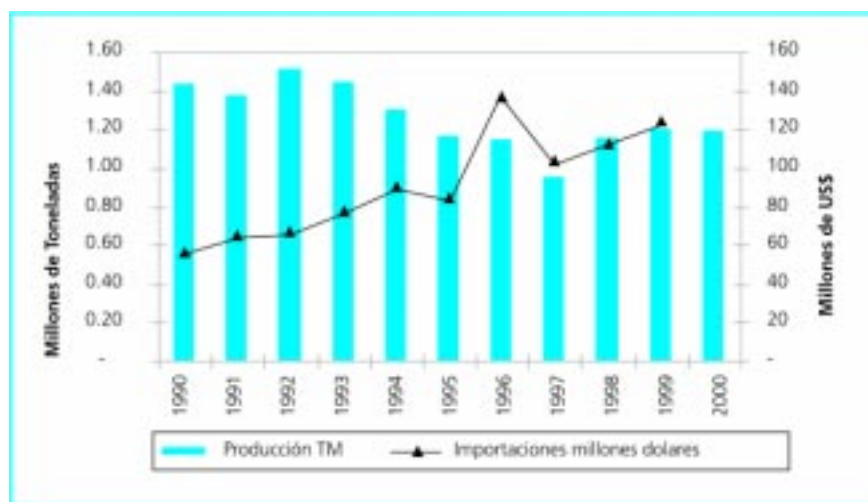
campesinos en Guatemala se ha hecho evidente con la coyuntura de la irregularidad pluvial que evidenció la insuficiente producción local de alimentos, junto con la disminución en la oferta de empleo temporal derivada principalmente de la crisis del café.

En el caso de los chortís ubicados principalmente en municipios de Chiquimula en que la situación de seguridad alimentaria fue especialmente grave, esta situación persiste desde la pérdida de sus tierras a finales del siglo XIX, y se ha agravado con el tiempo, especialmente debido a la concentración de las mejores tierras en pocas manos y al confinamiento de los indígenas en las tierras con más difíciles condiciones agroecológicas.

### 3. Disponibilidad de alimentos

Tanto la crisis del café como la sequía debilitaron la seguridad alimentaria en Guatemala, entendiéndola como una situación en que el conjunto de la población, sin exclusiones, tiene acceso continuo a suficientes alimentos de

Gráfica IV.10  
Producción e Importaciones cereales



Fuente: FAO.



manera que pueda tener una vida activa y saludable. Este debilitamiento se reflejó en cambios en la disponibilidad, acceso y uso de alimentos.

Existen varios indicadores de una situación precaria de disponibilidad de alimentos en Guatemala. En primer lugar, y a diferencia de la mayor parte del resto de América Latina, donde la oferta media de calorías alcanzaba 2802 calorías por persona a fines de la década de 1990, en Guatemala la oferta de calorías alcanzaba solamente 2159 por habitante en 1998.<sup>33</sup> En segundo lugar, la producción de granos básicos (cereales) se redujo durante la década de los noventa, especialmente si se mide en términos de la producción por habitante. Como contraparte, aumentó la importación de alimentos en general y de granos básicos en particular. Ello se dio, en parte, como resultado de un proceso de apertura y de apreciación cambiaria (véase el capítulo sobre los rasgos de la economía guatemalteca), que abarataron las importaciones e incidieron negativamente en los incentivos para producir para el mercado nacional. La disminución de la producción se vio compensada por el aumento de importaciones, con lo que la oferta de alimentos a nivel nacional no necesariamente disminuyó, aunque sí introdujo un mayor grado de incertidumbre acerca de su disponibilidad.

#### 4. Acceso a alimentos

La extrema desigualdad del ingreso en Guatemala implica que aunque existieran suficientes alimentos disponibles, habría una proporción importante de la población que no tendría la capacidad de adquirirlos, por insuficiencia de ingresos. En efecto, el principal condicionante del acceso a alimentos ha sido el grado de pobreza. De acuerdo con datos de la ENCOVI 2000 el 80.8% de los menores de 5 años afectados

por desnutrición crónica (es decir, con talla menor a la que correspondería de acuerdo con su edad) y el 84.5% de aquellos afectados por la desnutrición global (con menor peso al que correspondería a su edad) estaban en una situación de pobreza. Resulta significativo que la mayor proporción de niños afectados por la desnutrición se encontraba entre los pobres no extremos, es decir, no se encontraban solamente entre los hogares con insuficientes ingresos para adquirir las calorías mínimas (2,172) que se requieren para vivir adecuadamente.<sup>34</sup>

Dado que la pobreza ha sido mayor en el área rural y entre la población indígena, la desnutrición también ha sido mayor entre población rural e indígena. Así, según la ENCOVI, en el 2000 el 49.4% de la población rural estaba en una situación de desnutrición reflejada en un retardo de talla (tomando en cuenta su edad), en contraste con 30.9% en el área urbana. Entre la población indígena el porcentaje equivalente era de 57.3% y entre los no indígenas del 31.6%, siendo levemente mayor entre mujeres (43.8%), que entre hombres (43.0%).

