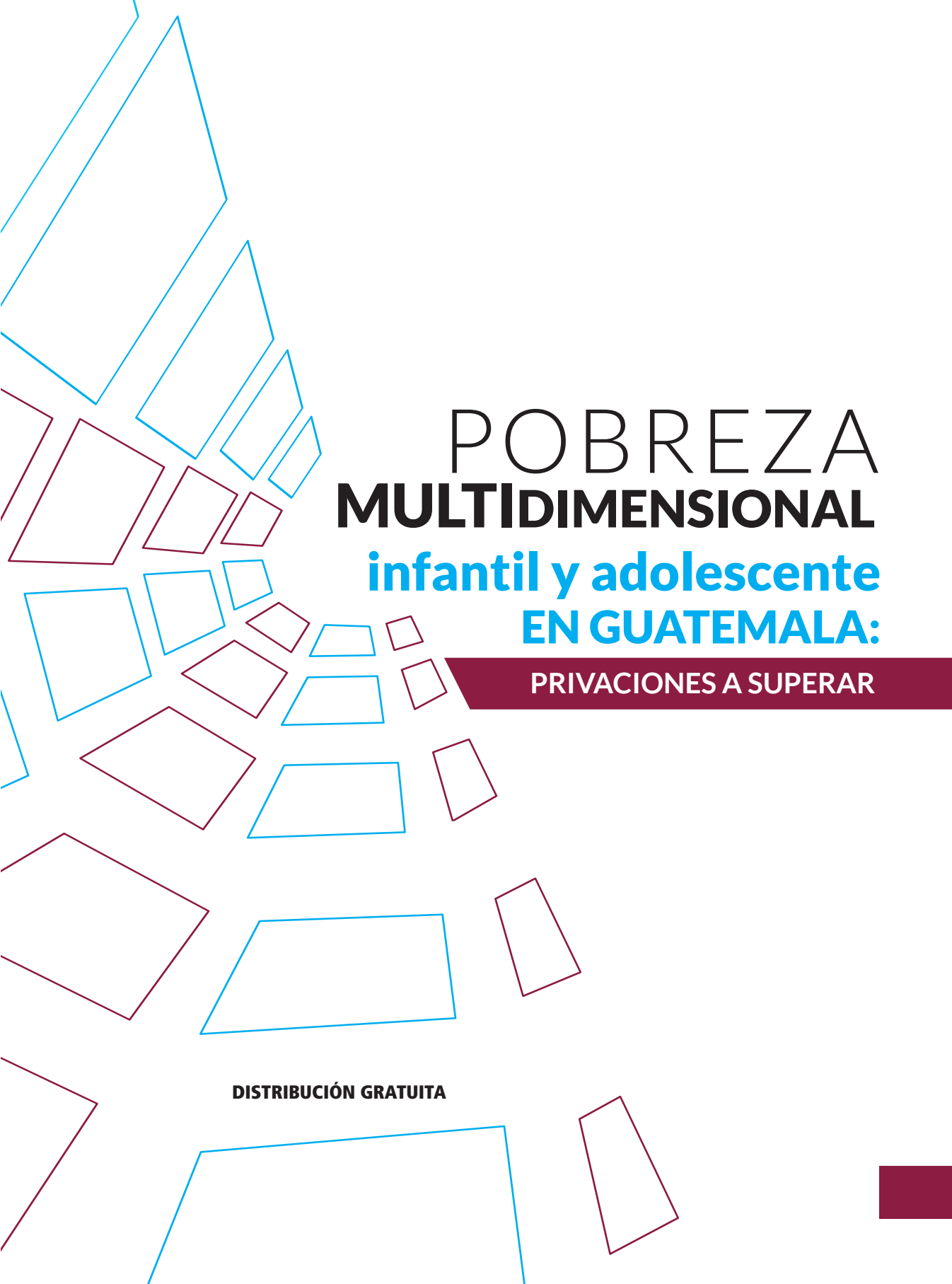




70 AÑOS POR TODOS LOS NIÑOS

POBREZA MULTIDIMENSIONAL infantil y adolescente EN GUATEMALA:

PRIVACIONES A SUPERAR

The background of the cover is decorated with numerous abstract geometric shapes, primarily rectangles and parallelograms, outlined in blue and red. These shapes are scattered across the page, with a higher concentration on the left side, creating a dynamic and modern aesthetic.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL infantil y adolescente **EN GUATEMALA:**

PRIVACIONES A SUPERAR

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
Juan Enrique Quiñónez – Especialista en políticas sociales, Unicef
Julián Duarte – Especialista en monitoreo y evaluación, Unicef
Mariko Kagoshima – Representante adjunta, Unicef

Coordinación

Alejandra Contreras de Álvarez – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Hilcías Estuardo Morán – Consultor
Juan Catalán-Herrera – Consultor

Colaboración

Gustavo Molina – Economista investigador, Icefi
Carlos Gossmann – Asistente de investigación, Icefi

Producción y supervisión

Diana De León – Coordinadora de comunicación, Icefi
Gabriela Torres – Asistente de comunicación, Icefi

Fotografías:

Unicef

Edición:

Isabel Aguilar Umaña

Diagramación:

Duare Pinto 

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi



© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 12 avenida 14-41, Zona 10, Colonia Oakland, Guatemala, Centroamérica PBX: (502) 2505-6363

ISBN: 978-9929-674-38-7

Guatemala, Centroamérica, agosto 2016



SUECIA

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en cooperación con Unicef en Guatemala. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Unicef e Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja el punto de vista de la Embajada de Suecia en Guatemala.

Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito de Icefi, en cuyo caso debe dirigirse a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org.

CONTENIDO

Introducción	05
1. Descripción metodológica	11
1.1 Justificación para el análisis de la pobreza multidimensional infantil y adolescente	12
a. Identificación de la población infantil y adolescente en situación de pobreza	15
b. Combinación de la pobreza monetaria y el índice de privación multidimensional	16
c. Construcción del índice multidimensional de pobreza infantil y adolescente	18
1.2 Criterios para la selección de las dimensiones y los indicadores de privaciones de derechos	19
1.3 Fuentes de información para la construcción de los datos	25
2. Principales resultados	27
2.1 Resultados a nivel nacional	28
2.2 Resultados sobre las privaciones de derechos	29
2.3 Pobreza multidimensional: Un análisis completo de las privaciones de derechos y la pobreza monetaria (de consumo)	32
2.4 Resultados por etnicidad	36
2.4.1 Privaciones de derechos y etnicidad	38
2.5 Resultados por área urbana y rural	40
2.5.1 Privaciones de derechos por área urbana y rural	41
2.6 Resultados por departamento	43
Conclusiones	48
Discusión y recomendaciones finales	50
Demandas núcleo	51
Reformas políticas	52
Reformas institucionales	52
Acuerdos sociales	53
Políticas públicas concretas	53
a. El sistema nacional de protección social	53
b. El sistema nacional de desarrollo rural integral	54
Referencias bibliográficas	55
Anexos	58

SIGLARIO

Banguat	Banco de Guatemala
BM	Banco Mundial
CDN	<i>Convención de los Derechos del Niño</i>
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DTP	Difteria, tétanos y poliomielitis
Encovi	<i>Encuesta nacional de condiciones de vida</i>
Ensmi	<i>Encuesta nacional de salud materno infantil</i>
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INB	Ingreso nacional bruto
INE	Instituto Nacional de Estadística
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RMM	Razón de muerte materna
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WHO	World Health Organization

INTRODUCCIÓN

Con una población estimada de 16.2 millones en 2016, Guatemala es clasificada como un país de ingreso medio bajo (INE y Banco Mundial, 2016).¹ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), de 0.627 en 2014, es uno de los más rezagados en América Latina y el Caribe (UNDP, 2015).² El país registra, además, una de las incidencias de pobreza más altas de la región, tanto en términos de ingreso, como desde una perspectiva multidimensional (Cepal, 2014). La desigualdad en la distribución del ingreso³ también remarca las asimetrías que experimenta la población, lo cual apunta a una inequidad que no ha experimentado cambios significativos en las últimas décadas. En un estudio reciente sobre la desigualdad de oportunidades, Guatemala resultó también ser el país peor calificado entre una muestra de dieciocho países (de Barros, Ferreira, Molinas, & Saavedra, 2009).

Entre varios factores, los orígenes de la desigualdad del ingreso y de oportunidades en Guatemala pueden rastrearse a partir de la discriminación étnica y de clase heredada del período colonial (1500-1800, aproximadamente), considerada una de las principales causas del prolongado conflicto armado interno que se registró entre 1960 y

1996 (CEH, 1999). También se estima que la desigualdad responde a la ausencia casi total de políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad (Cabrera, Lustig, & Morán, 2015). La pobreza, por su parte, es consecuencia de un magro desempeño económico asociado con bajos niveles de productividad y desarrollo humano (resultado de menguados niveles de inversión en salud y educación, por ejemplo), y escasez de fuentes de trabajo de calidad (puestos de trabajo mal remunerados o ausencia de fuentes de empleo, principalmente en el área rural).⁴

En estas condiciones, las circunstancias que afectan el desarrollo neuronal, psicosocial y biológico de 43.4% de la población del país en 2016, es decir, de 7 millones de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos, en convergencia con el entorno económico, social, cultural y ambiental de sus hogares, resultan ser de suma preocupación y su análisis de singular preeminencia. Primero, existe una alta proporción de niñas y niños que vive en condiciones de pobreza; en América Latina en particular ha habido un incremento del sesgo etario del bienestar. En efecto, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Fondo de las Naciones

1 De acuerdo con el Banco Mundial (BM), para el año fiscal 2016, los países de ingreso medio bajo son aquellos que registraron un ingreso nacional bruto (INB) per cápita mayor a USD1,045, pero menor o igual a USD4,125 en 2014, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/income-level/LMC>.

2 De acuerdo con el Informe mundial sobre desarrollo humano 2015, Guatemala ocupa el puesto 128 a nivel mundial. En la región de América Latina y el Caribe se encuentran con mayor desventaja Honduras (131), Santo Tomé y Príncipe (143) y Haití (163).

3 Según la Cepal (2014), hacia 2006 el 10.0% de los hogares más pobres concentraba el 1.6% de los ingresos per cápita, mientras que el 10.0% más rico concentró el 39.8%. Desde el año 1989, el decil más rico ha disminuido su participación en la distribución del ingreso en 0.7 puntos porcentuales, mientras que el decil más pobre la ha incrementado en 0.6 puntos porcentuales.

4 En efecto, de acuerdo con cifras del Banco de Guatemala (Banguat), la actividad económica medida por el producto interno bruto (PIB) ha crecido, en promedio en los últimos 15 años, aproximadamente, un 3.5%. Si se considera un crecimiento poblacional de alrededor del 2.5%, se tiene un crecimiento del ingreso per cápita de aproximadamente un 1.0%. Esta tasa de crecimiento económico dista mucho de lo establecido en el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* que formó parte de los *Acuerdos de Paz* firmados en 1996, cuando se estableció como meta un 6.0% anual.

Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) (Cépal/Unicef, 2010),⁵ la razón entre el porcentaje de niñas, niños y adolescentes que vive en hogares en pobreza y el porcentaje de la población total que se encuentra en esa misma situación pasó de 1.14, en 1990, a 1.19, en 2000, y llegó a 1.26, en 2010. Segundo, el bienestar de las niñas y niños depende directamente de las condiciones socioeconómicas del hogar y comunidad a la que pertenecen; por consiguiente, una niña, niño o adolescente que forma parte de un hogar en pobreza nace con una desventaja que condiciona su desarrollo a lo largo de la vida. Esto representa un espacio para que las políticas públicas puedan amortiguar la desigualdad de oportunidades inherentes a la condición de pobreza. Y tercero, la niñez y la adolescencia constituyen el grupo poblacional más vulnerable ante las consecuencias de la pobreza, la cual tiene efectos duraderos sobre su desarrollo psicosocioemocional, físico y material. Esta situación se agrava cuando la niña o el niño pertenecen a un grupo social que por diversas razones es excluido o marginado socialmente. Esto último es especialmente importante en Guatemala pues, por una parte, existen marcadas diferencias socioeconómicas entre la población infantil mestiza y la población indígena; y, por la otra, hay brechas de derechos significativas entre los niños, niñas y adolescentes que residen en el área urbana versus quienes lo hacen en el área rural. Por consiguiente, el estudio de la pobreza desde un enfoque que promueva la realización progresiva de derechos resulta de especial relevancia y puede ser un insumo útil para el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia, tanto a nivel individual como familiar y comunitario.

Por su parte, Unicef, de conformidad con su mandato, tiene el compromiso de promover la protección de los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes, a través de una

estrategia de equidad que hace especial énfasis en la niñez y familias más desfavorecidas y excluidas (Unicef, 2013). De esa cuenta, el presente informe busca estimar y describir de manera detallada las distintas dimensiones de la pobreza infantil y adolescente en Guatemala mediante la utilización del enfoque multidimensional propuesto y desarrollado por Unicef, la Universidad de Bristol y la Escuela de Economía y Ciencias Política de Londres, empleando una metodología de medición de privaciones múltiples conocida como «Metodología Bristol o Indicadores de Bristol». Este método se complementa con la propuesta metodológica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para la medición de la pobreza multidimensional en México (Coneval, 2014), lo que resulta en una definición de pobreza multidimensional infantil y adolescente para Guatemala que combina la medición de pobreza por privaciones de derechos —como la estimada en la metodología Bristol— con la pobreza en términos monetarios que tradicionalmente ha sido estimada en el país por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Particularmente, para la medición de la pobreza por privaciones de derechos se utiliza como guía la adaptación de la metodología desarrollada por la Cepal y la Oficina Regional de Unicef para América Latina y el Caribe (Unicef-Lacro).

Este estudio es parte del esfuerzo conjunto que el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y Unicef realizan desde 2009 como parte del programa «Aportes desde la política fiscal para la consecución del bienestar de la niñez y adolescencia en Guatemala», el cual se orienta a la producción de conocimiento académico enfocado en el fortalecimiento de la institucionalidad pública. La finalidad es proveer herramientas para una abogacía dirigida hacia la mejora de la inversión pública en la niñez y adolescencia, tanto en magnitud como en calidad.

5 Véase gráfica 5 en *América Latina a 25 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, (Cepal y Unicef, noviembre de 2014).

En el caso de Guatemala, además de los factores mencionados con anterioridad, este estudio reviste particular importancia por dos razones. Primero, debido a los altos niveles de pobreza que caracterizan al país, ya que la incidencia de pobreza en la población indígena y rural es casi tres veces aquella de su contraparte mestiza y urbana. Segundo, en la coyuntura actual, el país podría enfrentar el riesgo de que los escasos avances en materia de protección social a la niñez y adolescencia se estanquen o deterioren debido especialmente a la falta de inversión pública (en magnitud y efectividad), a una institucionalidad débil y a altos niveles de corrupción. Para este estudio, los resultados de pobreza infantil y adolescente parten de la información que provee la *Encuesta de condiciones de vida 2006 (Encovi 2006)* y la *Encuesta de condiciones de vida 2014 (Encovi 2014)*, cuyas bases de datos se encuentran disponibles de forma pública y gratuita en el sitio web del INE.

De acuerdo con la definición de pobreza multidimensional utilizada en este estudio, se consideran pobres desde la perspectiva de privaciones de derechos a las niñas, niños y adolescentes que pertenecen a hogares que afrontan al menos dos de las seis privaciones de derechos consideradas en el análisis⁶ y que, además, viven en situación de pobreza según la medición tradicional monetaria o de consumo. De manera similar, se considera en pobreza multidimensional extrema a las niñas, niños y adolescentes que enfrentan al menos tres de las seis privaciones de derechos consideradas y, simultáneamente, pertenecen a hogares que viven en situación de pobreza extrema según la medición monetaria del INE. Los principales resultados del estudio se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) El estimador de pobreza multidimensional total indica que, para 2014, el 54.8% de los hogares en los que habitan miembros

menores de 18 años vivía en situación de pobreza no solo monetaria, sino que también y de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos, lo cual representa un incumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. La incidencia de la pobreza multidimensional se incrementó en un punto porcentual entre 2006 y 2014. Sin embargo, el grupo poblacional que padece tres o más privaciones de derechos y que simultáneamente padece pobreza monetaria extrema aumentó de forma significativa en los últimos años. Efectivamente, la pobreza multidimensional extrema o «pobreza profunda» se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales, al pasar de un 16.3%, en 2006, al 20.5%, en 2014.

i. *Pobreza multidimensional:* En 2014, de un total de 6,912,014 menores de 18 años en Guatemala; unos 4,466,396 pertenecían a hogares con al menos dos privaciones de derechos, de los cuales 3,788,733 (1,866,781 pobres extremos más 1,921,952 de pobres moderados) también padecían pobreza monetaria; es decir, el 54.8% de la población infantil y adolescente vivía en hogares que enfrentaban ambas privaciones (de derechos y monetaria).

ii. *Vulnerables por privaciones de derechos:* De un total de 4,466,396 niños que pertenecían a hogares privados de derechos, unos 677,663 no vivían en pobreza monetaria. Esto significa que, en 2014, el 9.8% de la población infantil total en Guatemala era considerada vulnerable únicamente por privaciones de derechos.

iii. *Vulnerables por privación monetaria:* En 2014, unos 4,717,047 niños pertenecían a hogares pobres en términos monetarios o de consumo; de estos, 928,314 (141,186 pobres extremos más 787,128 pobres

⁶ Las seis dimensiones consideradas en la estimación de las privaciones de derechos son: nutrición, salud, educación, acceso a agua potable, saneamiento y condiciones de la vivienda. Para integrar estas seis dimensiones se consideraron 16 indicadores básicos. Se ofrecen mayores detalles en el capítulo 2, en el cual se describe la metodología en detalle.

moderados) pertenecían a hogares que no padecían privaciones de derechos. Esto significa que un 13.4% del total de menores de 18 años en Guatemala se clasificaba como vulnerable por consumo, pero no por privaciones de derechos.

iv. Sin privaciones de derechos y sin pobreza por ingreso: En 2014, un total de 1,517,304 niños pertenecían a hogares que no presentaban ninguna privación, tanto en términos monetarios, como de privaciones de derechos. Este número representa un 22.0% de la población infantil total.

v. La población con pobreza multidimensional o con algún tipo de vulnerabilidad: En 2014, un total de 5,394,710 menores de edad vivían en pobreza multidimensional, o bien, se encontraban en condición de vulnerabilidad al mostrar dos o más privaciones de derechos o pobreza monetaria (de consumo). Este número representa un 78.0% de la población infantil total.

b) Desde la perspectiva intertemporal, es decir comparando los resultados entre 2006 y 2014, los resultados hasta aquí descritos se pueden resumir de la siguiente manera:

i. La proporción de la población infantil y adolescente no privada de derechos y no pobre en términos monetarios disminuyó entre 2006 y 2014 (del 23.2% al inicio del período declinó al 22.0%, al final de la serie en estudio). No obstante, la población infantil y adolescente vulnerable por privación monetaria pasó de un 5.5%, en 2006, a un 13.4%, en 2014. Esto se encuentra asociado, en parte, con el alza de la pobreza monetaria entre 2006 y 2014, la cual pasó de 59.3%, en 2006, a 68.3%, en 2014. Esto indica que, a pesar de las mejoras en términos de privaciones de derechos en el período bajo análisis, el efecto negativo del aumento significativo de la pobreza

monetaria compensó con creces las mejoras alcanzadas en cuanto a privaciones de derechos. Esta proporción de niñas, niños y adolescentes que provienen de hogares extremadamente pobres y pobres en términos monetarios y que no son privados multidimensionalmente podría representar parte de la población cuyo consumo corriente, por cualquier circunstancia coyuntural, fue impactado en forma negativa, ya sea por pérdida de empleo o por cualquier otra perturbación que afectó la fuente de ingreso en su hogar (por ejemplo, pérdida de la producción agrícola por factores climáticos o fallecimiento del principal generador de ingreso debido a la inseguridad).

ii. La población infantil y adolescente privada de derechos (pero no pobre monetariamente) disminuyó del 17.5 al 9.8%. Esto es consecuencia clara de la mejora alcanzada en los distintos indicadores sociales.

iii. La población que padece de ambas privaciones, lo que se define como «pobreza multidimensional moderada», aumentó levemente entre 2006 y 2014, al pasar del 53.8%, en 2006, al 54.8%, en 2014.

iv. No obstante las mejoras generales en cuanto a privaciones de derechos, existe un resultado preocupante: el porcentaje de la población infantil que padece de tres o más privaciones de derechos y que, además, vive en hogares extremadamente pobres de ingreso, se incrementó entre 2006 y 2014, pues de representar un 16.3%, en 2006, pasó a representar un 20.5% al finalizar el período en estudio. Este grupo poblacional es al que en este análisis se denomina población que vive en **pobreza multidimensional profunda o pobreza multidimensional extrema**, lo que implica que debería ser prioritaria en las políticas de erradicación de la pobreza.

c) La proporción de los hogares con niñas, niños y adolescentes entre 0 y 17 años que en 2014 padecían al menos dos privaciones de derechos era del 64.6%; en comparación con 2006, la incidencia de las privaciones de derechos disminuyó 6.7 puntos porcentuales. Esta disminución es significativa, pero la incidencia aún continúa siendo alta. En efecto, de una muestra de 18 países reportados en el estudio realizado por Cepal/Unicef (2010), Guatemala es el segundo país con la incidencia de privaciones de derechos dentro de la población infantil más alta de la región. Las privaciones de derechos de las niñas, niños y adolescentes de Guatemala también están muy por arriba del promedio de privaciones reportado en Unicef (2011), donde se muestran resultados de 36 países. El porcentaje promedio de los niños que padecen al menos dos privaciones, de acuerdo con Unicef (2011), es del 51%.⁷

d) Las cuatro privaciones que más contribuyen a la pobreza extrema son: vivienda, educación, saneamiento y acceso a la salud; su contribución en 2014 fue de 22.3, 22.1, 20.3 y 20.0%, respectivamente. Las privaciones que presentan una menor contribución a la pobreza infantil son nutrición (13.0%) y acceso a agua de calidad (2.4%).

