

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

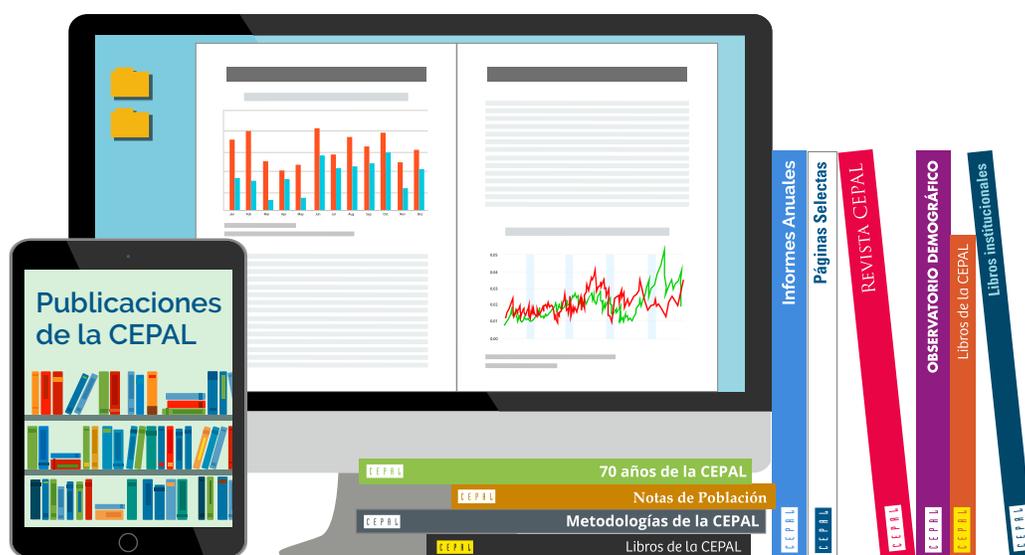
# Brechas estructurales en América Latina y el Caribe

Una perspectiva conceptual-metodológica

Yannick Gaudin  
Rebeca Pareyón Noguez



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# **Brechas estructurales en América Latina y el Caribe**

## **Una perspectiva conceptual-metodológica**

Yannick Gaudin  
Rebeca Pareyón Noguez



Este documento fue elaborado por Yannick Gaudin y Rebeca Pareyón Noguez, funcionarios de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, bajo la supervisión de Ramón Padilla Pérez, Jefe de dicha Unidad y Coordinador General del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe".

Los autores agradecen los aportes, contribuciones, insumos y comentarios de Pablo Yanes, Ramón Padilla Pérez, Jorge Máttar, Juan Carlos Rivas y Federico Stezano.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Notas explicativas:

- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2020/139

LC/MEX/TS.2020/36

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México, 2020-52

S.20-00836

Esta publicación debe citarse como: Y. Gaudin y R. Pareyón Noguez, "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
Abstract .....	9
Introducción .....	11
<b>I. Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe .....</b>	<b>13</b>
A. Principales conceptos de pobreza .....	13
1. Visiones unidimensionales.....	14
2. Visiones multidimensionales.....	14
B. Medición de pobreza .....	16
C. Principales conceptos de desigualdad .....	18
1. Desigualdad de ingreso .....	18
2. Desigualdad de resultados y de oportunidades.....	19
D. Medición de la desigualdad .....	20
<b>II. El enfoque de brechas estructurales: origen y definición .....</b>	<b>23</b>
A. Origen de las brechas estructurales en América Latina y el Caribe .....	23
B. Definición conceptual.....	24
1. Heterogeneidad estructural y desigualdad .....	24
2. Relación entre crecimiento y desarrollo .....	27
3. El crecimiento del PIB y el ingreso per cápita: indicadores insuficientes para medir el desarrollo.....	29
4. El concepto de brechas estructurales es más que un enfoque de desigualdad: es una guía para el análisis de la “fractura” sistémica y estructural .....	30
C. Lista y presentación de los diferentes tipos de brechas estructurales en América Latina y el Caribe .....	31

<b>III. Marco empírico de brechas estructurales en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>33</b>
A. Medir las brechas estructurales en América Latina y el Caribe.....	33
1. Brechas horizontales y brechas verticales.....	33
2. Indicadores de medición de las brechas.....	34
B. Evidencia empírica de brechas estructurales en América Latina y el Caribe.....	36
1. Características de las brechas horizontales de América Latina y el Caribe.....	36
2. Características de las brechas estructurales verticales en países de renta media: el caso de América Latina y el Caribe.....	43
3. Carácter sistémico de las brechas estructurales en América Latina y el Caribe.....	49
<b>IV. Marco metodológico para el diagnóstico de brechas estructurales en América Latina y el Caribe y el diseño de un nuevo paradigma de políticas públicas.....</b>	<b>53</b>
A. Diagnóstico de brechas.....	53
B. Identificación de las brechas estratégicas por cerrar para alcanzar un desarrollo económico y social más integral.....	54
C. Análisis de las brechas estructurales territoriales en América Latina y el Caribe.....	56
1. Concepto de brecha territorial y justificación.....	56
2. Diagnóstico y evidencia empírica en América Latina y el Caribe.....	58
<b>V. Conclusiones.....</b>	<b>69</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>71</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>77</b>
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Principales índices de medición de la desigualdad..... 21
Cuadro 2	Principales brechas estructurales..... 31
Cuadro 3	Indicadores de medición de brechas estructurales..... 34
Cuadro 4	Lista de indicadores de medición de brechas estructurales verticales..... 35
Cuadro 5	Países seleccionados: prevalencia de malnutrición por zona geográfica..... 66
<b>Gráficos</b>	
Gráfico 1	Curva de Lorenz (datos hipotéticos)..... 20
Gráfico 2	PIB per cápita por categorías de países, 2017..... 37
Gráfico 3	Ciudades seleccionadas: productividad laboral media, 2010..... 38
Gráfico 4	Empleos vulnerables ocupados por sexo, 2018..... 39
Gráfico 5	Índice de desempeño logístico, 2016..... 40
Gráfico 6	Tasa de escolarización secundaria, 2017..... 40
Gráfico 7	Tasa mortalidad infantil antes de cinco años, en 2017..... 41
Gráfico 8	Coeficiente de Gini, alrededor de 2012..... 42
Gráfico 9	Gasto público social, carga tributaria y PIB per cápita, 1990-2015..... 42
Gráfico 10	América Latina y el Caribe: trayectorias salariales según años de estudio en asalariados de 20 años o más que trabajan 20 horas o más semanales, alrededor de 2015..... 44
Gráfico 11	Productividad relativa de empresas, según el país, 2013-2016..... 45

Gráfico 12	Brecha salarial de género en áreas urbanas de América Latina y el Caribe, 2015.....	46
Gráfico 13	Personas viviendo con menos de 1,25, 2,5 y 4 dólares, a finales de los años 2000.....	46
Gráfico 14	América Latina y el Caribe (17 países): diferencias en la cobertura de saneamiento entre los hogares urbanos del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos.....	47
Gráfico 15	América Latina: conclusión de al menos cinco años de educación terciaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2011.....	48
Gráfico 16	América Latina (países seleccionados): tasa de mortalidad en menores de 5 años por quintil de ingreso, alrededor de 2010.....	48
Gráfico 17	Productividad y coeficiente de Gini, 2014.....	49
Gráfico 18	Participación de las personas asalariadas en el ingreso total, alrededor de 2008.....	49
Gráfico 19	Carga fiscal en grupos y países seleccionados, alrededor de 2017.....	51
Gráfico 20	Países seleccionados: desigualdad por ingresos, 2016.....	60
Gráfico 21	Países seleccionados: distribución del ingreso per cápita en porcentaje del ingreso nacional del quintil más pobre por área geográfica, 2013.....	61
Gráfico 22	Países seleccionados: distribución del ingreso per cápita en porcentaje del ingreso nacional del quintil más rico por área geográfica, 2013.....	62
Gráfico 23	Población en situación de pobreza y pobreza extrema por área geográfica, 2017.....	63
Gráfico 24	Países seleccionados: años de estudio promedio de la población de 15 a 24 años por área geográfica, 2018.....	64
Gráfico 25	Hogares con acceso a internet en países seleccionados, 2016.....	65
Gráfico 26	México y Panamá: tasa de mortalidad infantil por área geográfica y condición indígena, 2010.....	67
 <b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Pobreza como concepto compuesto por una variedad de significados.....	15
Diagrama 2	Clasificación de los enfoques de medición de la pobreza.....	16
Diagrama 3	Relaciones entre heterogeneidad estructural, crecimiento y distribución del ingreso.....	27
Diagrama 4	Concepción lineal del crecimiento económico y el desarrollo.....	28
Diagrama 5	Fases de análisis de las brechas estructurales.....	54
Diagrama 6	Esquema de árbol de decisión.....	55



## Resumen

Si bien América Latina y el Caribe está casi exclusivamente constituida por países de renta media, se caracteriza también por ser la región más desigual del mundo. Se pueden observar importantes disparidades de ingreso, de patrimonio, de oportunidades y de acceso a bienes y servicios públicos entre hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas, pueblos indígenas y no indígenas o, de manera general, entre los que nacen en ambientes que ofrecen oportunidades de acceder a empleos de calidad y condiciones de bienestar económico y los que son presos del círculo vicioso de la pobreza. La magnitud y persistencia de dichas disparidades en la región permiten hablar de brechas estructurales, que se definen como un conjunto de cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y que constituyen un desafío para el desarrollo sostenido, incluyente y sostenible a largo plazo.

En el documento se presenta el enfoque de brechas estructurales aplicado a la región, propiciando la comprensión de sus relaciones con los conceptos de pobreza, desigualdad y desarrollo económico. Sobre la base de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y los nuevos enfoques de análisis de lo rural, se presenta un conjunto de datos empíricos acerca de las brechas de la región, prestando especial atención a las brechas territoriales. Asimismo, se describen elementos metodológicos preliminares para el diagnóstico de las brechas estructurales, con el propósito de avanzar hacia una metodología sistematizada de medición y comprensión de las relaciones sistémicas existentes entre las brechas y su impacto sobre el crecimiento y el bienestar.



## **Abstract**

Although Latin America and the Caribbean is almost exclusively made up of middle-income countries, it is also characterized by being the most unequal region in the world. There are significant disparities in income, wealth, opportunities and access to public goods and services between men and women, between rural and urban populations, and between indigenous and non-indigenous peoples. In general, these disparities are apparent between those born in settings that offer access to quality jobs and economic well-being, and those who are prisoners of poverty traps. The magnitude and persistence of these disparities in the region justifies referring to them as “structural gaps”, defined as bottlenecks that hamper middle-income countries’ development and hinder sustained, inclusive and sustainable development in the long term.

This document outlines the structural gaps approach to the region, fostering understanding of its relationships with the concepts of poverty, inequality and economic development. Based on the contributions of new rurality theory and new approaches to the analysis of the rural environment, empirical evidence of gaps in the region is presented, with special emphasis on territorial gaps. Preliminary methodological elements are also described, with a view to diagnosing structural gaps and advancing towards a systematized methodology for measuring and understanding existing systemic relationships between gaps and their impact on growth and well-being.



## Introducción

A pesar de que América Latina y el Caribe está constituida en su mayor parte por países considerados de renta media, esta región es la más desigual del mundo. Existen disparidades de ingreso, de patrimonio, de oportunidades y de acceso a bienes y servicios públicos muy importantes. Se pueden observar grandes brechas entre hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas, pueblos indígenas y no-indígenas o, de manera general, entre los que nacen en ambientes que ofrecen oportunidades de acceder a empleos de calidad y al bienestar, y los que son presos de trampas de pobreza estructural.

América Latina y el Caribe se caracteriza por sus contrastes. Según la clasificación del Banco Mundial para 2018 que considera como países de renta media a los que cuentan con un ingreso per cápita promedio situado entre 1.026 y 12.375 dólares anuales, de los 33 países de América Latina y el Caribe miembros de la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), 25 son países de renta media, siete son países de ingresos altos<sup>1</sup> y solamente Haití es considerado como país de ingreso bajo.

La desigualdad representa un freno importante para el crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe, y también para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPAL, 2018a). La región está caracterizada por la amplitud de las disparidades y desigualdades socioeconómicas, históricas y profundamente arraigadas, la permanencia de patrones arcaicos de distribución de la riqueza y una cultura del privilegio ampliamente extendida, lo que resulta en la presencia de brechas estructurales en diversas áreas. Estas brechas resultan en “cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y constituyen un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo” (Pardo Beltrán, 2014, pág. 12).

---

<sup>1</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago.

La pandemia de COVID-19 y sus profundas e inéditas consecuencias socioeconómicas en América Latina y el Caribe han evidenciado y agudizado las disparidades estructurales. Los grupos más vulnerables se han enfrentado a crecientes dificultades económicas, a un difícil y desigual acceso a bienes y servicios públicos, y han visto afectados sus ingresos de manera profunda y duradera, con un alza significativa de las tasas de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2020).

El objetivo de este documento es presentar el enfoque de brechas estructurales en la región, propiciando su comprensión en cuanto a sus relaciones con los conceptos de pobreza, desigualdad, y desarrollo económico<sup>2</sup>. En este documento no se hace una revisión exhaustiva de las teorías del desarrollo, ni se presenta la totalidad de las escuelas de pensamiento sobre la pobreza y la desigualdad, sino que se analiza de qué manera el enfoque de brechas estructurales constituye una herramienta útil y pertinente para alcanzar una transformación estructural en favor del crecimiento económico inclusivo y el desarrollo en la región. Específicamente, el objetivo es construir un marco conceptual, avanzar herramientas metodológicas preliminares y presentar un análisis empírico de brechas estructurales en América Latina y el Caribe.

El presente documento se enmarca en el proyecto conjunto entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la CEPAL titulado “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, cuya finalidad es analizar y poner en el debate los cambios del espacio rural y sus implicaciones en términos de política pública y oportunidades para nuevos paradigmas de crecimiento económico y desarrollo. El proyecto busca identificar oportunidades de diseño y puesta en marcha de políticas públicas que cierren las brechas estructurales territoriales, aprovechando las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo planteadas en el marco de la teoría de la nueva ruralidad.

Este trabajo se estructura en cuatro capítulos, además de esta introducción. En el capítulo I se presentan diferentes conceptos, así como enfoques de análisis y medición de la pobreza y la desigualdad, para llegar a una definición de los alcances y límites conceptuales del enfoque de brechas estructurales. En el capítulo II se presenta evidencia empírica sobre brechas estructurales horizontales y verticales en América Latina y el Caribe, en relación con los conceptos y metodologías de medición revisados en la sección anterior. En el capítulo III se presenta la metodología desarrollada por la CEPAL para hacer un diagnóstico de brechas estructurales y se lleva a cabo un diagnóstico preliminar y exploratorio de brechas estructurales territoriales en América Latina y el Caribe. Por último, en el capítulo IV, se ofrecen las conclusiones y posibles ejes de trabajo para el desarrollo futuro de un marco metodológico de caracterización, medición y mapeo de brechas estructurales en América Latina y el Caribe.

---

<sup>2</sup> Este documento da continuidad al informe sobre pobreza y desigualdad elaborado por Federico Stezano en el marco del proyecto CEPAL-FIDA “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”.

# I. Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

## A. Principales conceptos de pobreza

Si bien la pobreza es un fenómeno que se ha observado desde tiempos inmemoriales, su estudio científico se remonta a finales del siglo XIX. En sus inicios, la pobreza fue estudiada a través de una relación negativa con respecto al crecimiento económico. La debilidad de los marcos conceptuales en el siglo XIX llevó a asumir que el crecimiento económico tenía un costo social inherente en términos de desigualdad y pobreza. Por esta razón, los enfoques analíticos y conceptuales relacionaron a la pobreza con la desigualdad, y la distribución del ingreso y del capital en las sociedades industrializadas, y, consecuentemente, con el papel de las políticas públicas para reducirla.

Se han desarrollado diferentes concepciones metodológicas para su estudio y medición. La manera en que se aborda el análisis de la pobreza es un reflejo del nivel de desarrollo teórico y conceptual logrado. El análisis de la pobreza implica generalmente dos elementos: identificación de las personas pobres, es decir, un elemento relacionado con la situación observada de los hogares o los individuos y un elemento de agregación que defina una medida de pobreza (Boltvinik, 2005; Feres y Mancero, 2001).

La pobreza se ha interpretado principalmente a partir de aspectos de necesidad, estándares de vida e insuficiencia de recursos. Ello se debe a la pertinencia teórica respecto del concepto de bienestar establecido y a la limitada información estadística para medir otro tipo de aspectos (Feres y Mancero, 2001). Sin embargo, actualmente los enfoques de mayor aceptación para el análisis de la pobreza se relacionan con abordajes multidimensionales, que toman en cuenta aspectos de desarrollo social y bienestar. Estos desarrollos teórico-conceptuales sobre pobreza se examinan brevemente en este documento.

## 1. Visiones unidimensionales

El enfoque unidimensional de la pobreza, que es el abordaje tradicional y clásico, considera a la insuficiencia monetaria como principal indicador para determinar si las personas son identificadas individualmente pobres o no. Dentro de este enfoque, se considera que una persona sufre de pobreza si su ingreso se encuentra por debajo de un umbral mínimo determinado. El estudio unidimensional de la pobreza se resume en tres visiones principales. En primer lugar, la conceptualización de la pobreza desde un enfoque de insuficiencia de recursos que concibe como pobres a la población que no cuenta con el ingreso mínimo necesario cubrir sus requerimientos fisiológicos y nutricionales a través de la compra de una canasta básica (Feres y Mancero, 2001).

En segundo lugar, el enfoque de pobreza como estándar de vida que desarrolló el Banco Mundial en sus primeros informes a finales de la década de 1940 estableció que la pobreza no se limitaba a la falta de algún requerimiento mínimo, sino también a un factor comparativo que derivaba de una estructuración mundial marcada entre países de mayor ingreso y países de ingreso inferior. El enfoque de estándar de vida define la pobreza a través de dos aspectos esenciales: i) a partir de un ingreso o consumo mínimo que permita cubrir las necesidades básicas de una persona, y ii) como factor comparativo, es decir, diferenciar el hecho de que alguien viva con menos o con más (recursos, bienes, servicios) que otras personas (Bazán, Quintero y Hernández, 2001; Feres y Mancero, 2001). Spicker, Alvarez y Gordon (2007) explican esta idea a partir del siguiente ejemplo: “podríamos no necesitar té, periódicos o conciertos, pero la población que no puede comprar esas cosas puede ser considerada pobre” (pág. 295).

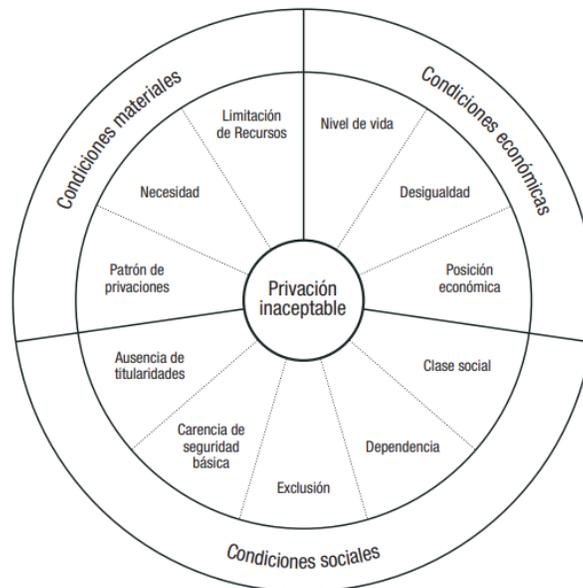
En tercer lugar, en la década de 1960 se desarrolló el enfoque de necesidades que hace referencia a la insuficiencia de bienes y servicios que imposibilitan a una persona poder vivir dignamente e insertarse adecuadamente como miembro de la sociedad. Este enfoque buscó ampliar conceptualmente el enfoque de subsistencia al considerar dos ideas esenciales: i) requerimientos de ingresos mínimos necesarios para que una persona pueda hacer gastos de consumo de alimentos, techo, abrigo, muebles y equipamiento doméstico, y ii) servicios comunitarios esenciales como agua potable, saneamiento, transporte público, salud, educación e infraestructura cultural (Stezano, 2020; Bazán, Quintero y Hernández, 2001; Feres y Mancero, 2001).

## 2. Visiones multidimensionales

Para finales del siglo XX comenzaron a surgir aproximaciones multidisciplinarias sobre lo que se entiende como pobreza. Spicker, Alvarez y Gordon (2007) consideraron que no debe delimitarse la idea de la pobreza como un concepto único, fijo y esencialista, lo que permite dar una explicación multidimensional al fenómeno de pobreza. Spicker considera que existen al menos 12 factores específicos que caracterizan la pobreza: i) aspectos materiales: necesidad, patrón de privación y recursos limitados; ii) aspectos económicos: estándares de vida, desigualdad y posición económica, y iii) aspectos sociales: clase social, falta de seguridad básica, falta de derechos, exclusión, dependencia y clase social (Spicker, 2009) (véase el diagrama 1).

La multidimensionalidad de la pobreza ha tomado recientemente un papel importante en el estudio y la medición de la pobreza. Consiste en un método más amplio que la medición basada únicamente en los ingresos monetarios. En la actualidad, la definición de pobreza no suele concebirse exclusivamente desde el análisis económico, sino que ha comenzado a relacionarse con otros elementos al tomar en cuenta aspectos como la educación, la salud, el trabajo y la vivienda (Stezano, 2020).

**Diagrama 1**  
**Pobreza como concepto compuesto por una variedad de significados**  
 Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza



Fuente: P. Spicker, "Definiciones de pobreza: doce grupos de significado", *Pobreza: un glosario internacional*, P. Spicker, S. Alvarez y D. Gordon (eds.), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina, 2009, págs. 291-306.

El aporte de Amartya Sen ha sido el que mayor influencia ha tenido en la definición de un marco multidimensional de la pobreza. Sen (1984) critica las perspectivas de medición de la pobreza basadas solamente en recursos monetarios, dado que la disponibilidad de recursos no brinda información sobre las cosas que las personas pueden hacer con esos medios. Según él, la pobreza es la incapacidad para lograr ciertos funcionamientos básicos. Las capacidades indicarían las posibilidades o los grados de libertad que las personas tienen para alcanzar efectivamente determinados funcionamientos, por ejemplo, estar bien nutrido, obtener un empleo, acceder a servicios de educación, entre otros. De acuerdo con Sen (1984), para poder disminuir el porcentaje de personas que padecen pobreza es necesario expandir las capacidades de la población.

Se ha llegado a vincular el concepto de multidimensionalidad de la pobreza de Sen (1984) con el enfoque de derechos. El enfoque de derechos se fundamenta en principios éticos como la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad que se plasman en derechos humanos universales vinculantes y exigibles a los Estados. Los derechos son indivisibles y abarcan distintas dimensiones de la vida humana como alimentación, salud, participación social, entre otras. Todos los seres humanos son portadores de derechos que definen el acceso a recursos y las libertades necesarias para alcanzar un nivel de vida adecuado. Por tanto, la pobreza no se considera un estado de carencia o necesidad, sino una situación de falta de acceso a derechos y oportunidades básicas (Stezano, 2020; CEPAL, 2019; Mowafi, 2004).

La Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas reconocen la multidimensionalidad de la pobreza. La pobreza está relacionada no solo con la falta de ingresos y recursos para garantizar una calidad de vida sostenible, sino que también se

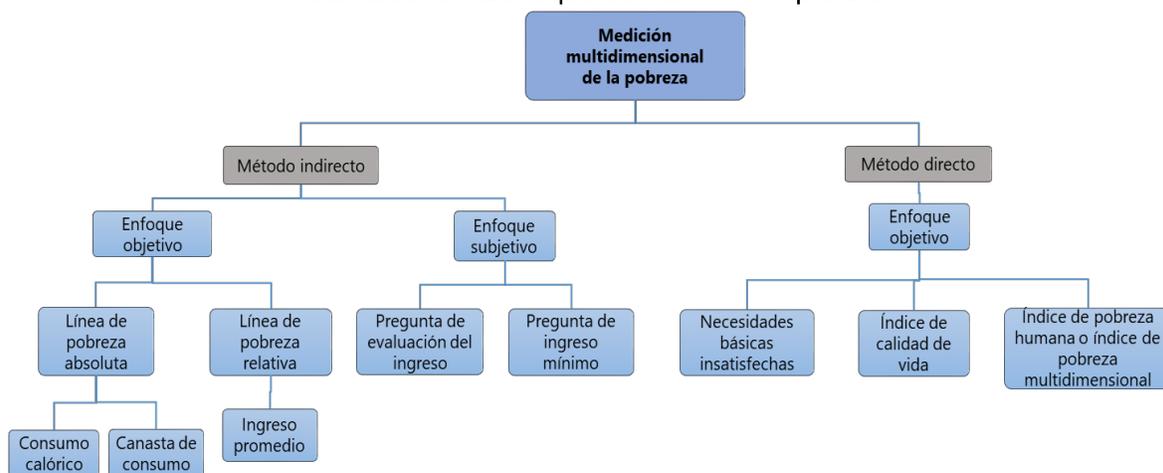
manifiesta en situaciones de padecimientos como hambre, malnutrición, escaso acceso a servicios básicos como, educación, salud e infraestructura pública. Además, contempla la discriminación y la exclusión de niños y jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados, pueblos indígenas o afrodescendientes.

## B. Medición de la pobreza

La diversidad de los planteamientos conceptuales sobre la pobreza ha ido acompañada de distintas herramientas de medición. Cada metodología se adhiere a un tipo de comprensión del fenómeno, y dicha heterogeneidad conceptual y metodológica puede conducir a interpretaciones distintas sobre los niveles y las tendencias de la pobreza (CEPAL, 2018b). La medición de la pobreza es una tarea que implica tomar en cuenta su complejidad conceptual para definir las herramientas más pertinentes para su evaluación. Sin embargo, cualquiera que sea la forma de medición elegida, esta siempre incluye elementos de identificación, es decir, a quién se le considera pobre, y elementos de agregación de esos individuos en una medida de pobreza (Feres y Mancero, 2001). Una vez que se han establecido las bases conceptuales de la pobreza, resulta posible medirla a través de indicadores que guarden una relación con la definición usada, de acuerdo con el contexto o el objetivo del análisis.