Con la crisis del café y la sequía puede preverse un aumento de la pobreza, como resultado tanto de la reducción del ingreso como de un probable empeoramiento de la distribución del mismo. En el año 2001 el ingreso por habitante se redujo en 0.5%. Por otra parte, dada la menor capacidad de los hogares pobres que de los hogares de mayores ingresos de defenderse frente a crisis económicas, podría esperarse que sus ingresos se hubieran reducido en mayor medida. Con una reducción del ingreso por habitante en un 0.5% se podría esperar un aumento de la pobreza en 4.3%, y por cada 0.5% de empeoramiento de la distribución del ingreso, podría esperarse un aumento adicional de la pobreza en 3.1%. Estos aumentos de la pobreza se reflejaron en un deterioro del

<sup>33</sup> Véase Van Haefen, 2000, págs 11 y 12.

<sup>34</sup> Además, una proporción no despreciable (entre 16 y 19%) no estaba entre los pobres, lo cual probablemente estaría reflejando problemas de utilización de los alimentos en estos casos.



acceso a alimentos que se manifestaron en un aumento de la desnutrición, especialmente de la desnutrición aguda en algunos municipios, en el 2001, como se verá en la sección siguiente.

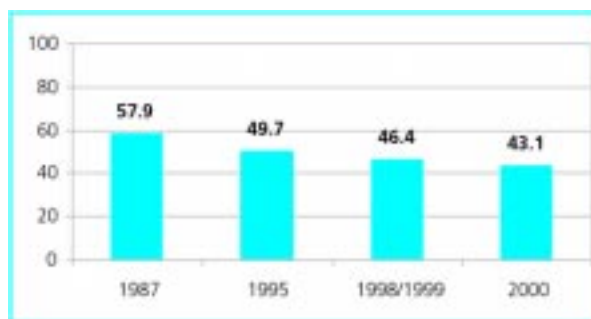
### 5. Utilización de alimentos y desnutrición

Durante la década de 1990 el indicador de desnutrición basado en la medición del grado de retardo de talla según la edad de los niños (conocida como desnutrición crónica) mejoró. Se trata de un indicador de la nutrición a largo plazo. El porcentaje de menores de cinco años con retardo de talla pasó de 57.8% en 1987 según la ENSMI, a 43.1% en el 2000 según ENCOVI (ver gráfica IV.11). En ello es probable que haya incidido positivamente la extensión de programas de salud (inmunizaciones, el SIAS, la incorporación de la vitamina A al azúcar y la educación de madres para evitar la extensión del cólera). También es probable que la reducción de la pobreza entre 1989 y el 2000 haya incidido en estas mejoras.<sup>35</sup>

Es difícil precisar el grado en que el previsible aumento de la pobreza en el 2001 haya aumentado la desnutrición. El Censo Nacional de Talla del 2001 y el Censo Nutricional de principios del 2002 no son comparables con las encuestas de hogares previas (estos censos, a diferencia de las ENSMI y ENCOVI, no tienen cobertura completa de los niños). Sin embargo, los datos disponibles apuntan a la existencia de condiciones deplorables de desnutrición en el 2001. Por un lado, el Segundo Censo Nacional de Talla (de escolares de primer grado) de julio de 2001 encontró que el retardo de talla (desnutrición crónica) alcanzaba el 48.8%, significativamente superior a la proporción correspondiente a menores de cinco años (43.1%) que encontró ENCOVI en el 2000.

Según el Censo de Talla (2001) el retardo era mayor para niños (52.7%) que para niñas

Gráfica IV.11  
**Desnutrición crónica**  
(retardo de talla)



Fuente: ENSMI, 1987, 1995, 1998/9 y ENCOVI 2000.

(44.6%), siendo mayor la diferencia por sexo entre los niños de 6 y 7 años (8.4 y 9.5 puntos porcentuales, respectivamente) que entre niños de 8 (7.7 puntos porcentuales) y 9 años (4.8 puntos porcentuales). Además, el retardo era mayor entre los niños mayores, con 9 años, (62.4% de niños y 58.4% de niñas) que entre los menores (44.4 y 36.0% para niños y niñas de 6 años) poniendo en evidencia una posible relación entre desnutrición y dificultades de aprendizaje, reflejadas en sobre edad en la escuela.