e) En la medición desde una perspectiva multidimensional, al igual que en las mediciones de pobreza desde la perspectiva monetaria, persisten diferencias sustanciales entre la población infantil indígena y la mestiza y «otras». Para el año 2014, el porcentaje de hogares indígenas en condición de pobreza multidimensional era del 69.8%, significativamente superior al 41.9% de hogares mestizos y «otros». La proporción de personas viviendo en pobreza profunda

o en pobreza multidimensional extrema es significativamente mayor entre la población indígena que entre la población mestiza y «otras»; tan solo un 12.3% de la población infantil y adolescente mestiza y «otras» padece pobreza multidimensional extrema, lo cual contrasta con el 29.9% de la población infantil indígena que debe subsistir en esta misma condición de pobreza profunda. Las privaciones de derechos y económicas en las que vive la población indígena son casi generalizadas. Efectivamente, cerca del 90% de la población indígena padece alguna situación desfavorable; es decir, o es pobre en términos monetarios o padece privación de derechos. Tan solo el 10.6% de la población indígena pertenece al grupo de la población sin privaciones de derechos y sin pobreza monetaria. Esto contrasta con los resultados para la población mestiza y «otra», en donde un 31.8% de los hogares se encuentra en una situación de «bienestar adecuado».

f) Como es de esperar, la incidencia de la pobreza multidimensional es mucho más alta en las zonas rurales que en las urbanas, tanto para 2006 como para 2014. La pobreza multidimensional en 2014 fue del 71.6% en el área rural, mientras que en la urbana fue del 33.6%. En 2006, la pobreza multidimensional en el área rural era 2.3 veces superior a aquella presente en el área urbana. Para 2014, esta diferencia se ha mantenido (disminuyendo levemente), ya que la pobreza multidimensional en el área rural (71.6%) era 2.13 veces mayor que la del área urbana (33.6%). Esta disparidad entre áreas es previsible, puesto que el suministro de servicios públicos tiende a ser mayor en el área urbana que en la rural. Sin embargo, existen dos aspectos preocupantes. Primero, la disparidad tan grande entre las dos regiones sugiere una

⁷ En el reporte de Unicef (2011), la mayoría de los 36 países de la muestra es de África y solo se incluyen dos países latinoamericanos (Bolivia y Nicaragua). Esto podría implicar que los resultados para Guatemala son incluso más altos que el promedio de los países más pobres del mundo.

marcada ausencia del Estado, en términos de gasto social en las áreas rurales. Segundo, en ocho años (de 2006 a 2014) esta disparidad se ha mantenido, con una reducción marginal, cuando lo deseable sería que la pobreza en las zonas rurales disminuyera más rápidamente para cerrar la brecha con las zonas urbanas. Es cierto que la incidencia de las privaciones de derechos se redujo de 2006 a 2014 en términos absolutos, pero si se compara la evolución de la pobreza en las zonas rurales con respecto a las urbanas, resulta claro que la reducción ha sido lenta e insuficiente.

g) Como es de esperar, la pobreza multidimensional por departamento no es uniforme. Conocer la localización geográfica de las regiones o departamentos con mayor incidencia de pobreza multidimensional infantil constituye información valiosa para la formulación de políticas públicas encaminadas a reducir o eliminar las privaciones que sufre la población, y permite priorizar y coordinar los esfuerzos. En 2014, los departamentos que presentan la mayor proporción de hogares con niñez y adolescencia en situación de pobreza multidimensional son: Alta Verapaz (80.5%), Quiché (71.6%), Huehuetenango (68.4%) y Jalapa (68.3%). La incidencia fue menor en Guatemala (26.5%), Sacatepéquez (26.9%), El Progreso (41.7%) y Escuintla (42.5%).

h) En 2014, la distribución geográfica muestra un mayor recuento o incidencia de pobreza multidimensional infantil extrema en Chiquimula, con un 41.9%; le sigue Alta Verapaz, con un 39.9%, mientras que el departamento con menor incidencia es Guatemala (4.1%), seguido

por Sacatepéquez (7.3%). Comparando las estimaciones de 2006 y 2014, se observa que solo en cuatro departamentos la incidencia de la pobreza multidimensional extrema disminuyó, tal es el caso de Alta Verapaz, Jalapa, Sololá, y Santa Rosa, en los cuales el flagelo se redujo en 5.0, 4.1, 1.3, 0.2 y 0.1 puntos porcentuales, respectivamente. En contraste, los cuatro departamentos en los que la pobreza multidimensional infantil extrema aumentó en mayor proporción fueron: Totonicapán (13.5), Izabal (13.2), Chiquimula (11.8) y Jalapa (11.8). Una característica común en estos cuatro departamentos es que la pobreza monetaria se incrementó de manera significativa entre 2006 y 2014, dominando la mejora alcanzada en cuanto a privaciones de derechos en ese período.

Es de vital importancia remarcar que las condiciones de pobreza que aquejan a la niñez y la adolescencia no pueden ser más los determinantes que modelen su desarrollo presente y futuro. Por el contrario, Guatemala debe encontrar la senda para que todos y todas, a través del fortalecimiento democrático, la participación ciudadana y la conducción de políticas públicas efectivas, encuentren la posibilidad de realizar un proyecto de vida digno que garanticen el pleno bienestar en igualdad de derechos de la población. No es posible condenar al país a permanecer en un círculo vicioso de pobreza de transmisión intergeneracional. Por el contrario, el horizonte de un pacto social de amplia escala debe estar en el centro de la discusión, para que a través de diálogos amplios que fomenten la aceptación y el consenso se pueda converger en una nueva visión de país, una en la que todas las niñas, niños y adolescentes sean protagonistas, una en la que en realidad puedan decir: ¡CONTAMOS!



DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

01



1.1 Justificación para el análisis de la pobreza multidimensional infantil y adolescente

En Guatemala, la pobreza ha sido estimada oficialmente mediante el enfoque de dimensiones monetarias, a través del ingreso o del consumo, pero principalmente considerando el consumo como medida del bienestar económico de la población.⁸ De acuerdo con este enfoque unidimensional, se define una línea de pobreza o un umbral monetario, ya sea de ingreso o consumo, que representa el monto de referencia mínimo que se requiere para cubrir el costo de una canasta básica de bienes, en el caso de la medición de la pobreza extrema, y de bienes y servicios básicos para la medición de la pobreza total o moderada. Después de definir la línea de pobreza se procede a identificar a las personas o familias que viven en condiciones de pobreza general o pobreza extrema. Las personas u hogares cuyo umbral monetario no es suficiente para cubrir los costos de la canasta básica de bienes y servicios básicos se identifican como persona u hogares en situación de pobreza, y las personas u hogares cuyo umbral monetario no alcanza para cubrir los costos de la canasta de bienes se identifican como personas u hogares en situación de pobreza extrema.

A pesar de su uso generalizado, las medidas unidimensionales de pobreza presentan ciertas limitantes. De acuerdo con S. Alkire *et al.*, (2014), existen tres motivaciones para el análisis de la pobreza de forma multidimensional: normativa, empírica y de política. La primera señala que es fundamental crear medidas eficaces que reflejen de manera adecuada la experiencia de

vida de las personas en situación de pobreza, para que a partir de conocer mejor su situación se puedan diseñar políticas públicas que busquen mitigarla. La motivación empírica se refiere al hecho de que las privaciones de ingreso no necesariamente reflejan o coinciden con otras privaciones básicas, tales como la desnutrición o la escolaridad, por ejemplo. La motivación política se preocupa, por su parte, de informar a quienes toman decisiones de política pública. Un solo indicador difícilmente puede ser robusto para consideraciones de política, pues la pobreza tiene muchas facetas y por ello resulta relevante una medición multidimensional.

Por su parte, la Cepal (2014: 73) destaca dos razones para avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza:

- i. La difusión y el predominio de nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar, como los enfoques de derechos y de capacidades, en los cuales la insuficiencia de ingreso es una aproximación incompleta del estándar de vida.
- ii. La disponibilidad de nuevos desarrollos metodológicos que superan algunos de los obstáculos para la agregación de distintas dimensiones de la pobreza en un índice. Estos desarrollos metodológicos se resumen en los trabajos de Sabina Alkire & Foster (2007, 2011).

De tal cuenta, la medición de la pobreza infantil y adolescente desde la perspectiva multidimensional implica dos grandes actividades (Sen, 1976): a) la identificación de quienes viven en pobreza, y b) la agregación en una o varias medidas de pobreza. La identificación consiste en la definición de uno

8 Se sugiere revisar la reciente publicación del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre los principales resultados de la medición de pobreza basados en la *Encovi* 2014. En este estudio se utiliza indistintamente el concepto «pobreza monetaria o de consumo» cuando se hace referencia a la medición de pobreza oficial publicada por el INE.

o varios umbrales de pobreza que permitan reconocer si un individuo u hogar se encuentra en ese estado o no. En este caso, la identificación se refiere al número de privaciones que se requieren para ser considerado como un niño, niña o adolescente en situación de pobreza multidimensional. De acuerdo con Cepal/Unicef (2010),⁹ existe un continuo que va entre dos posibles situaciones extremas: a) el enfoque de unión, mediante el cual se identifica la condición de pobreza de una persona al presentar una privación en cualquier dimensión considerada; y b) el enfoque de intersección, por el que se identifica la condición de pobreza en que vive una persona si presenta privaciones en todas las dimensiones simultáneamente.

A pesar de que no existe un enfoque universal para definir y cuantificar la pobreza infantil y adolescente, los estudios recientes tienden a conceptualizar esta problemática como un fenómeno multidimensional, en el cual las personas que se catalogan viviendo en condiciones de pobreza experimentan privaciones simultáneas en más de una dimensión del bienestar. El presente estudio, congruente con esa tendencia, trasciende los límites de la medición de la pobreza monetaria presentando un vínculo entre la pobreza infantil y adolescente y las privaciones de derechos que puede enfrentar este segmento de la población, con base en el enfoque de derechos. La pobreza definida de manera amplia conlleva la falta de acceso a condiciones materiales, fisiológicas, espirituales y de derechos mínimas; por consiguiente, se relaciona con condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, socavan el disfrute de sus derechos y libertades fundamentales, imposibilitan la satisfacción de sus necesidades básicas y limitan su plena integración social con el ambiente natural y

social con el que se relacionan (Coneval, 2014). Desde la perspectiva infantil, la pobreza implica la negación de los derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia (Gordon, *et al.*, 2003). Debido a que las niñas, niños y adolescentes dependen del estado de bienestar socioeconómico de las y los miembros adultos dentro del hogar, ellas y ellos heredan o evaden la pobreza dependiendo de la situación de sus familias y comunidades. Las niñas o los niños no pueden alterar la condición socioeconómica de sus familias de manera endógena. De esta manera, existe una justificación clara para la implementación de políticas públicas que, desde una perspectiva sistémica del desarrollo, procuren el bienestar individual, familiar y comunitario, de manera tal que las intervenciones de política logren cambios en los determinantes estructurales de la pobreza.

La pobreza infantil y adolescente implica una alimentación inadecuada que resulta en problemas de malnutrición y, en muchos casos, de desnutrición crónica; pocas experiencias de aprendizaje dentro del hogar; inestabilidad residencial (alto grado de movilidad); poco acceso a la educación o acceso a una educación de baja calidad; nula o escasa cobertura de servicios de salud pública integrales durante las distintas etapas del crecimiento; falta de vivienda o acceso a una vivienda sin condiciones satisfactorias de privacidad; exposición a un mayor grado de violencia intrafamiliar; ambientes mucho más inseguros; falta de acceso a servicios básicos; y exposición a múltiples formas de explotación infantil. Las privaciones económicas y de derechos durante la infancia y adolescencia de una persona tienen implicaciones importantes en su desarrollo mental, físico emocional y espiritual futuro (Unicef, 2011).

⁹ Véase también la «Guía para estimar la pobreza infantil» disponible en: <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-02.php>.

La pobreza infantil y adolescente condiciona el comportamiento y el desarrollo de capacidades intelectuales de las personas afectadas. En efecto, la pobreza infantil se ha asociado con problemas de conducta y con un menor desempeño intelectual durante la vida escolar (Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Esto implica que un país con un alto porcentaje de pobreza infantil y adolescente es más probable que en el futuro tenga un débil crecimiento económico y un mayor grado de conflictividad social. Las limitaciones que la pobreza impone al desarrollo humano y la vulnerabilidad a la que se exponen las y los adolescentes que han sufrido una exclusión prolongada durante la niñez son condiciones que pueden repercutir en su involucramiento en actividades ilícitas, migración, trabajo infantil o explotación sexual.

Similar a lo planteado por Coneval (2014) en la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México, el análisis multidimensional de la pobreza infantil y adolescente en Guatemala se complementa con el método estándar de pobreza monetaria.¹⁰ Esta combinación de mediciones de pobreza, al incluir un enfoque de derechos y el método monetario (o de consumo para el caso de Guatemala), permite identificar cuatro grupos de población: población sin privaciones, tanto desde la perspectiva monetaria, como desde las privaciones de derechos; población en pobreza monetaria, pero sin pobreza en términos de privaciones de derechos; población con privaciones de derechos, pero sin pobreza monetaria; y población en situación de pobreza

en términos de ambas mediciones: privaciones de derechos y monetarias. Esto enriquece el análisis y facilita un diseño más eficiente de políticas públicas que buscan reducir la pobreza.¹¹ Esta separación por condiciones de pobreza monetaria y de privaciones de derechos se realiza a nivel nacional, por grupo étnico y por área geográfica de residencia.¹²

El intento más importante para medir la pobreza infantil y adolescente con base en un enfoque de derechos lo llevó a cabo Unicef (Cepal/Unicef, 2010), en conjunto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics. En este primer esfuerzo se enumeró una lista de derechos esenciales para garantizar el bienestar de la niñez y la adolescencia, definiendo diversos umbrales de privación que permiten la cuantificación de la pobreza infantil. Cada una de las privaciones se concibió como un continuo acotado por la *no privación* y la *privación extrema*, y los umbrales se definieron a partir de un conjunto de indicadores, tomando como principio los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en siete dimensiones: a) nutrición, b) salud, c) educación, d) agua potable, e) saneamiento, f) vivienda adecuada, y g) acceso a la información. Estas siete dimensiones son parte de una serie de derechos reconocidos por la *Convención de los Derechos del Niño (CDN)*, ratificada por Guatemala el 15 de mayo de 1990 (*Decreto No. 27-90*). Una privación en cualquiera de estas dimensiones implica el incumplimiento de al menos un derecho de la niñez y la adolescencia.

10 A diferencia de otros análisis también publicados recientemente, en este estudio no se incluye el ingreso como una dimensión más dentro del conjunto de dimensiones para estimar la pobreza. Estudios que consideran el ingreso como una dimensión adicional para la estimación de la pobreza multidimensional incluyen el de la Cepal (2014) y el de Santos, Villatoro, Mancero, & Gerstenfeld (2015).

11 En las figuras 1 y 2 se discutirá con más detalle la combinación de los dos métodos de medición de la pobreza.

12 Al considerar las mediciones de las privaciones sociales y de consumo de forma separada se evita el problema de redundancia por la alta correlación existente entre ambos indicadores. Este problema es reconocido por la Cepal (Cepal, 2014); no obstante, se argumenta a favor de utilizar el ingreso como una dimensión adicional por considerar que eso maximiza la capacidad de identificación de las personas y hogares en situación de pobreza. En el estudio para Guatemala, sin embargo, se sigue el enfoque de Coneval (2014). De esta manera, aunque no se resuelve el problema de inclusión y exclusión porque ambas medidas de pobreza son imperfectas, la dimensión monetaria no se ignora y se evita el problema de alta correlación porque las dos medidas de pobreza se estiman de manera independiente.

Siguiendo esta metodología, y especialmente una adaptación posterior que hicieran la Cepal y Unicef para el estudio de la pobreza infantil en América Latina, el presente estudio contempla seis dimensiones (tabla 1), las cuales se integran por dieciséis indicadores representativos de ellas. Los indicadores seleccionados han sido utilizados con frecuencia en las mediciones multidimensionales de la pobreza, y su elección se basó en dos criterios básicos: a) la correcta representación de cada una de las dimensiones; b) la disponibilidad de información en las encuestas nacionales de hogares *Encovi 2006* y *Encovi 2014*. Estas dimensiones fueron seleccionadas a nivel latinoamericano dada la disponibilidad de información en encuestas nacionales de vida y otras que podían hacer la información comparable regionalmente.

Un aspecto importante de la metodología implementada es que, similar a los estudios realizados para países de la región (Cepal/Unicef, 2010 y Unicef, 2015), la unidad de análisis es el hogar, lo cual implica la necesidad de imputar a todos los miembros del hogar las privaciones individuales que sufre una niña, niño o adolescente.

a. Identificación de la población infantil y adolescente en situación de pobreza

La selección de las dimensiones se realizó siguiendo la metodología Bristol y la adaptación de la Cepal para América Latina. Para la selección de los indicadores se buscó que estos fueran representativos de los distintos ámbitos de interés y que estuvieran disponibles en las dos encuestas de hogares en que se basa este estudio. Similar a Cepal (2014), el índice de pobreza multidimensional se construyó siguiendo la metodología descrita en Sabina Alkire & Foster (2007, 2011). En general, el procedimiento consiste en:

- i. Seleccionar las dimensiones e indicadores y asignarles su respectiva ponderación;
- ii. Fijar el umbral de pobreza multidimensional (k) o la proporción de privaciones (ponderadas) que un hogar o una persona debe evidenciar para ser identificado en situación de pobreza;
- iii. Calcular el puntaje de privación de cada hogar o persona y determinar, según el contraste entre su puntaje y el valor de k , si vive en pobreza, o no, en términos multidimensionales.

Se asignó a las dimensiones igual peso dentro de la estructura de ponderaciones —aproximadamente, un 16.7% para cada dimensión—; un enfoque similar es adoptado por la Cepal (2014) y por el estudio de pobreza multidimensional llevado a cabo para El Salvador (Unicef, 2015). En los casos en que la dimensión tiene más de un indicador, la ponderación también se distribuyó uniformemente. Para la identificación de las niñas, niños y adolescentes que viven en condición de pobreza moderada y pobreza extrema para el umbral multidimensional k , se utiliza una opción intermedia entre los enfoques de unión y de intersección.

Como fue señalado por la Cepal (2014), el enfoque de unión —en el que se requiere solo una privación para que las personas sean identificadas como pobres— incrementa la probabilidad de error de inclusión, por cuanto todos los indicadores presentan error de medición; además, para algunos grupos etarios no todas las dimensiones o indicadores aplican. Por ejemplo, para atención a educación preescolar solo se considera a la población infantil entre cuatro y seis años de edad, por lo que el resto de infantes no se toma en cuenta en este indicador. Por su parte, el enfoque de intersección, en el que se requiere que las personas estén privadas en todas las dimensiones, incrementa fuertemente

la probabilidad de error de exclusión. Por consiguiente, el umbral que se utiliza en este estudio es de $k=33.3\%$, el cual corresponde a dos de seis dimensiones. Es decir, un hogar o persona en condición de pobreza es aquella que evidencia privaciones en al menos dos de las seis dimensiones incluidas para la estimación de la pobreza infantil y adolescente. Con este valor para k , las personas identificadas en condición de pobreza deben estar privadas (al menos) en el equivalente a dos dimensiones completas. Niñas, niños o adolescentes con una sola privación son identificados como no privados de derechos. Coneval (2014) utiliza un k de 16.7% ; Cepal (2014) emplea un k de 25.0% , y Unicef (2015), en el estudio de El Salvador, un k de 35.0% . Por consiguiente, el criterio utilizado en este estudio es un enfoque intermedio entre las estimaciones de la Cepal y Unicef para el caso de El Salvador. Para la identificación de los hogares viviendo en privación extrema de derechos, se emplea el mismo criterio que el de Coneval para México.¹³

En este estudio, una niña, niño o adolescente se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando el hogar al que pertenece no tiene garantizado el ejercicio de al menos dos de los derechos básicos para su desarrollo y, además, padece de pobreza monetaria (en términos de consumo).¹⁴ Por su parte, una niña, niño o adolescente está en situación de pobreza multidimensional extrema cuando el hogar del que forma parte no tiene garantizado el ejercicio de al menos tres de sus derechos y padece pobreza extrema en

términos monetarios. El umbral de privación para pobreza multidimensional es $d=2$ y el umbral de pobreza multidimensional extrema es $d=3$.

b. Combinación de la pobreza monetaria y el índice de privación multidimensional

Para la combinación de índices de pobreza, económicos y de derechos, se sigue de cerca lo propuesto por Coneval (2014). Ambos índices (el de pobreza según el ingreso y el de privación de derechos) ofrecen distintas perspectivas de análisis sobre el fenómeno analizado. Tal como lo señala Coneval (2014), las mediciones monetarias y las privaciones de derechos son distintas, tanto conceptual como cualitativamente, y es por esta razón que podría no ser metodológicamente consistente combinar la dimensión monetaria con una dimensión de derechos en un índice único de pobreza multidimensional. Además, como se mencionó con anterioridad, se presentaría el problema de redundancia debido a la alta correlación existente entre ambas mediciones.