En el diagrama 2 se muestran los principales enfoques de medición de la pobreza. Se encuentra, por un lado, el enfoque unidimensional que evalúa el bienestar a través de la probabilidad o capacidad para ejecutar el consumo o ingreso como indicadores *proxy*. Con este método se evalúa si el hogar dispone de recursos suficientes, pero no permite identificar cuál es el uso dado a esos recursos. Por el otro lado, el enfoque multidimensional utiliza indicadores compuestos que toman en cuenta principalmente hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia de servicios sanitarios, asistencia a escuelas e indicadores indirectos de capacidad económica.

Diagrama 2  
Clasificación de los enfoques de medición de la pobreza



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de B. Aguirre, "La multidimensionalidad de la pobreza: una revisión de la literatura", *Revista finanzas y política económica*, vol. 2, N° 2, págs. 101-113, 2010; P. Spicker, "Definiciones de pobreza: doce grupos de significado", *Pobreza: un glosario internacional*, P. Spicker, S. Alvarez y D. Gordon (eds.), CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2009, págs. 291-306 y J. C. Feres y X. Mancero, "Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 4, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)C, 2001.

Ambos métodos se subdividen, a su vez, en enfoque objetivo, y subjetivo o relativo. El primero clasifica la pobreza haciendo uso de estadísticas de distribución del ingreso. Por tanto, la pobreza no se define con referencia al contexto social sino a través de necesidades físicas de subsistencia (Spicker, 2007). En el segundo enfoque, en cambio, la pobreza está determinada por la población y no por criterios establecidos previamente por quién realiza el estudio. De esta manera, la pobreza se define también socialmente.

Los debates en la definición de pobreza absoluta han estado determinados por las discusiones entre Sen (1984; 1985) y Townsend (1985). Sen define un núcleo irreductible de la pobreza absoluta asociado a necesidades de alimentación, salud, vestimenta o educación. Townsend argumenta que ese núcleo absoluto es siempre relativo a una sociedad particular en un momento histórico-específico. Así, las necesidades de requerimientos nutricionales, enfermedades evitables o las nociones de abrigo son nociones culturalmente construidas y solo significativas en el contexto histórico de una determinada sociedad.

Dentro de la visión unidimensional, la medición de la pobreza utiliza el método de línea de pobreza absoluta y relativa. Las líneas de pobreza establecen el umbral del gasto o ingreso mínimo que les permite a las personas tener un nivel de vida aceptable. La línea de pobreza absoluta hace referencia a las necesidades que no son satisfechas por una persona u hogar independientemente de la riqueza del resto. Existen dos formas para medir la pobreza absoluta: a través del establecimiento del nivel ingreso que permita alcanzar un consumo calórico necesario o a través de la determinación de una canasta de consumo mínimo. Entretanto, la línea de pobreza relativa establece que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, de manera que la condición de pobreza de un hogar dependerá del nivel general de pobreza. Por tanto, su medición se establece a través de la determinación de un ingreso promedio.

El enfoque relativo de la pobreza utiliza principalmente dos mecanismos de medición. En primer lugar, la pregunta de evaluación del ingreso (PEI) que hace referencia al ingreso neto después de impuestos y dadas sus circunstancias cuestiona lo siguiente: ¿cómo consideraría su nivel de ingresos (bueno o malo)? En segundo lugar, en la pregunta del ingreso mínimo (PIM) se cuestiona: ¿qué nivel de ingreso se considera como absolutamente mínimo?

Dentro de la visión multidimensional de la pobreza, el enfoque objetivo establece que una persona es pobre cuando no satisface por lo menos una necesidad básica, por tanto, se considera como una alternativa al método de líneas de pobreza. El método directo más utilizado es el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que fue introducido por la CEPAL a principios de los años ochenta. Consiste en la revisión censal de una serie de indicadores económicos con el objetivo de identificar qué tipo de carencias materiales presentan los hogares.

Otro método directo sumamente utilizados para medir la pobreza es el índice de calidad de vida (ICV), un indicador colombiano diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que combina variables relacionadas con la composición del hogar, con el potencial de acceso a bienes físicos (características físicas de la vivienda y acceso a los servicios públicos) y variables que miden el capital humano presente, su potencial de desarrollo y el acceso al bienestar. Finalmente, el índice de pobreza humana (IPH) es un indicador elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a finales de los años noventa y está compuesto por indicadores de educación, salud y condiciones de vida, entre otros.

En una publicación reciente, Boltvinik y Damián (2020) proceden a una presentación exhaustiva y crítica de los diferentes enfoques de análisis y medición de la pobreza. Afirman en este contexto que medir la pobreza de forma unidimensional, como por ejemplo a través de líneas de pobreza expresadas en dólares de paridades de poder adquisitivo, no permite dar cuenta del nivel de satisfacción de las necesidades ni de las grandes diferencias de contextos que pueden existir entre países y en el tiempo. Los autores destacan la necesidad de superar los enfoques unidimensionales que consideran como parciales para llegar a análisis integrales que tomen en cuenta “todas las necesidades, todos los tipos de satisfactores y todas las fuentes de bienestar” (pág. 191).

De esta manera, proponen medir la pobreza a través de un método de medición multidimensional y combinado de pobreza que comprenda tres dimensiones: los ingresos o gastos de consumo, las necesidades básicas insatisfechas y el tiempo libre. Boltvinik y Damián (2020) argumentan que el nivel de ingreso y de gasto no siempre da cuenta de las capacidades de los individuos para satisfacer sus necesidades básicas. Además, incluir las necesidades básicas insatisfechas en la medición de la pobreza permite tomar en cuenta el conjunto de las fuentes de bienestar en un análisis multidimensional de la pobreza, argumentando en favor de análisis multidimensionales de satisfacción de las necesidades y del bienestar.

## C. Principales conceptos de desigualdad

El debate entre pobreza absoluta y relativa pone de relieve la importancia central de la noción de desigualdad. Generalmente, pobreza y desigualdad coexisten, pero conceptualmente son diferentes y, por ende, suponen distintas implicaciones sociales, económicas y políticas (COLMEX, 2018).

El enfoque de pobreza relativa, como se señaló, permite asumir a la pobreza simultáneamente como una forma y un producto de la desigualdad. Como forma, la idea de distancia económica define la pobreza en términos de desigualdad en el control de los recursos. Como producto, atendiendo a las desigualdades más importantes derivadas de condiciones de ingreso y riqueza, clase, género y grupo étnico. La desigualdad es un concepto relativo y social dado que las personas se ven favorecidas o perjudicadas según contextos y coyunturas en las relaciones sociales (Spicker, 2007).

El planteamiento multidimensional de pobreza desarrollado por Boltvinik y Damián (2020) destaca la relación entre pobreza y desigualdad, analizándola como una comparación entre una variable observada, un hecho, lo que es (es decir, el nivel de ingreso o de satisfacción de las necesidades básicas) y su relación con un conjunto de normas, el deber ser, que puede ser una línea de pobreza o una norma social que determina quién es pobre y quién no lo es. Los autores afirman que la desigualdad es “la comparación entre el *ser* y el *deber ser*”. Se desarrolla a continuación el análisis de los diferentes conceptos y enfoques de medición de la desigualdad a partir de este planteamiento.

### 1. Desigualdad de ingreso

En la comunidad política y académica, especialistas en el tema de desigualdad y organismos internacionales han mantenido su preocupación por entender cómo los grupos de hogares en la sociedad participan en la generación de la riqueza nacional y cómo es que esta se distribuye. Esto ha propiciado que la forma en la que se distribuyen los ingresos sea uno de los temas más discutidos, controversiales y obligatorios para las agendas públicas de los países.

Desde los inicios de la conceptualización de las desigualdades, estas se han asociado con aspectos económicos, principalmente con los ingresos per cápita. A partir de ello, la desigualdad económica se ha entendido como la diferencia en la distribución de bienes, ingresos y rentas entre personas, un país o entre países. De acuerdo con Kuznets (1953, pág. 27):

“cuando hablamos de desigualdad de ingresos, simplemente nos referimos a las diferencias de ingreso, sin tener en cuenta su deseabilidad como sistema de recompensas o su ‘indeseabilidad’ como esquema que contradice cierta idea de igualdad”.

En la última década ha aumentado la investigación sobre la desigualdad de ingresos como producto del ingreso laboral y también de capital. Existen algunas investigaciones que muestran que la reducción de la desigualdad en el mundo desarrollado moderno solo ocurrió en una coyuntura política especialmente caótica: el período 1914-1945, especialmente entre las guerras mundiales y el inicio de la década de 1930 (Piketty, 2007)<sup>3</sup>.

Sin embargo, aunque el ingreso per cápita puede considerarse como medida de prosperidad de un país o un grupo de personas por ser un indicador fácilmente accesible y comparable en el tiempo, actualmente es insuficiente para el análisis de las desigualdades, ya que, al ser un promedio agregado, generalmente al nivel nacional, no permite observar claramente las disparidades entre la población. Además, en años recientes han surgido nuevos aportes que reconocen que las diferencias de ingresos también son reflejo de la acumulación de otros tipos de desigualdades, vinculadas por ejemplo con el acceso a la educación y la salud, la movilidad social, el género, la edad, el grupo étnico o el territorio.

## 2. Desigualdad de resultados y de oportunidades

Generalmente, la desigualdad se mide a través de las disparidades en términos de ingreso o de consumo, privilegiando los indicadores relacionados con el ingreso monetario como el coeficiente de Gini que, en su versión más común, da cuenta de la distribución del ingreso entre la población de un país. Sin embargo, para medir las brechas y las relaciones de causa-consecuencia que existen entre ellas, cabe distinguir la desigualdad de oportunidades de la desigualdad de resultados (Roemer y Trannoy, 2016; Roemer, 1998).

La desigualdad de oportunidades se refiere al acceso desigual de las personas al goce de sus derechos y a factores de producción y por consecuencia a bienes y servicios que constituyen factores de avances socioeconómicos. Por ejemplo, un niño que es hijo único y que vive en un centro urbano en una familia donde el ingreso es el doble del ingreso nacional promedio tendrá mejores oportunidades de acceder a los bienes y servicios que permitirán su bienestar que el de una niña indígena que tiene seis hermanos y que crece en una familia que vive en una zona rural marginada y que cuenta con un ingreso inferior al 50% del ingreso nacional promedio. La desigualdad de oportunidades tiende a reproducirse generacionalmente. La desigualdad de resultados, por su parte, se refiere a una desigualdad más clásica, vinculada con indicadores de productividad, ingreso y bienestar entre grupos de población. Por ejemplo, las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres, o de esperanza de vida entre población urbana y rural, representan desigualdades de resultados (Paes de Barros y otros, 2009).

---

<sup>3</sup> Esta constatación invalida la hipótesis de Kuznets (1955) de que la reducción en la desigualdad de ingreso responde a un proceso continuo de reasignación desde sectores de baja productividad a sectores de alta productividad, lo que en el modelo original de Kuznets refería al paso de lo rural a lo urbano (Piketty, 2007).

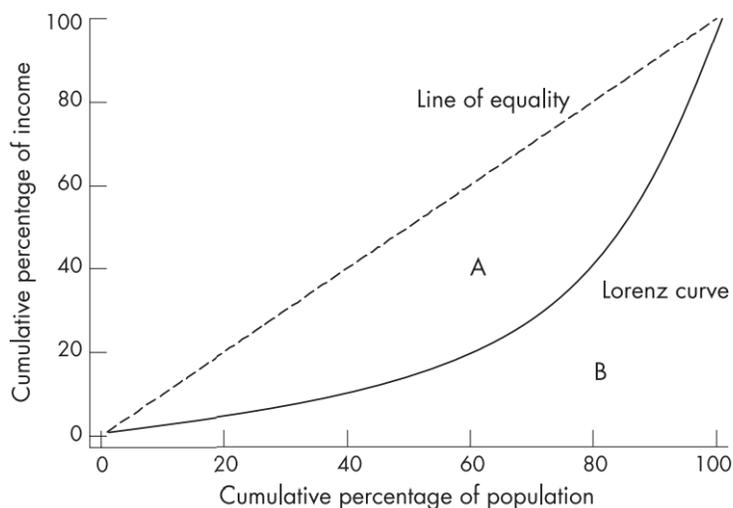
La desigualdad de oportunidades se caracteriza por incluir factores como la pertenencia a ciertos pueblos indígenas, el género, el territorio, la familia y el grupo socioeconómico en el que se nace, el lugar de nacimiento, así como características mentales o física heredadas, cuya adherencia no se da por voluntad de la persona. Si bien existe un consenso sobre la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas que reduzcan estas desigualdades de oportunidades, por sí misma esta no determina las desigualdades de resultados. Aún más es la estructura de los resultados la que determina en última instancia la estructura de las oportunidades. Algunos autores también subrayan otras desigualdades como la de talentos y habilidades, que no resultan ni de la responsabilidad colectiva, ni de los esfuerzos individuales (Paes de Barros y otros, 2009; Roemer, 1998).

## D. Medición de la desigualdad

Cualquiera que sea la fuente de datos y la métrica utilizada para monitorear la desigualdad económica, su medición se inicia a partir de una distribución para cualquier grupo de ingresos o riqueza. Los índices de desigualdad buscan describir estos conjuntos de datos completos de manera sintética (WIR, 2018).

Los informes oficiales de desigualdad suelen utilizar medidas sintéticas de desigualdad, como el coeficiente de Gini. Técnicamente hablando, el coeficiente de Gini se deriva del marco analítico de la curva de Lorenz, que muestra el porcentaje del ingreso total obtenido por el porcentaje acumulado de la población. En una sociedad perfectamente igual, el primer 25% de la población ganaría el 25% del ingreso total, el siguiente 50% de la población ganaría el 50% del ingreso total y así sucesivamente, por lo que la curva de Lorenz seguiría el camino de la línea de igualdad de 45°. Conforme aumenta la desigualdad, la curva se desvía de la línea de igualdad; el 25% más pobre de la población puede ganar el 10% del ingreso total; el 50% más pobre puede ganar el 20% y así sucesivamente. El coeficiente de Gini es igual al área entre la curva de Lorenz y la línea de igualdad de 45° dividida por el área total debajo de la línea de igualdad de 45° (véase el gráfico 1). Por tanto, corresponde a la distancia promedio entre el ingreso de todos los pares de individuos.

Gráfico 1  
Curva de Lorenz (datos hipotéticos)



Fuente: F. G. de Maio, "Income inequality measures", *Journal of Epidemiology and Community Health*, N° 61, 2007, pág. 850.

Para que sea comparable entre países y con el tiempo, el coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la igualdad perfecta y 1 corresponde a la desigualdad completa (una sola persona posee toda la riqueza) (WIR, 2018). Sin embargo, múltiples autores han cuestionado el alcance explicativo del coeficiente de Gini. Heshmati (2004) afirma que, por ejemplo, el cálculo del coeficiente de Gini para cierto año no daría cuenta de lo que sucede a lo largo del tiempo o dentro de la distribución del ingreso de sociedades particulares. De este modo, distribuciones de ingresos muy diferentes pueden presentar un mismo valor de coeficiente de Gini, es decir, la forma de la curva de Lorenz puede variar infinitamente sin cambios en el coeficiente de Gini (Atkinson, 1970).

La principal ventaja de este coeficiente es la de dar una visión en cuanto a la desigualdad de una sociedad en su conjunto. Pero también es su principal desventaja, debido a que resume una distribución en un solo índice. Esto significa que un valor dado para el coeficiente de Gini puede resultar de distribuciones realmente diferentes. Por ejemplo, un país puede experimentar tanto una disminución en la pobreza, como un aumento en la proporción de ingresos que se ubica en el 10% superior, lo que aumenta el coeficiente de Gini. Si estos efectos se compensan entre sí, el coeficiente de Gini general puede permanecer constante, creando la impresión de que la distribución del ingreso no está cambiando (WIR, 2018). De esta manera, dos sociedades con igual coeficiente de Gini pueden ser extremadamente diferentes en términos de distribución del ingreso, movilidad social, oportunidad individual, vulnerabilidad y sus diferencias intergeneracionales a lo largo del tiempo (Heshmati, 2004).

Finalmente, otra de las críticas que ha tenido el uso del coeficiente de Gini como medida de la desigualdad es que resulta difícil determinar si el valor se considera "tolerable" o no. Por ejemplo, el coeficiente de Gini de México en 2018 fue de 0,45 y este valor por sí mismo no revela mucha información. Además, en América Latina y el Caribe, las fuentes de medición del coeficiente de Gini suelen provenir de las encuestas de hogares que subestiman profundamente la desigualdad de ingreso por la baja representatividad de los hogares más ricos. En efecto, existe una concentración acentuada del ingreso dentro del decil de hogares más ricos que no es tomada en cuenta por las encuestas de hogares. Si el análisis se hiciera con base en la concentración del ingreso total real ajustado, por ejemplo, a través de la función de Pareto, la desigualdad del ingreso aparecería todavía más aguda. La desigualdad de ingreso medida a través del coeficiente de Gini es, en este sentido, ampliamente subestimada (Del Castillo Negrete, 2015).

Entonces, ¿se puede afirmar que el coeficiente de Gini se considera un índice relativo, donde lo aceptable se determina a partir de la comparación con otros países o un promedio regional o mundial? Todo ello ha motivado esfuerzos conceptuales y métricos alternos al coeficiente de Gini. En el cuadro 1 se presentan distintas metodologías para medir la desigualdad.

**Cuadro 1**  
**Principales índices de medición de la desigualdad**

Indicador	Características
Coeficiente de Gini	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mide la distancia promedio entre el ingreso de todos los pares de individuos.</li> <li>- El índice toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 corresponde a la perfecta desigualdad.</li> </ul>
Coeficiente de Theil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El índice de Theil es una medida de desigualdad basada en la entropía de Shannon.</li> <li>- Mide y compara la desigualdad de ingresos.</li> <li>- El índice toma valores entre 0 y 1.</li> </ul>

Indicador	Características
Índice de Atkinson	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Familia de medidas variables a las desigualdades en distintas partes de la distribución.</li> <li>- El índice toma valores de 0,5, 1, 1,5 o 2. Entre más cerca de 2, mayor es la sensibilidad a las desigualdades en la parte inferior de la distribución.</li> </ul>
Coefficiente de variación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se calcula dividiendo la desviación estándar de la distribución del ingreso por su media.</li> <li>- Las distribuciones de ingresos más iguales tendrán desviaciones estándar más pequeñas.</li> <li>- El coeficiente de variación es más pequeño en sociedades más igualitarias.</li> </ul>
Cocientes de deciles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se calcula tomando, por ejemplo, los ingresos del 10% superior de los hogares y dividiéndolos por el ingreso obtenido por el 10% más pobre.</li> </ul>
Índice de entropía generalizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Familia de medidas de desigualdad de ingresos que incorpora un parámetro de sensibilidad (<math>\alpha</math>) que varía en el peso por las desigualdades en diferentes partes del espectro.</li> <li>- El índice toma valores entre -1, 0, 1 y 2. Cuanto más positiva sea <math>\alpha</math> (el parámetro de sensibilidad; -1, 0, 1 o 2) más sensible será el coeficiente a desigualdades en la parte superior de la distribución.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de World Inequality Lab, *World Inequality Report 2018 (WIR)*, 2018; F. G. de Maio, "Income inequality measures", *Journal of Epidemiology and Community Health*, N° 61, 2007; Banco Mundial, *Introduction to Poverty Analysis*, World Bank Institute, 2005; A. Heshmati, "Inequalities and Their Measurement", *Discussion Paper*, N° 1219, The Institute for the Study of Labor (IZA), 2004; F. Cowell, "Measurement of inequality" *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), North Holland, 2000; I. Kawachi y B. Kennedy, "The relationship of income inequality to mortality: does the choice of indicator matter?", *Soc Sci Med*, vol. 45, N° 7, 1997; A. Atkinson, "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, vol. 2, N° 3, 1970.

La revisión de la bibliografía presentada en este primer capítulo ha permitido constatar la existencia de mediciones diferenciadas que se originan en diversas conceptualizaciones de los procesos de pobreza y desigualdad. En tal sentido, la recopilación de conceptualizaciones y abordajes metodológicos para examinar estos procesos cobra especial relevancia para construir un marco metodológico que permita analizar las brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Ante las debilidades metodológicas, epistemológicas y analíticas de cada uno de los indicadores de pobreza y desigualdad considerados individualmente, se observa una tendencia creciente en el análisis de la pobreza y desigualdad con un enfoque multidimensional que hace uso de índices.

Varias de los enfoques económicos para estudiar la desigualdad, como los reseñados previamente, no han incorporado dos factores especialmente marcados en la región: el origen histórico y estructural de la desigualdad, y la influencia que tiene en esos procesos la cultura del privilegio. De esta manera, la pobreza y la desigualdad tienen raíces en estructuras económicas, políticas, culturales y sociales, más allá del control inmediato del individuo. Estas estructuras perpetúan un proceso en el que ciertos grupos son vulnerables al pertenecer a categorías sociales desfavorecidas, residir en barrios empobrecidos y pertenecer a redes sociales de escasos recursos y oportunidades. En este proceso, los pobres, vulnerables y marginados están socialmente excluidos, estigmatizados culturalmente, políticamente excluidos y atrapados en un mercado laboral de bajos salarios y de baja productividad (Royce, 2008).

## **II. El enfoque de brechas estructurales: origen y definición**

Una brecha se entiende como un cuello de botella que impide el desarrollo sostenible e inclusivo en términos de igualdad social y económica. Una brecha se traduce en una limitante para el desarrollo. Asimismo, una brecha estructural hace referencia a la diferencia entre la situación actual en áreas del desarrollo como ingresos, salud, educación, pobreza entre otros y las necesidades que deben cubrirse en esas mismas áreas.

Retomando a Perroti y Sánchez (2011), se puede definir a una brecha como la dificultad para lograr el desarrollo en dos países o regiones seleccionados respecto de un mismo indicador, por tanto, una brecha implica desigualdad. La desigualdad es considerada un obstáculo para el desarrollo en tanto que genera ineficiencia en el sistema productivo. Pero la desigualdad no es un fenómeno coyuntural sino histórico-estructural que emana de la cultura del privilegio y reproduce las desigualdades en América Latina y el Caribe. Por tanto, al reconocer las heterogeneidades estructurales, el enfoque de brechas establece que no existe una clasificación única y uniforme para la superación de las mismas, sino que responde a la necesidad de análisis de los rezagos específicos de los países en un contexto estructural e institucional particular (Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2015; CEPAL, 2016a y 2016b).

### **A. Origen de las brechas estructurales en América Latina y el Caribe**

Las brechas estructurales en América Latina y el Caribe encuentran su génesis en la cultura del privilegio heredada de los sistemas económicos, políticos y sociales de la época prehispánica, pero principalmente de las características del sistema colonial que prevaleció en la región a partir del siglo XVI con el sometimiento de los pueblos indígenas y la introducción a gran escala de la esclavitud. La sociedad colonial institucionalizó las prácticas arbitrarias que fomentaron la

desigualdad y la exclusión de varios grupos sociales como los pueblos indígenas y la esclavitud de los afrodescendientes, las personas pobres, los plebeyos y las mujeres. Con la expropiación de los bienes de los pueblos originarios, así como los mecanismos de atribución arbitraria de la ciudadanía, se construyó una base sociohistórica para la permanencia de una cultura del privilegio.

La cultura del privilegio es la desigualdad incorporada a la cultura de la sociedad que percibe como natural que ciertos grupos disfruten de privilegios que a otros se les niega, de manera que enraíza las asimetrías históricas en cuanto a recursos, capacidades y espacios de influencia (CEPAL, 2014b y 2018a; Tello, 2012; Bielschowsky y Torres, 2018; Calderón, 1988). Esta cultura del privilegio sobrevivió a los procesos de independencia y a los diferentes movimientos sociales y revolucionarios que vivieron los países de América Latina y el Caribe desde el siglo XIX. A pesar de los cambios políticos y de las transformaciones productivas y sociales que vivió la región, se observa una permanencia de la cultura del privilegio y de la desigualdad estructural en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016d y 2018a).

En términos económicos, la cultura del privilegio fomentó la apropiación arbitraria de los recursos naturales y medios de producción por parte de una minoría. Se desarrolló una economía de renta con la explotación de recursos naturales, aprovechando el despotismo tributario, la esclavitud y posteriormente los bajos salarios de la fuerza de trabajo con el objetivo de conservar costos de producción mínimos frente a los requerimientos de la potencia colonial y las demandas crecientes de un mercado mundial en expansión. Las élites socioeconómicas de América Latina y el Caribe vieron tarde el interés de operar una transformación productiva hacia la industria y la mecanización. Esta desigualdad estructural heredada de la cultura del privilegio lleva, todavía hoy en día, a una concentración de los medios de producción que frena los incrementos de productividad e ingreso y se manifiesta en un mercado laboral con insuficiente empleo formal bien pagado y altas tasas de empleo informal, bajos ingresos y baja proporción de población que cuenta con protección social (CEPAL 2018a, 2016c, 2014a, 2014b, 2012b y 2010; Calderón, 1988).

Esta desigualdad toma también una dimensión estructural porque se institucionaliza su perpetuación a través de varios mecanismos como la fiscalidad, la apropiación de rentas de los recursos naturales, la segregación territorial, las rigideces de la movilidad social intergeneracional o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores de origen o de riqueza. La desigualdad se encuentra arraigada en la estructura social, política y económica, y su reproducción se inscribe en un proceso histórico-estructural específico de los países de América Latina y el Caribe<sup>4</sup>. En esta línea, la CEPAL subraya que “la cultura del privilegio se relaciona con el carácter estructural de la reproducción de las desigualdades” (CEPAL, 2018a, pág. 31).