Sin embargo, lo que más llama la atención de este Censo son los porcentajes altos de retardo en talla en algunos departamentos, como Totonicapán y Sololá, ambos con porcentajes superiores al 70% (73.2% en los dos departamentos) y, especialmente en algunos municipios. Específicamente, había 15 municipios (5 en Sololá, 4 en Huehuetenango, 4 en el Quiché, 1 en San Marcos y 1 en Quetzaltenango) con retardos de talla en más del 80% de los niños de primer año de primaria, y 47 municipios con retardos de talla en más del 70% de los niños.

Un indicador más adecuado para evaluar situaciones coyunturales de seguridad alimentaria, incluyendo la evaluación de situaciones en que prevalece el hambre y existe peligro de muerte, es el de desnutrición aguda,

<sup>35</sup> MINEDUC, 2002, pág. v.



Cuadro IV.15

**Diez municipios con mayores niveles de desnutrición aguda**  
(Porcentajes)

Municipios	Desnutrición moderada	Desnutrición severa	Desnutrición aguda
1. Jocotán (Chiquimula)	10.3	9.9	20.2
2. Camotán (Chiquimula)	8.9	9.8	18.7
3. Santa Rosa de Lima (Santa Rosa)	2.9	15.2	18.1
4. Tajumulco (San Marcos)	10.5	4.4	14.9
5. Santiago Chimaltenango (Huehuetenango)	6.8	5.9	12.7
6. Cahabón (Alta Verapaz)	7.6	4.5	12.3
7. Tectitán (Huehuetenango)	8.8	1.4	10.3
8. San Pedro La Laguna (Sololá)	2.3	6.1	8.4
9. Santa Bárbara (Huehuetenango)	1.8	5.7	7.6
10. San Marco La Laguna (Sololá)	0.9	5.2	6.1

Fuente: Censo Nutricional, abril 2002.

que mide el peso de acuerdo con la talla.<sup>36</sup> La ENSMI de 1998 había encontrado que la desnutrición aguda (grave insuficiencia de peso) afectaba al 2.5% de los niños, con porcentajes mayores en ciertas regiones, como el Nororiente, donde alcanzó un 5.8%. El Censo Nutricional, llevado a cabo a principios del 2002, en una muestra amplia de municipios, encontró que la desnutrición aguda afectaba al 3.2% de niños, con algunos municipios en situación especialmente seria, como puede verse en el cuadro IV.15. Aparte de los conocidos casos de Jocotán y Camotán en Chiquimula, también se identificaron situaciones extremas en municipios de Huehuetenango, Alta Verapaz, Santa Rosa y San Marcos, con porcentajes de desnutrición aguda superiores al 10%.

Los problemas de desnutrición crónica y aguda que reflejan los datos anteriores ponen de manifiesto las necesidades de avanzar en el

ámbito del crecimiento económico, de la reducción de la pobreza y de mayor seguridad alimentaria. Cada uno de estos ámbitos tiene distintas dimensiones temporales y geográficas, aunque deben contemplarse de manera integrada. Las políticas de seguridad alimentaria tienden a ser más focalizadas y de mediano plazo, las de pobreza también comprenden cierta selectividad geográfica aunque tienen un enfoque de largo plazo, y las de desarrollo económico tienen una cobertura geográfica nacional con una perspectiva que también es de largo plazo. Integrar todo lo anterior dentro de un marco estratégico de impulso del desarrollo humano contribuiría a aumentar la efectividad de cada una de estas políticas así como del conjunto de ellas. En este contexto debe tomarse en cuenta el papel fundamental de las mujeres en el área de la seguridad alimentaria (véase recuadro IV.5).

<sup>36</sup>En términos técnicos, los niños que sufren desnutrición aguda son aquellos que tienen un peso, de acuerdo con su edad,

cuyo valor es menor al de dos desviaciones estándar de la media de peso/talla correspondiente a esa edad.



#### Recuadro IV.5 Las mujeres en el área rural y la seguridad alimentaria

Las mujeres adultas del área rural juegan un papel de primer orden en el proceso de producción alimentaria. Como producto de la asignación de roles diferenciados por género es en ellas en quienes recae principalmente la responsabilidad de la nutrición y el cuidado familiar. Por otro lado, son las que incorporan los significados culturales a la función de preparar alimentos y consumirlos. Están insertas en las distintas actividades del ciclo de producción alimentaria y ello también está determinado por aspectos étnico culturales, particularmente en el caso de las mujeres indígenas. Seleccionan y almacenan semillas, preparan la tierra para la siembra, participan en algunas de las actividades relacionadas con la cosecha, la comercialización local y en el proceso de preparación de los alimentos para el consumo familiar. En el proceso de organización de la producción familiar a lo interno de las unidades domésticas, a las mujeres les corresponde la crianza y el cuidado de animales de patio y la siembra de hortalizas para el consumo familiar o la venta local. En muchos casos estas actividades se convierten en la única fuente de alimentación.