Unicef (2011, figura 1) compara la pobreza de ingreso y la pobreza infantil por privaciones de derechos para 36 países. Al hacerlo, claramente muestra que en algunos países existen discrepancias entre ambas medidas de pobreza, lo cual representa una evidente justificación para evaluar el desempeño del país, tanto en términos de pobreza monetaria, como en términos de privaciones de derechos. Ello

13 Es importante notar que la identificación de pobreza extrema utilizada en este estudio difiere de los criterios empleados en el análisis para El Salvador en Unicef (2015) y Cepal/Unicef (2010). En estos casos, para cada indicador se definen umbrales con los que se busca ilustrar la severidad de las privaciones. Los criterios definidos de esa manera y utilizados para ilustrar la severidad, a juicio nuestro, presentan problemas de implementación y en algunos casos se hace difícil obtener los datos. Por esta razón, se considera que el criterio utilizado por Coneval (2014) es mucho más simple y transparente. En efecto, los criterios adoptados por Cepal/Unicef (2010) para identificar a los hogares con pobreza extrema no se repiten en los análisis de pobreza multidimensional realizados por la Cepal en 2013 y 2014. Esto puede ser debido a las complicaciones prácticas que las anteriores estimaciones presentaban. De todo ello, cabe subrayar que en realidad no se cuenta con un criterio metodológico único para determinar un umbral de pobreza multidimensional extrema.

14 En el siguiente apartado se discute la definición de pobreza multidimensional utilizada en este estudio, la cual es similar a la adoptada por Coneval en México.

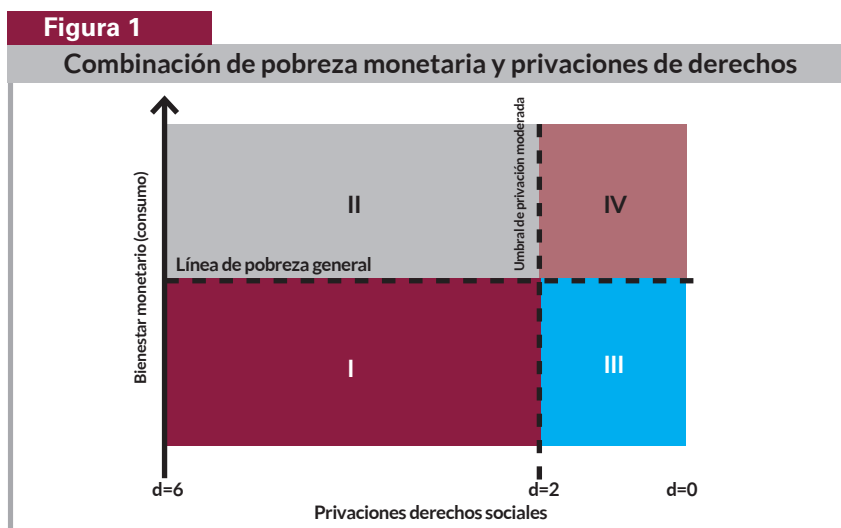
resulta especialmente relevante para fines de diseño e implementación de políticas públicas. De manera similar a lo planteado por Coneval (2014), en este estudio se estima lo que se denomina **pobreza multidimensional infantil y adolescente ampliada**. Esta definición conjuga la dimensión monetaria con la dimensión de derechos; la figura 1 ilustra esta combinación. En el eje horizontal se presenta el índice de privaciones de derechos, el cual aumenta de derecha a izquierda e incluye las seis dimensiones consideradas en el análisis. La línea punteada perpendicular que parte del eje horizontal representa el umbral para la pobreza multidimensional infantil y adolescente; es decir, cuando $d \geq 2$. Los hogares que se ubican a la izquierda de la línea de privación de derechos son aquellos que tienen al menos dos privaciones, y los que se ubican a la derecha son los que padecen la privación de una sola dimensión, o no padecen ninguna privación de las seis incluidas en el análisis. Cuanto más a la izquierda se ubica un hogar, mayor es el número de privaciones que experimenta. El eje vertical, por su parte, representa el espacio del bienestar económico, el cual se mide por el valor del consumo de los hogares. La línea de pobreza permite identificar a los hogares que

tienen o no suficiente capacidad económica para adquirir una canasta de bienes y servicios. Los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza monetaria son los que presentan privación económica y los que se sitúan por encima son los que no viven en pobreza según su consumo. La línea de pobreza monetaria, general y extrema, utilizada en ese estudio corresponde a la que se reporta de manera oficial por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Después de haber identificado a un hogar que enfrenta privaciones, ya sea de índole económica o de derechos, cualquier niña, niño o adolescente puede ser clasificado exclusivamente en uno de los siguientes cuadrantes:

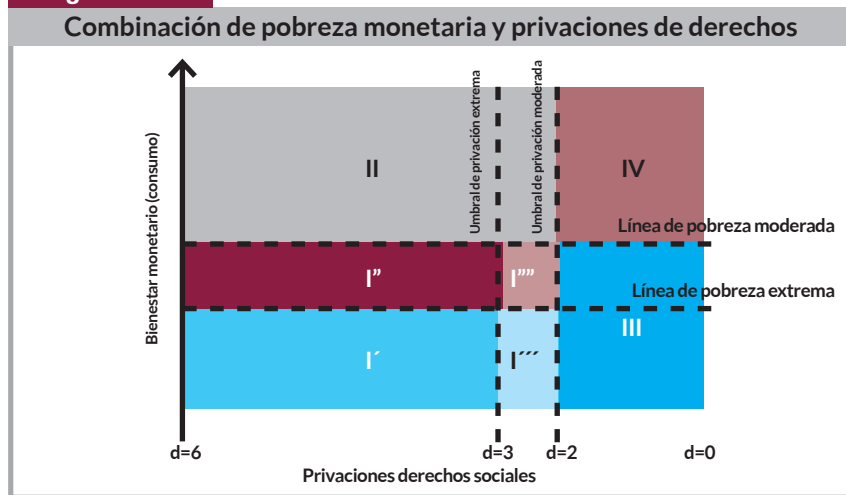
i. *Niñez y adolescencia en condición de pobreza multidimensional*: Corresponde a la población infantil y adolescente con al menos dos privaciones de derechos, cuyo hogar de pertenencia reporta un valor de consumo inferior al valor de la línea de pobreza monetaria.

ii. *Niñez y adolescencia vulnerable por privaciones de derechos*: Población infantil y adolescente



Fuente: Icefi/Unicef, con información obtenida de la figura 2 de Coneval (2014: 41)

Figura 2



Fuente: Icefi/Unicef, con información obtenida de la figura 2 de Coneval (2014: 42)

que padece dos o más privaciones de derechos, pero cuyo hogar posee un valor de consumo superior a la línea de pobreza monetaria.

iii. *Niñez y adolescencia vulnerable por privación monetaria:* Población infantil y adolescente que no se encuentra en condición de pobreza desde la perspectiva de derechos, pero cuyo hogar de pertenencia posee un valor de consumo inferior a la línea de pobreza monetaria.

iv. *Niñez y adolescencia sin privaciones de derechos y sin privación monetaria:* Población infantil que pertenece a un hogar cuyo valor de consumo es mayor al que determina la línea de pobreza monetaria y que se considera sin privaciones.

Luego, a partir de la línea de pobreza monetaria extrema y del umbral de privación extrema de derechos ($d \geq 3$) se puede identificar a la población infantil y adolescente en situación de **pobreza multidimensional extrema o pobreza multidimensional profunda** (subcuadrante I' en la figura 2) y a la población infantil y adolescente en pobreza extrema de privaciones de derechos y que no es pobre extrema según su consumo,

pero que sí es pobre moderada (subcuadrante I''). El subcuadrante I''' agrupa a la población infantil y adolescente que padece pobreza monetaria extrema y que es pobre moderada multidimensionalmente. La población infantil y adolescente que se agrupa en el cuadrante I' representa a la niñez y adolescencia que vive en hogares que carecen de la capacidad económica mínima para adquirir la canasta de bienes básicos y que también sufren de al menos tres de las seis privaciones de derechos consideradas en este estudio.

c. Construcción del índice multidimensional de pobreza infantil y adolescente

El índice se construyó mediante la aplicación de la metodología desarrollada por Sabina Alkire & Foster (2007, 2011), siguiendo los pasos enumerados anteriormente (véase sección 2.2). Las dimensiones de derechos que conforman el índice agregado y los indicadores que integran cada dimensión se presentan en la tabla 1. A todas las privaciones se les asigna la misma ponderación. Para las privaciones que

contienen más de un indicador, la ponderación para cada uno de los indicadores se distribuyó de forma uniforme. Para las privaciones individuales (como educación, salud y nutrición) se imputó la privación a las y los miembros del hogar, cuando al menos existía una niña, niño o adolescente privado en alguno de los indicadores considerados. Por ejemplo, si en el ámbito de salud los datos muestran que en un hogar determinado existe una niña o niño que no ha recibido alguna de las tres vacunas (BCG, DPT y sarampión), a todos los miembros del hogar se les considera privados de salud. Un criterio análogo se aplicó para las dimensiones del hogar que cuentan con más de un indicador. Por ejemplo, la dimensión vivienda tiene cinco indicadores, si en uno de esos indicadores el hogar padece privación, se le considera privado en la dimensión de vivienda. Estos criterios han sido empleados con anterioridad en estudios similares que han construido índices de pobreza multidimensional (Cepal/Unicef, 2010; Cepal, 2014; Coneval, 2014).

Las medidas agregadas de pobreza multidimensional incluyen: de incidencia, de profundidad y de intensidad. Las primeras reflejan el porcentaje de la población infantil y adolescente que padece alguna o varias de las privaciones de derechos. Las medidas de profundidad de las privaciones de derechos se reportan como la proporción promedio de las privaciones de derechos que enfrenta la niñez y la adolescencia en Guatemala.¹⁵ Con relación a las medidas de intensidad, Sabina Alkire & Foster (2007, 2011) proponen una medida agregada de intensidad o tasa de recuento ajustada de pobreza (M_0). Esta medida es útil

para sintetizar la información proveniente de los índices de recuento (o incidencia) y de las medidas de profundidad, y se obtiene de la multiplicación del índice de recuento por la profundidad de la pobreza. Esta medida resulta útil para analizar los cambios que se producen en un determinado lapso en ciertos grupos poblacionales en los que la incidencia de pobreza multidimensional es alta.

En el apartado de resultados se reportan las diferentes medidas de incidencia, profundidad e intensidad para la población infantil y adolescente en general, por área geográfica de residencia (urbana y rural), por grupo étnico (mestizo e indígena) y por departamento. Las tres medidas agregadas de pobreza multidimensional se estiman para lo que se define como **privación de derechos multidimensional moderada** (cuando el hogar con niños, niñas o adolescentes padece al menos dos privaciones de derechos), y lo que se define como **privación de derechos multidimensional extrema** (cuando el hogar con menores de dieciocho años padece al menos tres privaciones de derechos).

1.2 Criterios para la selección de las dimensiones y los indicadores de privaciones de derechos

En este apartado se discuten brevemente las justificaciones teóricas y prácticas para la inclusión de cada una de las dimensiones consideradas en la construcción del índice de pobreza multidimensional infantil y adolescente para el caso de Guatemala.¹⁶ Las dimensiones incluidas en el análisis del país son

15 Equivalentemente, al multiplicar la proporción promedio de las privaciones sociales por el número de dimensiones consideradas en el análisis, se obtiene el número promedio de privaciones.

16 Los criterios o justificación para la inclusión de los diferentes indicadores de privación social siguen muy de cerca los criterios señalados por Coneval (2014) y la Cepal (2014). Cabe notar que la metodología para la medición de la pobreza de ingreso no se discute en esta sección porque dicha medición se tomó directamente de lo reportado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), cuya metodología es estándar y las líneas de pobreza se construyen a partir de estimar el costo para una canasta básica de bienes para la pobreza extrema y el costo de una canasta básica de bienes y servicios para la pobreza moderada o general. Para conocer más detalles sobre esta medición de pobreza general y extrema, véase INE (2015).

Dimensiones e indicadores de privación

1. Nutrición	
Desnutrición Talla - edad Desnutrición crónica total de niños y niñas entre 3 y 59 meses de edad: baja talla para la edad (menos de 2 desviaciones estándar con respecto al patrón de referencia)	
2. Salud	
Inmunizaciones La niña o niño no ha recibido alguna de las siguientes vacunas: BCG, DPT y sarampión	
Atención calificada de parto Atención del parto fue proporcionada por alguien que no es profesional de la medicina	
Alimentación del lactante y del niño pequeño La niña o niño fue alimentado o menos 6 meses o menos con leche materna	
3. Educación	
Asistencia escolar obligatoria Niñas, niños o adolescentes que habiendo asistido a la escuela, hicieron abandono de ella antes de completar la educación media básica	
Asistencia educación preescolar Niñas o niños menores de 7 años que no asisten a un centro de educación temprana pero que se inscribieron en alguno de los siguientes centros: comunitario, ONG, u otro, o no se inscribieron en ningún centro	
Cuidado del niño niña Niña o niño que permanecen con un vecino y amigos, con un familiar no miembro del hogar o solos	
Rendimiento en la escuela primaria Niñas y niños de 12 o más años que no ha aprobado la escuela primaria	
4. Agua potable	
Acceso a una fuente de agua potable confiable Principal fuente de agua potable del hogar no es confiable: río, lago, manantial, camión, cisterna, agua de lluvia o chorro público	Distancia a la fuente de agua El tiempo para recolectar agua (ir, recolectar y regresar) toma 30 minutos o más
5. Saneamiento	
Conexión de alcantarillado (eliminación de excretas) El hogar cuenta únicamente con inodoro lavable, letrina o pozo ciego o no tiene	
6. Vivienda	
Hacinamiento El hogar posee tres o más personas por dormitorio	Materiales del piso Cemento tierra u otro
Materiales de los muros Adobe, madera, lámina metálica, bajareque, lepa, palo o caña	Materiales del techo Teja, paja, palma o similar u otro
Energía eléctrica No está conectado a servicio de energía eléctrica	

Fuente: Ictef/Unicef, elaboración propia

muy parecidas a las utilizadas en la metodología Bristol, tomando como principio los derechos de las niñas, niños y adolescentes en cuanto a una nutrición adecuada, salud, educación, agua potable, servicios sanitarios aceptables y condiciones de vivienda digna. En general, son muy parecidas a las consideradas del estudio de la Cepal y Unicef (2010), excepto porque para el caso de Guatemala se incluye la dimensión de salud, se excluye la dimensión de acceso a la información y se introducen algunos cambios en los indicadores que integran las dimensiones de nutrición y educación. El análisis de las privaciones de derechos toma en cuenta las siguientes dimensiones:

a) La nutrición es un elemento fundamental en el desarrollo de la niñez. La desnutrición, por su parte, es un estado patológico caracterizado por la falta de una alimentación adecuada, lo cual representa un incumplimiento del derecho a la alimentación. La CDN establece el derecho de todas las niñas y los niños a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; particularmente, en el artículo 24, inciso 2c, estipula que los Estados garantizarán el combate a las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria en salud.

Por su parte, el objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, entre otros, mediante la promoción de la agricultura sostenible. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU),¹⁷ la nutrición deficiente provoca casi la mitad (45.0%) de las muertes de niños menores de cinco años: 3,1 millones de niños al año. En el mundo, uno de cada cuatro niños padece retraso en el crecimiento y en los países en desarrollo la proporción puede ascender a uno de cada tres. La desnutrición, por lo tanto, aumenta el riesgo de muerte y limita el

desarrollo intelectual y emocional del infante a lo largo de su vida.

El indicador de privación utilizado en este estudio es la desnutrición crónica. La metodología para imputar la probabilidad de desnutrición a cada menor de cinco años dentro del hogar es similar a la empleada por Cepal/Unicef (2010). La inclusión de esta dimensión dentro del índice de privaciones de derechos para Guatemala representa un desafío metodológico importante, sobre todo porque la información relevante para la identificación directa del indicador de talla/edad no está disponible en las *Encovi*. Para identificar a los niños o niñas entre tres y sesenta meses de edad que potencialmente presentan problemas de desnutrición crónica se estimó la probabilidad esperada a través de un modelo de regresión *logit*, utilizando para ello una especificación empírica muy parecida a la empleada por otros autores (Babatunde, *et al.*, 2011; Cepal/Unicef, 2010). La especificación empírica del modelo de regresión es la siguiente:

$$(1) D_{ij} = \alpha_1 + \alpha_2 N_{ij} + \alpha_3 H_j + \alpha_4 V_0 + \epsilon_{ij}$$

En la ecuación (1), D es una variable dicotómica igual a 1 si la talla/edad del niño o niña está por debajo de -2 desviaciones estándar con respecto al patrón de referencia y toma un valor de 0 si la talla/edad del niño o niña está por arriba de -2 desviaciones estándar; N_{ij} representa un vector de variables que caracterizan al niño o la niña i en el hogar j , el cual incluye la edad en meses, el orden de nacimiento, atención no calificada del parto y si el infante fue alimentado exclusivamente con leche materna hasta los 6 meses de edad; H_j es un vector de variable que caracteriza al hogar, donde se incluye acceso a agua potable y saneamiento, acceso a electricidad, hacinamiento, características de la vivienda (piso, techo y paredes); y el vector V_j representa un conjunto de otras variables

17 Véase en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

exógenas que también describen al hogar y que afectan el estado nutricional de los infantes, el cual incluye educación del padre y la madre, etnicidad, área geográfica de residencia (urbano versus rural) y la región geográfica de residencia (8 regiones geográficas en las que se divide el país); y finalmente, ϵ_{ij} es un término de error aleatorio.

Las mediciones de desnutrición crónica se obtuvieron de la *Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009* (Ensmi 2008-2009), con cuya información se estima la probabilidad de desnutrición de las niñas y niños a través de una regresión *logit*, en la cual se utiliza como variable dicotómica dependiente la desnutrición crónica, mientras las variables independientes de la regresión son las características sociodemográficas individuales de las niñas y los niños y del hogar al que pertenecen (véase anexo 1).

Es importante notar que para la selección de variables independientes en el modelo de regresión se consideró que estas tuvieran una variable equivalente en la *Encovi 2006* y en la *Encovi 2014*. Luego de realizada la estimación de los determinantes de la desnutrición crónica, los coeficientes estimados para cada variable se utilizaron para imputar la probabilidad esperada para los niños y niñas comprendidos entre tres y cincuenta y nueve meses de edad, empleando los datos de las referidas *Encovi*. Para la imputación de la probabilidad esperada en ambas encuestas se empleó la misma estimación que se obtuvo de la *Ensmi 2008-2009*. Sin embargo, el umbral de probabilidad que define si una niña o niño está privado de nutrición, o no, se definió tomando en consideración la tasa de desnutrición reportada por la *Ensmi 2008-2009* (48.0%) para los datos de la *Encovi 2006*, y la tasa de desnutrición

reportada por la *Ensmi 2014-2015* (47.0%) para la *Encovi 2014*.

b) La *salud* forma parte de los derechos del niño y la niña, quienes deben contar con todas las oportunidades para desarrollarse y crecer de manera saludable. El artículo 24 de la CDN establece que «Los niños tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a tener acceso a servicios médicos y de rehabilitación de la salud», con especial énfasis en aquellos relacionados con la atención primaria en salud. Los indicadores de salud empleados en este estudio son inmunizaciones, atención calificada del parto y lactancia materna.

El umbral para considerar a una niña o niño como privado en el primero de estos indicadores es si recibió solamente una o ninguna de las siguientes vacunas: BCG (*Bacillus Calmette-Guérin*)¹⁸ al nacer, DTP (difteria, tétanos y poliomielitis) a partir de los dos meses, y sarampión a partir de los nueve meses. Como se sabe, las inmunizaciones se relacionan con la reducción de enfermedades, discapacidad, mortalidad e inequidad desde la niñez (Unicef, 2008).

Para el segundo de los referidos indicadores, un hogar se considera en privación si el parto fue atendido por alguien que no es profesional de la medicina. Esto corresponde con los hallazgos del último informe de la *Situación de la mortalidad materna* (MSPAS, 2015: 24), en el cual se estima que la razón de la mortalidad materna (RMM) por cien mil nacidos vivos es más baja cuando el evento obstétrico es atendido por un médico (RMM de 91.9) que por una comadrona (RMM de 110.7), por ninguna persona (RMM de 136.1), por paramédicos (RMM de 180.6) o por cualquier otra persona con conocimientos empíricos.¹⁹

18 Nombre con el que se conoce a la vacuna antituberculosis.

19 Incluye al esposo, suegro(a), abuelo(a), vecino(a) y demás.

Otro indicador que se incluye en la dimensión de salud es la lactancia materna, que constituye un indicador con amplias implicaciones en el desarrollo cognitivo, inmunológico, socioeconómico y nutricional en la niñez hasta la etapa adulta (Lancet, 2016). Se estima que la falta de protección de la lactancia materna exclusiva produce, a nivel mundial, 800,000 muertes de bebés y USD302 millardos en pérdidas cognitivas y desarrollo económico (Lancet, 2016 y Unicef, 2016). Las prácticas inadecuadas de alimentación de los infantes de corta edad afectan, además, el estado nutricional de las niñas y niños (Lancet, 2013). La lactancia crea vínculos especiales entre la madre y sus hijos e hijas; es inocua en cualquier circunstancia; brinda exactamente lo que la niña o el niño necesita; salva vidas de la madre y sus hijos e hijas (Lancet, 2016). La mejora en las prácticas alimenticias del lactante y de la niña o niño en edades entre los cero y los veintitrés meses de edad, por consiguiente, es fundamental para mejorar la nutrición, la salud y el desarrollo (WHO, 2008).