## **B. Definición conceptual**

### **1. Heterogeneidad estructural y desigualdad**

El concepto de heterogeneidad estructural ha sido desarrollado por la CEPAL a partir de los años cincuenta en el marco del modelo histórico-estructural de centro-periferia, en el que se postula que las condiciones de desarrollo de América Latina y el Caribe dependían de los movimientos de la economía mundial liderada por los países desarrollados. El análisis de la heterogeneidad

---

<sup>4</sup> Si bien otras regiones del mundo y otros países en vías de desarrollo cuentan con altos niveles de desigualdad estructural, ellos experimentaron procesos sociohistóricos distintos que explican esta situación.

estructural estaba, en una fase inicial, enfocado en la cuestión de las diferencias de productividad y definida de manera horizontal y global, entre países desarrollados y países en vías de desarrollo (Martins, 2013; Marini, 2008 y 1991; Cattaneo, 1991; Nohlen y Sturm, 1982).

A partir de los años setenta, Sunkel (1970) estableció que el rezago latinoamericano podía explicarse a partir de un proceso simultáneo de polarización externa e interna. La polarización externa se refleja en la ampliación acumulativa de las brechas de crecimiento y desarrollo entre las regiones en vías de desarrollo como América Latina y el Caribe, respecto a los países desarrollados. Por otro lado, la polarización interna hace referencia a la división entre espacios, grupos sociales y actividades económicas avanzadas y modernas, por un lado, y atrasadas, marginadas y dependientes por el otro, resultado de la propia dinámica dependiente del sistema socioeconómico entre regiones latinoamericanas y dentro de los países mismos de la región.

El concepto de heterogeneidad estructural hace referencia, sobre todo, a los desequilibrios y disparidades internas típicos de los países en vías de desarrollo a nivel de sectores, factores productivos, modos de producción y distribución de los ingresos, con especial énfasis en los niveles de productividad. Si bien existen importantes disparidades de productividad en los países desarrollados, se considera que la heterogeneidad estructural es específica de las economías en desarrollo, y en particular en América Latina y el Caribe, porque tienden a mantenerse y reproducirse en el tiempo (Chena, 2012; Rodríguez, 1998). Las brechas estructurales en los países de ingreso medio de América Latina y el Caribe tienen las siguientes características:

- Son persistentes, permanentes y se pueden observar en un tiempo largo.
- Tienen una amplitud más grande que en países de ingreso alto, la desigualdad es más aguda.
- Afectan a más personas, tanto en términos absolutos como relativos, que en países de ingreso alto.

Según Pinto (1976), debido a las transformaciones productivas, la innovación y los incrementos de productividad, las economías desarrolladas mostraron una tendencia a la "homogeneización estructural", lo que no experimentaron las economías latinoamericanas, muy heterogéneas en términos de productividad, ingreso y bienestar. En el marco de este trabajo, el análisis se enfocará en la polarización interna o heterogeneidad estructural interna en los países de América Latina y el Caribe. Aunque se presentará también evidencia empírica de los rezagos y brechas entre los países de América Latina y el Caribe, por una parte, y otras regiones del mundo por otra parte, las heterogeneidades internas constituyen el centro del análisis y reflexión en el marco de este documento y del proyecto. El objetivo es dar cuenta del grado de desigualdad estructural existente en América Latina y el Caribe, a pesar de ser considerados a través de indicadores agregados como países de ingreso medio.

Para explicar esta heterogeneidad estructural, Cardoso y Faletto (1969) identifican, a partir de los años sesenta, las actividades directas de la explotación de recursos naturales como la minería, la agricultura tropical y sobre todo la tenencia de la tierra como factores causantes de la profunda desigualdad estructural que se puede observar en la región, y que se encuentra directamente vinculada con la cultura del privilegio descrita anteriormente. Consideran que es el síntoma de un acceso privilegiado a los recursos naturales y la captura de rentas de agentes con mayor poder político y económico, una "fábrica social" de la desigualdad en temas de productividad,

incorporación del progreso técnico y acceso a mercados, así como en materia de educación, ingreso, trayectoria laboral y, finalmente, bienestar. Por su parte, Raúl Prebisch identificó los factores siguientes como elementos de explicación de la heterogeneidad estructural de los países de América Latina y el Caribe (Chena, 2012; Estay Reyno, 1990):

- La escasez de capital debida a la baja productividad y a los bajos niveles de ahorro. Las brechas de ingreso llevan a las personas con ingresos altos a consumir según el modelo de los países desarrollados en vez de constituir ahorros para el desarrollo productivo de la región.
- La desigual penetración de los avances técnicos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, y también dentro de los mismos países en vías de desarrollo como en América Latina y el Caribe. Por falta de ahorro y acumulación de capital, una gran parte de la población de la región se queda excluida de los avances técnicos y tienen empleos de baja productividad con ingresos bajos o simplemente están desocupados.
- Las restricciones externas creadas por la dependencia estructural de los países de América Latina y el Caribe frente a los países desarrollados los posicionan en una situación periférica estructural que amplía las heterogeneidades estructurales internas.

El análisis de la heterogeneidad estructural evidencia el refuerzo sistémico en la reproducción intergeneracional de las desigualdades y la polarización de los beneficios del sistema económico a favor de los más privilegiados. La heterogeneidad estructural en América Latina y el Caribe tiene importantes consecuencias económicas, políticas, sociales y culturales, y resulta en una articulación asimétrica entre sectores, mercados y grupos sociales, agudizando las disparidades (CEPAL, 2018a, 2016d; Bielschowsky y Torres, 2011; Cimoli, 2005).

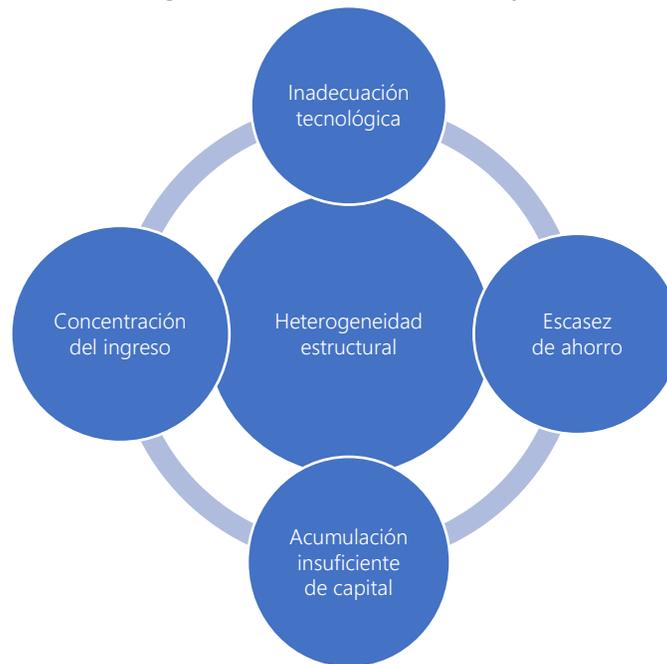
El análisis de la heterogeneidad estructural constituye un enfoque de estudio de la desigualdad a partir de los cambios tecnológicos y escalamientos productivos. De acuerdo con Cimoli (2005, pág. 5):

“Con el avance de la industrialización y la apertura de las economías regionales, la antigua heterogeneidad evolucionó hacia un nuevo patrón en que no solo predominan diferencias de productividad inter e intrasectoriales, sino también diferencias en la capacidad de generar y difundir el cambio tecnológico en los agentes económicos”.

De la misma manera, Mario Capdevielle (2005, pág. 101) argumenta que “El concepto de heterogeneidad estructural denota la existencia simultánea de actividades productivas con niveles muy desiguales de productividad y remuneraciones”. En el diagrama 3 se resume la relación entre heterogeneidad estructural, crecimiento y distribución del ingreso (Chena, 2012).

Furtado (1974) complementó esta argumentación con la idea de que una mejor distribución del ingreso y de la renta permitiría una diversificación de la demanda, teniendo como consecuencia una disminución de la heterogeneidad estructural. Otros autores consideran que el sistema monetario contribuye a mantener esta heterogeneidad estructural, dando un mayor poder a los bancos (gracias al poder de la creación de activos financieros) y a las empresas (por crear los bienes y servicios) que, a los ciudadanos, lo que lleva a una concentración del capital y del ingreso con el apoyo institucional del Estado (Chena, 2012; Bellofiore, 2005).

**Diagrama 3**  
**Relaciones entre heterogeneidad estructural, crecimiento y distribución del ingreso**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de P. I: Chena, *Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso: una aproximación desde diferentes teorías económicas*, Buenos Aires, Argentina, AE Editorial Academia Española, 2012.

Esta idea lleva a distinguir el concepto de crecimiento económico como un aumento del producto agregado bruto y del ingreso promedio, del concepto de desarrollo como un aumento del bienestar y una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica. También el concepto de heterogeneidad plantea la idea que existen brechas estructurales horizontales y verticales, es decir entre países y dentro de los países, y que dichas brechas se distinguen del tema del desarrollo. La heterogeneidad estructural pone a la luz los rezagos de América Latina y el Caribe en términos de desarrollo productivo y crecimiento económico relativo, por un lado, y el tema de la igualdad y el desarrollo homogéneo e inclusivo por otro, ambos con una relación de interdependencia: igualar para crecer y crecer como condición de la igualdad<sup>5</sup> (CEPAL, 2018a; Chena, 2012; Cimoli, 2005).

## 2. Relación entre crecimiento y desarrollo

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII algunos países de Europa occidental experimentaron grandes transformaciones productivas, que los llevaron a transitar de una economía basada en la agricultura, la artesanía y el comercio a una de carácter urbano, industrializada y mecanizada. A lo largo de los siglos XIX y XX, esta transformación tuvo como resultado un importante desarrollo tecnológico, un incremento de la productividad y del producto bruto promedio per cápita. El crecimiento económico estuvo acompañado del mejoramiento en las condiciones de vida, con una disminución del hambre, de las enfermedades y con un notable aumento promedio de la esperanza

<sup>5</sup> Como se estudiará más adelante, si bien es necesario igualar para crecer, el crecimiento económico no se traduce automáticamente en una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, crecer es un requisito para fomentar el desarrollo socioeconómico inclusivo y el bienestar.

de vida, por lo que se llegó a considerar que el crecimiento económico era sinónimo de desarrollo económico y social (Sachs, 2015).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la economía del desarrollo distinguió las naciones consideradas industrializadas y desarrolladas de las economías en vías de desarrollo<sup>6</sup>. Ante la diferente calidad de vida<sup>7</sup> entre países, ambas clasificaciones de economías llevaron a pensar que del crecimiento fluía el desarrollo socioeconómico: crecimiento y desarrollo llegaron a confundirse, como si de manera lineal una transformación productiva con un aumento de la productividad llevara a un aumento del ingreso y del bienestar (Gudynas, 2011). En el diagrama 4 se resumen estas secuencias de crecimiento económico hacia el desarrollo:



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el crecimiento económico es una condición *sine qua non* del aumento del ingreso y el bienestar, hay que analizar también como se distribuyen los beneficios económicos y sociales del crecimiento entre la población de un país dado. Los trabajos de Piketty (2013), entre otros, refutaron la teoría de Kuznets (1953) según cual existiría una relación automática entre una transformación productiva y la reducción de la desigualdad. En este sentido, la bibliografía señala que, en regímenes democráticos y economías de mercado, la desigualdad puede afectar el crecimiento económico por las razones siguientes (entre otras) (CEPAL, 2018a, 2016c y 2014a; Modrego y Cazzuffi, 2015; Ranis y Stewart, 2002):

- La desigualdad es sinónimo de conflictos sociales que desincentivan las inversiones productivas, el emprendimiento, la innovación y, de manera general, el pacto social relacionado con las contribuciones fiscales y las reglas institucionales democráticas.
- Las reformas económicas requeridas para contar con las condiciones necesarias para el crecimiento económico se encuentran paradas y bloqueadas por falta de consenso social.
- Una gran parte de la población se encuentra excluida y marginada de las dinámicas económicas, lo que limita la fuerza productiva, la formación de ahorro y el consumo.

El crecimiento económico, de acuerdo con Parkin (2009), se refiere a la expansión de las posibilidades de producción de una economía y hace referencia a la especialización productiva que permite mejorar el posicionamiento de una nación en la economía mundial. El desarrollo, por su parte, es un proceso dinámico que hace referencia, de acuerdo con Ray (1998), a la calidad física de vida y a la distribución equitativa y uniforme de los beneficios generados que se traducen en la ampliación de oportunidades de la sociedad, contribuyendo a una vida más emancipada, larga y sana. Por último, el crecimiento económico hace referencia a resultados de rendimientos colectivos

<sup>6</sup> El contexto de las guerras de descolonización y de la bipolarización derivada de la guerra fría llevó a hablar en ciertas ocasiones de países no alineados o Tercer Mundo.

<sup>7</sup> El concepto de 'calidad de vida' representa un "término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida 'objetivas' y un alto grado de bienestar 'subjetivo', y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades" (Palomba, 2002).

agregados, el desarrollo se refiere al grado de distribución y al impacto sobre el bienestar individual de dichos resultados.

En este sentido, si bien el crecimiento es propiamente económico, el desarrollo es integral porque se considera la totalidad de la calidad de vida, ya sea económica, alimentaria o medio ambiental. El desarrollo humano se ha definido como “la ampliación de las oportunidades que tienen las personas de poder acceder a una vida más larga, más saludable y más plena” (Ranis y Stewart, 2002 pág. 8).

Por su parte, el PNUD (1990) afirma que “el objetivo básico del desarrollo humano es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (pág. 31).

Existe una clara relación de reciprocidad entre crecimiento económico y desarrollo en el sentido de que el crecimiento económico ofrece las condiciones materiales que permiten mejorar el desarrollo humano. De manera paralela, gracias al desarrollo humano se puede mejorar la calidad de vida y la productividad de la fuerza laboral, lo que favorece la competitividad de una economía y su crecimiento (Ranis y Stewart, 2002).

La problemática que se plantea es doble. Primero, ¿cómo se distribuye el valor agregado, el ingreso, y por ende, el bienestar entre todos los miembros de una sociedad? Segundo, ¿cuál es el modelo de crecimiento económico que se persigue? ¿El crecimiento económico es inclusivo y sustentable o se basa en una mano de obra de bajo costo, una captura de la renta y del valor agregado? La respuesta a estas preguntas, si bien son de gran relevancia, están fuera del alcance de este documento, que se concentra en la definición conceptual y metodológica para el análisis de brechas estructurales en América Latina y el Caribe.

### **3. El crecimiento del PIB y el ingreso per cápita: indicadores insuficientes para medir el desarrollo**

El crecimiento del PIB, así como el PIB per cápita promedio de un país son indicadores agregados que no dan cuenta de las disparidades internas, de la desigualdad en términos de ingreso. Si el PIB real crece a una mayor tasa que la población, entonces también se observa una expansión del ingreso por habitante. Si bien existe una relación causal entre crecimiento económico y desarrollo, esta conexión no es automática ni lineal y depende de muchos factores. Los resultados de este crecimiento económico pueden ser redistribuidos a la población por medio de la política fiscal a través de transferencias monetarias o a través del financiamiento y la disponibilidad de bienes y servicios públicos que aumentan el bienestar y los niveles de desarrollo. De la misma forma, los resultados de dicho crecimiento pueden ser captados por una minoría, lo que deriva en aumentar las disparidades y los niveles de desigualdad (CEPAL, 2016a; Kaldewei, 2015; Ranis y Stewart, 2002).

El ingreso per cápita como medida de desarrollo en las economías tiene las siguientes limitantes: i) al tratarse de un promedio no refleja las disparidades internas de los países relacionadas con la distribución del ingreso; ii) es un indicador netamente monetario, por lo que no toma en cuenta otros factores que intervienen en la definición de los niveles de desarrollo de las economías, como la educación, la salud, la calidad de la vivienda y de la infraestructura, entre otros. Según la CEPAL (2016a, pág. 27): “el ingreso per cápita uniformiza realidades que son de hecho heterogéneas y muy distintas, pues no tiene en cuenta el carácter complejo y multifacético

del desarrollo económico ni las distintas necesidades y retos que enfrentan los países de renta media”.

#### **4. El concepto de brechas estructurales es más que un enfoque de desigualdad, es una guía para el análisis de la fractura sistémica y estructural**

Para Kuznets (1953), la desigualdad de ingreso está directamente relacionada con la desigualdad en términos de productividad (Modrego y Cazzuffi, 2015; Kuznets, 1953). Esta concepción supone que existe una correlación entre productividad e ingreso. Sin embargo, lo que subrayan Autor (2014) y Piketty (2013) es que hubo una tendencia a premiar el capital humano y la innovación, con la ampliación de una brecha de ingreso que, en las economías desarrolladas, tuvo tendencia a crecer con los avances tecnológicos. En el caso de los países en vías de desarrollo, como las economías de renta media latinoamericanas, esta brecha tiene una dimensión estructural dado que siempre ha sido muy significativa sin depender exclusivamente de los avances tecnológicos y el desarrollo industrial urbano. Inclusive, esta brecha tiende a ampliarse en los países con bajos crecimientos económicos y poblacionales (Modrego y Cazzuffi, 2015; Piketty, 2013).

Bourguignon, Ferreira y Walton (2007), Rao (2006) y Easterly (2000) distinguen la desigualdad de activos de la desigualdad de ingresos: el primer concepto es más estructural y encuentra sus fundamentos en el largo plazo cuando el segundo puede ser de índole más coyuntural. Sin embargo, reducir la desigualdad de activos resulta necesario para reducir de manera duradera la desigualdad de ingresos. Estos autores se refieren entonces a la pobreza y desigualdad estructural o trampa de desigualdad.

En años recientes, en los países de América Latina y el Caribe se han observado significativas dificultades para atraer financiamiento de la cooperación internacional, bajo el argumento de que la región está conformada en su gran mayoría por países de renta media. Esta decisión se basa en que el nivel de ingreso per cápita puede ser un criterio apropiado de asignación de los flujos financieros de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), lo que ha implicado que se homogenicen las diferencias de tamaño, desarrollo productivo, productividad, infraestructura y acceso a servicios sociales, entre otros aspectos que presentan los países de la región. Frente a esta limitante, la CEPAL ha argumentado que es necesario crear mecanismos conceptuales y metodológicos que permitan complementar el criterio de ingreso per cápita y que evidencie las enormes carencias y brechas que hay al interior de los países de la región.

En este contexto, el enfoque de brechas estructurales presenta un avance en materia de reconocimiento de las heterogeneidades económico-productivas, sociales y políticas que caracterizan a los distintos países de América Latina y el Caribe, lo que permitirá hacer una mejor evaluación de las necesidades para su desarrollo. Acorde con ello, la CEPAL ha establecido la importancia de reflexionar sobre la dinámica del desarrollo a través de una perspectiva sistémica, vinculadora y que considere la influencia de diversos factores que condicionan los niveles de desarrollo en los países.

El enfoque de brechas de la CEPAL surge del reconocimiento multidimensional del proceso de desarrollo, lo que implica la necesidad de priorizar las dimensiones a trabajar y las políticas que han de llevarse a cabo con la finalidad de identificar los cuellos de botella que impiden el crecimiento económico a largo plazo de una forma inclusiva y sostenible. Las brechas estructurales

reconocen los retos específicos y las condiciones particulares que tienen los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a y 2016b). El enfoque de brechas estructurales encuentra suelo fértil de análisis en donde persisten conductas rentistas e inercias de largo plazo que favorecen la concentración de recursos por parte de las élites económicas, políticas y sociales. La naturaleza estructural resulta también de arreglos sistémicos e históricos entre el Estado y el sector privado que han favorecido la acumulación de rentas. Recientemente han surgido llamados a iniciar transformaciones estructurales en favor de una mayor distribución del ingreso (Cimoli y Rovira, 2008).

### C. Lista y presentación de los diferentes tipos de brechas estructurales en América Latina y el Caribe

El enfoque de brechas propuesto por la CEPAL busca ser un marco conceptual analítico que permita a las economías en desarrollo transitar a ser sociedades mucho más inclusivas y con un mayor nivel de desarrollo. A partir de ello la CEPAL ha construido una metodología y definiciones conceptuales para el diagnóstico de las brechas. De acuerdo con ello, para que una desigualdad pueda ser considerada como una brecha, esta debe generar limitantes de largo plazo para lograr un crecimiento y el desarrollo económico inclusivo y sostenible.

La CEPAL (2005 y 2016b) identifica doce brechas estructurales a partir de las necesidades básicas, de los indicadores clásicos de medición de la pobreza y la desigualdad y de las características socioeconómicas en América Latina y el Caribe. En el marco de este documento, se incorporó la brecha de activos que da cuenta de las disparidades en el nivel de capital y patrimonio poseído por ciertos grupos de población. Todas y cada una de las brechas estructurales se encuentran interrelacionadas entre sí (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Principales brechas estructurales**

Tipos de brechas	Definiciones	Características
Ingreso	Mide las diferencias de ingresos percibidos por trabajo asalariado o independiente.	- Es la diferencia de ingreso en términos coyunturales y estructurales.
Pobreza	Se refiere a las diferencias en indicadores de pobreza entre grupos de población o áreas geográficas.	- Factores multidimensionales que interfieren en el nivel de bienestar. - Asociada a brechas de desigualdad, ingresos, educación, género entre otras.
Inversión y ahorro	Mide las disparidades existentes en capacidades de inversión y ahorro entre grupos de población y empresas.	- Es la restricción financiera y de inversión.
Productividad e innovación	Mide la desigualdad del crecimiento de la productividad entre unidades productivas.	- Hace referencia a la ineficiencia dinámica. - Asociada a la desigualdad, baja productividad por educación o salud y discriminación por sexo o razón étnica.
Infraestructura	Mide las diferencias en la escasez de infraestructura y en su acceso diferenciado por grupos de población.	- Falta de integración territorial. - Ligada a la política fiscal y gasto público ineficiente.
Educación	Diferencias en el acceso, la permanencia, el egreso y la calidad de la educación entre grupos de población y áreas geográficas.	- Limitada educación de la población. - Asociada a la pobreza, desigualdad e ingreso.
Salud	Diferencias en el acceso y la calidad de servicios de salud entre grupos de población y áreas geográficas.	- Limitado acceso a servicios de salud. - Asociada a la pobreza, desigualdad e ingreso.

Fiscalidad	Existencia y eficacia de las cargas impositivas y estructuras tributarias para lograr modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor igualdad social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es el conjunto de leyes, reglamentos y procedimientos de la hacienda pública que permiten reducir la pobreza y la desigualdad a través de la distribución del ingreso.</li> <li>- Asociada a la cultura del privilegio.</li> <li>- Reducción de la pobreza y la desigualdad a través de la distribución del ingreso.</li> </ul>
Género	Se refiere a las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad, que se nutren de brechas históricas por razones de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferencia entre hombres y mujeres respecto de un mismo indicador.</li> </ul>
Medioambiente	Se refiere a las disparidades existentes entre grupos de población y áreas geográficas para integrar las dimensiones de sostenibilidad medioambiental en las estrategias de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impacto del proceso de desarrollo económico</li> <li>- Asociada al cambio climático y el calentamiento global</li> </ul>
Étnico y racial	Se refiere a las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad, que se nutren de brechas históricas por razones étnicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marginación de grupos étnico y/o raciales</li> <li>- Asociada a la cultura del privilegio</li> </ul>
Bienes públicos	Se refiere a las diferencias en el acceso y la calidad de bienes y servicios públicos entre grupos de población y áreas geográficas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitada inversión pública</li> <li>- Hace referencia a la inclusión social y productiva</li> <li>- Asociada a la brecha de fiscalidad</li> </ul>
Activos	Se refiere a las diferencias en el valor o la cantidad de propiedades o activos mobiliarios o inmobiliarios, productivos o no, en posesión de las personas o ciertos grupos de población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valor del capital personal, familiar o de ciertos grupos de personas.</li> <li>- Da cuenta de la acumulación o de la distribución del capital entre grupos de personas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago, Chile, 2016a; *Productividad y brechas estructurales en México*, 2016b; "El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 48, Santiago, Chile, 2016d; *Middle-income countries, A structural-gap approach*, 2012a y Perrotti y Sánchez, "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos naturales e Infraestructura*, N° 153, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2011.

Hay múltiples interrelaciones entre las brechas, que pueden ser más o menos profundas en los diferentes países. Por ejemplo, la brecha de la fiscalidad está altamente vinculada con la disponibilidad de recursos fiscales, que influye en la viabilidad de las políticas de salud y de educación, las políticas sociales y de redistribución, tanto como en la infraestructura pública y en el ahorro y la inversión pública y privada. No obstante, esto no significa que la fiscalidad sea la brecha prioritaria en todos los casos. Por tanto, se establece una interacción dinámica y no lineal entre las diferentes brechas (Kaldewei, 2015).

### **III. Marco empírico de brechas estructurales en América Latina y el Caribe**

#### **A. Medir las brechas estructurales en América Latina y el Caribe**

##### **1. Brechas horizontales y brechas verticales**

Se distinguen dos tipos distintos de brechas estructurales (Sánchez y otros, 2017; Perrotti y Sánchez, 2011):

- i) Las brechas en dimensiones horizontales dan cuenta y miden la amplitud de las desigualdades entre países o grupos de países. Por ejemplo, Perrotti y Sánchez (2011) estudian la amplitud de la brecha de infraestructura entre América Latina y el Caribe, por un lado, y el Este de Asia y el Pacífico por otro lado, o entre países de América Latina y el Caribe. El concepto destaca la idea de una distancia que separa países o grupos de países, con el objetivo de que aquellos rezagados tengan una referencia sobre la magnitud del reto que enfrentan.
- ii) Las brechas en dimensiones verticales dan cuenta de las heterogeneidades y miden la amplitud de las disparidades estructurales internas a una región o un país. Por ejemplo, se puede estudiar y medir la brecha de educación que hay entre poblaciones rurales y urbanas en México, la brecha de salud entre mujeres y hombres en la Argentina o la brecha de productividad entre pequeñas y grandes empresas en Colombia.

La CEPAL hace referencia a la ineficiencia de la desigualdad estructural para crecer. La desigualdad estructural que se observa en América Latina y el Caribe genera pobreza e impide el desarrollo y la cohesión social necesaria para alcanzar el desarrollo. Por su parte, en un contexto de economías globalizadas en competencia, las brechas horizontales limitan el crecimiento de unas

economías en detrimento de otras para satisfacer la demanda global (CEPAL, 2018a y 2016c; Perrotti y Sánchez, 2011).

Hay una interdependencia entre los dos tipos de brechas donde, generalmente, el cierre de las brechas verticales permite un crecimiento inclusivo y como consecuencia el cierre de las brechas horizontales, siempre y cuando el cierre se dé por un escalamiento de las variables (CEPAL, 2018a; Sánchez y otros, 2017; CEPAL, 2016c). El propósito de analizar los dos tipos de brecha es diferente y requiere de políticas públicas específicas.

## 2. Indicadores de medición de las brechas

Para medir las brechas horizontales y verticales, se necesita primero identificar los indicadores pertinentes, que varían según el tipo de brecha que se pretende medir. Las brechas horizontales se miden a través de la comparación de indicadores idénticos o similares entre países o grupos de países. Por ejemplo, en temas de educación, se pueden analizar las brechas entre países o regiones a través de indicadores de cobertura escolar o el Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE que clasifica los países por nivel de rendimiento escolar. En temas de salud, se puede comparar las diferencias existentes en cuanto a la esperanza de vida al nacer, incidencia de enfermedades crónicas o gasto público en salud.

Ciertos indicadores son obtenidos a partir de metodologías ampliamente compartidas y compiladas por organismos internacionales, como la CEPAL, el Banco Mundial, la OCDE o el FMI, y ofrecen una comparabilidad internacional. Sin embargo, otros indicadores son elaborados a partir de metodologías nacionales, como los índices de pobreza cuya medición es definida según criterios exclusivamente nacionales y siempre diferentes, lo que dificulta la comparabilidad.

La medición de las brechas verticales requiere identificar indicadores distintos y datos desagregados para cada brecha, con el objetivo de analizar los diferentes niveles de heterogeneidad estructural dentro de los países, a través de un factor de segmentación. Por ejemplo, en términos de productividad, se analizarán las disparidades entre espacios rurales y urbanos, entre mujeres y hombres, entre sectores de actividad o por tamaño de empresa; estos últimos son los llamados factores de segmentación.

Los indicadores varían según el tipo de brecha que se quiere analizar (horizontal o vertical) y se pueden clasificar en tres tipos: los cuantitativos, los cualitativos y los compuestos. Resulta necesario seleccionar indicadores disponibles y fáciles de acceder, que se puedan comparar entre países o entre sujetos estudiados, y que den cuenta de brechas pertinentes para el contexto y espacio estudiado (Kaldewei, 2015; Perrotti y Sánchez, 2011). En el cuadro 3 se presenta una tipología de indicadores con ejemplos para medir las brechas estructurales y en el cuadro 4 se presenta una lista no exhaustiva de indicadores para medir brechas estructurales verticales.

**Cuadro 3**  
**Indicadores para medir brechas estructurales**

Tipo de indicadores	Tipo de brecha	
	Brecha horizontal	Brecha vertical
Cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasas agregadas nacionales de alfabetización.</li> <li>- Tasas agregadas nacionales de pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de pobreza desagregada rural/urbana.</li> <li>- Productividad laboral en pequeñas/grandes empresas.</li> </ul>
Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad de los sistemas nacionales de salud.</li> <li>- Calidad de las infraestructuras nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad y diversidad de la alimentación rural/urbana.</li> </ul>

Compuesto	- Índices nacionales de pobreza multidimensional. - Coeficiente de Gini.	- Capacidad de decisión de las mujeres en pequeñas/grandes empresas. - Índice de pobreza multidimensional rural/urbano. - Coeficiente de Gini femenino/masculino.
-----------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4**  
**Lista de indicadores para medir brechas estructurales verticales**

Indicadores que den cuenta de las brechas de desarrollo	
Brechas de desarrollo	Indicador
Ingreso per cápita	PIB per cápita ( <i>en PPA</i> )
Pobreza	Tasa de pobreza
Inversión y ahorro	Formación bruta de capital fijo ( <i>en porcentajes del PIB</i> ) Ahorro interno bruto ( <i>en porcentajes del PIB</i> )
Productividad e innovación	PIB por persona empleada ( <i>en PPP</i> ) Artículos académicos (por millón de habitantes)
Infraestructura	Índice de desempeño logístico
Educación	Número promedio de años de escolaridad
Salud	Esperanza de vida al nacer
Fiscalidad	Capacidad neta de financiamiento/necesidades Ingreso del gobierno ( <i>en porcentajes del PIB</i> )
Género	Índice de desigualdad de género
Medio ambiente	Tasa de cambio de las áreas forestales
Étnicas	PIB per cápita de la población indígena y afrodescendiente ( <i>en PPA</i> )
Bienes públicos y sociales	Transferencias sociales ( <i>en porcentajes del PIB</i> )

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Tezanos Vásquez, "Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 241, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, 2012.

En América Latina y el Caribe, como en el resto del mundo, existen importantes brechas estructurales entre distintos grupos de personas. Las brechas identificadas resaltan las desigualdades entre diferentes tipos de poblaciones como, por ejemplo:

- Hombres-mujeres
- Indígenas-afrodescendientes y no indígenas-afrodescendientes
- Rurales-urbanos
- Trabajadores formales-informales

De esta manera, las brechas estructurales son desigualdades y disparidades estructurales entre grupos de personas que se pueden caracterizar por varios factores de identidad a la vez esencial, como el hecho de ser un hombre o una mujer, o coyuntural, como el hecho de vivir reciente o temporalmente en una zona rural o urbana.

De igual manera, si bien resulta importante medir la amplitud de las brechas estructurales entre países o dentro de los mismos, es también importante analizar la evolución de dichas brechas estructurales. La ampliación o la reducción de las brechas permite evaluar la eficacia de las políticas públicas en favor del desarrollo y el crecimiento económico. Observar la evolución de las brechas

permite orientar las políticas públicas en favor de la reducción de la desigualdad y para el crecimiento económico (Kaldewei, 2015).

Hay una fuerte relación e interdependencia sistémica entre brechas estructurales verticales. Por ejemplo, la desigualdad en el acceso a servicios de educación condiciona y se encuentra fuertemente correlacionada con la desigualdad de ingreso y la pobreza. De la misma manera, la pobreza limita el acceso a servicios de educación de calidad, lo que obstaculiza el cierre de la brecha de educación e ingreso. Las relaciones sistémicas, y por consecuencia su mapeo, pueden variar según el país, el contexto, así como sus propósitos y prioridades de políticas públicas. El enfoque y diagnóstico de brechas requiere de procesos de identificación de brechas estratégicas y prioridades, y de un marco metodológico sólido que permita caracterizar, cuantificar y mapear el peso sistémico de las brechas entre ellas (CEPAL, 2016a; Kaldewei, 2015).

## **B. Evidencia empírica de brechas estructurales en América Latina y el Caribe**

### **1. Características de las brechas horizontales de América Latina y el Caribe**

El análisis de las brechas horizontales de América Latina y el Caribe consiste en medir la amplitud de la diferencia entre la región y otros grupos de países con respecto a indicadores seleccionados. En el marco de este trabajo, se presenta un conjunto de siete brechas horizontales que dan cuenta de los rezagos en materia económica y social de la región, y cuya atención es clave para avanzar hacia un mayor crecimiento inclusivo.

#### **a) Brecha de ingreso**

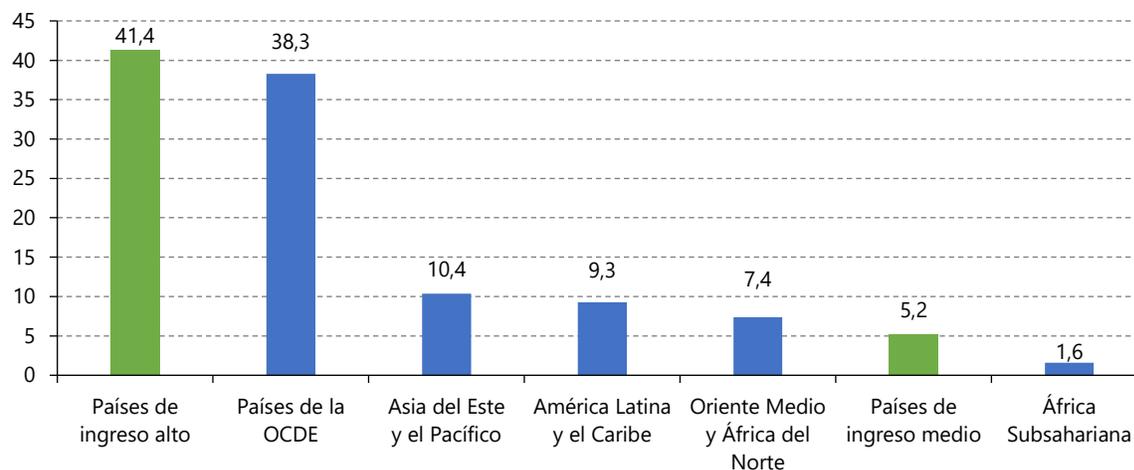
La brecha horizontal de ingreso se mide a través del PIB per cápita promedio de América Latina comparado con el PIB per cápita de otras regiones del mundo o de otro grupo de países. En el gráfico 2 se muestra una clara brecha entre, por una parte, los países de ingreso alto, entre ellos la gran mayoría de los países de la OCDE<sup>8</sup>, y los países de ingreso medio. El PIB per cápita en dólares corrientes es casi ocho veces mayor en países de ingreso alto que en países de ingreso medio. Si bien los países de América Latina y el Caribe cuentan con un PIB per cápita promedio superior al promedio de los países de ingreso medio, la brecha con los países de ingreso alto sigue siendo importante.

Esta diferencia de ingreso promedio se asocia significativamente con las brechas de productividad. La CEPAL ha reconocido el papel clave de la productividad como un medio para lograr un crecimiento económico con igualdad: “la evidencia empírica sugiere una relación positiva entre una mayor productividad, el crecimiento económico y la distribución del ingreso” (CEPAL, 2016b, pág. 9). En este contexto, las brechas de productividad tienen una particular relevancia para el crecimiento económico y el desarrollo regional (Ros, 2014; CEPAL, 2012b).

---

<sup>8</sup> De los 36 países miembros de la OCDE, solo dos (México y Turquía) son considerados como países de ingreso medio, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial.

**Gráfico 2**  
**PIB per cápita por categorías de países, 2017**  
*(En miles de dólares corrientes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Los países de ingreso alto incluyen 80 países; de Asia del Este y el Pacífico, 38 países; de América Latina y el Caribe, 42 países; Oriente Medio y África del Norte, 21 países; los de ingreso medio, 107 países, y los de África Subsahariana, 48 países.

## b) Brecha de productividad

En el gráfico 3 se presenta la productividad laboral de las principales metrópolis mundiales. En el marco de este trabajo, se asumió comparar al nivel global la productividad de las principales ciudades para tratar de mitigar las diferencias territoriales internas a los países. En efecto, ciertos países pueden contar con disparidades territoriales muy variables, y a nivel global las grandes ciudades tienden a concentrar los niveles de productividad más altos de cada país. De manera general, las disparidades territoriales entre espacios rurales y urbanos son más importantes en países de ingreso medio, así que contrastar la productividad urbana permite comparar los centros urbanos de cada país entre ellos, sin integrar en la medición las áreas rezagadas (Glaeser y Xiong, 2017)<sup>9</sup>.

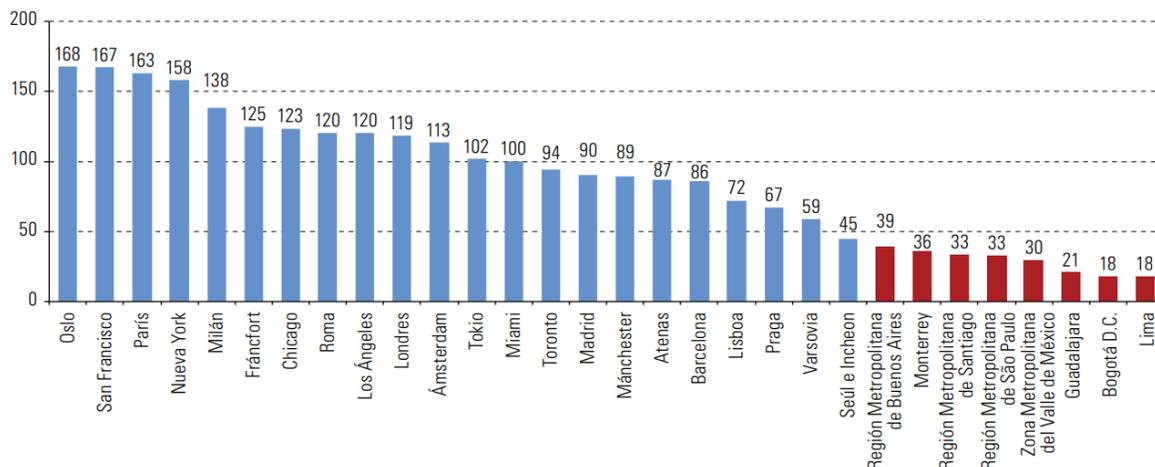
Se observa que los niveles de productividad de las principales ciudades de América Latina y el Caribe se encuentran muy por debajo de las principales ciudades de los países de ingreso alto. Destaca que el nivel de productividad de las ciudades no está directamente relacionado con el nivel de concentración demográfica en cada país ni con las brechas internas de los países<sup>10</sup>. A partir del

<sup>9</sup> Existen diferentes metodologías de medición de la productividad: las que se abocan a determinar la productividad de un factor individual (relación entre la medición del producto y la medida de un insumo) o de múltiples factores (relación entre la medición del producto y un grupo de insumos) (CEPAL, 2016b). La productividad se puede medir a través de la medición del factor trabajo, capital, del total de los factores o a través de la metodología KLEMS que incorpora, además del trabajo y el capital, los insumos materiales, los servicios y la energía (lo que explica la conformación del acrónimo). En este contexto, el gráfico 3 da cuenta solamente de la productividad laboral de ciertas ciudades: constituye un indicador entre otros más que permiten medir la productividad comparada de América Latina y el Caribe.

<sup>10</sup> Por ejemplo, París y Londres tienen una población comparable de 12 millones de habitantes y Francia y el Reino Unido un PIB nominal similar. Sin embargo, tienen una productividad ligeramente diferente al nivel nacional, con una productividad promedio por habitante del 14,1% más importante en Francia que en el Reino Unido, de acuerdo con datos de la OCDE. Sin embargo, la productividad de París en comparación con la de Londres es superior en 37%, lo que significa que París tiende a concentrar los mayores niveles de productividad del país y que por consecuencia, entre la capital y el resto del país, la brecha de productividad dentro de Francia es mayor a la que se puede observar en el Reino Unido.

gráfico 3, si se realiza un ejercicio de medición de la amplitud de la brecha de productividad entre ciudades de países de ingreso alto y países de América Latina y el Caribe, excluyendo del cálculo una ciudad en azul y una en rojo para en cada extremo, para el cálculo de un promedio simple<sup>11</sup>, la diferencia de productividad es en promedio de 3,8 veces.

**Gráfico 3**  
Ciudades seleccionadas: productividad laboral media, 2010  
(En miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, Santiago, Chile, 2018a, sobre la base de estadísticas oficiales de los países y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.

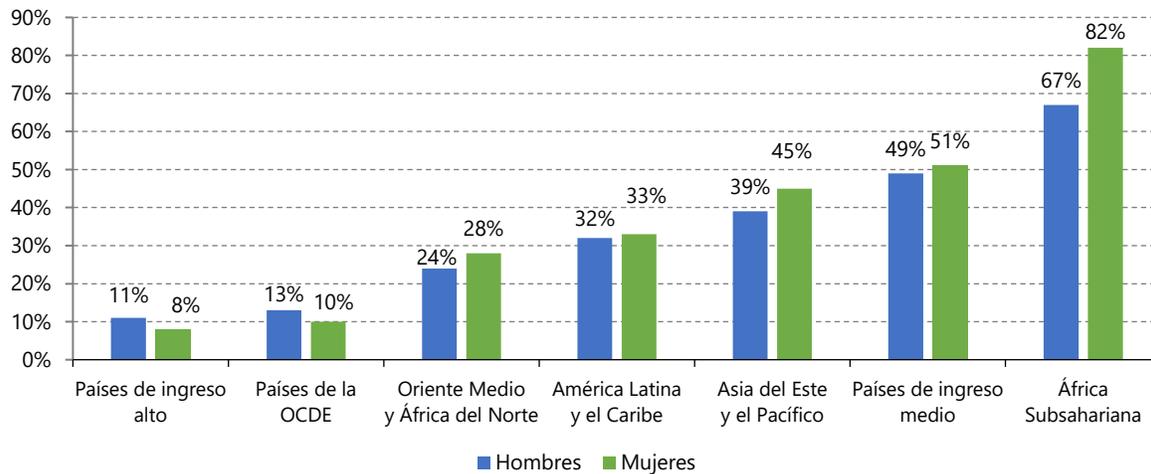
### c) Brecha de género

En el gráfico 4 se presenta la vulnerabilidad laboral<sup>12</sup> comparada según el sexo de las personas ocupadas. De este gráfico se derivan tres hallazgos principales. Primero, existe una brecha importante en términos de vulnerabilidad laboral entre países de ingreso alto y países de ingreso medio. Mientras que el porcentaje de empleos vulnerables se sitúa entre el 8% y el 11% en los países de ingreso alto, en los países de renta media se ubica en torno al 50%, y entre el 32% y el 33% en América Latina y el Caribe. Segundo, la diferencia en vulnerabilidad laboral entre hombres y mujeres es de 1 punto porcentual en América Latina y el Caribe, mientras que en Asia del Este y el Pacífico es de 6 puntos porcentuales y de 15 puntos en África Subsahariana. Tercero, en los países de ingreso alto y de la OCDE, el desequilibrio está en favor de las mujeres, mientras que, en los países de ingreso medio y bajo, está en favor de los hombres.

<sup>11</sup> Es decir, Oslo y Seúl e Incheon, para las barras azules y la región metropolitana de Buenos Aires y Lima, para las rojas.

<sup>12</sup> La vulnerabilidad se caracteriza por empleos informales, precarios, de tiempo parcial y con remuneraciones irregulares o insuficientes para satisfacer las necesidades de los trabajadores a largo plazo.

**Gráfico 4**  
**Empleos vulnerables ocupados por sexo, 2018**  
*(En porcentajes del total de los empleos ocupados por género)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Los países de ingreso alto incluyen 80 países; Asia del Este y el Pacífico, 38 países; América Latina y el Caribe, 42 países; Oriente Medio y África del Norte, 21 países; los de ingreso medio, 107 países, y África Subsahariana, 48 países.

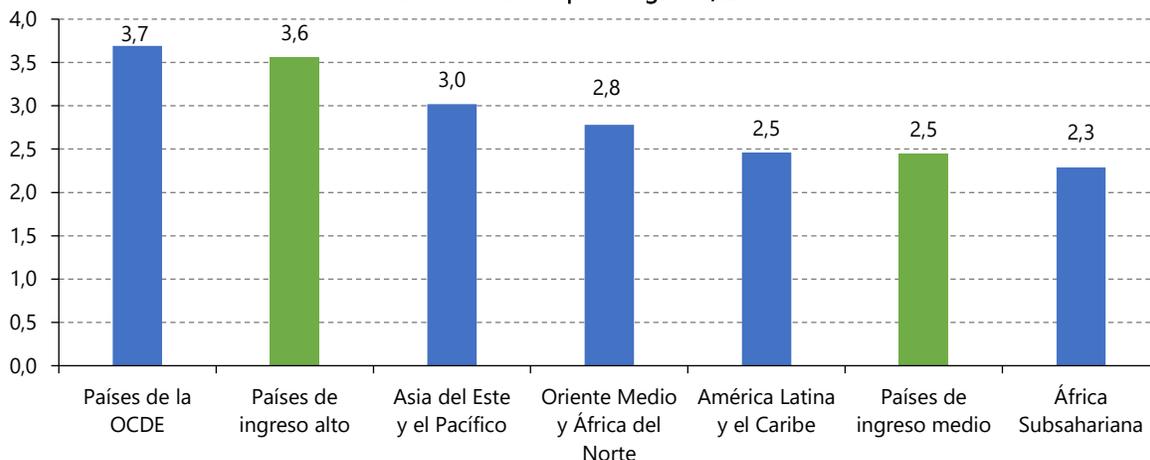
#### d) Brecha de infraestructura

En el gráfico 5 se presenta el índice de desempeño logístico comparado entre categorías de países y grandes áreas geográficas del planeta. Este índice resulta en gran parte de los esfuerzos públicos y privados en términos de inversión en infraestructura. La calidad de la infraestructura de un país constituye un elemento estratégico para su conectividad, su capacidad de integrar capacidades productivas, su atractividad para la inversión y su crecimiento y desarrollo.

El índice de desempeño logístico, elaborado por el Banco Mundial<sup>13</sup>, promedio de América Latina y el Caribe se encuentra al mismo nivel que los países de ingreso medio en su conjunto, y muy cerca de los países del África Subsahariana (0,2 puntos), pero muestra un rezago relativo comparado con otras regiones compuestas en mayoría de economías de renta media, como Asia del Este y el Pacífico (0,5 puntos) y el Oriente Medio y África del Norte (0,3 puntos). Este rezago alcanza 1,1 puntos con respecto a los países de ingreso alto.

<sup>13</sup> El puntaje general del índice de desempeño logístico refleja las percepciones de la logística de un país en función de la eficiencia del proceso de despacho de aduanas, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de organizar envíos a precios competitivos, la calidad de los servicios de logística, la capacidad de rastrear envíos y la frecuencia con la cual los envíos llegan al destinatario dentro del tiempo programado. El índice varía de 1 a 5, donde la puntuación más alta representa un mejor rendimiento. Los datos proceden de las encuestas del índice de desempeño logístico realizadas por el Banco Mundial, en asociación con instituciones académicas e internacionales, compañías privadas e individuos involucrados en logística internacional. Los encuestados evalúan ocho mercados por medio de seis dimensiones básicas, en una escala de 1 (peor) a 5 (mejor). La elección de los mercados se basa en los mercados de importaciones y exportaciones más importantes del país de los encuestados, por selección al azar y, para los países sin salida al mar, por los países vecinos que los conectan con los mercados internacionales. Los puntajes para las seis áreas se promedian entre todos los encuestados y se agregan a un solo puntaje utilizando el análisis de componentes principales.

Gráfico 5  
Índice de desempeño logístico, 2016



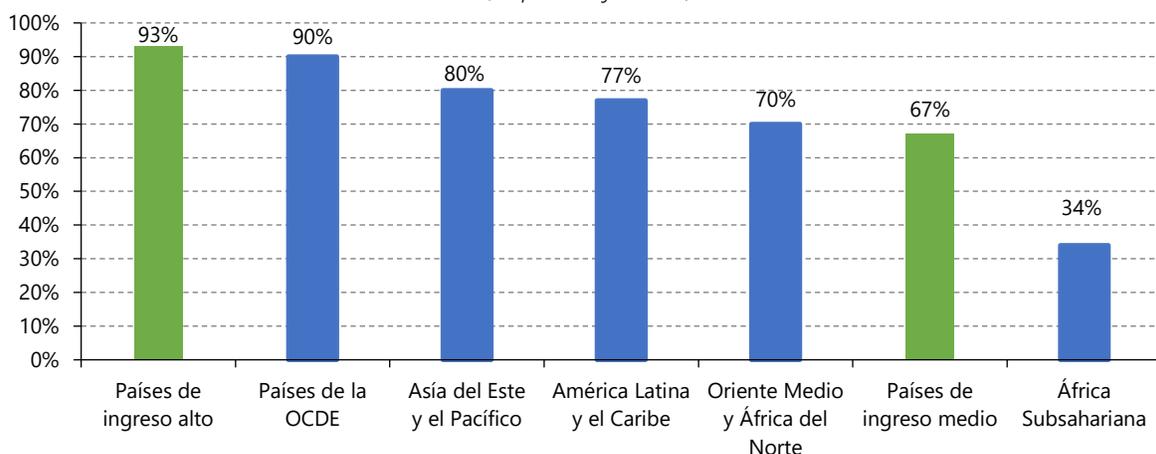
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Los países de ingreso alto incluyen 80 países; Asia del Este y el Pacífico, 38 países; América Latina y el Caribe, 42 países; Oriente Medio y África del Norte, 21 países; los de ingreso medio, 107 países, y África Subsahariana, 48 países.

### e) Brecha de educación

En el gráfico 6 se presenta la tasa de escolaridad secundaria comparada entre grandes áreas geográficas y categorías de países. Se consideró pertinente este indicador dado que da cuenta de disparidades entre grupos de países, cuando las disparidades en escolaridad primaria son menos importantes dada una creciente tendencia a su universalización. La educación secundaria brinda mayores posibilidades de acceder a empleos de calidad en países de renta media y baja. La tasa de escolaridad secundaria es del 93% en los países de ingreso alto y del 77% en América Latina y el Caribe. Sin embargo, América Latina y el Caribe se ubica 10 puntos porcentuales arriba del promedio de los países de ingreso medio y 7 puntos porcentuales por encima del Oriente Medio y África del Norte.