De acuerdo con la CDN en su *Observación general No. 7* (2005), capítulo V, artículo 27-b, el fomento de la lactancia materna es una responsabilidad del Estado que se relaciona con el derecho a la salud (Unicef, 2014). En este documento se considera que una niña o niño no está privado de este derecho si siendo menor de seis meses es alimentado exclusivamente con leche materna y continúa siendo alimentado con leche materna al menos hasta los doce meses. Si la niña o niño fue alimentado exclusivamente con leche materna por menos de seis meses o nunca se le alimentó con leche materna de forma exclusiva, se le considera

con privación. Este indicador complementa el indicador de desnutrición crónica utilizado en la dimensión de nutrición. La lactancia materna es un indicador de alimentación temprana y se incluye entre los primeros tres lugares de la lista de indicadores fundamentales estipulados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (WHO, 2008) para evaluar las prácticas de alimentación de la niñez en la primera infancia.²⁰ La lactancia materna tiene, además, una relación alta y directa con la desnutrición crónica infantil.

c) La educación es fundamental para el desarrollo personal y social. El acceso a educación formal para niñas, niños y adolescentes se asocia con mayores niveles de productividad y bienestar, tanto a nivel personal como social. La educación permite, asimismo, el desarrollo de habilidades y competencias, y mejora el desempeño en términos de ingresos en el mercado laboral. Además de la educación, mientras mayor es la estimulación cognitiva y emocional durante la primera infancia,²¹ mayores serán las capacidades sensoriomotoras, de lenguaje, cognoscitivas y socioemocionales del infante (Gardner, *et al.*, 2003; Grantham-McGregor, *et al.*, 1991; Walker *et al.*, 2007). Durante esta etapa serán principalmente la sensibilidad, la calidez, la atención completa y la estimulación variada, en ambientes seguros y saludables, los pilares del desarrollo saludable en la infancia (Magwaza & Edward, 1991; Eickman, Lima & Guerra, 2003). De acuerdo con The RISE Institute (2009), existe un número considerable de investigaciones que demuestran que para superar la pobreza, mejorar los resultados educativos y ampliar la productividad, los países deben «comenzar por el principio», ofreciendo

20 La lista de indicadores fundamentales enumerados por la OMS incluye: a) inicio temprano de la lactancia materna; b) lactancia materna exclusiva a menores de seis meses; c) continuación de la lactancia materna en un año; d) introducción de alimentos sólidos, semisólidos o blandos; e) diversidad de la dieta mínima; f) frecuencia mínima de la comida; g) dieta mínima aceptable; y h) consumo de alimentos ricos en hierro o alimentos fortificados con hierro (WHO, 2008).

21 Al menos cuatro aspectos del cuidado infantil evidencian constantemente una estimulación positiva en el desarrollo del infante: las respuestas continuas del cuidador, la estimulación cognitiva, la sensibilidad del cuidador al infante y la creación de lazos afectivos (CISCD, 2000; Bradley & Corwyn, 2005).

programas de calidad para la atención prenatal y la educación, servicios integrales de desarrollo de la primera infancia, apoyo y educación para padres, cuidado infantil y educación preescolar, así como transiciones efectivas a la escuela primaria.

En este estudio se seleccionaron cuatro indicadores relacionados con la educación de la niña, niño o adolescente: la asistencia preescolar, asistencia escolar obligatoria, el cuidado del infante y el rezago escolar. La justificación para incluirlos, además de la relevancia teórica y empírica, obedece a una perspectiva formal, pues en la misma *Constitución Política de la República*, artículo 74, la educación se reconoce como un derecho, y en la *Ley de Educación Nacional (Decreto Legislativo No. 12-91)* se establece que el subsistema de educación escolar se conforma con los niveles, ciclos, grados y etapas siguientes: a) primer nivel, educación inicial; b) segundo nivel, educación preprimaria; c) tercer nivel, educación primaria; y d) cuarto nivel, educación media. De acuerdo con esta ley, se considera educación inicial a aquella que comienza desde la concepción de la niña y niño, hasta los cuatro años de edad, procurando su desarrollo integral y apoyando a la familia para su plena formación.

Para la identificación de las niñas y niños privados de educación preescolar, se considera a la población infantil de cuatro a seis años que no está matriculada en este nivel. Para el cuidado de la niña o niño, se considera privado a una niña o niño que permanece con un vecino y amistades, con un familiar no miembro del hogar o solo. Estos indicadores se encuentran igualmente establecidos como derechos de la niñez en la *CDN* y en sus observaciones generales.

Los indicadores de asistencia escolar y rezago escolar, por su parte, han sido utilizados en mediciones de pobreza multidimensional en otros países, o a nivel regional por la Cepal

(2014) y Cepal/Unicef (2010), mientras que los indicadores de cuidado de la niña o niño y asistencia a educación preescolar no se habían empleado con anterioridad. Para la definición del umbral del rezago educativo se considera privado en este ámbito a una niña o niño comprendido entre los dieciséis y diecisiete años de edad y que no haya completado la educación básica, o lo que es equivalente, que no haya alcanzado nueve años de escolaridad. La *Constitución Política de la República* considera un derecho de la niñez la educación básica (nueve años de escolaridad); sin embargo, la cobertura educativa a este nivel es aún muy baja en Guatemala. En términos de matriculación escolar, se incluye entre los privados a las niñas y niños que, estando comprendidos entre los siete y los diecisiete años de edad, no se inscribieron en ningún establecimiento de educación formal y, si lo hicieron, dejaron de asistir al establecimiento en el cual estaban matriculados. Se excluye del grupo de privados a los adolescentes que no se inscribieron pero que ya habían completado nueve años de escolaridad.

d) El acceso por parte de las familias a fuentes seguras e higiénicas de agua potable apropiada para el consumo humano es fundamental para la salud y el bienestar de todas las personas miembros del hogar, incluidos menores de edad. Tanto el agua como el saneamiento son determinantes vitales de la salud de la niñez y se relacionan íntimamente con la mortalidad infantil, la diarrea y la desnutrición aguda y crónica; también se encuentran nombradas como unas de las garantías esenciales del derecho a la salud de la niñez en la *CDN* y sus varias observaciones generales.

Esta dimensión contempla dos indicadores: acceso a una fuente de agua potable confiable y distancia de la fuente de agua. Estos indicadores toman en cuenta los criterios establecidos por la OMS, considerando la calidad y la cantidad de

agua disponible, así como el esfuerzo necesario para obtenerla. Un hogar se considera privado de acceso al agua si la vivienda no cuenta con tubería conectada a una red de distribución de agua potable dentro de la misma, tubería conectada fuera de la vivienda, o no dispone de pozo perforado para el abastecimiento de agua. Finalmente, se considera que el hogar está privado si la distancia de una fuente de abastecimiento de agua confiable está a una distancia en tiempo mayor a 30 minutos.

e) El disponer de conexión a una red de drenajes o red de *saneamiento* permite separar de forma higiénica las heces del contacto humano. Se considera a un hogar privado de saneamiento si el sanitario no está conectado a una red de drenajes o a una fosa séptica adecuada.

f) Disponer de una *vivienda* digna que proteja de forma adecuada a las personas que la habitan es indispensable para que las niñas y niños crezcan en ambientes sanos y seguros. La relación entre la vivienda y la salud se encuentra bien establecida. Los aspectos físicos, químicos y biológicos de esta, tales como la limpieza, la humedad, las pestes, el hacinamiento, la accesibilidad, el tipo de piso y otras características ambientales de la calidad de la vivienda, tienen un potencial de influenciar múltiples aspectos de la salud y el desarrollo de las y los niños. La *CDN* establece claramente en varias de sus observaciones generales el vínculo de la vivienda con la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Consecuentemente, se evalúan dos indicadores sobre la calidad de la vivienda: aquellos que se relacionan con el material de construcción y la disponibilidad de espacios físicos suficientes para albergar a las familias. En los materiales de construcción se incluyen el material del piso, techo y paredes. Para evaluar la disponibilidad de espacios se considera el número de personas por espacio para dormitorio dentro del hogar, lo cual se conoce como nivel de hacinamiento dentro de

la vivienda. Los criterios para considerar si una niña o niño es privado en esta dimensión son que la niña o niño pertenezca a un hogar que habita una vivienda con las siguientes características: el material del piso de la vivienda es de tierra; el techo no es de concreto, lámina metálica o de asbesto de cemento; las paredes de la vivienda no son de ladrillo, block o concreto; y para hacinamiento se considera privado si la razón de personas por dormitorio es mayor a tres.

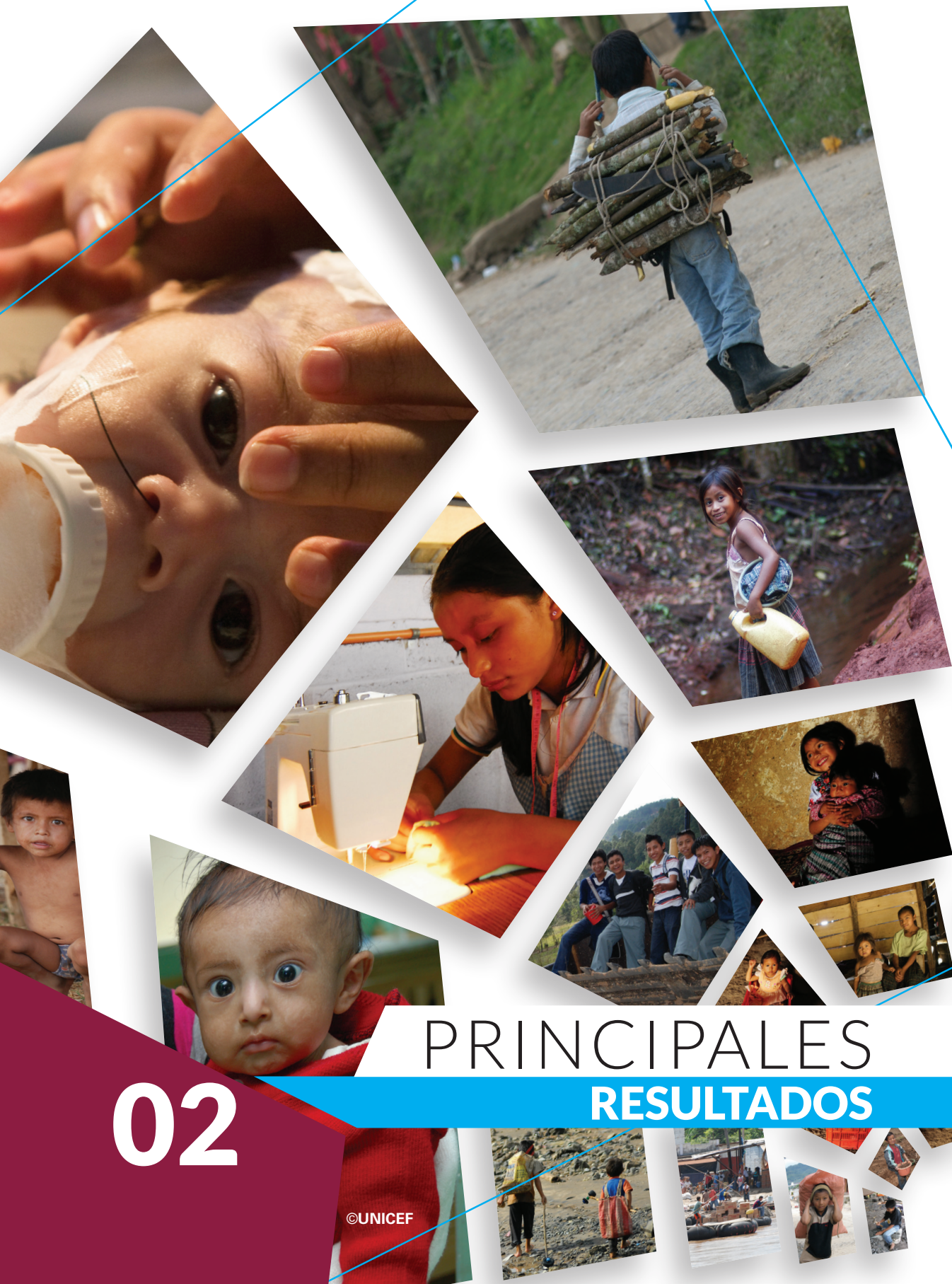
1.3 Fuentes de información para la construcción de los datos

El problema de identificación de la población en condición de pobreza multidimensional requiere que las fuentes de información contengan de forma integrada la totalidad de indicadores que se incluyen en las diferentes dimensiones de derechos para su medición. La información utilizada para el análisis de la pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala proviene de dos fuentes principales: la *Encovi 2014* y la *Encovi 2006*. Ambas encuestas son estadísticamente representativas a nivel nacional, por área geográfica de residencia, por grupo étnico y por departamento; además, captan la totalidad de indicadores que se utilizan en la medición.

Este tipo de encuesta tiene como principal objetivo conocer y evaluar las condiciones de vida de la población, así como determinar los niveles de pobreza existentes y los factores que los determinan (INE, 2015). Para el análisis cruzado de la pobreza monetaria y de privaciones de derechos, la información de pobreza monetaria se tomó directamente de las estimaciones disponibles en las bases de datos publicadas por el INE. De acuerdo con lo señalado por el INE (2015), el método de cálculo consiste en fijar el costo mínimo necesario para cubrir una canasta que permita satisfacer las necesidades alimentarias y no

alimentarias, de manera que se considera en condición de pobreza a la proporción de población que no logra alcanzar ese umbral. A partir de esta definición, se clasifica como población en condición de pobreza extrema a aquella que no puede cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos; y en condición de pobreza total a la población que sí llega a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero que no cuenta con el ingreso

suficiente para cubrir el costo mínimo adicional que conlleva adquirir otros bienes y servicios básicos. Estas definiciones de pobreza extrema y pobreza total son aplicables también a los cálculos de pobreza presentados en la base de datos de la *Encovi 2006*. Todos los insumos para las estimaciones de pobreza multidimensional infantil se obtuvieron de las bases de datos a nivel de personas y hogares publicados por el INE, tanto para 2014 como para 2006.



02

PRINCIPALES RESULTADOS

©UNICEF

En este estudio se presenta un conjunto muy amplio de información que enriquece el análisis, y que eventualmente podría facilitar el diseño de políticas públicas que reduzcan la pobreza infantil y adolescente en Guatemala de manera significativa. Además del índice general de pobreza, de la profundidad de la pobreza y de la intensidad de la pobreza multidimensional, se incluye:

1. Las contribuciones relativas de cada una de las seis dimensiones consideradas en el análisis;
2. La identificación de los grupos de niñas y niños que viven en hogares que padecen de pobreza de ingreso y de privaciones de derechos extremas y moderadas;
3. La identificación de los grupos de niñas y niños que residen en hogares que sufren pobreza de ingreso extrema o total, pero que no enfrentan privaciones de derechos;
4. La identificación de los grupos de niñas y niños que viven con privaciones de derechos moderadas o extremas, pero que no viven en pobreza de ingresos;

5. La identificación de los diferentes grupos que se determinan en los tres ítems anteriores se presenta a nivel nacional, por área geográfica de residencia y por grupo étnico; y
6. Los mapas de pobreza multidimensional por departamento.

2.1 Resultados a nivel nacional

De acuerdo con la definición de pobreza multidimensional utilizada en este estudio, se consideran pobres desde la perspectiva de privaciones de derechos a las niñas, niños y adolescentes que pertenecen a hogares que afrontan al menos dos de las seis privaciones de derechos enumeradas con anterioridad y, simultáneamente, padecen una situación de pobreza según la medición tradicional monetaria o de consumo. De manera similar, se hace referencia a pobreza extrema multidimensional cuando las niñas, niños y adolescentes enfrentan al menos tres de las seis privaciones de derechos descritas y, a la vez, pertenecen a hogares que viven en situación de pobreza extrema según la medición monetaria del INE.

Tabla 2 Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala				
Porcentaje de hogares con menores de 18 años				
Indicador de privación	2006		2014	
	Total	Extrema	Total	Extrema
Pobreza multidimensional	53.8%	16.3%	54.8%	20.5%
Privaciones de derechos	71.3%	50.5%	64.6%	41.5%
Pobreza monetaria	59.3%	19.2%	68.2%	29.1%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

En el nivel nacional, los resultados de la medición de la pobreza y la pobreza extrema multidimensional se presentan en la tabla 2 para los años 2006 y 2014. El indicador de pobreza multidimensional total permite evidenciar que el 54.8% de los hogares en los que habitan miembros menores de dieciocho años viven en situación de pobreza no solo monetaria, sino también y, de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos. Esto representa un claro incumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Vale señalar que este indicador de pobreza multidimensional se incrementó en un punto porcentual de 2006 a 2014, mientras que el indicador de pobreza multidimensional extrema aumentó en más de cuatro puntos porcentuales. Este último grupo social representa el porcentaje de hogares dentro del segmento más vulnerable de la población, es decir, el grupo poblacional que padece tres o más privaciones de derechos y que simultáneamente enfrenta pobreza monetaria extrema; de acuerdo con las mediciones, se trata de un grupo que aumentó de manera significativa en los últimos años.

2.2 Resultados sobre las privaciones de derechos

La cuantificación de las privaciones de derechos se detalla en la tabla 3. Además de la incidencia o índice de recuento, se presenta la profundidad de la pobreza multidimensional, la cual corresponde al número de privaciones promedio de hogares a nivel nacional en términos porcentuales.²² Asimismo, describe la intensidad de la pobreza multidimensional que, en la metodología de Alkire & Foster (2007,

2011), corresponde a la multiplicación de la incidencia por la profundidad de la pobreza y se define como M_0 .

La proporción de los hogares con población entre cero y diecisiete años que en 2014 padecía de al menos dos privaciones de derechos era del 64.6%; comparado con 2006, la incidencia de las privaciones de derechos disminuyó 6.7 puntos porcentuales, pues en esa fecha la incidencia de la pobreza era del 71.3%. Esta disminución es significativa, pero la incidencia aún continúa siendo alta. En efecto, de una muestra de 18 países reportados en el estudio realizado por Cepal/Unicef (2010), Guatemala es el segundo país con la incidencia de privaciones de derechos dentro de la población infantil más alta de la región.²³ Las privaciones de derechos de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos también se encuentran muy por encima del promedio de privaciones reportado por Unicef (2011), donde se muestran resultados de 36 países. El porcentaje promedio de niñez y adolescencia que enfrenta al menos dos privaciones, de acuerdo con Unicef (2011), es del 51.0%.

El número promedio de privaciones (tasa de profundidad de la pobreza multiplicada por seis, es decir, por el número de dimensiones consideradas en el presente análisis) disminuyó levemente entre 2006 y 2014, al pasar de 4.13 a 4.0, respectivamente. El índice de incidencia ajustado de pobreza multidimensional (M_0) también se redujo, al pasar del 49.0%, en 2006, al 42.9%, en 2014. La característica principal de esta medida es que se puede descomponer por las contribuciones relativas que tienen las distintas dimensiones incluidas en la medición multidimensional de las privaciones.

22 Para el cálculo de este porcentaje, en el numerador se ubica la cantidad de privaciones promedio de los hogares guatemaltecos y, en el denominador, el número total de privaciones o dimensiones consideradas en el análisis que, en este caso, son seis dimensiones.

23 La incidencia de pobreza multidimensional reportada por Cepal/Unicef (2010) a partir de datos de la Encovi 2006 es del 79.7%. Esta medición emplea un conjunto de indicadores que difiere en algunos aspectos de la medición presentada en este estudio, y para identificar a los niños o niñas pobres multidimensionalmente se utiliza un umbral de al menos una privación. Esta estrategia de identificación es más restrictiva que la del presente estudio; sin embargo, al utilizar el mismo umbral y los datos de la Encovi 2006 se obtiene una incidencia de pobreza mayor a la reportada por Cepal/Unicef (2010), la cual para 2006 fue del 85.4%.

Tabla 3**Incidencia de privaciones de derechos de la población infantil y adolescente en Guatemala****Porcentaje de hogares con menores de 18 años**

Indicador de privación	2006		2014	
	Moderada	Severa	Moderada	Severa
Índice de recuento (incidencia)	71.3%	50.5%	64.6%	41.5%
Tasa de profundidad de la pobreza	68.8%	76.5%	66.3%	75.5%
Conteo ajustado (M_0 , intensidad de la pobreza)	49.0%	38.7%	42.9%	31.3%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

Así, ¿cuál es entonces la contribución relativa de cada una de las dimensiones a la pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala? Las cuatro privaciones que más contribuyen a la pobreza multidimensional extrema son: vivienda, educación, saneamiento y acceso a la salud, cuya contribución en 2014 fue del 22.3, 22.1, 20.3 y 20.0%, respectivamente. Las privaciones que presentan una menor contribución a la pobreza multidimensional general son nutrición (13.0%) y acceso a agua de calidad (2.4%). El orden de la importancia relativa de las distintas privaciones era un tanto distinto en 2006. Educación ocupaba el primer lugar, seguido de vivienda, acceso a la salud y saneamiento. Es importante notar que, de las dimensiones consideradas en el análisis, cuatro de seis experimentaron un aumento en su contribución relativa a la pobreza entre 2006 y 2014. Las privaciones que aumentaron en ese período son: vivienda, acceso a agua, saneamiento y educación. La

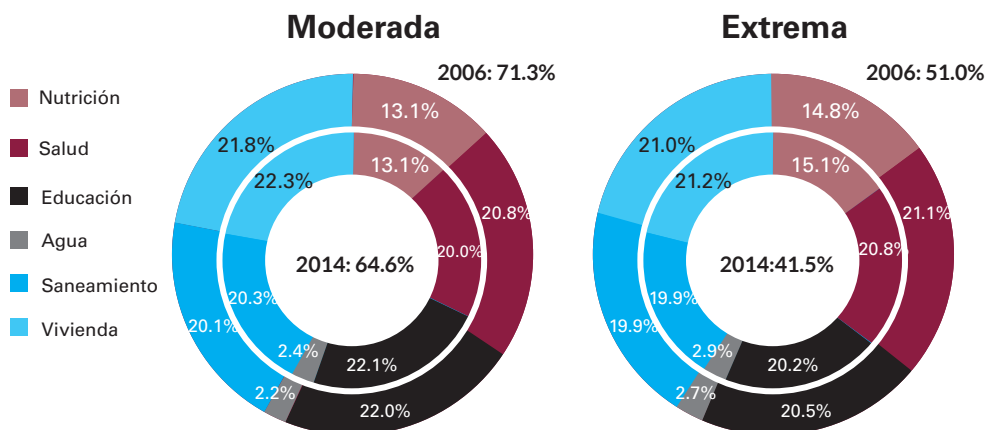
contribución relativa de la nutrición permaneció prácticamente sin variación, mientras que la contribución relativa de la privación de acceso a servicios de salud se redujo marginalmente al pasar del 20.8%, en 2006, al 20.0%, en 2014 (véase figura 3). En general, la reducción en la pobreza multidimensional y los cambios en las contribuciones relativas a esta se encuentran asociados con las variaciones en los diferentes indicadores básicos que conforman las distintas privaciones consideradas en el análisis.

La figura 4 muestra las proporciones de población infantil y adolescente que padecen privaciones en cada uno de los dieciséis indicadores básicos que conforman la medición de pobreza en Guatemala, para los años 2006 y 2014. Los indicadores de la figura 4 muestran una caída casi generalizada en este período, lo cual puede obedecer a la tendencia natural de expansión de los servicios.²⁴ Las disminuciones absolutas más importantes son

24 La comparación intertemporal de la pobreza multidimensional podría presentar una seria limitante, pues esta medición no toma en consideración la tendencia en el desarrollo. Trabajos econométricos rigurosos en los que se trata de identificar el efecto de alguna intervención de política suelen tomar en cuenta las condiciones iniciales para la identificación econométrica. Esto también puede aplicar al caso de las dimensiones, pues bien se podría decir que los ámbitos sociales en los que se espera haya una mejora más acelerada son aquellos en donde el rezago es mayor. Aunque este tema constituye una cuestión empírica y no se ha analizado en la literatura sobre pobreza multidimensional, creemos que vale la pena considerarlo en otro estudio. Para evaluar qué tan bien o mal se encuentra un país en una determinada área de las privaciones sociales de la niñez se debería tomar en cuenta cuál es la tendencia en el desarrollo internacional en esa área, y luego evaluar la posición del país tomando como referencia esa tendencia. Estudios empíricos que han controlado tendencias en el desarrollo para aislar efectos específicos de interés son Duflo (2001) y Chamarbagwala y Morán (2011).

Figura 3

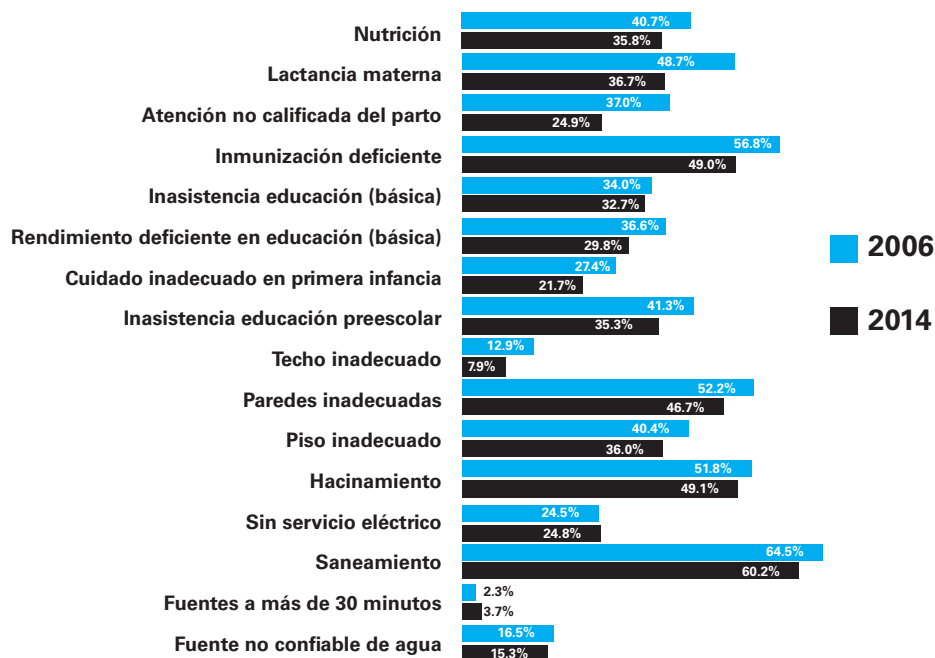
Contribución de las distintas privaciones a la pobreza multidimensional moderada y extrema en Guatemala



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y en la Ensmi 2008-2009

Figura 4

Indicadores básicos de privaciones de derechos en Guatemala (en porcentajes)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

privación en lactancia materna, atención no calificada del parto, inmunización deficiente y rendimiento deficiente en educación (hasta educación básica), en ese orden. Los únicos dos indicadores que muestran un aumento son acceso a fuentes de agua y falta de acceso al servicio eléctrico. Sin embargo, es importante notar que aun con la disminución de las proporciones de la población privada de derechos, de acuerdo con estos indicadores básicos, los niveles de privación en Guatemala permanecen significativamente altos. En efecto, nueve de los dieciséis indicadores muestran porcentajes de privación por encima del 30.0% para ambos años, alcanzando proporciones de hasta un 60.2, un 49.1 y un 49.0% los indicadores de saneamiento, hacinamiento e inmunización deficiente, respectivamente.

Finalmente, consistente con los resultados de las estimaciones sobre incidencia de pobreza multidimensional moderada, la pobreza infantil y adolescente severa y la intensidad de la pobreza también disminuyeron entre 2006 y 2014 (véase tabla 3). La incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional severa en 2014 fueron del 41.5 y el 31.3%, respectivamente, mientras que en 2006 sus pares fueron del 50.5 y el 38.7%, en ese orden.

2.3 Pobreza multidimensional: Un análisis completo de las privaciones de derechos y la pobreza monetaria (de consumo)

De acuerdo con la metodología de Coneval (2014), en esta sección se presentan los resultados de combinar la medición de pobreza monetaria con el enfoque de privaciones de derechos de la niñez guatemalteca. Tal como se mencionó en la sección metodológica, se identifican cuatro grupos: a) pobreza multidimensional total, que corresponde a la población infantil y adolescente que pertenece

a hogares con al menos dos privaciones de derechos y, además, el hogar reporta un consumo inferior al valor de la línea de pobreza oficial (estimada y establecida por el INE); b) vulnerables por privaciones de derechos, referido a población infantil y adolescente que padece dos o más privaciones de derechos, pero el consumo del hogar al que pertenece es superior a la línea de pobreza oficial; c) vulnerables desde la perspectiva monetaria, es decir, población que no se encuentra en condición de pobreza desde la perspectiva de derechos, pero que el consumo del hogar al que pertenece es inferior a la línea de pobreza monetaria; y d) no pobre en privaciones de derechos y tampoco desde la perspectiva monetaria, grupo conformado por población infantil y adolescente que pertenece a un hogar cuyo consumo es mayor al que determina la línea de pobreza monetaria y que se considera no privado de derechos.

Las proporciones de niñas, niños y adolescentes que se clasifican en esos cuatro grupos se presentan en la tabla 4, donde además se identifica a la niñez y adolescencia que, viviendo en hogares con al menos dos privaciones de derechos, también enfrenta pobreza extrema monetaria. El panel «B» corresponde a 2014, mientras que el panel «A», al año 2006. Las columnas en estos paneles representan a la población infantil y adolescente que vive en hogares pobres extremos, pobres moderados y no pobres en términos monetarios, mientras que las filas representan a la niñez y adolescencia que forma parte de hogares no privados y privados de derechos. Nótese también que las columnas y filas de totales representan los resultados totales a nivel nacional. Por ejemplo, los porcentajes totales de niñas y niños que en 2014 pertenecían a hogares que vivían en pobreza monetaria extrema y moderada eran del 29.1 y el 39.2%, respectivamente (véanse las últimas filas del panel «B»). Al agregar

estos números se obtiene la pobreza infantil total, la cual asciende a 68.3%,²⁵ mientras que el porcentaje de población infantil con privaciones en al menos dos dimensiones de derechos, siempre en 2014, fue del 64.6%.

De acuerdo con el panel «A» de la tabla 4, en el año 2014 los resultados para los cuatro grupos de niñas y niños identificados en la figura 1 son los siguientes:

i. *Pobreza multidimensional*: En 2014, un total de 4,466,396 menores de dieciocho años pertenecía a hogares con al menos dos privaciones de derechos; de estos, unos 3,788,733 (1,866,781 + 1,921,952)

también padecían pobreza monetaria. Es decir, el 54.8% de la población infantil vivía en hogares que padecían ambas privaciones (de derechos y monetaria).

ii. *Vulnerables por privaciones de derechos*: De un total de 4,466,396 menores de edad que pertenecían a hogares privados de derechos, 677,663 no vivían en pobreza monetaria. Esto significa que el 9.8% de la población infantil total en Guatemala, en 2014, era considerada vulnerable por privaciones de derechos.
iii. *Vulnerables por privación monetaria*: En 2014, la cantidad de 4,717,047 menores de edad pertenecía a hogares pobres

Tabla 4

Población infantil según su clasificación de pobreza

Conteo multidimensional		Pobreza (INE)			
		Extremo	Moderado	No pobre	Total
Panel A		2006			
No privado	Personas	37,542	311,060	1,463,940	1,812,542
		2.10%	17.20%	80.80%	100.00%
		3.10%	12.30%	57.00%	28.70%
Privado (al menos dos privaciones)	Personas	1,173,830	2,218,645	1,103,957	4,496,432
		26.10%	49.30%	24.60%	100.00%
		96.90%	87.70%	43.00%	71.30%
Total	Personas	1,211,372	2,529,705	2,567,897	6,308,974
		19.20%	40.10%	40.70%	100.00%
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Panel B		2014			
No privado	Personas	141,186	787,128	1,517,304	2,445,618
		5.80%	32.20%	62.00%	100.00%
		7.00%	29.10%	69.10%	35.40%
Privado (al menos dos privaciones)	Personas	1,866,781	1,921,952	677,663	4,466,396
		41.80%	43.00%	15.20%	100.00%
		93.00%	70.90%	30.90%	64.60%
Total	Personas	2,007,967	2,709,080	2,194,967	6,912,014
		29.10%	39.20%	31.80%	100.00%
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

25 Estos números son similares a los que se reportan en los resultados publicados por el INE (2015: 15). La diferencia de 0.1% entre ambos estudios se debe a las aproximaciones de decimales.

en términos monetarios o de consumo; de estos, 928,314 (141,186 + 787,128) pertenecían a hogares que no padecían privaciones de derechos. Esto significa que, en Guatemala, un 13.4% del total de menores de dieciocho años se clasifica como vulnerable por consumo, pero no por privaciones de derechos.

iv. Sin privaciones de derechos y sin pobreza monetaria: En 2014, un total de 1,517,304 menores de edad pertenecía a hogares que no presentaban ninguna privación, tanto en términos monetarios, como de privaciones de derechos. Este número representa un 22.0% de la población infantil total.

v. La población con pobreza multidimensional o con algún tipo de vulnerabilidad: En 2014, un total de 5,394,710 menores de edad vivía en pobreza multidimensional, o bien, se encontraba en condición de vulnerabilidad al mostrar dos o más privaciones de derechos o pobreza monetaria (de consumo). Este número representa un 78.0% de la población infantil total.

En la figura 5 se resumen los resultados descritos anteriormente; además, se presentan los resultados obtenidos para 2006. De esta figura se pueden enumerar varios resultados interesantes:

a. La proporción de la población infantil y adolescente no privados de derechos y no pobre en términos monetarios disminuyó entre 2006 y 2014 (del 23.2 declinó al 22.0%, en ambos extremos de la serie, respectivamente). Esto indica que, a pesar de las mejoras en cuanto a privaciones de derechos, el efecto negativo del aumento significativo de la pobreza monetaria compensó con creces las referidas mejoras.

b. En efecto, la población infantil y adolescente vulnerable por privación monetaria pasó de un 5.5%, en 2006, a un 13.4%, en 2014. Esto se encuentra asociado, en parte, con el alza de la pobreza monetaria: del 59.3%, en 2006, pasó al 68.3%, en 2014. Esta proporción de niñas, niños y adolescentes que provienen de hogares en condición de pobreza extrema y pobreza general en términos monetarios, y que no son privados multidimensionalmente, podría representar parte de la población cuyo consumo corriente, por cualquier circunstancia coyuntural, fue afectado negativamente, sea por pérdida de empleo o por cualquier otra perturbación que incidió en la merma en la fuente de ingresos (por ejemplo, pérdida de la producción agrícola por factores climáticos o fallecimiento del principal generador de ingresos debido a la inseguridad, o falta de cobertura sanitaria universal en el país).

c. La población infantil y adolescente vulnerable por privaciones de derechos (pero no pobre monetariamente) disminuyó del 17.5 al 9.8%. Esto es consecuencia clara de la mejora alcanzada en los distintos indicadores sociales.

d. La población que padece ambas privaciones —lo que se define como **pobreza multidimensional moderada**— aumentó en forma leve entre 2006 y 2014, al pasar del 53.8 al 54.8% en ambos extremos de la serie estudiada, respectivamente.

e. Finalmente, la población que sufría de alguna de ambas privaciones (solo monetaria o solo de derechos), o con ambas privaciones combinadas (pobreza multidimensional) aumentó del 76.8%, en 2006, al 78.0%, en 2014.

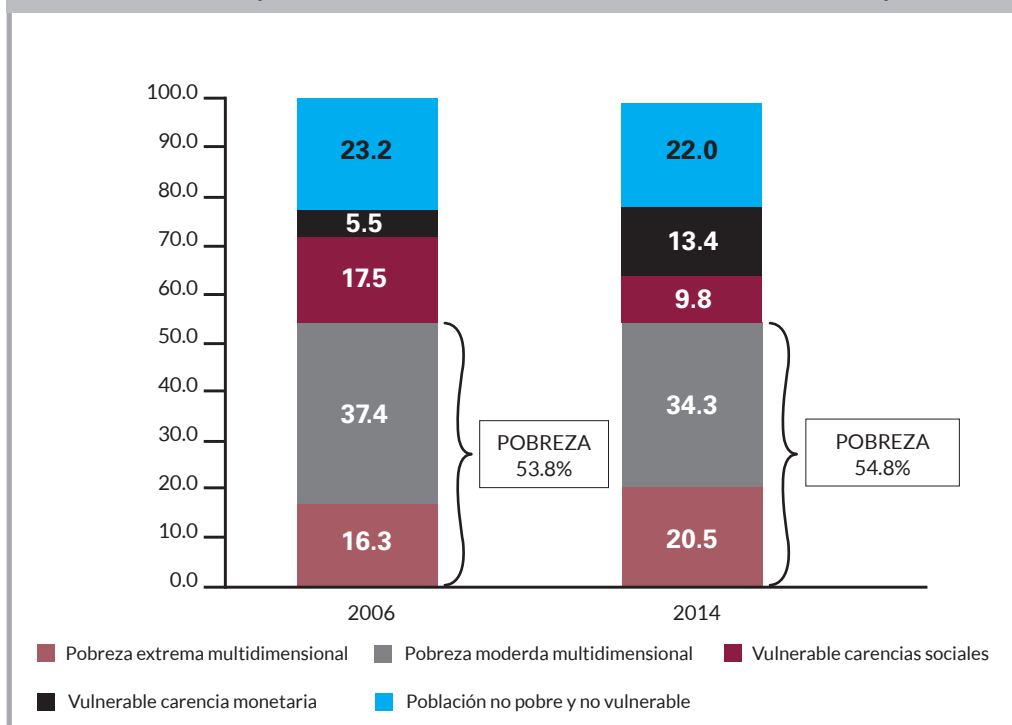
No obstante, la figura 5 muestra un resultado preocupante: el porcentaje de la población infantil y adolescente que padece tres o más privaciones de derechos y que, además, vive en hogares en condición de pobreza extrema del ingreso se incrementó entre 2006 y 2014. De representar un 16.3% al inicio del período pasó a un 20.5% al final de él. Este grupo poblacional es al que en este estudio se denomina población que vive en condición de **pobreza multidimensional profunda o pobreza multidimensional extrema**, el cual debería de ser la población prioritaria para las políticas de desarrollo humano sostenible.

Lo que reflejan estos resultados es que el nivel de bienestar de la población infantil y adolescente se ha convertido en un problema

más complejo, que afecta a una mayor proporción de la población en comparación con la afectada en 2006. Así las cosas, pensar en una propuesta de eliminación de la pobreza vía crecimiento económico acelerado —como a veces se sugiere desde la visión ortodoxa del bienestar— y considerar que mediante el efecto derrame se eliminará la pobreza no es suficiente en un país como Guatemala, donde además de la privación monetaria existe una gran proporción de la población que padece privaciones de derechos. En otras palabras, este tipo de visión no solo es insuficiente por su falta de efectividad y robustez empírica, sino porque el problema de buena parte de la población infantil y adolescente es más complejo. Es necesario entonces, además de promover la generación de empleos bien remunerados y

Figura 5

Pobreza infantil y adolescente multidimensional en Guatemala (2006 y 2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

Tabla 5
Resumen de cuatro grupos de pobreza identificados

Grupos de pobreza		2006	2014	Diferencia absoluta
Pobreza multidimensional	Personas	3,392,475	3,788,733	396,258
	Porcentaje	53.8%	54.8%	1.0%
Vulnerable por privaciones de derechos	Personas	1,103,957	677,663	-426,294
	Porcentaje	17.5%	9.8%	-7.7%
Vulnerable por privación monetaria	Personas	348,602	928,314	579,712
	Porcentaje	5.5%	13.4%	7.9%
Sin privaciones de derechos y no pobre monetariamente	Personas	1,463,940	1,517,304	53,364
	Porcentaje	23.2%	22.0%	-1.3%
Total de la población	Personas	6,308,974	6,912,014	603,040
	Porcentaje	100%	100%	

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

facilitar otras fuentes de ingreso, incrementar la inversión social en vivienda, educación, salud e infraestructura básica de saneamiento. En efecto, el gasto social de Guatemala es el más bajo de una muestra de 13 países de América Latina (Lustig, 2016). Mientras en países como Argentina y Brasil el gasto social alcanza, como porcentaje del PIB, más del 25.0%, en Guatemala el gasto social es de un magro 7.4% (cuando el promedio de dicha muestra es de aproximadamente el 15.0%).

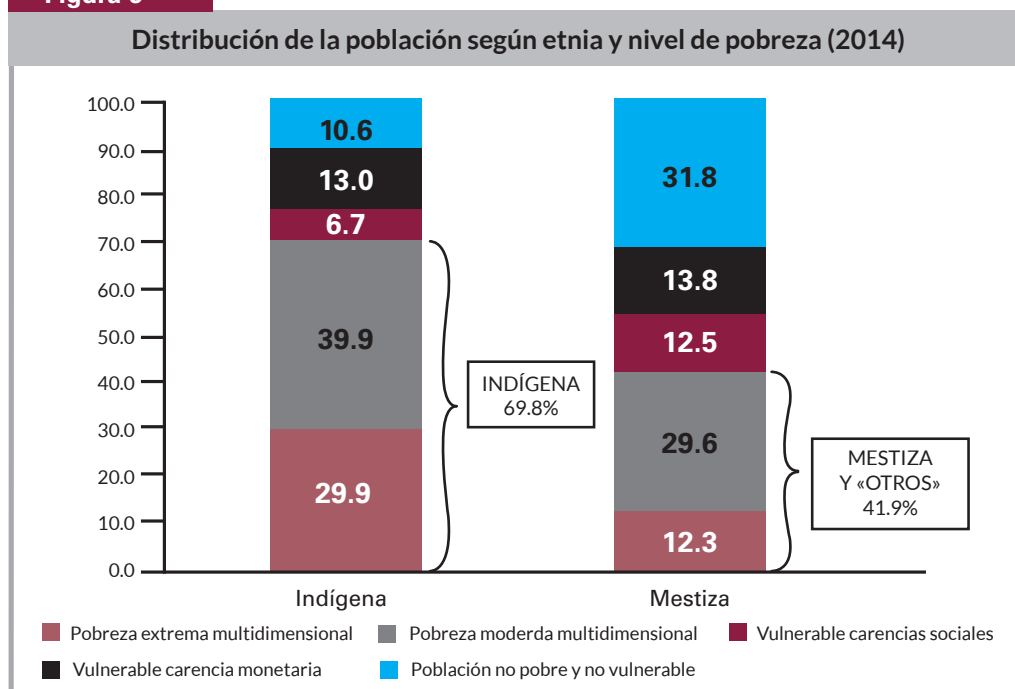
2.4 Resultados por etnicidad

La importancia de analizar los resultados desde la perspectiva de la etnicidad reside en que, durante el transcurso de la historia del país e incluso en nuestros días, existe una marcada marginación de los pueblos maya, xinka y garífuna. La discriminación actual, heredada en buena medida desde la época colonial, se manifiesta en la evidente desigualdad entre la población mestiza y estos grupos, lo cual contradice el mito de una igualdad e integración real que pudiera provenir de los *Acuerdos de Paz*, o más aún, del espíritu de igualdad plasmado en la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Así las cosas, el propósito del presente apartado es destacar los vínculos existentes entre etnicidad y pobreza infantil en el país. Para tal fin, los hogares con miembros menores de edad fueron separados entre hogares indígenas y mestizos y «otros», según la etnicidad reportada por el jefe de hogar mediante autoidentificación. En la medición desde una perspectiva multidimensional, al igual que en las mediciones de pobreza desde la perspectiva monetaria, persisten diferencias sustanciales entre estos dos grupos étnicos, tal como se muestra en la figura 6. Para el año 2014, el porcentaje de hogares indígenas en condición de pobreza multidimensional era del 69.8%, significativamente superior al 41.9% de hogares mestizos y «otros».