Gráfico 6  
Tasa de escolarización secundaria, 2017  
(En porcentajes netos)



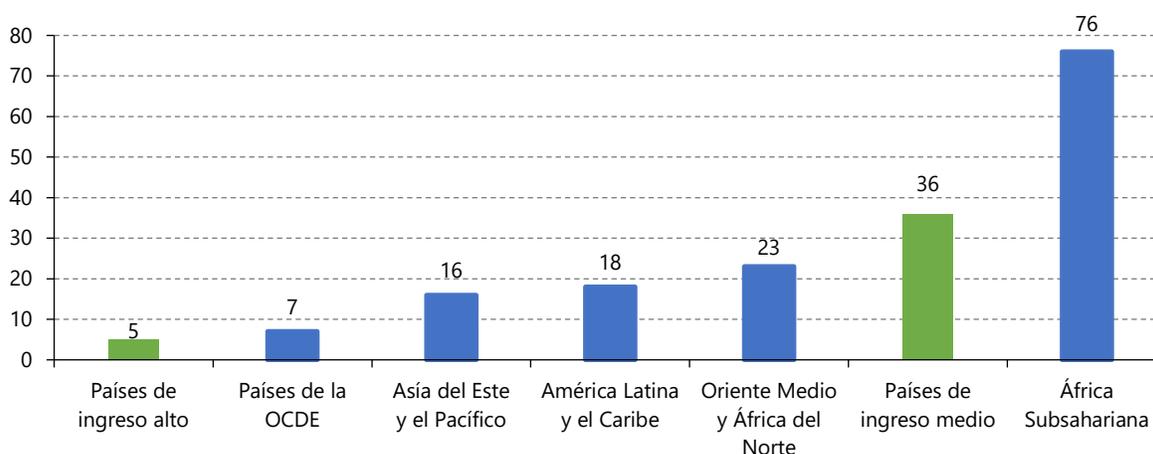
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial y la UNESCO.

Nota: Los países de ingreso alto incluyen 80 países; Asia del Este y el Pacífico, 38 países; América Latina y el Caribe, 42 países; Oriente Medio y África del Norte, 21 países; los de ingreso medio, 107 países, y África Subsahariana, 48 países.

## f) Brecha de salud

En el gráfico 7 se presenta la tasa de mortalidad infantil comparada entre regiones y grupos de países. La tasa de mortalidad infantil da cuenta del acceso de las poblaciones a sistemas de salud que permiten reducir la mortalidad de una población particularmente frágil y que requiere de una atención médica particular: los niños de menos de cinco años. Se observa una relación clara entre el nivel de ingreso y la tasa de mortalidad infantil. Por cada 1.000 nacidos vivos, en los países de ingreso alto mueren en promedio el 5% de los niños, mientras que en América Latina y el Caribe el promedio se eleva a 18% y a 36% para el grupo de países de renta media.

**Gráfico 7**  
Tasa mortalidad infantil antes de cinco años, en 2017.  
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Los países de ingreso alto incluyen 80 países, los países de Asia del Este y el Pacífico 38 países, los países de América Latina y el Caribe 42 países, los países de Oriente Medio y África del Norte 21 países, los países de ingreso medio 107 países, los países de África Subsahariana 48 países.

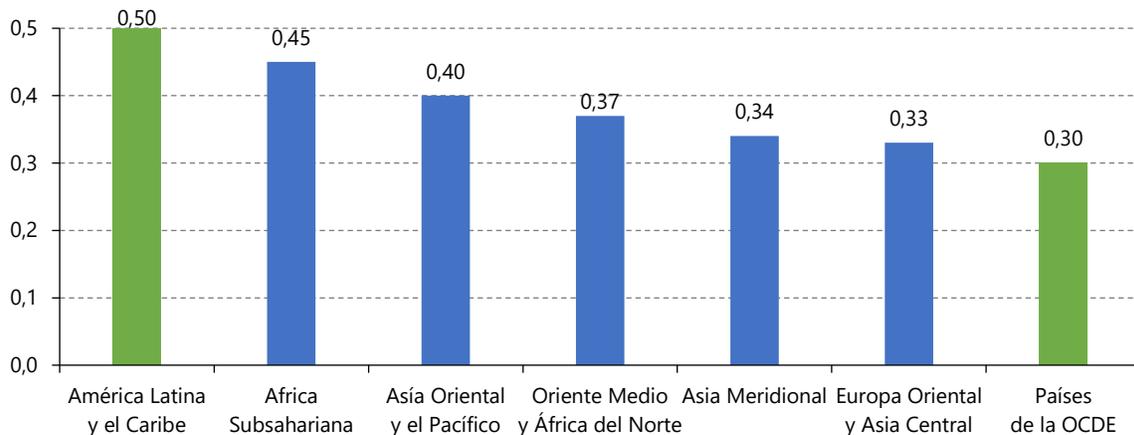
## g) Brecha de disparidad de ingreso

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, en la que existen no solamente importantes desigualdades entre los países, sino también profundas brechas dentro de los mismos. Si bien la región no cuenta con el ingreso per cápita más bajo del mundo por estar constituido por países de renta media, su distribución es la más desigual. La desigualdad de ingresos constituye la brecha central y por lo tanto es a la vez la consecuencia de las demás brechas, y el "síntoma agregado" de todas las demás brechas estructurales (CEPAL, 2018a y 2018c).

En el gráfico 8 se ofrece una representación visual de la amplitud de dicha brecha en comparación con las demás regiones del mundo. Entre los 30 países más desiguales del mundo (cálculos hecho a partir del coeficiente de Gini), 15 son de América Latina y el Caribe, de acuerdo con datos del Banco Mundial<sup>14</sup>. Esto significa que dentro de estos países existe una parte importante de la población y de los territorios que se encuentran en una situación rezagada en cuanto al desarrollo socioeconómico.

<sup>14</sup> Véase [en línea] [https://data.worldbank.org/indicador/si.pov.gini?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicador/si.pov.gini?most_recent_value_desc=true) [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2019].

**Gráfico 8**  
Coeficiente de Gini, alrededor de 2012

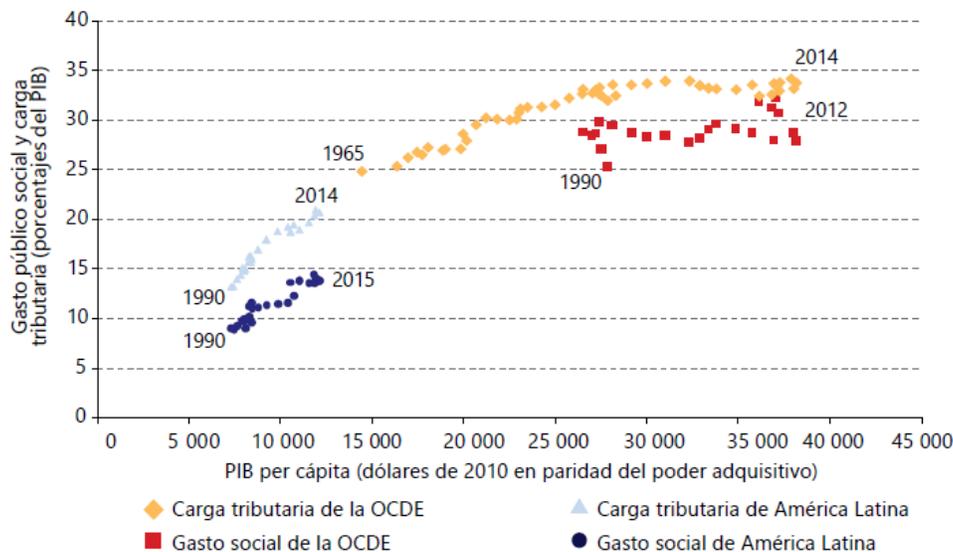


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, 2018a, sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECDSTAT [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/>; Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Nota: Los países de ingreso alto incluyen 80 países; Asia del Este y el Pacífico, 38 países; América Latina y el Caribe, 42 países; Oriente Medio y África del Norte, 21 países; los de ingreso medio, 107 países, y África Subsahariana, 48 países. Los datos regionales corresponden a promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país correspondiente al período 2002-2012.

Como se puede observar en el gráfico 9, la brecha de ingreso está fuertemente vinculada con la brecha fiscal y los bajos niveles de redistribución del ingreso. De esta manera, los bajos niveles de carga fiscal, y consecuentemente de redistribución del ingreso, no permiten reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad.

**Gráfico 9**  
Gasto público social, carga tributaria y PIB per cápita, 1990-2015  
(En porcentajes del PIB y en dólares de 2010 en paridad de poder adquisitivo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, 2018a; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile, 2017.

Nota: Tanto en las series de América Latina como de la OCDE se consideran sociales las siguientes funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación, y vi) protección social.

La evidencia empírica aquí presentada muestra que América Latina y el Caribe sufre de un importante rezago frente a los países de ingreso alto. La amplitud del rezago varía según el tipo de indicador. No obstante, en casi todas las brechas horizontales presentadas, América Latina y el Caribe tiene un desempeño por encima del promedio de los países de renta media, del Oriente Medio y de África del Norte, pero por debajo de los indicadores de Asia del Este y el Pacífico.

Finalmente, América Latina y el Caribe se encuentra particularmente rezagada en términos de desigualdad y distribución del ingreso. Si bien todos los países de esta región son considerados de renta media, con la excepción de ocho países<sup>15</sup>, también se posiciona como la región más desigual del mundo (CEPAL, 2016a). El ingreso per cápita promedio nacional o regional no refleja las disparidades y brechas estructurales al interior de los países. El cuestionamiento acerca de la pertinencia del ingreso per cápita como indicador de medición de la pobreza y el desarrollo tiene aquí una gran relevancia y lleva a presentar en el apartado siguiente las características de esta desigualdad estructural que explica el rezago de América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones del mundo (CEPAL, 2012a y 2016a).

## **2. Características de las brechas estructurales verticales en países de renta media: el caso de América Latina y el Caribe**

Como ya se ha dicho, existen grandes disparidades entre los países de renta media a nivel global (el ingreso anual per cápita puede oscilar entre 2.329 y 6.250 dólares).

“Más de la mitad de los países del mundo pertenecen a la categoría de renta media y este grupo representa más del 70% de la población y 26% del producto interno bruto (PIB) mundial. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe se enmarcan dentro de esta categoría de acuerdo al criterio de ingreso per cápita. De los 33 países de la región, 28 son considerados dentro de las categorías de renta media, cuatro de ingresos altos y uno de ingresos bajos”<sup>16</sup>.

Los países de renta media presentan en general brechas verticales significativas que afectan sus oportunidades de crecimiento. Las brechas verticales explican en parte la existencia de brechas horizontales y los rezagos de América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones del mundo. Una reducción de la desigualdad permitiría aumentar el ritmo de crecimiento económico de la región.

### **a) Brecha de ingreso**

La brecha de ingreso consiste en las diferencias que pueden existir entre personas o grupos en cuanto a los ingresos que perciben. Los países de América Latina y el Caribe exhiben los mayores niveles de desigualdad del mundo. Por ejemplo, existen disparidades importantes en cuanto al ingreso salarial generado a partir de empleos de alta productividad y los de menor productividad. Aquí hay una asociación importante entre los empleos formales y la alta productividad, y los informales y la baja productividad. También existen grandes diferencias salariales entre trabajadores

---

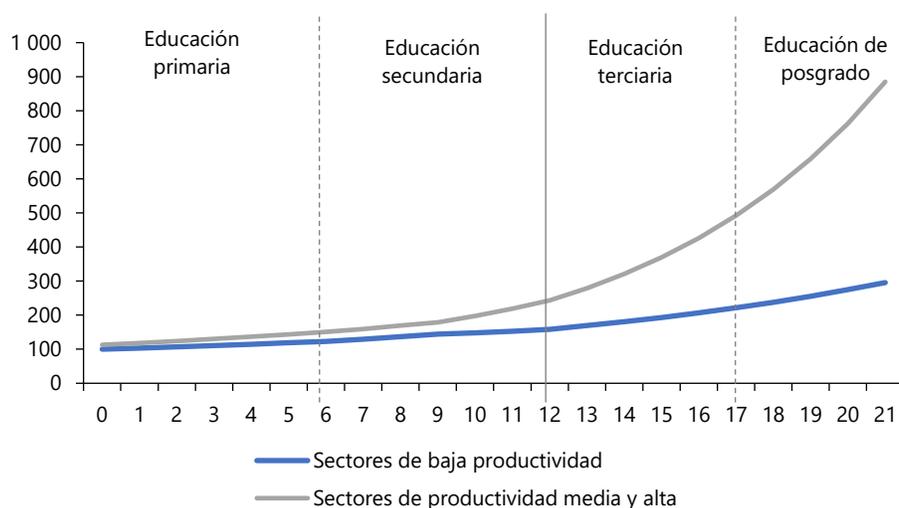
<sup>15</sup> Haití es una economía de renta baja, mientras que Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago son economías de renta alta.

<sup>16</sup> Entrevista de Daniel Titelman, Director de la División de Financiamiento para el Desarrollo en 2012 [en línea] <https://www.cepal.org/notas/74/Opinion.html> [fecha de consulta: 12 de febrero de 2019].

de diferentes niveles educativos y de experiencia laboral. En el gráfico 10 se da cuenta de la brecha de ingreso que existe entre estas categorías.

**Gráfico 10**  
**América Latina y el Caribe: trayectorias salariales según años de estudio en asalariados de 20 años o más que trabajan 20 horas o más semanales, alrededor de 2015**

(Eje vertical: salarios con cero años de estudio de la categoría de comparación con menores ingresos=100;  
 eje horizontal: años de estudio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, 2018a, sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: "Formal" se refiere a empleos de productividad media y alta e "informal" a empleos de baja productividad.

Los países analizados son la Argentina, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Se puede observar que la brecha de ingreso tiende a aumentar entre empleos de alta productividad y baja productividad entre mayor es el nivel de educación formal. Esto significa que una persona con un nivel de estudios universitarios que trabaja en el sector informal tiene en promedio ingresos cuatro veces inferiores a una que trabaja en el sector formal.

El subempleo, el empleo informal y el empleo de bajo ingreso aumentan la vulnerabilidad de los trabajadores que ya están en una situación precaria, sin que la política fiscal (a través de los impuestos y el gasto social) corrija este desequilibrio estructural entre empleos de calidad y empleos de baja calidad. El tema de la calidad del empleo también evidencia las disparidades que existen entre las poblaciones que viven en zonas rurales y urbanas, y entre hombres y mujeres (CEPAL, 2018a).

En América Latina y el Caribe, la participación de las personas asalariadas en el ingreso es de 33,7% en promedio, cuando en los países de la OCDE es de 62,6% en promedio. Por la baja calidad, la precariedad, la informalidad y los bajos ingresos de los empleos asalariados, el trabajo no solo no permite reducir las brechas, sino que reproduce esquemas estructurales de pobreza y desigualdad e inhibe la movilidad social (CEPAL, 2018a). Las crisis económicas, como la que se deriva de la pandemia de COVID-19, afecta sobre todo a los grupos más vulnerables, entre ellos a las personas que trabajan en el sector informal y que no cuentan con los amortiguadores sociales públicos. En consecuencia, las brechas estructurales tienden a ampliarse ya que una gran

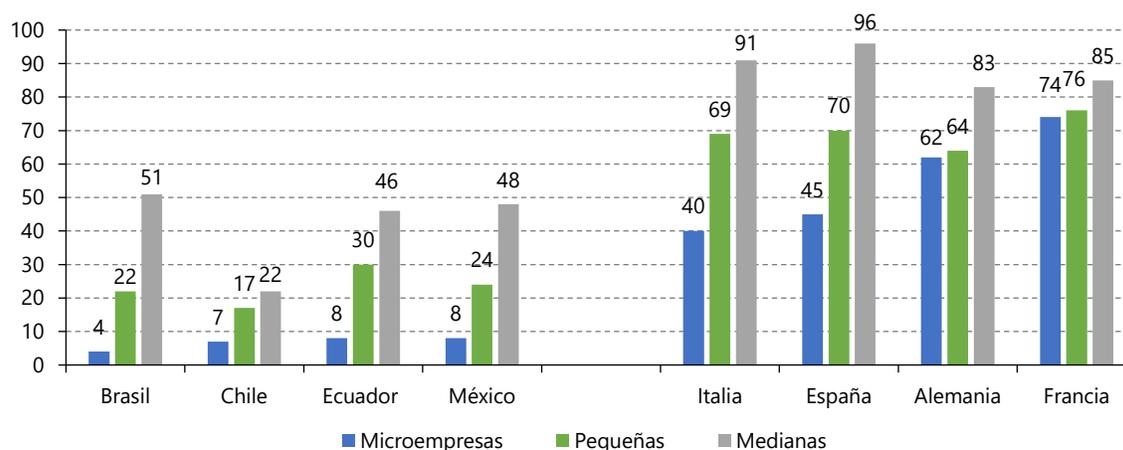
proporción de la población queda fuera del alcance de las políticas públicas dirigidas a los trabajadores formales.

## b) Brecha de productividad

En América Latina y el Caribe existen importantes brechas de productividad en cuanto al tamaño de las empresas. Las micro y pequeñas empresas suelen encontrar dificultades para integrar cadenas nacionales o internacionales de valor, lo que dificulta su escalamiento productivo. Por ejemplo, de acuerdo con Padilla Pérez (2015) y Ferraro y Stumpo (2012), alrededor del 5% de las exportaciones en América Latina y el Caribe provienen de micro y pequeñas empresas.

En el gráfico 11 se muestra la amplitud de las brechas de productividad existentes entre micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en América Latina y el Caribe, comparado con las diferencias de productividad observadas en una selección de cuatro países de ingreso alto. Si bien en los dos conjuntos de países se observan diferencias de productividad entre micro, pequeñas y medianas empresas, en América Latina dichas diferencias son notablemente mayores. Por ejemplo, en Francia e Italia la productividad de las empresas medianas es 1,15 y 2,3 veces mayor que la de las microempresas, respectivamente. En el Brasil y México, la diferencia es de 12,8 y 6 veces, respectivamente.

**Gráfico 11**  
Productividad relativa de empresas, según el país, 2013-2016  
(En porcentajes - base productividad de empresas grandes: 100)



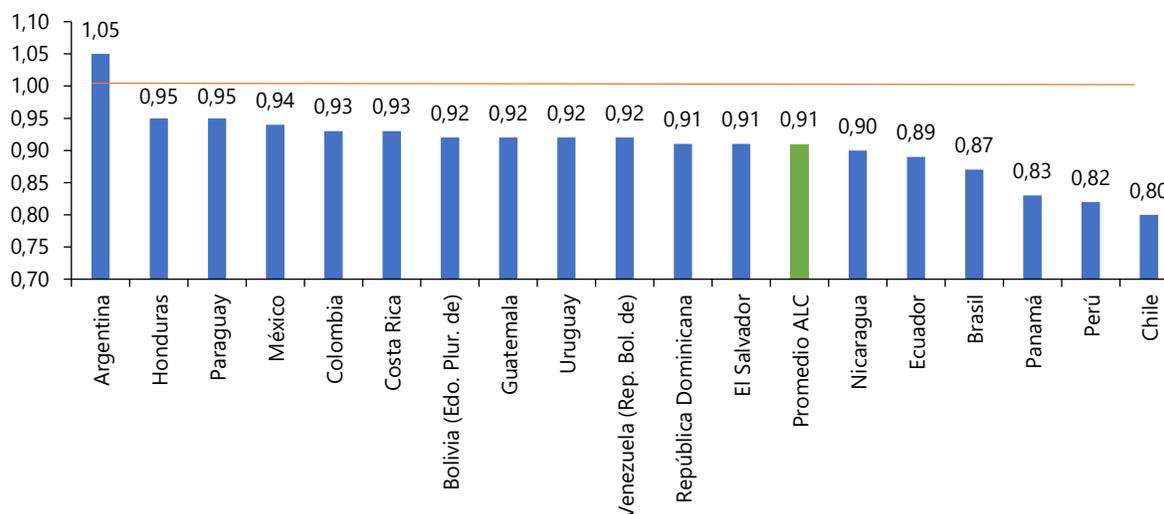
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Dini y G. Stumpo (coords.), *MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2018.

Nota: Los años correspondientes son: el Brasil, Chile y el Ecuador, 2016; México, 2013; Italia, España, Alemania y Francia, 2015.

## c) Brecha de género

En el gráfico 12 se presentan las brechas salariales de género en áreas urbanas de América Latina y el Caribe. En promedio, las mujeres de entre 25 y 54 años que trabajan en áreas urbanas ganan un 9% menos que los hombres. La Argentina es el único país de la región donde las mujeres ganan, en promedio, más que los hombres.

**Gráfico 12**  
**Brecha salarial de género en áreas urbanas de América Latina y el Caribe, 2015**  
*(Relaciones medias salariales mujer-hombre; hombre = 1)*



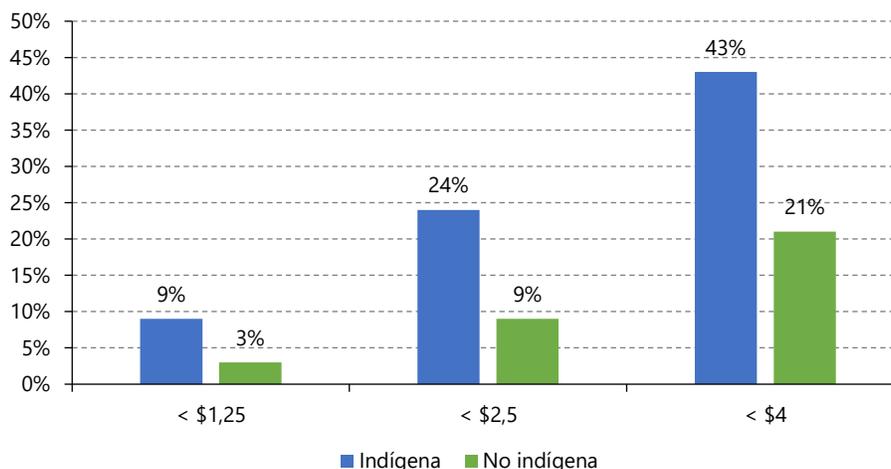
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CAF, *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*, 2018.

Nota: Grupo etario de 25 a 54 años, para empleos de tiempo completo y parcial.

#### d) Brecha étnica

Existen importantes brechas étnicas en América Latina y el Caribe, en particular entre poblaciones indígenas y no indígenas. En el gráfico 13 se presenta la amplitud de las brechas socioeconómicas y de pobreza entre estos grupos de personas. Según los umbrales de pobreza estudiados, se puede observar que la proporción de personas indígenas en situación de pobreza y de gran precariedad de recursos económicos es de entre dos y tres veces mayor que para la población considerada como no indígena.

**Gráfico 13**  
**Personas viviendo con menos de 1,25, 2,5 y 4 dólares, a finales de los años 2000**  
*(En porcentajes del total)*



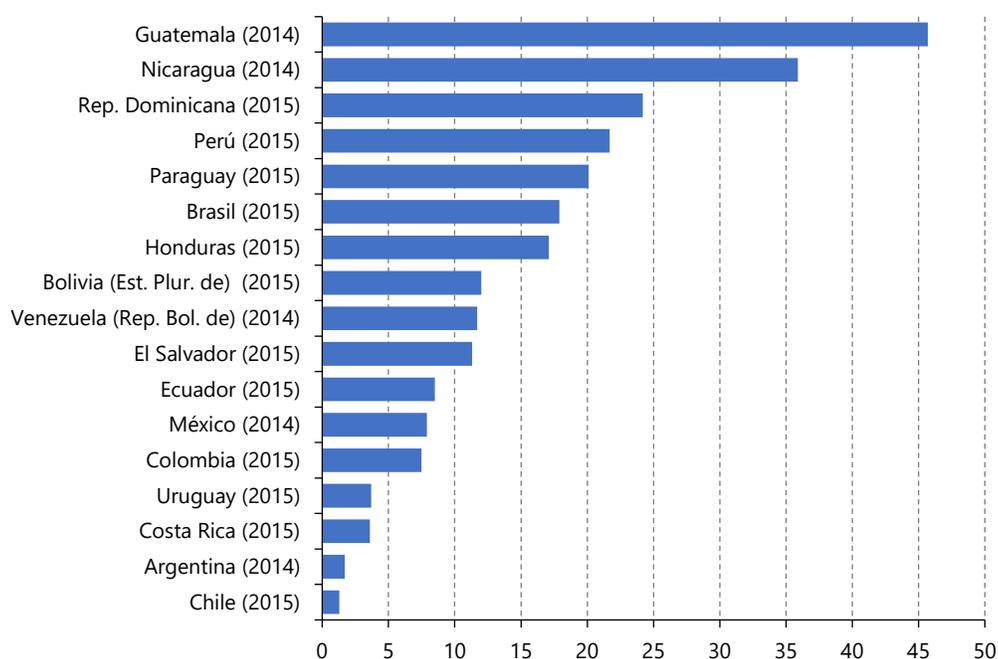
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*, Washington D.C., 2015 y datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Promedio ponderado de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, Guatemala, México y el Perú.

### e) Brecha de infraestructura

En el gráfico 14 se da cuenta de la amplitud de una brecha seleccionada de infraestructura existente en América Latina y el Caribe, a saber, la cobertura de saneamiento entre los hogares urbanos que pertenecen al quintil I y los que pertenecen al quintil V. Por una parte, en Guatemala existe la brecha de infraestructura más importante entre los quintiles de menores ingresos, con una diferencia de 46 puntos porcentuales. Por otra parte, Chile muestra la menor diferencia con 2 puntos porcentuales entre el mayor y el menor quintil. El promedio regional se sitúa alrededor de los 18 puntos porcentuales.

**Gráfico 14**  
**América Latina y el Caribe (17 países): diferencias en la cobertura de saneamiento entre los hogares urbanos del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos**  
*(En puntos porcentuales)*

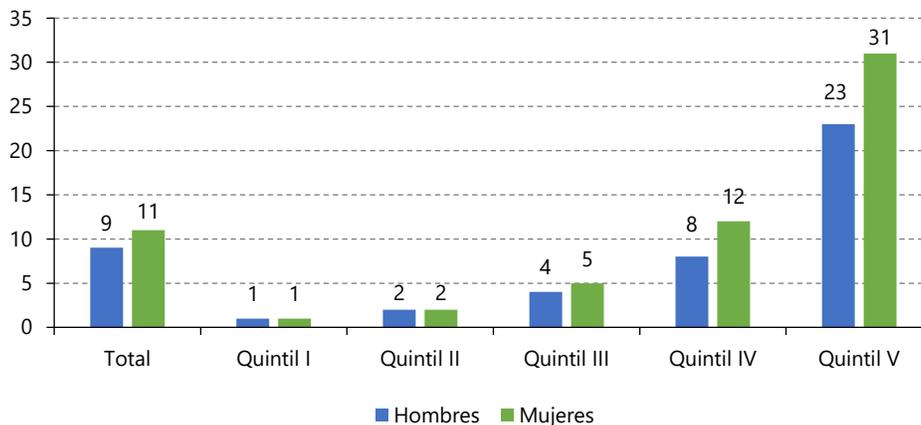


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, Santiago, Chile, 2018a, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

### f) Brecha de educación

En el gráfico 15 se presentan las disparidades existentes en el acceso a la educación terciaria en América Latina y el Caribe de las personas entre 25 y 29 años, según el nivel de ingreso de la familia a la que pertenecen. Entre el quintil I y el quintil V, existe una diferencia promedio de 27 puntos porcentuales, considerando un 27% como promedio simple entre hombre y mujer del quintil V.