La figura 6 también muestra cómo la proporción de personas viviendo en pobreza profunda o en pobreza multidimensional extrema es significativamente mayor para el caso de la población indígena; tan solo un 12.3% de la población infantil y adolescente mestiza y «otra» padece una pobreza multidimensional extrema, lo cual contrasta con el 29.9% de la población infantil indígena que debe subsistir en esta misma condición. Las privaciones de derechos

Figura 6



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

y económicas en las que vive la población indígena son casi generalizadas; efectivamente, casi el 90.0% de esta población padece alguna situación desfavorable, es decir, o es pobre en términos monetarios o padece privación de derechos, mientras solamente el 10.6% pertenece al grupo sin privaciones de derechos y sin pobreza monetaria. Esto contrasta con los resultados para la población mestiza y «otra», en donde un 31.8% de los hogares se encuentra en esta situación de bienestar.

Al analizar la población infantil según su clasificación de pobreza, es posible observar otras diferencias entre los dos grandes grupos étnicos del país, y nuevamente se perciben rezagos que aquejan a la población indígena. Por ejemplo, en 2014, del total de hogares indígenas catalogados como no pobres según el criterio monetario (551,947), el 38.6% sufría

dos o más privaciones de derechos.²⁶ En tanto que, para la población no indígena, del total de hogares no pobres (según el criterio monetario) tan solo un 28.3% padecía privaciones de derechos. Estos resultados muestran que, a pesar de que los hogares cuentan con el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas, ello no garantiza que el hogar en el cual crecen las niñas, niños y adolescentes esté libre de privaciones de sus derechos fundamentales. Estas diferencias observadas entre los distintos grupos étnicos —que no son ocasionadas por falta de ingresos (puesto que ambos han sido catalogados como no pobres)— reflejan un menor acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población indígena.

De igual manera, la intersección entre los hogares no pobres monetariamente y que no poseen privaciones en las dimensiones

²⁶ Esta intersección se refiere a los hogares vulnerables en privaciones sociales, los que se ubican en el cuadrante II de la figura 1, como porcentaje del total de hogares no pobres según el criterio monetario del INE.

Tabla 6
Pobreza infantil y adolescente multidimensional y monetaria por grupo étnico (2006 y 2014)

Cuento multidimensional	Indígena				Mestiza y «otros»			
	Pobreza							
	Extremo	Moderado	No pobre	Total	Extremo	Moderado	No pobre	Total
2006								
No privado	29,781	162,258	345,400	537,439	7,761	148,802	1,118,540	1,275,103
	5.5%	30.2%	64.3%	100.0%	0.6%	11.7%	87.7%	100.0%
	3.3%	11.6%	48.1%	17.9%	2.4%	13.2%	60.5%	38.6%
Privado (al menos dos privaciones)	861,437	1,236,750	372,682	2,470,869	312,393	981,895	731,275	2,025,563
	34.9%	50.1%	15.1%	100.0%	15.4%	48.5%	36.1%	100.0%
	96.7%	88.4%	51.9%	82.1%	97.6%	86.8%	39.5%	61.4%
Total	891,218	1,399,008	718,082	3,008,308	320,154	1,130,697	1,849,815	3,300,666
	29.6%	46.5%	23.9%	100.0%	9.7%	34.3%	56.0%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
2014								
No privado	94,006	322,301	338,846	755,153	47,180	464,827	1,178,458	1,690,465
	12.5%	42.7%	44.9%	100.0%	2.8%	27.5%	69.7%	100.0%
	6.8%	25.2%	61.4%	23.6%	7.5%	32.5%	71.7%	45.6%
Privado (al menos dos privaciones)	1,280,824	954,920	213,101	2,448,845	585,957	967,032	464,562	2,017,551
	52.3%	39.0%	8.7%	100.0%	29.0%	47.9%	23.0%	100.0%
	93.2%	74.8%	38.6%	76.4%	92.6%	67.5%	28.3%	54.4%
Total	1,374,830	1,277,221	551,947	3,203,998	633,137	1,431,859	1,643,020	3,708,016
	42.9%	39.9%	17.2%	100.0%	17.1%	38.6%	44.3%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

analizadas, es decir, la población no pobre —ni por consumo, ni por privaciones de derechos— es mayor dentro de la población mestiza.²⁷ En 2014, del ciento por ciento de hogares no privados de derechos dentro de la población mestiza, el 69.7% es considerado simultáneamente no pobre según el criterio monetario del INE, en tanto que para la población indígena esta coincidencia virtuosa sucede únicamente para el 44.9% de los hogares indígenas (véase tabla 6).

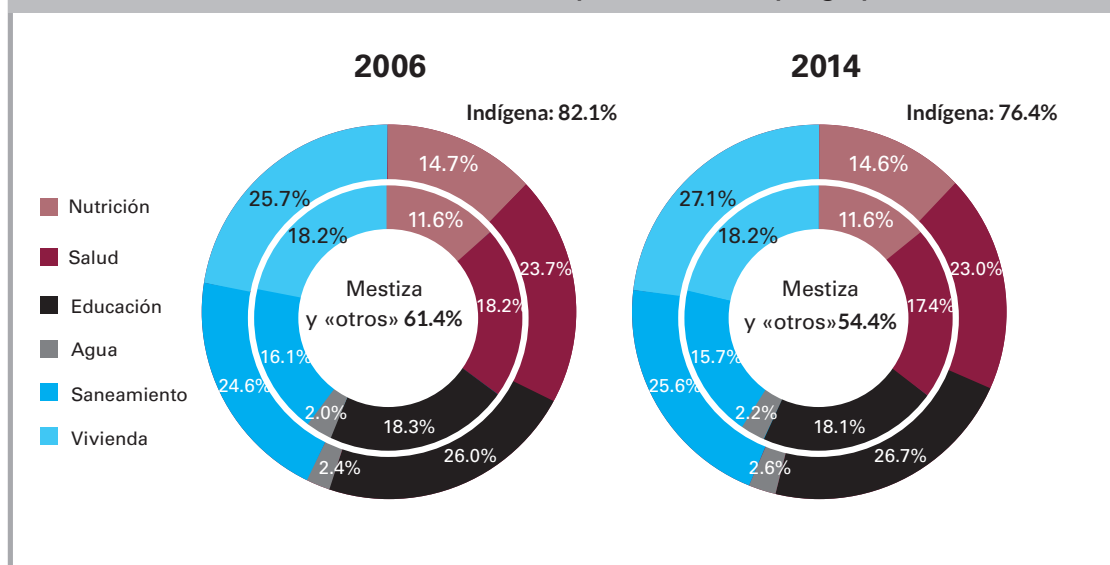
2.4.1 Privaciones de derechos y etnicidad

El porcentaje de hogares indígenas (76.4%) que sufren al menos dos privaciones de derechos es significativamente superior al porcentaje de hogares mestizos y «otros» (54.4%) que se encuentran en la misma situación para 2014 (véase figura 7). Medidos por la contribución relativa de cada una de las dimensiones consideradas en este estudio, los hogares

²⁷ Se refiere a los hogares ubicados en el cuadrante IV de la figura 1, no pobre en privaciones sociales y no pobre monetariamente.

Figura 7

Contribución de cada dimensión a la pobreza infantil, por grupo étnico



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

indígenas presentan peores condiciones; no obstante, las mayores diferencias se observan en saneamiento, acceso a servicios de salud, condiciones de la vivienda y educación. Destaca la precariedad en las condiciones de vivienda, en donde los hogares indígenas sufren mayores privaciones relativas en comparación con su contraparte. En educación también existen marcadas diferencias a lo largo de los cuatro indicadores básicos de la dimensión. La asistencia a la educación preescolar y el rendimiento en la escuela primaria constituyen los indicadores en donde se observa la mayor disparidad (véase la ilustración 1 en el anexo). La incidencia de la pobreza multidimensional extrema refleja la misma desigualdad entre hogares, y es significativamente mayor para los hogares indígenas (51.3%), en comparación con los hogares mestizos y «otros» (33.0%, véase tabla 4).

Quizás el único aspecto en el que se observa cierta igualdad o concordancia entre ambos

segmentos de la población es en la tasa de profundidad de la pobreza, que mide la proporción de privaciones que se sufre en el hogar con respecto al total considerado. Si bien es cierto que esta tasa también es más alta para los hogares indígenas, la brecha con sus contrapartes mestizas y «otros» es relativamente pequeña (comparada, por ejemplo, con la brecha que se observa en la incidencia). Lo que sugiere este resultado es que los hogares, cuando son privados multidimensionalmente, sufren dichas privaciones más o menos con la misma profundidad, independientemente del grupo étnico al que pertenecen. Es decir, la pobreza impone las mismas privaciones para todas las niñas, niños y adolescentes. El problema que persiste es que la cantidad de hogares pobres es mucho mayor dentro de la población indígena y, por consiguiente, el conteo ajustado (M_0 , intensidad de la pobreza) refleja un mayor porcentaje de hogares privados dentro de este grupo.

Tabla 7
Cuantificación de la pobreza infantil y adolescente por etnicidad

	2006		2014	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
PORCENTAJE DE HOGARES EN EL ÁREA				
	Privación moderada		Privación moderada	
Índice de recuento (incidencia)	82.1%	61.4%	76.4%	54.4%
Tasa de intensidad de la pobreza	69.9%	67.5%	67.0%	65.5%
Conteo ajustado (Alkire y Foster)	57.4%	41.4%	51.2%	35.6%
	Privación severa		Privación severa	
Índice de recuento (incidencia)	61.2%	40.8%	51.3%	33.0%
Tasa de intensidad de la pobreza	76.7%	76.3%	75.3%	75.6%
Conteo ajustado (Alkire y Foster)	46.9%	31.1%	38.7%	24.9%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

Para 2006, la situación era prácticamente la misma: la incidencia de las privaciones de derechos dentro del total de hogares indígenas (82.1%) era mucho más alta que la observada en el total de hogares no indígenas (61.4%). Si se analizan los datos desde una perspectiva temporal, es evidente que de 2006 a 2014 el porcentaje se ha reducido para estos grupos, lo cual es positivo *per se*. Sin embargo, es importante notar que la reducción ha sido más rápida para el caso de la población infantil y adolescente mestiza, en donde la incidencia de 2006 a 2014 se redujo en un 11.4%, mientras que dentro de los hogares indígenas la pobreza multidimensional disminuyó únicamente en un 6.9%. Este diferencial es preocupante para las aspiraciones de igualdad en el bienestar de ambos grupos, porque para que exista convergencia es necesario que la población indígena mejore (en otras palabras, reduzca la incidencia de la pobreza) a tasas más altas que la población no indígena. Este diferencial observado, en donde los hogares no indígenas reducen la incidencia de la pobreza a una tasa mayor, acentúa la disparidad entre los grupos y perpetúa la exclusión y negación que los pueblos originarios han sufrido durante siglos.

Especialmente en este caso, en que el objeto de estudio es la población infantil y adolescente,

el hecho de que existan marcadas diferencias entre grupos solo augura permanencia de las diferencias en las generaciones subsecuentes. En ausencia de una política de Estado que activamente busque cerrar estas brechas, las perspectivas de desarrollo de la niñez y adolescencia indígena seguirán siendo opacas.

2.5 Resultados por área urbana y rural

Además de la clara y fuerte distinción de la desigualdad por etnicidad, los resultados por territorios también presentan escenarios fuertemente marcados.

Como es de esperar, la incidencia de la pobreza multidimensional es mucho más elevada en las zonas rurales que en las urbanas, tanto en 2006 como en 2014. La pobreza multidimensional en el último de estos años fue del 71.6% en la zona rural, mientras que en la urbana fue del 33.6%. En 2006, la pobreza multidimensional rural era 2.3 veces superior a la urbana. Para 2014, esta diferencia se ha mantenido (disminuyendo marginalmente), ya que la pobreza multidimensional en el área rural (71.6%) era 2.13 veces mayor que la del área urbana (33.6%, véase tabla 8).

Tabla 8

Cuantificación de la pobreza infantil y adolescente por área

Indicador de privación	2006		2014	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Pobreza multidimensional	67.5%	29.4%	71.6%	33.6%
Privaciones de derechos	87.9%	48.9%	80.8%	44.2%
Pobreza monetaria	75.7%	37.3%	81.7%	51.3%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

Esta disparidad entre las áreas rurales y urbanas es previsible, puesto que el suministro de servicios tiende a ser mayor en estas últimas. Sin embargo, existen dos aspectos que resultan preocupantes. Primero, la disparidad tan grande entre las dos regiones sugiere una marcada ausencia del Estado, en términos de gasto social, en las áreas rurales. Segundo, en ocho años (de 2006 a 2014) esta disparidad se ha mantenido con una disminución marginal, cuando lo deseable sería que la pobreza en las zonas rurales disminuyera más rápidamente, con miras a cerrar la brecha con las zonas urbanas. Es cierto que la incidencia de las privaciones de derechos se redujo de 2006 a 2014 en términos absolutos, pero si se compara la evolución de la pobreza en las zonas rurales con respecto a las urbanas, se evidencia que la reducción ha sido claramente lenta e insuficiente.²⁸

Si se analiza la pobreza multidimensional tal y como ha sido definida en este estudio, también se observan contrastes muy marcados entre las niñas, niños y adolescentes que pertenecen a hogares rurales y aquellos que residen en áreas urbanas. No solo el porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional es más alto, sino también se evidencia una distribución más desfavorable entre los diferentes grupos que residen en el área rural. Por ejemplo, el 30.4% de niñas, niños y adolescentes rurales viviendo en pobreza multidimensional extrema

resulta un porcentaje casi cuatro veces más alto que el de su contraparte urbana, que es del 7.9%. En el otro extremo de la distribución se manifiesta un contraste igualmente drástico, en el que tan solo el 9.1% de la población infantil y adolescente del área rural goza de la situación más deseable (no pobre en términos monetarios y tampoco por privaciones de derechos), en comparación con un 38.1% de la población urbana que se beneficia de esta situación (véase la figura 8).

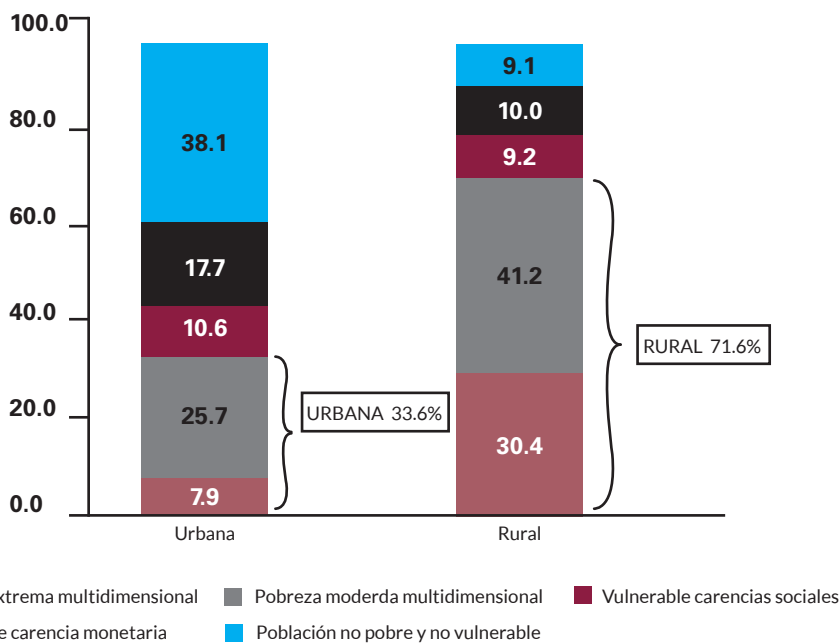
2.5.1 Privaciones de derechos por área urbana y rural

La figura 9 muestra la contribución relativa de cada dimensión a la pobreza según las privaciones de derechos, para las áreas rural y urbana. En 2014, las dimensiones con una mayor participación relativa en el área rural son, en su orden, saneamiento, vivienda y educación. En el área urbana, la dimensión con una mayor participación es salud, seguida por educación y vivienda. Al comparar los resultados de 2014 con los de 2006 destacan algunos resultados poco alentadores. Por ejemplo, en este último año, del total de hogares considerados no privados en las zonas urbanas casi el 85.0% era también catalogado como no pobre en términos monetarios; sin embargo, en 2014, del total de los considerados no privados tan

28 Comparar el desempeño del área rural con el del área urbana resulta una prueba poco demandante; es decir, usar como parámetro el área urbana no exige mucho al desempeño del área rural y, aun así, la reducción de la pobreza rural resulta insuficiente. Cabe cuestionar cuánto más lo sería si se la comparase con parámetros más exigentes, por ejemplo, la evolución promedio de la pobreza multidimensional en otros países.

Figura 8

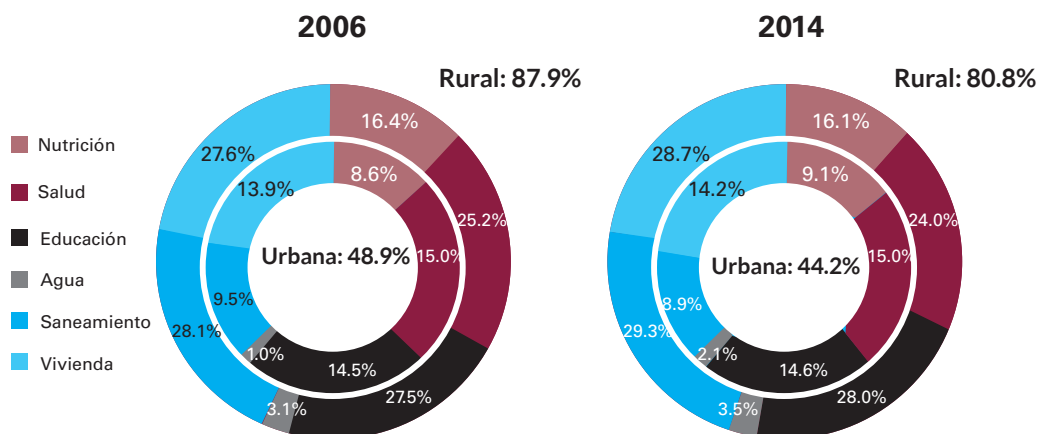
Distribución de la población según su clasificación de pobreza y área (2014)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

Figura 9

Contribución de cada dimensión a la pobreza por privaciones de derechos, por área



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

Tabla 9

Intersección entre pobreza infantil y adolescente multidimensional y monetaria, por área

Cuento multidimensional	Urbana				Rural			
	Pobreza							
	Extremo	Moderado	No pobre	Total	Extremo	Moderado	No pobre	Total
2006								
No privado	19,699	193,945	1,162,141	1,375,785	17,843	117,115	301,799	436,757
	1.4%	14.1%	84.5%	100.0%	4.1%	26.8%	69.1%	100.0%
	9.9%	24.1%	68.9%	51.1%	1.8%	6.8%	34.3%	12.1%
Privado (al menos dos privaciones)	179,238	611,968	525,707	1,316,913	994,592	1,606,677	578,250	3,179,519
	13.6%	46.5%	39.9%	100.0%	31.3%	50.5%	18.2%	100.0%
	90.1%	75.9%	31.2%	48.9%	98.2%	93.2%	65.7%	87.9%
Total	198,937	805,913	1,687,848	2,692,698	1,012,435	1,723,792	880,049	3,616,276
	7.4%	29.9%	62.7%	100.0%	28.0%	47.7%	24.3%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
2014								
No privado	74,109	468,113	1,164,815	1,707,037	67,077	319,015	352,489	738,581
	4.3%	27.4%	68.2%	100.0%	9.1%	43.2%	47.7%	100.0%
	16.0%	42.3%	78.3%	55.8%	4.3%	19.9%	49.8%	19.2%
Privado (al menos dos privaciones)	388,324	639,526	322,941	1,350,791	1,478,457	1,282,426	354,722	3,115,605
	28.8%	47.3%	23.9%	100.0%	47.5%	41.2%	11.4%	100.0%
	84.0%	57.7%	21.7%	44.2%	95.7%	80.1%	50.2%	80.8%
Total	462,433	1,107,639	1,487,756	3,057,828	1,545,534	1,601,441	707,211	3,854,186
	15.1%	36.2%	48.7%	100.0%	40.1%	41.6%	18.4%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

solo el 68.2% es también catalogado como no pobre. En las zonas rurales sucede algo similar, con el agravante de que la población en esta intersección de no pobres monetarios y no pobres en privaciones de derechos se redujo de forma más pronunciada en comparación con su contraparte urbana (véase tabla 9).