**Gráfico 15**  
**América Latina: conclusión de al menos cinco años de educación terciaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2011**  
*(En porcentajes)*

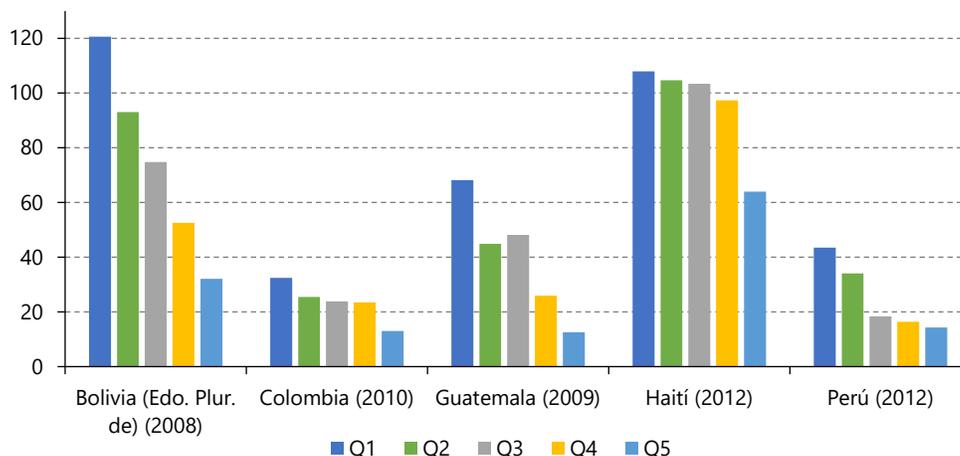


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de D. Trucco, "Educación y desigualdad en América Latina", serie Políticas Sociales, N° 200, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2014.

**g) Brecha de salud**

En el gráfico 16 se muestran las brechas de salud en una selección de países de América Latina. Se puede observar que existen patrones similares en cuanto a la tasa de mortalidad de menores de 5 años por quintil de ingreso. En Guatemala, por ejemplo, esta tasa pasa de 68,2 por cada 1.000 niños para el quintil I a 12,5 para el quintil V, es decir 5 veces menor. En el caso de Colombia, esta tasa pasa de 32,5 por cada 1.000 para el quintil I a 13,0 para el quintil V, es decir 2,5 veces menor.

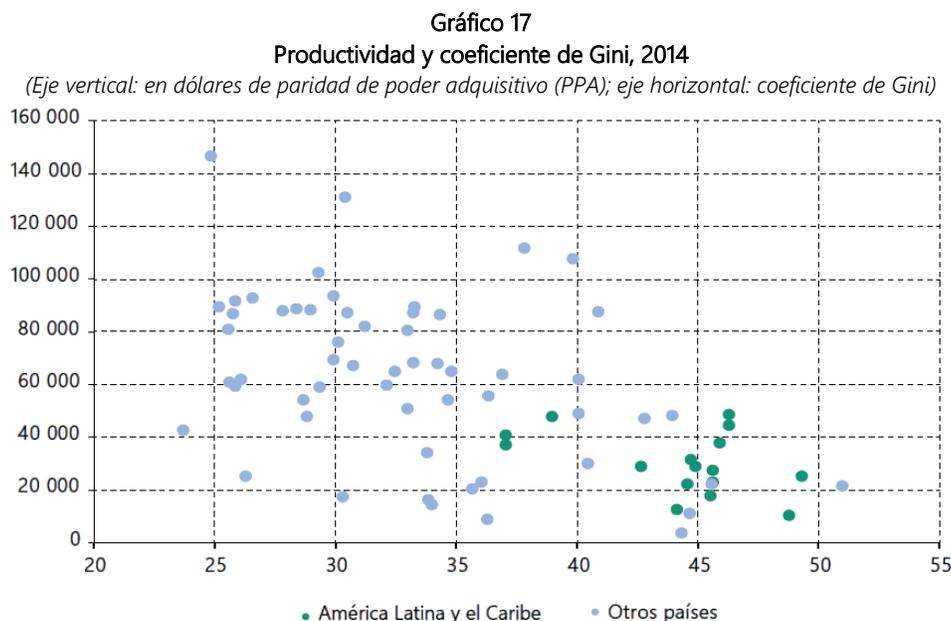
**Gráfico 16**  
**América Latina (países seleccionados): tasa de mortalidad en menores de 5 años por quintil de ingreso, alrededor de 2010**  
*(Tasa por 1.000 nacidos vivos)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco Mundial, *Hacia la cobertura universal en salud y la equidad en América Latina y el Caribe. Evidencia de países seleccionados*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, Estados Unidos, 2017.

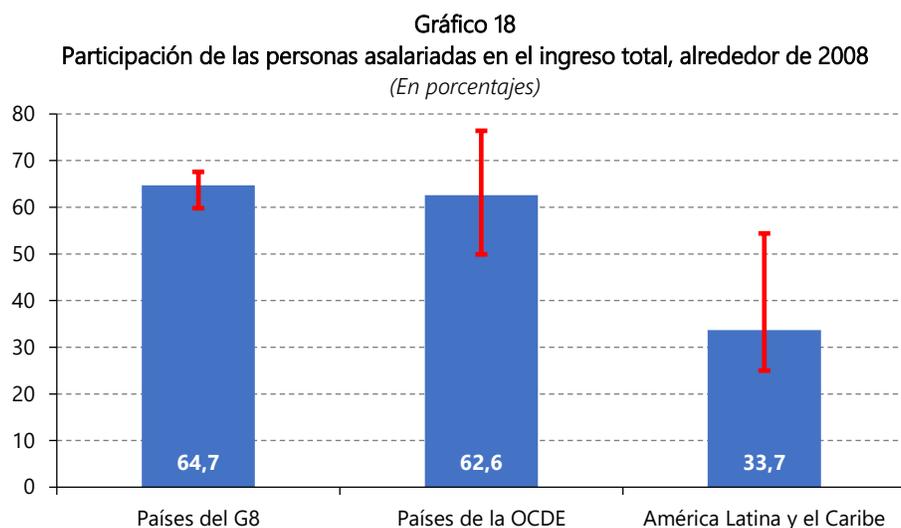
### 3. Carácter sistémico de las brechas estructurales en América Latina y el Caribe

En este apartado se busca explicar cómo las brechas verticales explican algunos de los rezagos estructurales de la región. Por ejemplo, en el gráfico 17 se muestra una clara correlación entre la brecha de ingresos y la brecha de productividad, donde los países de América Latina y el Caribe forman parte del grupo de países menor productividad y más desiguales entre los países seleccionados (CEPAL, 2018a).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, 2018a; Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/> y Universidad de Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de datos en línea] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

Nota: El coeficiente de Gini se expresa en términos porcentuales. La productividad se expresa en producto por empleado en dólares PPA de 2011.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, 2018a y de CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>.

Nota: La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) incluye 34 países y América Latina y el Caribe 16 países.

De la misma manera, se puede observar en el gráfico 18 que los salarios como porcentaje del ingreso total en América Latina y el Caribe, en comparación con los de los países del G8 y de la OCDE, son más bajos. Es decir, en esta región una gran parte del ingreso total se lo queda el capital (el excedente bruto de explotación). Esto, junto con la información del gráfico anterior, indica que los bajos salarios y la baja productividad son dos de los elementos que explican la importante desigualdad y las brechas verticales.

Varios elementos pueden explicar esta situación, como por ejemplo la baja carga fiscal en los países de América Latina y el Caribe, que inhibe el alcance de una reducción significativa de la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini. Además, la carga fiscal en la mayoría de los países de esta región se concentra sobre todo en impuestos indirectos, y muy poco en impuestos directos (sobre la renta o el capital). Las transferencias se ejecutan en su mayor parte a través de gastos en salud y educación, con un impacto reducido y de muy largo plazo sobre la reducción de las brechas de pobreza y desigualdad. Asimismo, la informalidad y la evasión fiscal reducen el efecto positivo que podría tener la política fiscal sobre la disminución de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2018a).

En este contexto, un país de renta media puede contar con una mayor proporción de personas en situación de pobreza extrema que un país de renta baja o un país considerado como menos avanzado según la taxonomía de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en México y Guatemala, que son países de renta media de acuerdo con su nivel de ingreso per cápita, se registra una tasa de pobreza de 41,9% y 59,3%, respectivamente. En comparación, en países de menor ingreso por habitante, como Tanzania y Mali, la tasa de pobreza es menor (26,4% y 41,1%, respectivamente)<sup>17</sup>.

Existen algunas limitantes en la aproximación a la medición de la pobreza a partir del uso del ingreso per cápita promedio. A continuación, se destacan algunas de ellas:

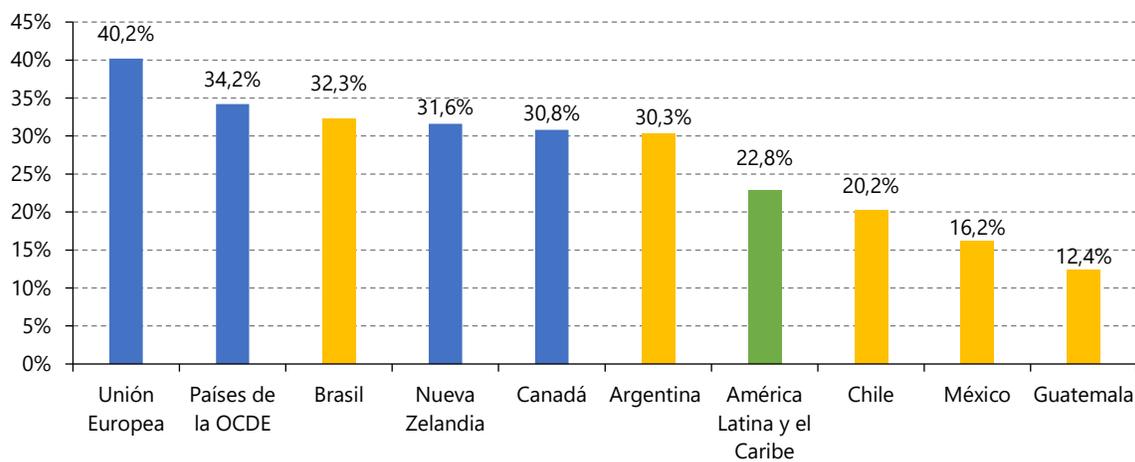
- Es un promedio nacional que no da cuenta de las disparidades y diferencias dentro de los países (disparidades territoriales, de género, sectoriales, entre otras).
- Es un indicador que da cuenta únicamente de la pobreza monetaria. La pobreza o prosperidad de una población no se mide únicamente con la cantidad de dólares que puede llegar a tener en un año. La pobreza es un concepto multidimensional, y no existe una relación lineal entre riqueza monetaria y satisfacción de las necesidades básicas.
- El ingreso per cápita no da cuenta de las posibilidades de contar con derechos y de las capacidades de los individuos para ejercerlos de manera efectiva.

Uno de los primeros elementos de explicación consiste en una pobre distribución del ingreso en América Latina y el Caribe y una ineficiente política fiscal como herramienta de redistribución. En este sentido, hay importantes disparidades entre América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo, e incluso dentro de la región. En el gráfico 19 se muestran los bajos niveles relativos de recaudación tributaria en América Latina y el Caribe en comparación con otros grupos y países seleccionados.

---

<sup>17</sup> Véase Banco Mundial para 2018 o último año disponible [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?view=map&year=2018> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2020].

**Gráfico 19**  
**Carga fiscal en grupos y países seleccionados, alrededor de 2017**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Comisión Europea, sobre la base de Eurostat [base de datos en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/home?>.

Nota: Promedios simples, América Latina y el Caribe incluye 24 países.



## **IV. Marco metodológico para el diagnóstico de brechas estructurales en América Latina y el Caribe y el diseño de un nuevo paradigma de políticas públicas**

La evidencia empírica de brechas estructurales ilustra la importancia de estas como limitante en el desarrollo. Existe una gran cantidad de indicadores y datos que evidencian las disparidades estructurales tanto verticales como horizontales. Sin embargo, queda pendiente sistematizar la selección de brechas y los indicadores que permiten analizarlas, así como la comprensión de las relaciones sistémicas que pueden existir entre ellas. A continuación, se presentan y analizan instrumentos metodológicos existentes y se formulan conclusiones para la elaboración futura de un marco metodológico de medición, caracterización y mapeo de brechas estructurales verticales.

### **A. Diagnóstico de brechas**

En el enfoque de brechas se toma en cuenta la heterogeneidad en términos de desarrollo en los países de renta media y, por tanto, representa un marco analítico funcional y ecléctico que permite adaptarse a la realidad de cada país y ser un marco de análisis más amplio, flexible y complementario que el ingreso per cápita promedio. El análisis de las brechas se puede hacer desde un enfoque horizontal o un enfoque vertical; este último es el que se sigue en este trabajo, dado que existe mayor evidencia empírica de que estas brechas son las más importantes regionalmente por su amplitud, profundidad e importancia para reducir la desigualdad entre regiones y territorios rurales y urbanos (Perroti y Sánchez, 2011)

El análisis de las brechas se encuentra fundamentado en la teoría de la segunda mejor alternativa propuesta por Hausman y Velasco (2008, citado en Kaldewei, 2015). Dada la escasez de recursos financieros, técnicos y políticos, no es posible abordar todas las brechas de manera simultánea, sino que es necesario identificar, definir y priorizar las brechas en términos del desarrollo. Por tanto, se busca identificar la brecha que tiene el mayor efecto directo en el desarrollo y en otras brechas y que genera mayores líneas causales. Así, las brechas se priorizan dependiendo del análisis de su impacto en las prioridades para el desarrollo. Por ello, la preselección de las brechas puede estar a cargo tanto de especialistas como de instituciones nacionales que conocen la complejidad de la realidad nacional y territorial (CEPAL, 2016a). En la selección se toman en cuenta las cuestiones políticas y las prioridades nacionales.

El diagnóstico de brechas está determinado por cinco fases analíticas (véase el diagrama 5). En la primera se preseleccionan las brechas con el objetivo de centrar el análisis en aquellas que se consideran las más importantes en términos de obstáculos para el desarrollo del país. Las fases 2, 3 y 4 corresponden al análisis del árbol de decisión respecto de cada brecha, la selección de indicadores apropiados y la identificación de las restricciones. En la quinta fase se analizan los resultados y se plantean estrategias de política que permitan superar y cerrar las brechas prioritarias (CEPAL, 2016a).

Diagrama 5  
Fases de análisis de las brechas estructurales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago de Chile, 2016a.

Existen tres criterios de definición de las brechas estratégicas para el desarrollo nacional:

- La profundidad de la brecha (disparidades interregionales o internacionales).
- La importancia sistémica de la brecha como elemento central para la reducción de otras brechas y el fomento de un desarrollo inclusivo y sostenible.
- Las prioridades políticas identificadas por las autoridades y expertos nacionales.

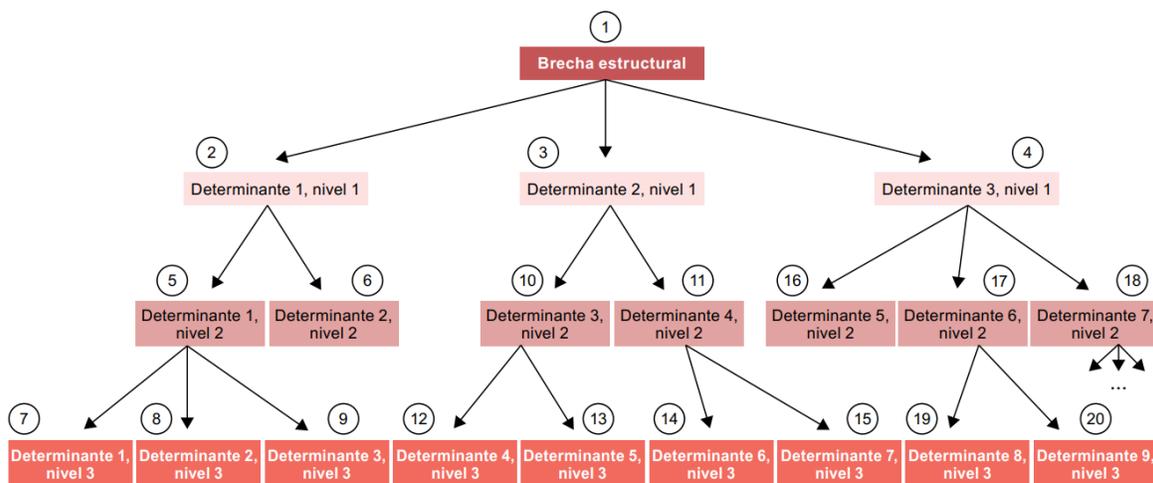
## B. Identificación de las brechas estratégicas por cerrar para alcanzar un desarrollo económico y social más integral

La identificación de las brechas no se hace a través de una medición unidimensional, sino que requiere un proceso de análisis sistémico. Es necesario utilizar varios indicadores que muestren la

amplitud de la brecha y establecer elementos determinantes y subyacentes detrás de la brecha. Una brecha puede estar determinada o interrelacionada con otra brecha, por ejemplo, la brecha de pobreza puede estar determinada por la brecha en educación, salud e infraestructura. En consecuencia, deben tomarse en cuenta las relaciones causales que hay entre cada una de ellas. Otra acotación de suma importancia es que las brechas de género, medio ambiente, territorial y de etnicidad son consideradas transversales porque tienen un efecto directo en el resto de las brechas (CEPAL, 2016a).

Las brechas se identifican a través de un árbol de decisión, que es una herramienta analítica que permite identificar los determinantes de cada brecha a partir de líneas de causalidad teóricas y empíricas, y permite ordenar de forma jerárquica (del más importante al menos importante) los determinantes de la brecha. El árbol de decisión se construye a partir de relaciones de causa y efecto. Para el análisis, se localizan en el nivel 1 los determinantes directos o causas, posteriormente, en el nivel 2 se analizan los subdeterminantes o factores que inciden en menor medida. En el nivel 3 se localizan los elementos que influyen en los subdeterminantes, y así sucesivamente (véase el diagrama 6 y el anexo 1). La identificación de los nodos y el diseño del árbol requieren el uso de teorías económico-sociales y de datos observados en el contexto del país.

**Diagrama 6**  
Esquema de árbol de decisión



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica/Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, 2016a.

Para establecer la relevancia de la brecha, de acuerdo con la CEPAL (2016a), la estructura del árbol de decisión debe tomar en cuenta lo siguiente: i) debe tener mínimo dos o tres niveles de determinantes y subdeterminantes que expliquen la brecha y ii) debe establecerse más de un determinante por cada nodo para que sea posible observar y diferenciar alternativas. Para identificar los cuellos de botella que limitan el desarrollo, se debe diseñar un árbol de decisión por cada brecha y para cada contexto específico del país o región a estudiar. De manera que:

“El análisis descriptivo y comparativo de cada indicador, junto con la interpretación de los expertos del país, forma la base del diagnóstico de las brechas: a cada nivel del árbol de decisión, este análisis es lo que decide si una dimensión de la brecha o un

determinante se deben considerar limitantes o no... Una vez identificadas las causas más probables (los determinantes limitantes), se procede a su análisis en el próximo nivel, más abajo en el árbol de decisión, siguiendo las ramas correspondientes y dejando a un lado las que están asociadas con los determinantes descartados" (CEPAL, 2016a, pág. 38).

Es importante resaltar que, aunque en el árbol de decisión se establecen varios determinantes, siempre se deben priorizar porque, aunque todos los determinantes tienen cierto grado de relevancia o importancia, el objetivo es identificar aquel determinante que tenga mayor peso en explicar el cuello de botella para ese momento específico y, por tanto, que su reducción o eliminación logre en mayor medida el avance hacia el cierre de la brecha. El análisis del árbol de decisión no solo necesita que este se haga de arriba hacia abajo, sino que se haga uso de indicadores cualitativos, cuantitativos y compuestos que se consideren apropiados.

Después de la elaboración del árbol de decisión, sus determinantes y líneas causales, el siguiente paso es identificar los indicadores apropiados para el análisis. De acuerdo con Kaldewei (2015), existen diferentes maneras de medir el impacto sistémico de una brecha: i) precios sombra; ii) evidencia indirecta; iii) efectos históricos; iv) comportamientos evasivos de los actores que sufren de la restricción; v) la percepción de los actores, y vi) eliminación de otras brechas como no limitantes. Posteriormente, de acuerdo con el carácter de los indicadores seleccionados, puede establecerse un punto de referencia óptimo externo o interno para la evaluación y comparabilidad. La selección de un punto de referencia depende principalmente de la cobertura geográfica del indicador, es decir, aquellos que tienen una cobertura geográfica mayor son útiles para la comparación internacional, mientras que los que tienen una baja cobertura geográfica suelen ser más útiles desde el punto de vista interno.

No todos los indicadores son extrapolables. Un mismo indicador puede dar cuenta de realidades diferentes según el país y el contexto. Por ejemplo, un mismo gasto en ciencia, tecnología e innovación podrá dar resultados diferentes según el contexto y el país. Finalmente, los resultados del proceso de identificación y análisis de las líneas causales conforman la base sobre la cual deben diseñarse políticas públicas que deberán considerarse de carácter prioritario en el proceso y políticas de desarrollo con miras en la superación de las brechas estructurales para el desarrollo en el país.

## **C. Análisis de las brechas estructurales territoriales en América Latina y el Caribe**

### **1. Concepto de brecha territorial y justificación**

El análisis de la brecha territorial tiene un impacto importante sobre las demás brechas y por esta razón será el objeto de un análisis particular en esta última sección. Uno de los objetivos de este apartado es establecer vínculos entre la discusión general sobre brechas estructurales y el análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe.

El proyecto "Nueva narrativa para un crecimiento rural en América Latina y el Caribe" se enfoca, entre otros temas, en analizar las brechas estructurales en la región con especial énfasis en las disparidades territoriales y las brechas que existen entre espacios rurales y urbanos. El enfoque territorial es la traducción geográfica y espacial del enfoque de brechas estructurales. Si bien existen

disparidades en términos de desarrollo y bienestar entre grupos de población, el enfoque territorial de análisis de brechas estructurales da especial énfasis al espacio y al territorio como factor determinante y estructural de las brechas en América Latina y el Caribe.

**a) La brecha territorial tiene una importante dimensión sistémica**

En un análisis de desigualdad y brechas estructurales, el territorio tiene una gran importancia. El crecimiento económico es un proceso que se distribuye de manera desigual entre territorios y al interior de los mismos. El crecimiento económico es un factor que genera o amplía las disparidades socioeconómicas territoriales. La transformación productiva que se observó a partir de finales del siglo XVIII inició un proceso de concentración urbana de la actividad productiva a través de un desplazamiento del capital y la mano de obra para el desarrollo de la industria. Este fenómeno se agudizó con la terciarización de las economías a partir de la mitad de los años cincuenta, lo que profundizó las disparidades y brechas territoriales (Obradović, Lojanica y Janković, 2016; Modrego y Cazzuffi, 2015; Appendini y Torres-Mazuera, 2008; Trpin, 2005; Krugman, 1991). No obstante, no existe un consenso sobre el hecho de saber si la concentración de la producción en ciudades tiene un impacto positivo o negativo sobre el crecimiento económico nacional<sup>18</sup>.

El territorio tiene también una gran importancia en cuanto a la desigualdad de oportunidades y de resultados. El enfoque de análisis de las disparidades y brechas en términos de oportunidades se define de la manera siguiente: las oportunidades consisten en la capacidades y posibilidades existentes para que las personas que viven en territorios rezagados puedan contar, *ex ante*, con las mismas alternativas para alcanzar una prosperidad socioeconómica y bienestar que las personas que no habitan en ellas. La desigualdad en términos de oportunidades se puede definir como “el acceso desigual a las oportunidades de trabajo, educación, felicidad, salud, a una mayor esperanza de vida, a activos y a la movilidad social” (Santos de Farias Souza, Annegues y Rodrigues de Oliveira, 2017, pág. 112).

Por su parte, la desigualdad de resultados es lo que se puede observar *ex post*, una vez que el déficit de oportunidades u otras trayectorias de vida<sup>19</sup> han determinado el nivel de prosperidad y bienestar de un grupo de individuos. Por ejemplo, una fuerte diferencia en el nivel de ingreso o la esperanza de vida entre grupos de personas según su lugar de residencia es el resultado de una desigualdad que tiene *ex post* una realidad tangible (Modrego y Cazzuffi, 2015; Paes de Barros y otros, 2009).

En el marco de un análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe, la distinción entre desigualdad de oportunidades y de resultados es muy importante, dado que el territorio de origen de los grupos de población explica en gran parte la amplitud de las brechas y rezagos que sufren ciertas personas o grupos (Santos de Farias Souza y otros, 2017).

---

<sup>18</sup> Autores como Fujita y Thiesse (2002) consideran que la concentración de las actividades productivas y económicas en las ciudades permitió el surgimiento de procesos de innovación, economías de escalas y acumulación de capital para el crecimiento. Al contrario, autores como Henderson (2003) consideran que existe un aumento de los costos de producción por la concentración de la producción en áreas urbanas congestionadas y saturadas.

<sup>19</sup> Si bien la desigualdad de oportunidades influye sobre el nivel de ingresos y el bienestar de ciertos grupos de población, también influyen las decisiones de los individuos y los “accidentes” que pueden llegar a tener en sus vidas sin que las oportunidades *ex ante* tengan una influencia particular.