Las marcadas diferencias en la pobreza multidimensional infantil entre el área urbana y la rural son reflejo de la ausencia sistemática de políticas de gasto social tendentes a mejorar las condiciones de vida de la población rural en general. Esto también es consecuencia del bajo nivel de gasto social en Guatemala (en magnitud y efectividad) debido a una deficiencia de ingreso y a la ausencia de políticas

que favorezcan la igualdad de oportunidades entre los niños, niñas y adolescentes residentes en ambas áreas geográficas.

2.6 Resultados por departamento

Como es de esperar, la distribución geográfica de la pobreza por departamento no es uniforme y la concentración de hogares que experimentan privaciones difiere de un lugar a otro. Conocer la localización geográfica de las regiones o departamentos con mayor incidencia de pobreza multidimensional infantil constituye información valiosa para la formulación de políticas públicas encaminadas a reducir o eliminar las privaciones que

Tabla 10
Guatemala: Pobreza infantil y adolescente por departamento (2014)

DEPARTAMENTO	2014					
	Total			Extrema		
	Pobreza monetaria	Privaciones de derechos	Pobreza MD	Pobreza monetaria	Privaciones de derechos	Pobreza MD
Guatemala	43.6	37.8	26.5	8.3	20.5	4.1
El Progreso	62.1	54.9	41.7	17.6	33.2	12.9
Sacatepéquez	49.9	33.6	26.9	11.9	16.1	7.3
Chimaltenango	74.6	57.4	51.1	30.5	35.5	18.9
Escuintla	61.3	55.4	42.5	14.1	29.0	8.1
Santa Rosa	63.8	65.5	48.8	15.7	41.8	11.5
Sololá	85.9	66.9	63.1	44.9	38.4	26.9
Totonicapán	82.5	71.2	66.6	49.2	47.0	33.6
Quetzaltenango	66.0	49.7	43.1	21.4	25.6	10.8
Suchitepéquez	71.7	66.7	59.1	24.1	41.1	18.3
Retalhuleu	64.6	71.9	56.0	20.2	54.7	17.7
San Marcos	66.4	73.4	57.7	24.5	51.3	19.2
Huehuetenango	79.0	73.9	68.4	32.6	49.3	24.7
Quiché	80.8	78.7	71.6	49.0	53.8	33.8
Baja Verapaz	72.4	67.8	59.4	30.3	42.0	19.9
Alta Verapaz	86.6	87.3	80.5	56.4	59.2	39.9
Petén	67.7	79.9	60.6	24.8	53.7	18.0
Izabal	71.4	73.5	63.9	45.0	48.1	36.3
Zacapa	67.0	64.7	57.2	29.5	43.0	24.5
Chiquimula	77.5	76.9	66.5	49.0	58.2	41.9
Jalapa	74.7	79.5	68.3	27.0	52.1	21.8
Jutiapa	72.2	69.9	59.2	31.5	46.7	24.8
Total NNA	4,717,047	4,466,396	3,788,733	2,007,967	2,866,975	1,414,668
Porcentaje	68.2	64.6	54.8	29.1	41.5	20.5

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del INE para la pobreza monetaria y estimaciones propias basadas en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009 para las privaciones de derechos

Nota: MD significa pobreza multidimensional y NNA significa niños, niñas y adolescentes.

sufre la población, y permite priorizar y coordinar esfuerzos en esta dirección.

En 2014, los departamentos que presentan la mayor proporción de hogares con niñez y adolescencia en situación de pobreza multidimensional son: Alta Verapaz (80.5%), Quiché (71.6%), Huehuetenango (68.4%) y Jalapa (68.3%). La incidencia fue menor en Guatemala (26.5%),

Sacatepéquez (26.9%), El Progreso (41.7%) y Escuintla (42.5%) (véase tabla 10).

En 2006, los departamentos que mostraban una mayor incidencia de hogares en situación de pobreza multidimensional eran distintos: Quiché (81.4%), Alta Verapaz (81.0%), Huehuetenango (71.4%) y Totonicapán (70.2%) (véase tabla 11). Los cuatro departamentos con menor incidencia en 2006 eran:

Tabla 11

Guatemala: Pobreza infantil y adolescente por departamento (2006)

DEPARTAMENTO	2006					
	Total			Extrema		
	Pobreza monetaria	Privaciones de derechos	Pobreza MD	Pobreza de derechos	Privaciones de derechos	Pobreza MD
Guatemala	21.8	41.4	18.6	0.6	21.8	0.2
El Progreso	49.3	71.3	44.6	11.5	50.9	11.0
Sacatepéquez	44.9	50.0	31.7	6.2	26.9	4.1
Chimaltenango	64.3	61.1	48.0	23.0	36.9	15.2
Escuintla	48.5	67.7	41.5	7.6	37.7	6.0
Santa Rosa	65.7	75.7	56.9	13.8	54.0	11.7
Sololá	79.8	80.2	70.1	32.6	53.4	28.2
Totonicapán	76.5	85.5	70.2	24.7	60.6	20.1
Quetzaltenango	52.1	68.6	44.4	12.5	42.7	8.3
Suchitepéquez	60.4	71.2	53.3	16.5	50.5	14.0
Retalhuleu	57.9	75.0	53.0	11.8	50.9	10.3
San Marcos	70.8	78.9	64.0	22.2	59.8	18.8
Huehuetenango	76.7	82.5	71.4	24.6	64.5	20.2
Quiché	85.3	89.9	81.4	28.8	69.1	25.3
Baja Verapaz	75.3	82.5	69.2	25.7	54.9	20.0
Alta Verapaz	83.5	87.9	81.0	51.2	70.4	45.0
Petén	61.6	86.6	58.2	17.0	69.1	15.7
Izabal	61.0	77.1	57.9	23.8	58.1	23.1
Zacapa	62.0	71.7	55.1	25.0	53.3	24.0
Chiquimula	68.2	82.5	65.8	32.7	67.6	30.0
Jalapa	69.3	83.7	66.1	26.7	69.9	25.9
Jutiapa	54.6	75.5	51.3	13.3	57.6	13.0
Total NNA	3,741,077	4,496,432	3,392,475	1,211,372	3,187,985	1,030,825
Porcentaje	59.3	71.3	53.8	19.2	50.5	16.3

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del INE para la pobreza monetaria y estimaciones propias basadas en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi 2008-2009* para las privaciones de derechos

Nota: MD significa pobreza multidimensional y NNA significa niños, niñas y adolescentes.

Guatemala (18.6%), Sacatepéquez (31.7%), Escuintla (41.8%) y Quetzaltenango (44.4%).

Es preocupante notar que Alta Verapaz y Quiché permanecen en los dos primeros lugares de mayor incidencia de pobreza multidimensional, tanto en 2006 como en 2014. Quiché muestra una mejora de 2006 a 2014, pues el porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional se redujo en casi diez

puntos porcentuales; sin embargo, en el caso de Alta Verapaz la reducción en la incidencia de pobreza multidimensional es insignificante: menos de 0.5 puntos porcentuales. Esto, como podrá colegirse, deja a un 80.5% de la población infantil en situación de pobreza multidimensional.

Un análisis comparativo entre 2014 y 2006 revela que en la mitad de los departamentos

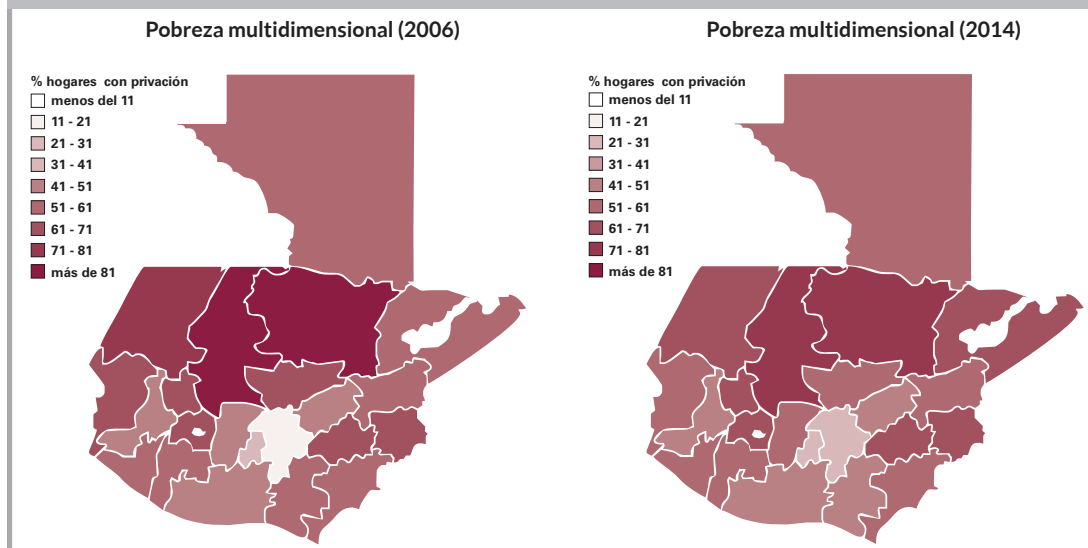
(es decir, en once de ellos) se ha logrado reducir en diferentes proporciones la incidencia de pobreza multidimensional, mientras que en los once departamentos restantes la problemática ha aumentado. Las reducciones van desde los 0.5 puntos porcentuales en Alta Verapaz hasta un 9.9 y 9.8 puntos porcentuales en Quiché y Baja Verapaz, respectivamente. Los tres departamentos que muestran los aumentos más significativos en la incidencia de pobreza multidimensional son, en su orden: Guatemala, Jutiapa e Izabal, cuyo aumento fue de 8.0, 7.9 y 6.0 puntos porcentuales, respectivamente.

Con respecto a la distribución geográfica de la pobreza extrema, cabe referir que para 2014 el departamento que muestra un mayor recuento o incidencia de pobreza multidimensional infantil extrema es Chiquimula, con un 41.9%, seguido por Alta Verapaz, con un 39.9%; mientras que el departamento con menor

incidencia es Guatemala (4.1%), seguido por Sacatepéquez (7.3%). Al comparar las estimaciones de 2006 y 2014 se observa que únicamente en cuatro departamentos la incidencia de pobreza multidimensional extrema disminuyó, tal es el caso de Alta Verapaz, Jalapa, Sololá y Santa Rosa, los cuales disminuyeron 5.0, 4.1, 1.3, 0.2 y 0.1 puntos porcentuales, respectivamente. En contraste, los cuatro departamentos en los que la pobreza multidimensional infantil extrema aumentó en mayor proporción fueron: Totonicapán (13.5), Izabal (13.2), Chiquimula (11.8) y Jalapa (11.8). Una característica común en estos cuatro departamentos es que la pobreza monetaria aumentó de forma significativa entre 2006 y 2014, lo cual dominó sobre la mejora alcanzada en términos de privaciones de derechos en ese período. Las figuras 10 y 11 ilustran la pobreza multidimensional moderada y extrema por departamento para los años en estudio.

Figura 10

Distribución geográfica (por departamento) de la pobreza multidimensional infantil y adolescente



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las Encovi de 2006 y 2014, y la Ensmi 2008-2009

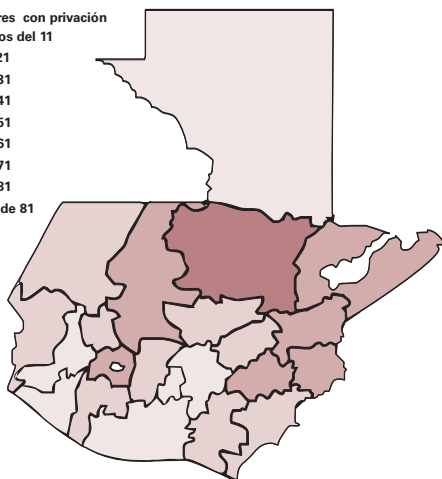
Figura 11

Distribución geográfica (por departamento) de la pobreza extrema infantil y adolescente

Pobreza extrema multidimensional (2006)

% hogares con privación

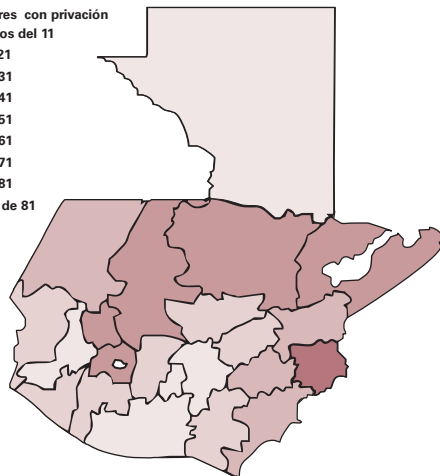
- menos del 11
- 11 - 21
- 21 - 31
- 31 - 41
- 41 - 51
- 51 - 61
- 61 - 71
- 71 - 81
- más de 81



Pobreza extrema multidimensional (2014)

% hogares con privación

- menos del 11
- 11 - 21
- 21 - 31
- 31 - 41
- 41 - 51
- 51 - 61
- 61 - 71
- 71 - 81
- más de 81



Fuente: Icefi/Unicef, con base en las *Encovi* de 2006 y 2014, y la *Ensmi* 2008-2009

CONCLUSIONES

- i. En 2014, un 78.0% de niñas, niños y adolescentes (5.39 millones) vivía en condiciones de pobreza monetaria y privaciones de derechos (pobreza multidimensional), o bien se encontraba con alguna de ambas condiciones de vulnerabilidad de derechos o monetaria. Esta proporción creció con relación a 2006, cuando el indicador era del 76.8% (4.84 millones). En el mismo año, solamente un 22.0% de niñas, niños y adolescentes (1.52 millones) no presentaba alguna privación de derechos, monetaria o combinada. Esta última se redujo con relación a 2006, cuando era del 23.2%.
- ii. En 2014, el 54.8% de niñas, niños y adolescentes (3.78 millones) vivía en condiciones de pobreza multidimensional (es decir, pobreza monetaria y con dos o más privaciones de derechos conjuntamente). En 2006, la pobreza multidimensional de la niñez y adolescencia era del 53.8%, lo cual indica un aumento en 2014. Por su parte, en 2006 la pobreza multidimensional extrema de la niñez y la adolescencia fue del 16.3%, lo cual evidencia un aumento severo hacia 2014, cuando el indicador se estimó en un 20.5%.
- iii. En 2014, el 9.8% de niñas, niños y adolescentes (677.6 millares) vivía únicamente con privaciones de derechos y otro 13.4% (928.3 millares) vivía únicamente con pobreza monetaria. En 2006, la niñez y adolescencia que solo padecía privaciones de derechos era un 17.5% (lo cual disminuyó hacia 2014) y aquella que presentaba pobreza monetaria era un 5.5% (lo cual aumentó hacia 2014). El incremento en la pobreza monetaria compensó negativamente las ganancias sociales que se tenían con la reducción de las privaciones de derechos.
- iv. Las diferencias por etnia son contrastantes. Para el año 2014, el 89.4% de la población infantil indígena padecía condiciones de pobreza monetaria, privaciones de derechos o ambas combinadas, mientras que para otras poblaciones esta incidencia era del 68.2%. En 2006, la incidencia de estas privaciones era del 88.5 y el 66.1%, respectivamente. En 2006, el porcentaje de población infantil indígena en condición de pobreza multidimensional era del 69.8%, significativamente superior a sus contrapartes, con un 41.9%. En 2006, estas cifras eran del 69.7 y el 39.2%, respectivamente.
- v. Las diferencias por territorios también son importantes de visualizar. La pobreza multidimensional en 2014 fue del 71.6% en el área rural, mientras que en la urbana fue del 33.6%. En 2006, la pobreza multidimensional en el área rural era 2.3 veces superior a la pobreza en el área urbana.
- vi. Un análisis comparativo entre 2014 y 2006 revela que en la mitad de los departamentos (es decir, en once de ellos) se ha logrado reducir en diferentes proporciones la incidencia de la pobreza multidimensional, mientras que

en los once departamentos restantes, ha aumentado. En 2014, los departamentos que presentan la mayor proporción de hogares con niñez y adolescencia en situación de pobreza multidimensional son: Alta Verapaz (80.5%), Quiché (71.6%), Huehuetenango (68.4%) y Jalapa (68.3%). En 2006, los departamentos que mostraban una mayor incidencia de hogares en situación de pobreza multidimensional eran distintos: Quiché (81.4%), Alta Verapaz (81.0%), Huehuetenango (71.4%) y Totonicapán (70.2%).

vii. Los resultados presentan un escenario en el cual la casi totalidad de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos se encuentra en una grave situación de pauperización que continúa agravándose con el tiempo. De este escenario se puede deducir que

las circunstancias socioeconómicas y, por consiguiente, las condiciones del desarrollo neuronal, psicosocial y biológico de al menos 5.39 millones de menores de edad —entre 6.9 millones que hay en el país— se encuentran comprometidas ante la precariedad. Esto no solo representa un oportunidad de trabajo para las políticas públicas dirigidas al desarrollo humano sostenible, sino, a su vez, un llamado urgente a la acción para garantizar de forma progresiva los derechos de la niñez y la adolescencia. La insistencia en la priorización de las poblaciones más marginadas, la niñez y adolescencia indígena y aquella que reside en el área rural, no es además inconsistente con los hallazgos; estas son las poblaciones que presentan los impactos más fuertes ocasionados por la descomposición socioeconómica del país.

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES FINALES

El deterioro socioeconómico de las condiciones de vida de la población, así como la magnitud del colapso de los servicios públicos en medio de casos de corrupción en los más altos niveles de gobierno, repercutieron en 2015 en una de las más graves crisis políticas e institucionales que ha vivido Guatemala en las últimas décadas. Esto constituye una muestra de la necesidad urgente que el país tiene de abordar los problemas, tanto coyunturales como estructurales, que condicionan el proceso mismo de desarrollo.

En este contexto, este informe es particularmente importante no solo debido a que presenta las distintas dimensiones de recrudecimiento de los ya altos niveles de pobreza que caracterizan al país, sino que también evidencia el riesgo de que los escasos avances en materia de protección social a la niñez y adolescencia se estanquen o deterioren. Los resultados del presente informe permiten evidenciar la compleja situación económica y social del país, reflejando de esta manera la consolidación de un proceso de deterioro socioeconómico constante. Dicho deterioro incluso ha sido vaticinado en varias ocasiones como un panorama social que responde a la configuración histórica, política, legal, económica y cultural del país (PNUD, 2009).

Es importante rescatar que los *Acuerdos de Paz* establecieron las bases para una reestructuración del Estado, bases que por los escasos avances en materia institucional siguen siendo necesarias para una nueva agenda de modernización del país (CNAIP, 2014). Los informes de desarrollo

humano también sugieren que «[...] quince años después de la firma de los Acuerdos de Paz, los compromisos suscritos están lejos de completar su implementación. El conflicto armado y la larga historia de colonialismo dejaron como saldo una sociedad con profundas heridas en su tejido social y un Estado débil, en el marco de una incipiente y frágil democracia» (PNUD, 2012: 26). En resumen, el Estado guatemalteco es un Estado con limitado margen de acción, financiera y política, para promover y facilitar los cambios económicos y sociales que se requieren para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo para las y los guatemaltecos.

Al momento son pocos los avances que se han hecho en materia de reformas o de implementación de políticas públicas para enfrentar las causas estructurales que marcan las amplias brechas sociales a allanar. En todo caso, es posible encontrar algunos esfuerzos en el diseño de programas que, aunque limitados, han intentado enfrentar algunas privaciones de derechos. Entre estos se puede mencionar, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (2006-2007), los programas de Cohesión Social (2008-2011) y el Pacto Hambre Cero (2012-2015). Aun cuando nunca ha sido ejecutado, cabe destacar entre estos los planteamientos de la *Política de desarrollo rural integral* (2009) y su homóloga, la *Iniciativa de Ley 4084, Ley de Desarrollo Rural Integral*, las cuales representan probablemente las propuestas de transformación estructural en favor del desarrollo humano más ambiciosas que se han intentado discutir en el país, desde la firma de la paz.

En vista de esto, el análisis alrededor de una problemática de esta magnitud no puede limitarse a debates técnicos e institucionales de carácter sectorial, o de intervenciones focalizadas en vulnerabilidades específicas, que mantengan al margen la discusión de fondo sobre la configuración misma del Estado. Como aporte de este informe, y en concordancia con el espíritu de desasosiego que presentan los resultados, esta sección pretende regresar la discusión al foco de muchas controversias: a los «grandes temas» sobre la configuración del Estado.

Demandas núcleo

Además de reformas técnicas y necesaria actualización,²⁹ existen al menos cuatro grandes ejes que se presentan como demandas núcleo de movimientos sociales históricos y emergentes en los cuales se concentra la mayor cantidad de conflictos sociales al momento. Todos estos son abordados de forma limitada en la actual *Constitución Política de la República de Guatemala* y requieren empezar a esbozarse de forma integral:

a) **Interculturalidad:** De carácter transversal, este eje debe partir del pleno reconocimiento de al menos tres grandes compromisos de Estado: el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* que forma parte de los *Acuerdos de Paz*; la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, y el *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Entre otros, esto debe abordar de forma clara el reconocimiento, promoción y realización del Derecho indígena, la educación intercultural, el sistema de salud indígena, las cuotas de representación

política en todos los poderes del Estado, la propiedad colectiva y ancestral, y las propias formas de organización y administración política y territorial de los pueblos.

b) **Igualdad de género:** Requiere el reconocimiento completo de los derechos de las mujeres estipulados en los compromisos de Estado asumidos ante la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* y la *Declaración de Beijing*, así como en la legislación internacional sobre la igualdad de género, particularmente las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las conferencias regionales sobre la mujer. Esto incluiría, entre otros, la transversalización del tema de violencia contra la mujer; las cuotas de representación política en todos los poderes del Estado; la autonomía económica, física y política; la garantía de los derechos sexuales y reproductivos en todas las etapas de vida, incluyendo la garantía a la educación sexual integral; la regularización pública y privada (entre hombres y mujeres) del trabajo reproductivo; la igualdad de acceso a la seguridad social; la igualdad de oportunidades y condiciones en el trabajo y en el acceso a activos productivos, entre otros.

c) **Sostenibilidad ambiental:** Es preciso profundizar en el abordaje del cuidado del medio natural, incluyendo los derechos del medio ambiente, plantas y animales, con base en los principios de preservación, conservación y restauración de la flora, fauna, suelos, aguas, bosques, el germoplasma y la biodiversidad desde un enfoque que privilegie el abordaje intercultural y el rescate de los conocimientos ancestrales al

²⁹ Se puede pensar, por ejemplo, en la revisión de las rigideces presupuestarias de gasto establecidas constitucionalmente, entre otros.

respecto. También debe abordarse el tema de ciudades y territorios urbanos sostenibles y el apoyo sobre el uso, desarrollo, inserción e implementación de tecnologías verdes y sostenibles de todo tipo, en áreas rurales y urbanas, particularmente en temas de energía, transporte, uso del agua, etc. Por su parte, es indispensable un marco claro sobre la propiedad, regulación, explotación, gravámenes, uso sostenible y cierre y recuperación de la matriz productiva de recursos naturales estratégicos (agua, minerales e hidrocarburos, entre otros), así como los lineamientos para el manejo de la conflictividad socioambiental. A esto debe sumarse la regulación sobre organismos genéticamente modificados y su propiedad intelectual (o el impedimento para esto), entre otros. Se debe abordar la medición, evaluación y seguimiento a las huellas antropogénicas (de agua, de carbón, en salud pública, biodiversidad, etc.) y sus respectivas cuentas ambientales.

- d) **Régimen económico y social:** En este eje se debe plantear de forma más clara y concisa los lineamientos de justicia fiscal del Estado; entre estos, los mecanismos para monitorear, evaluar y regular la progresividad de los ingresos y gastos públicos desde la política fiscal, la suficiencia del ingreso y gasto en relación con las garantías establecidas en la *Constitución...*, el respeto a los principios de solidaridad y equidad, y los mecanismos de eficiencia y transparencia en la recaudación y administración de los tributos. De la mano con las secciones antes planteadas, se debe ampliar claramente nuevos lineamientos de Estado sobre las restricciones y los límites socioambientales de la matriz productiva y crecimiento económico del país, particularmente sobre la matriz agropecuaria, forestal, agroexportadora y de explotación de recursos naturales estratégicos (minerales e hidrocarburos), planteando los lineamientos marco para

avanzar hacia economías con una mayor participación de la población rural, indígena y las mujeres en el control de los activos productivos, y garantizando una retribución al trabajo como factor de producción alineado a la media del resto del mundo desarrollado.

Reformas políticas

Después de los acontecimientos de 2015, es de particular interés concentrar esfuerzos para limitar los abusos del poder político; promover la ampliación de la pluralidad de la participación política, del proceso de elección y decisión democrática directa, y la creación de marcos de idoneidad en las labores públicas. Prioritariamente se encuentran aquí las reformas a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto número 1-85)*. Existen, además, dos grandes temas de amplio debate político que requieren legislación especial para la resolución de la gran mayoría de conflictos actuales, particularmente:

- a) Un código de aguas
- b) Un código agrario

Reformas institucionales

Luego de varios intentos en el pasado, el Estado tiene pendiente una de las reformas de más alta importancia en relación con la construcción de su capacidad institucional. Planteada en varios momentos como política pública, en este caso se menciona:

- a) *Ley de Modernización del Estado*. Además de su contenido especializado, esta debe incluir la revisión de:
 - i. *La iniciativa de Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública*
 - ii. *Ley Orgánica del Ejecutivo (Decreto número 114-97)*
 - iii. *Ley General de Descentralización (Decreto número 114-2002)*
 - iv. *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y*

- Rural (Decreto número 11-2002)*
v. *Ley de Servicio Civil (Decreto número 1748)*
vi. *Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto número 89-2002)*
vii. *Ley de Contrataciones del Estado (Decreto número 57-92)*
viii. *Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas (Decreto número 31-2002)*
ix. *Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto número 101-97)*

Acuerdos sociales

Finalmente, la sociedad, los partidos políticos y los sectores económicos deben volver a sentarse para discutir sobre el horizonte democrático, económico sostenible y de desarrollo humano que se plantea. Esto, como un proceso amplio de consulta, debería consolidarse en dos nuevos grandes acuerdos, particularmente:

- a) **Pacto social:** Demarcaría los consensos sociales sobre una política de desarrollo humano de Estado que aborde los distintos ejes de interés: social, económico, político, cultural y ambiental para períodos determinados, delimitando objetivos alineados a la agenda de desarrollo sostenible, prioridades en cada plazo, lineamientos guía de políticas públicas sectoriales, y la identificación del esfuerzo fiscal para financiar lo propuesto.
- b) **Pacto fiscal:** Plantearía el camino de recaudación, administración tributaria y ejecución del gasto con base en principios de justicia fiscal (suficiencia, progresividad, equidad, eficiencia y transparencia) para darle viabilidad al pacto social.

Políticas públicas concretas

Como un avance concreto de políticas públicas, el Icefi y Unicef han hecho especial énfasis en

la implementación de políticas públicas sociales que enfrenten con integralidad las distintas esferas del desarrollo humano, en particular:

a. El sistema nacional de protección social

La protección social consiste en una serie de acciones (políticas, programas y proyectos) que los Estados utilizan para garantizar, sin distinción alguna, el goce de los derechos políticos, económicos y sociales de las personas en cada una de sus etapas de vida, para las familias y comunidades en integralidad. Aunque no existe una receta para un sistema de protección social, esta clase de sistema generalmente responde a las distintas vulnerabilidades que afectan a la población de un país. Para el caso de Guatemala, este sistema puede estar constituido por:

i La protección social no contributiva:

- Transferencias en efectivo o en especie, sujetas o no a corresponsabilidades y a la demanda y oferta de servicios públicos
- Pensiones no contributivas seleccionadas
- Subsidios al consumo (energía, transporte, etc.)
- Empleo de emergencia
- Acceso universal a servicios sociales básicos:
 - Educación
 - Salud
 - Servicios de cuidado, lo cual incluye, entre otros, la atención temprana e integral a la primera infancia y los servicios de cuidado a la tercera edad
 - Vivienda
 - Agua potable y saneamiento

ii La protección social contributiva:

- Régimenes de pensiones contributivas
- Seguros de desempleo, de cosechas agrícolas, etc.
- Licencias (de maternidad, paternidad, enfermedad, etc.)

b. El sistema nacional de desarrollo rural integral

Por su parte y desde un enfoque más específico de desarrollo económico integral y reducción de la pobreza, la propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral tiene como finalidad la atención a la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas, mujeres indígenas y campesinas, asalariados permanentes o temporales, artesanos, pequeños productores rurales y micro y pequeños empresarios rurales. Plantea diez ejes de políticas públicas, los cuales presentan a su vez líneas estratégicas de acción, en particular:

- a) Política agraria
- b) Política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica
- c) Política económica
- d) Política social
- e) Política laboral
- f) Política de participación social y desarrollo político
- g) Política cultural
- h) Política de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos
- i) Política de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional
- j) Política socioambiental

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alkire, S., & Foster, J. (2007). «Counting and Multidimensional Poverty». *OPHI Working Papers*, 7, 77–89. <http://doi.org/10.2499/9780896296602BK>.

Alkire, S., & Foster, J. (2011). «Counting and multidimensional poverty measurement». *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>.

Alkire, S., J., F., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballon, P. (2014). «Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Chapter 1» (No. 82).

Babatunde, R. O., Olagunju, F. I., Fakayode, S. B., & Sola-Ojo, F. E. (2011). «Prevalence and Determinants of Malnutrition among Under-five Children of Farming Households in Kwara State, Nigeria». *Journal of Agricultural Science*, 3(3), 173-181. <http://doi.org/10.5539/jas.v3n3p173>.

Brooks-Gunn, J., & Duncan, G. J. (1997). «The Effects of Poverty on Children». *The Future of Children*, 7(2), 55-71.

Cabrera, M., Lustig, N., & Morán, H. E. (2015). «Fiscal Policy, Inequality, and the Ethnic Divide in Guatemala». *World Development*, 76, 263-279. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.07.008>

Cepal (2014). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Population (English edition).

Cepal/Unicef (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Retrieved from http://www.unicef.org/honduras/Pobreza_infantil_America_Latina_Caribe_2010.pdf.

Chamarbagwala, R., & Morán, H. E. (2011). «The human capital consequences of civil war: Evidence from Guatemala». *Journal of Development Economics*, 94(1), 41-61.

Checkley, W. et al. (2004). «Effect of water and sanitation on childhood health in a poor Peruvian peri-urban community». *The Lancet* (2004), Volume 363, Issue 9403, 112-118.

CNAP (2014). *Informe de seguimiento a los Acuerdos de Paz*. Avances y limitaciones. Gobierno de Guatemala: Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Coneval (2014). «Medición multidimensional de la pobreza en México». *Trimestre Económico*, LXXXI(1), 5-42.

De Barros, R., Ferreira, F., Molinas, J., & Saavedra, J. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin American and the Caribbean*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.

Duflo, E. (2001). «Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment». *American Economic Review*, 91(4), 795-813. <http://doi.org/10.1257/aer.91.4.795>.

FAO (2015). *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre*. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>.

Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., Townsend, S., & Pemberton, P. (2003). *Child poverty in the developing world*. The Policy Press.

Heckman, J. J. (2006). «Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy». *Science*, 312, 1900-2. <http://doi.org/10.1126/science.1128898>.

Historical Clarification Commission (1999). *Guatemala: Memory of Silence*. Retrieved from http://www.aaas.org/sites/default/files/migrate/uploads/mos_en.pdf.

INE (2015). *República de Guatemala: Encuesta nacional de condiciones de vida 2014*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Lustig, N. (2016). «El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay». *CEQ Working Paper Series*, WP37.

PNUD (2006). *Guatemala 1985-2015. Análisis de tendencias y prospectiva. El sistema de salud de Guatemala ¿hacia donde vamos?* Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2012). *Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X., & Gerstenfeld, P. (2015). *A Multidimensional Poverty Index for Latin America*. OPHI Working Paper 79. Retrieved from <http://www.ophi.org.uk/a-multidimensional-poverty-index-for-latin-america/>.

Sen, A. (1976). «Poverty: an ordinal approach to measurement». *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 219-231.

The RISE Institute (2009). *Implementación a gran escala: El desarrollo de la primera infancia en América Latina*. Unicef.

UNDP (2014). *Human Development Report: Sustaining Human Progress, Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*.

Unicef (2011). «A Multidimensional Approach to Measuring Child Poverty». *Social and Economic Policy Working Briefs*.

Unicef (2015). *Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador: Una mirada a las familias con niñas, niños y adolescentes*. Retrieved from http://www.unicef.org/elsalvador/Medicion_multidimensional_de_la_pobreza_compressed1.pdf.

World Health Organization (2008). *Indicators for assessing infant and young child feeding practices: part 1: definitions: conclusions of a consensus meeting held 6-8 November 2007 in Washington DC*.

ANEXOS

Guatemala: Determinantes de la desnutrición crónica según la Ensmi 2008-2009
Dependiente: 1 si el niño o la niña padece desnutrición crónica

Variables	Coefficiente	Efecto marginal
A. Características del infante		
Edad en meses	-0,043 ***	-0,002 ***
1 si atención de parto fue no calificada	0,196 ***	0,011 ***
Orden de nacimiento	0,039 ***	0,002 ***
1 si no recibió lactancia materna exclusiva	2,078 ***	0,076 ***
B. Características de la vivienda y el hogar		
1 si vivienda es inadecuada	0,387 ***	0,023 ***
1 si no tiene electricidad en el hogar	0,132 ***	0,007 ***
1 si existe hacinamiento en el hogar	0,435 ***	0,024 ***
1 si existe privación de agua y saneamiento	0,430 ***	0,023 ***
C. Otras características del hogar		
1 si madre tiene baja educación	0,237 ***	0,007 **
1 si padre tiene baja educación	0,128 **	-0,015 ***
1 si reside en área urbana	-0,271 ***	0,027 ***
1 si madre es indígena	0,482 ***	0,009
1 si reside en región 2	0,167 *	0,023 ***
1 si reside en región 3	0,392 ***	0,012 *
1 si reside en región 4	0,209 **	0,017 ***
1 si reside en región 5	0,289 ***	0,018 ***
1 si reside en región 6	0,317 ***	0,037 ***
1 si reside en región 7	0,611 ***	0,037 ***
1 si reside en región 8	-0,264 *	-0,014 **
Constante	-2,915 ***	
Número de observaciones	44,983	
R²	0.421	

Fuente: Estimaciones propias con base en la Ensmi 2008-2009, y estimaciones preliminares realizadas por el Icfefi (2011)

Nota: *** significancia al 1%; ** significancia al 5% y * significancia al 10%. El efecto marginal se interpreta como la probabilidad de la característica versus la característica omitida. Por ejemplo, el niño o niña cuya atención del parto fue por alguien no calificado tiene un 1.1% de probabilidad mayor de ser desnutrido crónico, que un niño o niña cuyo parto fue atendido por personal calificado.

Media de los índices básicos de cada dimensión por grupo étnico

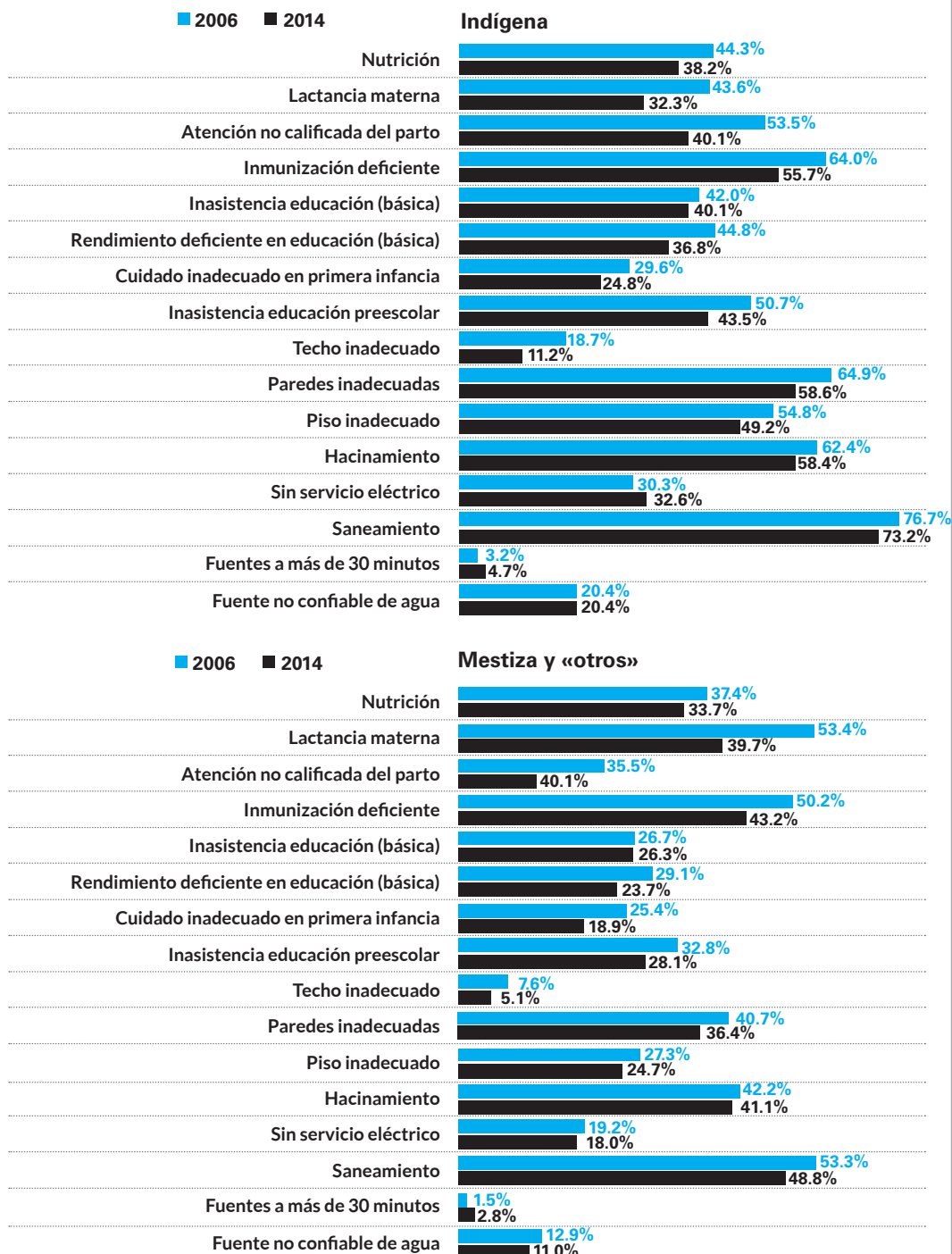
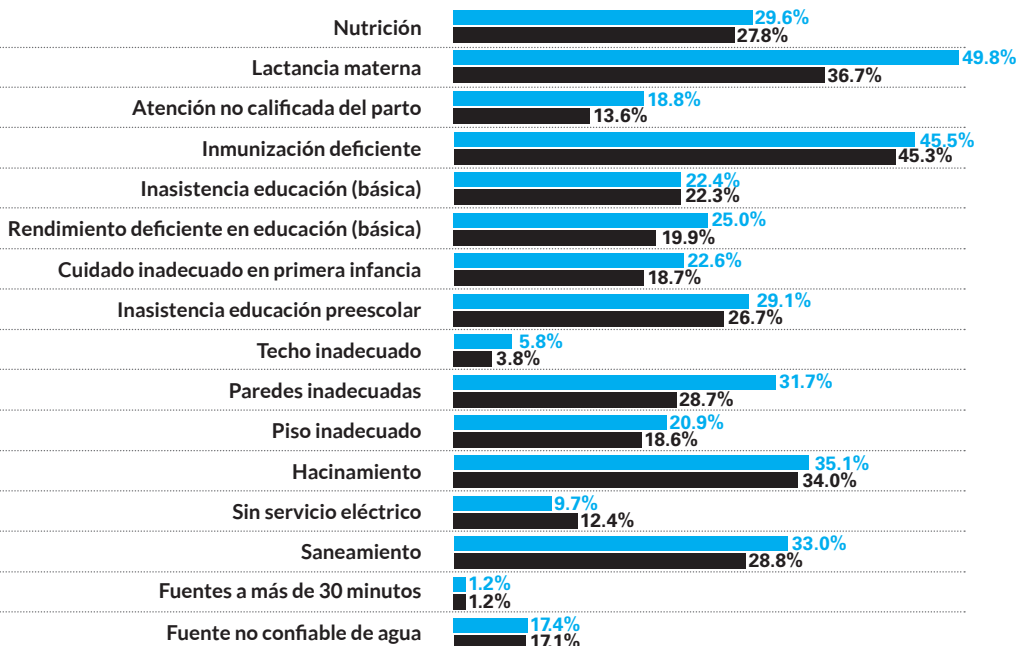


Ilustración 2

Media de los índices básicos de cada dimensión por área

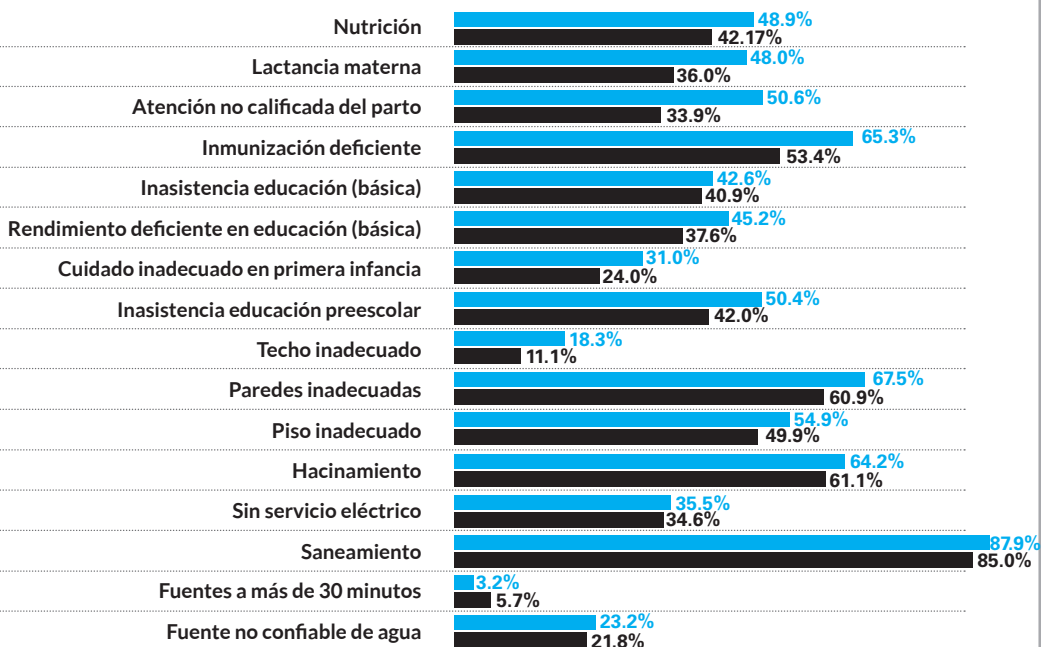
■ 2006 ■ 2014

Urbana



■ 2006 ■ 2014

Rural





ISBN: 978-9929-674-38-7



9 789929 674387