**b) La brecha territorial tiene un fuerte impacto negativo sobre el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar**

Las brechas territoriales tienen un impacto negativo sobre el crecimiento económico y el bienestar (Modrego y Cazzuffi, 2015). Las disparidades y brechas territoriales pueden generar tensión e inestabilidad social, que desincentivan la inversión privada y crean resistencias para la implementación de políticas públicas (Rodrik, 1999; Alesina y Perotti, 1996). Con una parte importante de la población al margen de la vida económica nacional, las capacidades de acumulación de ahorro y de capital se encuentran limitadas, lo que afecta las capacidades de inversión en capital productivo, la transformación productiva y la innovación para la creación de empleos de calidad para la mayoría, lo que se traduce en un aumento de los ingresos y del bienestar (Ravallion, 2014). Las disparidades afectan la capacidad de las autoridades y el consenso político-institucional para implementar políticas públicas de desarrollo territorial (Lessman, 2013; Buhaug y otros, 2011). Puede también existir una captura del poder político y económico por parte de una élite rural o urbana que busca preservar sus intereses en detrimento de un crecimiento inclusivo de las poblaciones pobres (Ravallion, 2014; Stiglitz, 2012; Banco Mundial, 2005; Alesina y Rodrik, 1994).

La existencia de regiones pobres y rezagadas genera migraciones internas en los países que padecen de dichos fenómenos, lo que genera flujos de población hacia las grandes urbes y el desarrollo de zonas periurbanas pobres propensas a la violencia, problemas medioambientales y finalmente la marginación socioeconómica dentro del espacio urbano. Las desigualdades territoriales tienden a vaciar el campo, expulsando a su población joven, concentrar la riqueza en áreas urbanas y acentuar las disparidades territoriales. Este fenómeno está muy presente en América Latina y el Caribe<sup>20</sup>, pero de manera general se observa con mayor amplitud en los países en vías de desarrollo que tienen altas tasas de natalidad relativas (Pérez-Campuzano y Santos-Cerquera, 2013; Rodríguez Vignoli, 2012).

**2. Diagnóstico y evidencia empírica en América Latina y el Caribe**

La crítica a las definiciones clásicas y dicotómicas sobre lo que se entiende por rural ha significado nuevos esfuerzos conceptuales para comprender las transformaciones de los espacios rurales y urbanos. Uno de ellos es el enfoque de la nueva ruralidad que encuentra sus fundamentos en una profunda transformación de los espacios rurales. Esta visión más dinámica de lo rural se caracteriza por la diversificación productiva asociada a la importancia creciente de la economía rural no agrícola, la multifuncionalidad (económica, social, cultural o medio ambiental) de las zonas rurales y el incremento en las interacciones de zonas rurales y urbanas, así como a una preocupación creciente por cuidar los espacios ecosistémicos.

Otra aportación importante a esta nueva realidad en los territorios es el enfoque funcional del territorio, entendido como un conjunto de localidades que forman parte de un sistema con múltiples interacciones dinámicas tanto económicas como sociales, políticas, ambientales y culturales. Por tanto, dichas interacciones evolucionan a lo largo del tiempo. La funcionalidad de los territorios se asocia a mecanismos de integración de mercados laborales y de bienes y servicios, aspectos relacionados con la administración político-administrativa, factores ambientales y con cuestiones culturales y de identidad étnica. Un ejemplo de espacios que forman parte de un mismo

---

<sup>20</sup> Con una tasa de urbanidad del 80,4% en 2017, América Latina y el Caribe es una de las regiones más urbanizadas del mundo (Banco Mundial, 2018 [en línea] <https://donnees.banquemondiale.org>).

territorio funcional son lugares donde las personas viven en una determinada localidad y se desplazan a otra para trabajar, para acceder a servicios públicos y privados, para comprar o vender, o para interactuar con personas y organizaciones (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019).

La nueva ruralidad es un enfoque que permite observar de manera sistémica el territorio. La ruralidad se analiza como componente de un sistema complejo, en el que interactúan sectores productivos, tradiciones, culturas, hábitos y costumbres sociales. Las dinámicas entre territorios (rurales, urbanos, periurbano, suburbano, rururbano o periferia cercana) se caracterizan por mantener una estructura productiva, espacial y de gobernanza que genera flujos e intercambios internos de bienes y servicios. En este documento se reconoce la relevancia del estudio de las brechas estructurales tomando en cuenta su dimensión territorial. En efecto, las herramientas clásicas y vigentes de medición de la ruralidad resultan ser insuficientes para dar cuenta de las transformaciones recientes de los espacios rurales en América Latina y el Caribe.

Los enfoques clásicos son dicotómicos, y por lo tanto no dejan espacio conceptual y metodológico analizar espacios intermedios, a la vez urbanos y rurales. También son de tipo estático donde se analizan exclusivamente características invariables de lo rural, como dimensiones demográficas o medioambientales, pero no integran las dinámicas territoriales como los flujos de población, los encadenamientos productivos o los flujos de mercancía. Por ende, lo rural suele ser definido por descarte, es decir, como los espacios que no cuentan con las características que definen los espacios urbanos. Las brechas territoriales hacen referencia a las desigualdades que existen entre un sistema dinámico, aunque los datos disponibles en América Latina y el Caribe consisten casi exclusivamente en una visión clásica basada en un enfoque dicotómico<sup>21</sup>.

Las disparidades estructurales pueden reflejarse en las dinámicas de territorios rurales, urbanos o de espacios intermedios como periurbano, suburbano, rururbano y periferia cercana. No obstante, dado que el enfoque territorial es relativamente nuevo, las estadísticas nacionales de los países aún cuentan con criterios dicotómicos de definición de los territorios. De esta manera, el análisis de las heterogeneidades territoriales subnacionales se realiza a través del análisis de estadísticas con dimensión rural y urbana. La dinámica y vínculos entre territorios urbano y rural cobran vital importancia para el análisis de las heterogeneidades en América Latina, debido a que las fuertes disparidades se expresan en altos niveles de concentración espacial y desigual distribución de las oportunidades que influyen en el desarrollo económico.

Lo que se pretende no es exponer un análisis exhaustivo de todas las disparidades que enfrenta el espacio rural respecto del espacio urbano en América Latina y el Caribe, sino presentar aquellas que son clave para entender las condiciones actuales de la estructura rural en la subregión y las oportunidades para lograr modificarla. En este trabajo, se analizan las brechas de ingresos, pobreza, educación, salud e infraestructura con el objetivo de dar un marco general de las heterogeneidades que presentan los países de América Latina y el Caribe. A manera de ejemplo, se examinan las brechas al interior de algunos países seleccionados en la subregión norte de América Latina.

---

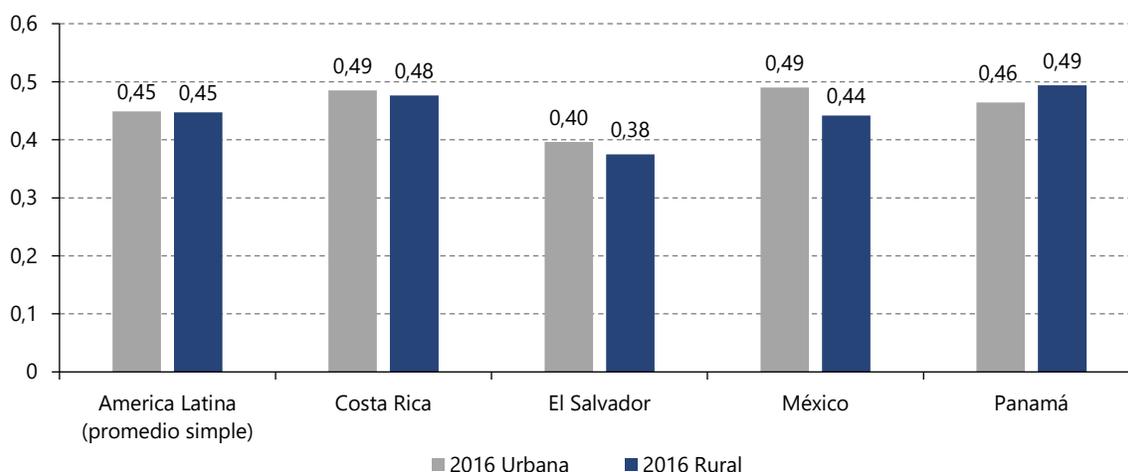
<sup>21</sup> Véase más información sobre la medición en lo rural en América Latina y el Caribe en Dirven y Candia (2020), Fernández, Fernández y Soloaga (2019), Gaudin (2019), Dirven y otros (2011).

### a) Brecha de ingresos

La brecha de ingresos se refiere a la diferencia de acceso a medios, activos, oportunidades, capacidades y reconocimiento entre los diferentes deciles de la población. La desigualdad histórica-estructural es característica de las sociedades de América Latina y el Caribe, y esta ha perdurado, se ha reproducido e incluso aumentado en períodos de crecimiento económico (CEPAL, 2016c). La brecha de ingresos puede abordarse a través de la falta de acceso a oportunidades (la probabilidad de acceso a bienes, servicios y actividades que impactan directamente en el bienestar de la población) y a las disparidades distributivas en términos de concentración de la propiedad y de los ingresos. Esta dimensión se puede evaluar a través de la distribución del ingreso, distinguiendo entre área rural y urbana.

De acuerdo con la CEPAL, el coeficiente de Gini, medido con base en las encuestas de hogares, en espacios urbanos y rurales en América Latina alcanzó en 2016 un valor promedio de 0,45, es decir, los niveles de desigualdad por ingresos son iguales para ambas dimensiones. No obstante, las variaciones observadas en el gráfico 20 para países como Costa Rica, El Salvador y México muestran que existe mayor desigualdad por ingresos en las zonas urbanas. En contraparte, Panamá presenta mayores niveles de concentración en las zonas rurales. Sin embargo, una disminución de la desigualdad no necesariamente implica un menor nivel de pobreza o mayores niveles de bienestar. La reducción del coeficiente de desigualdad puede deberse a que la pobreza se haya generalizado.

**Gráfico 20**  
Países seleccionados: desigualdad por ingresos, 2016  
(En coeficiente de Gini)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

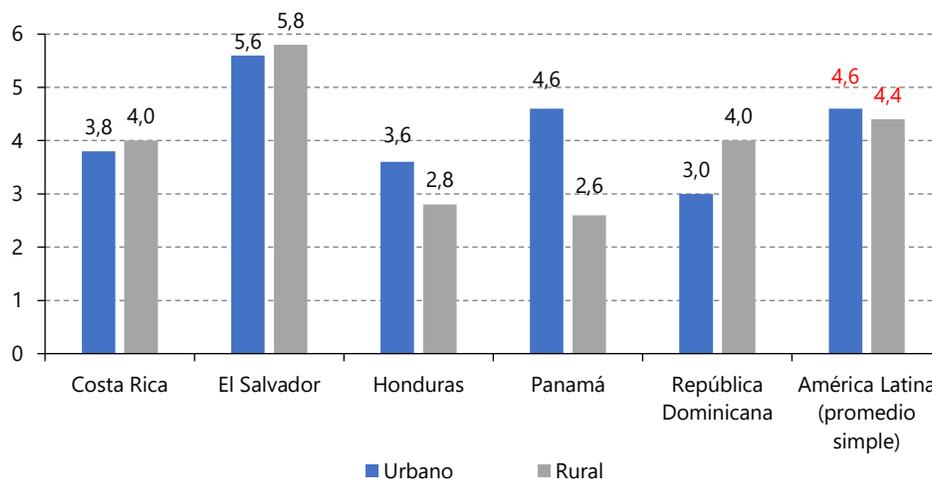
Nota: Para el promedio de América Latina se realiza con base en 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La desigualdad de los ingresos percibidos por trabajo asalariado o independiente se ha relacionado principalmente con la existencia de precarias condiciones en el mercado de trabajo, a una ineficiente política tributaria y salarial entre territorios. El indicador de ingreso per cápita, de acuerdo con cifras oficiales, no se encuentra desagregado a nivel subnacional para todos los países

de la región. Una alternativa para analizar la desigualdad en términos de ingresos es mediante la relación entre el quintil más pobre y el más próspero.

En el gráfico 21 se observa que países como Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana presentan una concentración del ingreso más alta en zonas rurales para el quintil más pobre. Esto puede asociarse a políticas públicas que apoyan hogares pobres en zonas rurales con un mayor porcentaje de transferencias públicas y privadas, sobre todo a través del envío de remesas desde los Estados Unidos. No obstante, en casos como Honduras y Panamá esta propensión se encuentra invertida, el quintil más pobre urbano presenta una concentración mayor respecto del quintil más pobre rural.

**Gráfico 21**  
Países seleccionados: distribución del ingreso per cápita en porcentaje del ingreso nacional del quintil más pobre por área geográfica, 2013



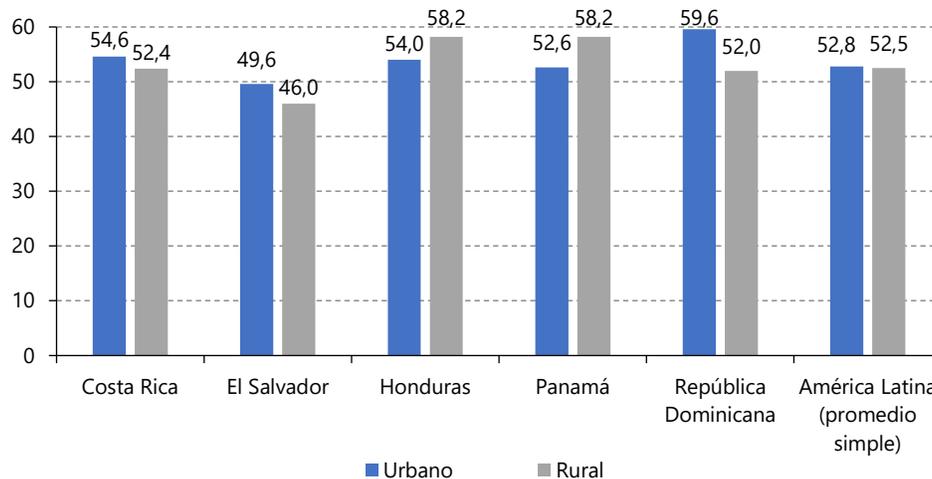
Fuente: Elaboración propia, con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Para el promedio de América Latina se realiza con base en 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Además, la evidencia estadística muestra que, en Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana se presenta una mayor concentración del ingreso en el área urbana para el quintil más rico, esto significa que la población urbana del quintil más rico tiene relativamente mayor riqueza respecto de la población rural del mismo quintil. Honduras y Panamá reportan una mayor concentración de la riqueza en espacios rurales.

Los países que presentan mayor pobreza monetaria urbana también presentan mayor concentración de la riqueza en el quintil V en espacios urbanos, y los países que tienen mayores concentraciones del ingreso en el quintil más rico en zonas rurales también presentan mayor pobreza en zonas rurales. Además, en los datos del gráfico 22 se muestra que, para el promedio de América Latina y el Caribe, no existe una disparidad significativa entre territorios para el quintil más rico, con solamente 0,2 puntos porcentuales de diferencia.

**Gráfico 22**  
Países seleccionados: distribución del ingreso per cápita en porcentaje del ingreso nacional del quintil más rico por área geográfica, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Para el promedio de América Latina se realiza con base a 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los datos agregados muestran que existe una disparidad territorial más marcada para el quintil más pobre. Los hogares pobres en zonas rurales, en general, presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con la educación y las capacidades laborales que les permitan insertarse en sectores de media y alta productividad, lo que significa que tienden a apropiarse de menor riqueza y a tener mayor riesgo de caer en situación de pobreza.

Aunque las diferencias entre la población urbana y la población rural no son tan marcadas como en otros indicadores, los datos evidencian la existencia de un grupo pequeño que concentra un alto porcentaje del ingreso total en ambas zonas. Por tanto, las disparidades no son tan profundas entre territorios sino entre quintiles. Esto es, sin importar si se trata de espacios rurales o urbanos el quintil V se apropia de alrededor del 50% del ingreso generado.

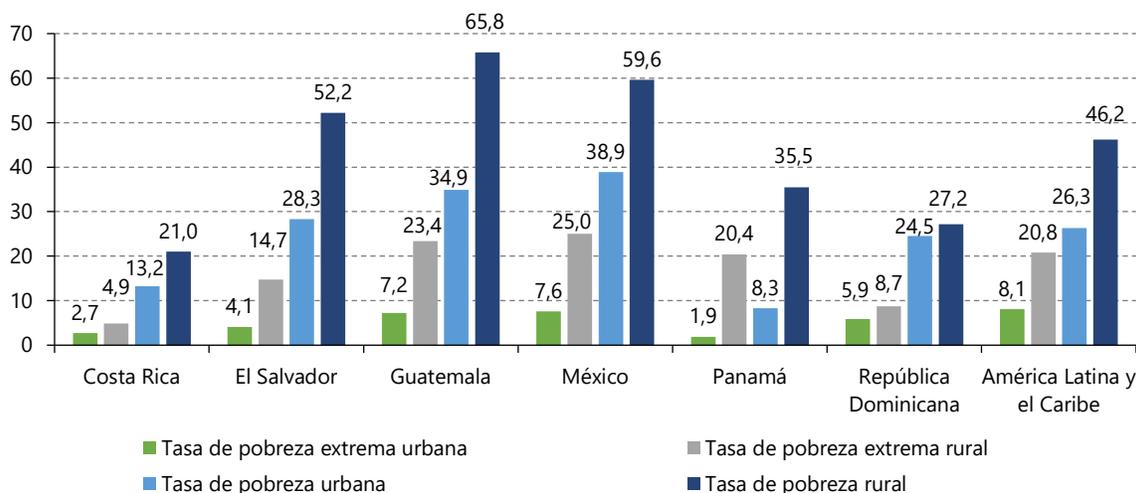
## b) Brecha de pobreza

La brecha de pobreza es resultado de las diferencias en términos de distribución del ingreso y oportunidades de acceso a bienes y servicios (como educación, salud e infraestructura). La pobreza no solo persiste, sino que se incrementa con el paso del tiempo a pesar de que su combate forma parte de las agendas para el desarrollo de los países y de la comunidad internacional.

Una característica fundamental que evidencia las disparidades entre territorios es la existencia de un mayor porcentaje de pobreza e indigencia en espacios rurales. En el gráfico 23 se observa que para todos los países seleccionados de la subregión existe una mayor proporción de pobreza (monetaria) e indigencia en las zonas rurales que en las urbanas. En 2017 el 46,2% de los hogares rurales en América Latina y el Caribe no contaban con un ingreso que les permitiera satisfacer sus necesidades esenciales. En Guatemala y México se estima que los hogares que cuentan con ingresos por debajo de la línea de pobreza para el mismo año alcanzan el 65,8% y 59,6% de la población rural, respectivamente.

En ese sentido, las disparidades persistentes entre espacios rurales y urbanos para obtener un ingreso mínimo que permita a los miembros de un hogar satisfacer sus necesidades esenciales, se debe a que las desigualdades territoriales son la consecuencia de rezagos originados por la existencia de trampas de pobreza, vulnerabilidad y falta de oportunidades que afectan en mayor medida a los espacios rurales.

**Gráfico 23**  
Población en situación de pobreza y pobreza extrema por área geográfica, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Datos de 2017 o último año disponible. Para el promedio de América Latina se realiza con base a 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La brecha de pobreza por porcentaje de la población es un método que utiliza líneas de pobreza e indigencia que dan cuenta del ingreso mínimo necesario para que los miembros de un hogar puedan satisfacer sus necesidades esenciales. La línea de indigencia de cada país y zona geográfica se estima a partir del costo en moneda local de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población en términos de requerimientos calóricos y de proteínas, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. El valor de la línea de pobreza se obtiene multiplicando el valor de la línea de indigencia por un factor constante que da cuenta de los gastos básicos no alimentarios, que para áreas urbanas corresponde al valor 2 y para zonas rurales a alrededor de 1,75. Véase más información en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 81, Santiago de Chile, 1991. Los porcentajes de población indigente (y pobre) se calculan comparando el valor mensual per cápita de la línea de indigencia (y pobreza) con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita.

### c) Brecha de educación

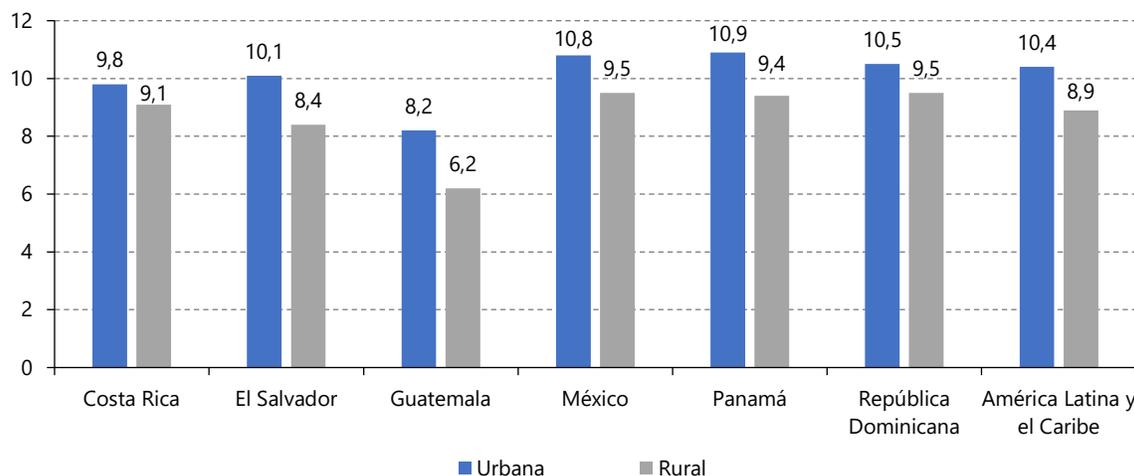
La educación es un indicador determinante en los niveles de productividad, pobreza y desigualdad de la población. El indicador de años de estudio toma en cuenta la cantidad promedio de años de escolaridad en la población en edad de trabajar y evidencia la inequidad en la enseñanza entre los territorios. En todos los países seleccionados se encuentran territorios significativamente adelantados y otros especialmente rezagados con respecto al promedio de América Latina y el Caribe.

Las disparidades en los niveles de educación se encuentran asociadas a las brechas de pobreza y concentración de los ingresos. El acceso desigual es una limitante para superar las brechas en educación entre las zonas urbanas y rurales. La evidencia estadística para los países de la subregión muestra que la población de los espacios rurales cuenta con menos años de

instrucción que la población urbana. En promedio, en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe la población entre 15 y 24 años estudia en promedio 10,4 años, frente a 8,9 años en las zonas rurales.

En el gráfico 24 se muestran importantes brechas entre espacios rurales y urbanos en los países seleccionados. Las mayores oportunidades de educación en la población urbana con respecto a la rural impactan directamente en las condiciones en las que acceden al mercado laboral. Esto impacta directamente la brecha de ingresos (el ingreso percibido está correlacionado positivamente con el nivel de instrucción de la población) y las brechas de pobreza y desigualdad.

**Gráfico 24**  
Países seleccionados: años de estudio promedio de la población de 15 a 24 años por área geográfica, 2018  
(En años)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Para el promedio de América Latina se realiza con base a 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

#### d) Brecha de infraestructura

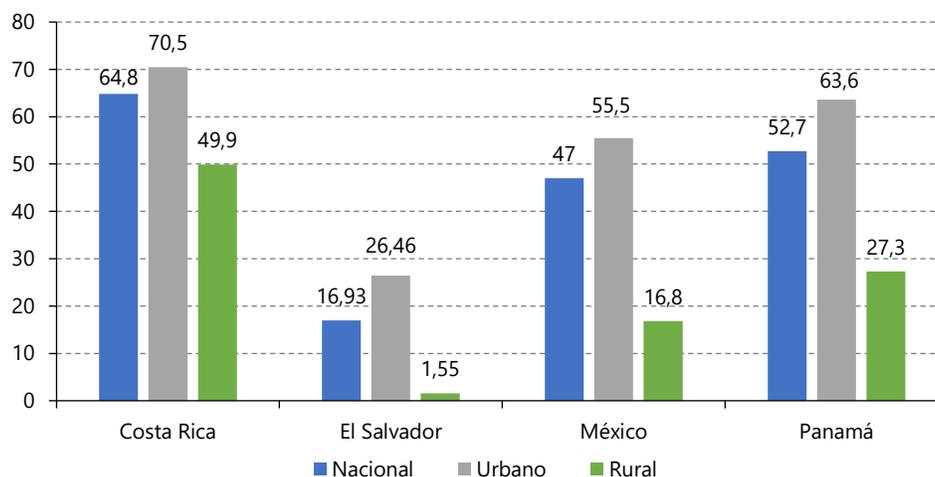
La brecha de infraestructura hace referencia a las disparidades en los procesos de conectividad e integración nacional y desarrollo territorial. Esta brecha está ligada a brechas de política fiscal y a la asignación de gasto público. Aunque la conexión territorial ha incrementado con el tiempo, la conectividad interna de los países de la subregión sigue siendo insuficiente. Como resultado, se observan altos costos de logística que obstaculizan la integración territorial y los encadenamientos productivos.

La infraestructura tiene un gran efecto en la reducción de la pobreza y las desigualdades territoriales. La población rural de la región enfrenta carencias en materia de servicios de infraestructura. Estas carencias son mayores que las observadas en las zonas urbanas. En el gráfico 25 se presenta la brecha en materia de acceso a internet, que ilustra la llamada brecha digital, fenómeno que es un reflejo de la existencia de otras brechas y, al mismo tiempo, la retroalimentan convirtiéndola en causa de exclusión social y económica. La brecha digital se observa en general en toda América Latina y el Caribe, pero con diferencias importantes entre países. En países como Costa Rica, con una alta proporción relativa de la población con acceso a

internet, la brecha entre espacios rurales y urbanos es moderada, mientras que, en El Salvador, con una menor cobertura promedio nacional, la brecha es abismal.

La disparidad entre las zonas rurales y urbanas está relacionada con la alta concentración de la riqueza en áreas urbanas, así como la marcada desigualdad existente en la población en términos de ingresos, educación y habilidades digitales. A su vez, la baja cobertura en infraestructura se asocia a la baja inversión pública y privada para desplegar infraestructura en zonas rurales, caracterizadas por baja densidad poblacional y difícil acceso por cuestiones geográficas (la existencia de cordilleras y, bosques, entre otros).

**Gráfico 25**  
**Hogares con acceso a internet en países seleccionados, 2016**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA); de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunications Indicators Database [base de datos en línea] <https://www.itu.int/pub/D-IND-WTID.OL/es>.

Nota: No se encontró información para otros países de Centroamérica.

### e) Brecha de salud

Las disparidades en el acceso a servicios de salud o sanidad implican un incremento en el riesgo de enfermedades en la población y esto se manifiesta en la existencia de la brecha de salud. Esta brecha ha cobrado mayor relevancia y se ha hecho más evidente ante la pandemia de COVID-19. Las personas bien nutridas y sanas presentan mejores capacidades físicas y mentales para realizar su trabajo, lo que afecta de manera indirecta la productividad al facilitar el desarrollo cognitivo, la capacidad de aprendizaje y el rendimiento escolar. La falta de acceso a servicios de salud de calidad conlleva una disminución en términos de capacidades de una persona para contribuir al proceso productivo de acuerdo con su potencial.

Los países de la región también presentan disparidades territoriales en el ámbito de salud. La persistencia de la pobreza y las desigualdades está asociada con una mayor probabilidad de experimentar problemas de salud asociados a la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y el riesgo de mortalidad. En el cuadro 5 se muestra que los indicadores antropométricos de desnutrición reportan una mayor magnitud en las zonas rurales. No obstante, los datos muestran que, en la mayoría de los países que cuentan con información de sobrepeso por zona, la tendencia es a la

inversa. Así, hay una mayor prevalencia de sobrepeso en sectores urbanos debido a patrones de consumo de alimentos industrializados y una actividad más sedentaria. La información disponible indica que existe una relación directa entre la nutrición y las zonas geográficas.

**Cuadro 5**  
**Países seleccionados: prevalencia de malnutrición por zona geográfica**  
(En porcentajes)

País	Área geográfica	Desnutrición crónica	Desnutrición global	Sobrepeso
Bolivia (Rep. Bol. de) (2012)	Urbana	14,2	2,8	ND
	Rural	25,2	5,0	ND
Colombia (2010)	Urbana	11,6	2,9	5,0
	Rural	17,0	4,7	4,1
Ecuador (2014)	Urbana	19,7	4,1	7,0
	Rural	31,9	6,1	5,9
Guatemala (2009)	Urbana	34,3	8,2	ND
	Rural	58,6	15,9	ND
Haití (2012) <sup>a</sup>	Urbana	15,8	8,3	15,2
	Rural	24,7	12,9	6,8
Honduras (2012)	Urbana	14,6	4,6	6,7
	Rural	28,8	9	3,9
México (2012)	Urbana	11,1	ND	ND
	Rural	20,9	ND	ND
Panamá (2008)	Urbana	10,5	2,4	ND
	Rural	17,3	3,2	ND
Perú (2014)	Urbana	8,3	1,8	ND
	Rural	28,8	6,1	ND

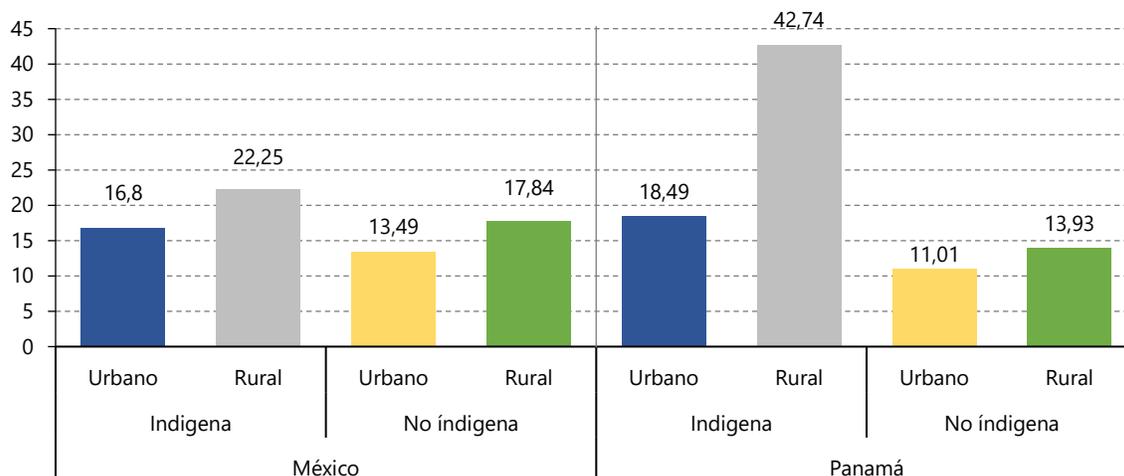
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 2016 y Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS-VI) 2016-2017*, Haití, 2018.

<sup>a</sup> Promedio simple de hombres y mujeres de entre 35 y 64 años.

Las diferencias geográficas de la mortalidad infantil dan cuenta de las situaciones económicas y sociales vinculadas con desnutrición y enfermedades infecciosas que suelen presentarse en mayor medida en la población indígena. La heterogeneidad de los índices de mortalidad entre las zonas geográficas tiene mayor predominio en pueblos indígenas y afrodescendientes. El riesgo de muerte durante los primeros años de vida es mayor cuando se trata de niños indígenas en áreas rurales. Por ejemplo, en el caso de México, la probabilidad de muerte infantil por condición indígena es 4,4 puntos porcentuales mayor a las muertes de niños no indígenas en zonas rurales, y 8,7 puntos porcentuales más respecto de los niños no indígenas en zonas urbanas.

Esta heterogeneidad en el riesgo de muerte infantil es aún mayor en países como Panamá, donde el riesgo de muerte en los primeros años para la población indígena en zonas rurales es 28,8 puntos porcentuales mayor respecto de los niños de condición no indígena de las zonas rurales y unos 31,7 puntos porcentuales más respecto de un niño de condición no indígena en zona urbana. Los datos observados en el gráfico 26 muestran que la mortalidad tiene una relación inversa con el grado de urbanización y con la condición étnica.

**Gráfico 26**  
**México y Panamá: tasa de mortalidad infantil por área geográfica y condición indígena, 2010**  
*(Durante el primer año de vida por mil nacidos)*



Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Redatam [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/redatam>.

El acceso desigual al mercado laboral y de bienes y servicios derivado de las desigualdades económicas, políticas y sociales que sufre la población agravan el estado de la pobreza en los espacios rurales en relación con los espacios urbanos. En general, para los países analizados, la información estadística revela que los hogares rurales presentan una mayor vulnerabilidad socioeconómica. La población de la región presenta bajos niveles educativos, lo cual se agudiza si se trata de espacios rurales. Los hogares rurales tienden a padecer mayor prevalencia de enfermedades, desnutrición y mortalidad infantil. Todo ello condiciona el estado en que la población rural accede al mercado laboral, así como la productividad y rentabilidad de las actividades que realizan por cuenta propia, incrementando las disparidades económicas y de pobreza.

En América Latina y el Caribe, el espacio rural ha vivido muchas transformaciones y mutaciones en el transcurso de las últimas décadas, dando consistencia a la teoría de la nueva ruralidad. Si bien se puede observar una transformación productiva, demográfica y cultural, así como un replanteamiento de los paradigmas de movilidad territorial, el espacio rural de la región sigue rezagado. Estas brechas, que suelen observarse también en países de ingresos altos, son mucho más amplias y persistentes en América Latina y el Caribe. La teoría de la nueva ruralidad, así como los nuevos enfoques funcionales y dinámicos de comprensión de la ruralidad, ofrecen herramientas innovadoras para el diseño de políticas públicas orientadas a la reducción de las brechas estructurales territoriales, lo que abre una reflexión más acorde con las transformaciones y los desafíos que presentan los territorios en América Latina y el Caribe (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019; Gaudin, 2019).

En esta sección se presenta un avance preliminar y exploratorio en el uso de los indicadores y métodos empíricos que se pueden incluir en el análisis de las brechas territoriales. Aunque existe una gran variedad de indicadores para medir la magnitud de las diferentes brechas, el gran reto al que se enfrenta este tipo de análisis es la escasez o ausencia de información desagregada para medir y caracterizar la dimensión territorial de las brechas estructurales. Lo anterior abre futuras líneas de investigación encaminadas a elaborar una metodología que permita caracterizar, medir y mapear, con base en evidencia empírica sólida, las brechas estructurales específicamente territoriales en los países de América Latina y el Caribe.



## V. Conclusiones

El estudio del crecimiento económico y su relación con el desarrollo, la pobreza y la desigualdad han transitado de visiones unidimensionales a perspectivas complejas y sistémicas, con múltiples abordajes y propuestas metodológicas. El enfoque de brechas estructurales se inscribe en esta ola relativamente reciente de estudios de desigualdad que toman en cuenta factores que enmarcan las características socioeconómicas históricas y estructurales.

El análisis de brechas estructurales, con un especial énfasis en la conceptualización de una nueva ruralidad, surge de la necesidad de estudiar las disparidades específicas de cada país en América Latina y el Caribe y, por ende, de ampliar la metodología ya existente, basada en el criterio de ingreso per cápita, a través de un enfoque multidisciplinario y con variedad de métodos empíricos para lograr superar los obstáculos al desarrollo.

Los países de ingreso medio, y América Latina y el Caribe particularmente, se han caracterizado por profundas heterogeneidades estructurales heredadas de una cultura del privilegio que han resultado en profundas disparidades socioeconómicas. Estas se reflejan en un crecimiento insuficiente y volátil y poca cohesión social, así como en el acceso desigual a oportunidades y a bienes y servicios entre territorios y grupos poblacionales. El marco empírico desarrollado pone en evidencia la existencia de brechas horizontales y verticales importantes.

La evidencia empírica muestra que si bien todos los países de América Latina y el Caribe son considerados como países de renta media<sup>22</sup>, en términos de brechas horizontales, los indicadores de desempeño económico y social de la región se sitúan en general por debajo de Asia del Este y del Pacífico, pero por encima del Oriente Medio y África del Norte y de África Subsahariana.

---

<sup>22</sup> Con la excepción de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago.

Asimismo, se puede observar que la región se posiciona como la más desigual del mundo, lo cual puede evidenciarse aún más si se analizan las disparidades territoriales.

Si bien no existe un consenso sobre el nivel óptimo de la concentración de la actividad económica para el crecimiento, la persistencia de importantes brechas territoriales provoca un cuello de botella para lograr un crecimiento económico inclusivo y sustentable. Se ha demostrado que, aunque el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar, es un requisito necesario. Orientar las políticas públicas hacia un desarrollo territorial más parejo y homogéneo favorecerá el crecimiento y el desarrollo económico (Obradović, Lojanica y Janković, 2016; Modrego y Cazzuffi, 2015; Trpin, 2005; Krugman, 1991).

Las estrategias de tipo *one-size-fits all* o patrones únicos y rígidos de gobernanza territorial, encuentran un éxito limitado debido a un marco legal e institucional nacional demasiado rígido y poco adaptado a la diversidad territorial, a sus capacidades endógenas, sus movi­lidades internas y su heterogeneidad. De otra manera, una descentralización completa de las estrategias públicas de desarrollo territorial tendría el riesgo de incrementar la desigualdad de oportunidades entre regiones, y así agudizar las disparidades territoriales. Es por esta razón que se recomienda asociar políticas nacionales y locales para la coconstrucción de “sistemas territoriales de desarrollo” (Berdegué, Escobal y Bebbington, 2015; Modrego y Cazzuffi, 2015; Barca, McCann y Rodríguez-Pose, 2012).

El análisis de brechas estructurales pone a la luz la amplitud, la persistencia y el carácter multifacético de las desigualdades en América Latina y el Caribe. Este paradigma lleva a replantear las políticas públicas de crecimiento inclusivo para el desarrollo que se implementan en la región. Cabe destacar la necesidad de diseñar y poner en marcha políticas públicas que permitan un crecimiento más inclusivo para la cohesión social, el desarrollo y el bienestar.

Es indispensable contar con herramientas de diagnóstico que permitan generar un enfoque integral de comprensión de las brechas estructurales, en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La propuesta desarrollada en el análisis de las brechas estructurales en este documento busca ser un aporte al poner en discusión las disparidades económicas, políticas y sociales, fundamentadas en la conceptualización de una nueva ruralidad y sus impactos en las políticas públicas. Este documento es un punto de partida para elaborar un marco metodológico que permita medir, caracterizar y mapear las brechas estructurales en la región, con el objetivo de entender las relaciones sistémicas que pueden existir entre ellas y, a partir de allí, diseñar estrategias públicas para cerrarlas.

## Bibliografía

- Aguirre, B. (2010), "La multidimensionalidad de la pobreza: una revisión de la literatura", *Revista Finanzas y política económica*, vol. 2, N° 2.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, vol. 40, N° 6.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, N° 2.
- Appendini, K. y G. Torres-Mazuera (eds.) (2008), *¿Ruralidad sin agricultura?*, Ciudad de México, Colegio de México, México.
- Atkinson, A. (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, vol. 2, N° 3.
- Autor, D. H., (2014), "Skills, education, and the rise of earnings inequality among the other 99 percent", *Science*, vol. 344, N° 6186.
- Banco Mundial (2017), *Hacia la cobertura universal en salud y la equidad en América Latina y el Caribe. Evidencia de países seleccionados*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_(2015), *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_(2005), *Introduction to Poverty Analysis*, World Bank Institute.
- Barca, F., P. McCann y A. Rodríguez-Pose (2012), "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Science*, vol. 52, N° 1.
- Bazán, A., Quintero, M. y A. Hernández (2011), "Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio", Quivera, *Revista de estudios territoriales*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- Beccaria, L. (2007), "La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos", *serie Estudios Estadísticos*, N° 60, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.

- Bellofiore, R. (2005), "The monetary aspects of the capitalist process in the Marxian system: an investigation from the point of view of the theory of the monetary circuit", *Marx theory of money*, F. Moseley (ed.), Massachusetts, Estados Unidos, Mount Holyoake Collegue.
- Berdegú, J. A., J. Escobal, y A. Bebbington (2015), "Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, vol. 73.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.) (2018), "Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio", textos seleccionados del período 2008-2018, *Colección 70 años*, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boltvinik, J. (2005), "Ampliar la mirada: un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", *Papeles de población*, N° 44, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- Boltvinik, J. y A. Damián (2020), "Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 183, Ciudad de México, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bourguignon, F., F. Ferreira y M. Walton (2007), "Equity, efficiency and inequality traps: a research agenda", *Journal of Economic Inequality*, vol. 5, N° 2.
- Buhaug, H. y otros (2011), "It's the local economy, stupid! Geographic wealth dispersion and conflict outbreak location", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, N° 5.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2018), *Brechas de género en América Latina: un estado de situación* [en línea] <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1401/Brechas%20de%20genero%20en%20America%20Latina.%20Un%20estado%20de%20situacion.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Calderón, F. (1988), *Historia Económica de la Nueva España en tiempo de los Austrias*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.
- Capdevielle, M. (2005), "Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, M. Cimoli (ed.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Cardoso, F. H. y E. Faleto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, segunda edición.
- Cattaneo, C. (1991), "Prebisch y las relaciones agricultura-industria", *Revista de la CEPAL*, N° 43.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe especial N°3*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2019), *Panorama social de América Latina*, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2018c), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016a), *El enfoque de brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Productividad y brechas estructurales en México*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016c), *Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016d), "El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 48, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_(2014a), *Pactos para la igualdad, Hacia un futuro sostenible*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2012a), *Middle-income countries, A structural-gap approach*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2012b), *Cambio estructural para la igualdad, Una visión integrada del desarrollo*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2010), *La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, Chile.
- Chena, P. I. (2012), *Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso. Una aproximación desde diferentes teorías económicas*, Buenos Aires, Argentina, AE Editorial Academia Española.
- Cimoli, M. (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), "Elites and structural inertia in Latin America: An introductory note on the political economy of development", *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2.
- COLMEX (Colegio de México) (2018), *Desigualdades en México 2018*, Ciudad de México, México, COLMEX/BBVA.
- Cowell, F. (2000), "Measurement of inequality", *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), North Holland.
- Damián, A. (2005), "La pobreza de tiempo. El caso de México", *Estudios Sociológicos*, vol. 23, N° 69, págs. 807-843.
- Del Castillo Negrete, M. (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 167, Ciudad de México, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Maio, F. G. (2007), "Income inequality measures", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61, 849-852.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2018), *MIPYMES en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Dirven, M. (dir.) y otros (2011), "Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W. 397), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Dirven, M. y D. Candia (2020), "Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/25; LC/MEX/TS.2020/4), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Djankov, S. y otros (2010), "The effects of corporate taxes on investment and entrepreneurship", *America Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, N° 3.
- Estay Reno, J. (1990), *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch*, Ciudad de México, México Siglo Veintiuno Editores.
- Easterly, W. (2000), "Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument", *Journal of Development Economics*, vol. 84, N° 2.
- Feres, J. C. y X. Mancero (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 4, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernández, J., I. Fernández e I. Soloaga (2019), "Enfoque Territorial y análisis dinámico de la ruralidad. Alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferraro, C. y G. Stumpo (2012), "Las pymes en el laberinto de las políticas", *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, C. Ferraro y G. Stumpo, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fujita, M. y J. F. Thisse (2002), *Economics of agglomeration, cities, industrial location and regional growth*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

- Furtado, C. (1974), *Teoría y política del desarrollo económico*, Ciudad de México, México, Siglo XXI Editores.
- Gaudin, Y. (2019), "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Glaeser, E. y W. Xiong (2017), "Urban productivity in the developing world", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, N° 3.
- Gudynas, E. (2011), "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa. Más allá del desarrollo", *Más allá del desarrollo*, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, M. Lang y D. Mokrani (eds.), Ciudad de México, México, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2008), "Growth diagnostics", *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, N. Serra y J. E. Stignitz (eds.), Oxford University Press.
- Henderson, V. (2003), "The urbanization process and economic growth: the so-what question", *Journal of Economic Growth*, vol. 8, N° 11.
- Heshmati, A. (2004), "Inequalities and Their Measurement", *Discussion Paper*, N° 1219, The Institute for the Study of Labor (IZA).
- Kaldewei, C. (2015), "Las brechas estructurales en los países de renta media, Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 258, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kawachi I. y B. Kennedy (1997), "The relationship of income inequality to mortality: does the choice of indicator matter?", *Soc Sci Med*, vol. 45, N° 7.
- Krugman, P. (1991), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *The America Economic Review*, vol. 45, N° 1.
- \_\_\_\_\_(1953), *Share of upper income groups in income and savings*, New York, Estados Unidos, National Bureau of Economic Research.
- Lessmann, C. (2013), "Regional Inequality and internal conflict", *CESifo Working Paper Series*, N° 4112.
- López-Calva, L. y C. Rodríguez-Castelán (2016), "Pro-growth equity, a policy framework for the twin goals", *Policy Research Working Paper*, N° 7897, Banco Mundial.
- Maddison, A. (2008), *Contours of the World Economy, 1–2030 AD: Essays in Macro-Economic History*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Francia, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Marini, R. M. (2008), *América Latina, dependencia y globalización*, Buenos Aires, Argentina, Siglo del Hombre Editores, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- \_\_\_\_\_(1991), *La dialéctica de la dependencia*, décimo primera edición, Ciudad de México, México, Ediciones Era.
- Martins, C. E. (2013), "El pensamiento de Ruy Mauro Marini y su actualidad para las ciencias sociales", *Argumentos*, UAM Xochimilco, vol. 26, N° 72.
- Modrego, F. y C. Cazzuffi (2015), "Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial", *Serie documentos de trabajo*, N° 155, Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP.
- Mowafi, M. (2004), "The meaning and measurement of the poverty: a look into the global debate", artículo de trabajo [en línea] [https://www.sas.upenn.edu/~dludden/Mowafi\\_Poverty\\_Measurement\\_Debate.pdf](https://www.sas.upenn.edu/~dludden/Mowafi_Poverty_Measurement_Debate.pdf).

- MSPP (Ministère de la Santé Publique et de la Population) (2018), *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS-VI) 2016 2017*, Haití.
- Nohlen, D. y R. Sturm (1982), "La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría del desarrollo", *Revista de estudios políticos*, N° 28.
- Obradović, S., N. Lojanica y O. Janković (2016), "The influence of economic growth on regional disparities: Empirical evidence from OECD countries", *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci*, vol. 34, N° 1.
- Ostry, M. J. D., M. A. Berg y M. C. G. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality, and Growth", *IMF Staff Discussion Note*, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Padilla Pérez, R. (2015), "Política industrial para las micro y pequeñas empresas", *Estrategias empresariales, política industrial y competitividad en las mipymes*, C. López Mateo y otros, Ciudad de México, México, Pearson.
- Paes de Barros, R. y otros (2009), *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., Estados Unidos, Palgrave MacMillan/Banco Mundial.
- Palomba, R. (2002), "Calidad de vida: conceptos y medidas", Taller sobre calidad de vida y redes de apoyo de las personas adultas mayores, Santiago, Chile, CELADE/División de población-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pardo Beltrán, E. (2014), "Diagnóstico del desarrollo en países de renta media a partir de brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 252, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Parkin, M. (2009), *Economía*, México, Pearson Educación.
- Pérez-Campuzano, E. y C. Santos-Cerquera (2013), "Tendencias recientes de la migración interna en México", *Pápeles de población*, vol. 19, N° 76.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piketty, T. (2013), *Le capital au XXIème siècle*, París, Francia, Le Seuil.
- \_\_\_\_\_(2007), "Top incomes over the twentieth century: a summary of main findings", *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, A. Atkinson y T. Piketty (eds.), Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Pinto, A. (1976), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación, raíces estructurales*, Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), *Desarrollo Humano. Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- Ranis, G. y F. Stewart (2002), "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 78, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rao, V. (2006), "On "inequality traps" and development policy", *Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs*, N° 268, Washington D. C., Estados Unidos, Banco Mundial.
- Ravallion, M. (2014), "Income inequality in the developing world", *Science*, vol. 344, N° 6186.
- Ray, D. (1998), *Development Economics*, Princeton, New Jersey, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Rodríguez, O. (1998), "Heterogeneidad estructural y empleo", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Santiago, Chile.
- Rodríguez Vignoli, J. (2012), "Migración interna y ciudades de América Latina: efectos sobre la composición de la población", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 27, N° 2.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Roemer, J. y A. Trannoy (2016), "Equality of opportunity: theory and measurement", *Journal of Economic Literature*, vol. 54, N° 4.

- Rodrik, D. (1999), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 4.
- Ros, J. (2014), *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*, Ciudad de México, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Royce, E. (2008), *Poverty and Power. A Structural Perspective on American Inequality*, Londres, Reino Unido, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Sachs, J. (2015), *The age of sustainable development*, Nueva York, Estados Unidos, Colombia University Press.
- Sánchez, R. y otros (2017), "Inversiones en infraestructura en América Latina", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos de Farias Souza, W. P., A. C. Anegues y V. Rodrigues de Oliveira (2017), "Consideraciones sobre la desigualdad de oportunidades: nueva evidencia", *Revista de la CEPAL*, N° 121, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sen, A. (1985), "A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to professor Peter Townsend", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, N° 4, págs. 669-676.
- \_\_\_\_\_(1984), *Resources, Values and Development*, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Spicker, P. (2009), "Definiciones de pobreza: doce grupos de significado", *Pobreza: un glosario internacional*, P. Spicker, S. Alvarez y D. Gordon (eds.), Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Spicker, P., S. Alvarez y D. Gordon (eds.) (2007), *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Stezano, F. (2020), "Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe", mimeo.
- Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, Nueva York, Estados Unidos, W. W. Norton & Company.
- Sunkel, O. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, México, Siglo XXI Editores.
- Tello, C. (2012), *Sobre la desigualdad en México*, Ciudad de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Tezanos Vásquez, S. (2012), "Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 241, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and living standards*, Londres, Reino Unido, Allen Lane and Penguin Books.
- \_\_\_\_\_(1985), "A sociological approach to the measurement of poverty – a rejoinder to professor Amartya Sen", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, N° 4.
- Trpin, V. (2005), "El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos", *AIBR Revista de antropología iberoamericana*, N° 42.
- Trucco, D. (2014), "Educación y desigualdad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 200, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- World Inequality Lab (2018), *World Inequality Report 2018 (WIR)*.

## **Anexo**



## Secuencia de preguntas para el diagnóstico de brechas

El cuestionario ha sido tomado del trabajo CEPAL (2016a). Representa la secuencia de preguntas de forma jerárquica para el diagrama 2 del árbol de decisión.

1. De acuerdo con los indicadores, ¿existe una brecha? ¿Cuál es su dimensión más limitante?
  - Sí: proceder a los nodos 2, 3 y 4
  - No: proceder a otra brecha
2. De acuerdo con los indicadores, ¿La brecha se debe principalmente al determinante 1 nivel 1?
  - Sí: proceder a los nodos 5 y 6
  - No: proceder al nodo 3
3. De acuerdo con los indicadores, ¿se debe más bien al determinante 2 nivel 1?
  - Sí: proceder a los nodos 10 y 11
  - No: proceder al nodo 4
4. ...¿o es más limitante el determinante 3 nivel 1?
  - Sí: proceder a los nodos 17 y 18
  - No: si ningún determinante se considera limitante:
    - a) Reanalizar si en realidad existe una brecha
    - b) Revisar la estructura del árbol de decisión en busca de determinantes omitidos
5. De acuerdo con los indicadores, ¿El determinante 1 nivel 1 se debe principalmente al determinante 1 nivel 2?
  - Sí: proceder a los nodos 7, 8 y 9
  - No: pasar al nodo 6
6. ...¿o se debe más bien al determinante 2, nivel 2?
  - Sí: es probable que el determinante 2, nivel 2 represente un determinante limitante.
  - No: reanalizar si el determinante 1, nivel 1 es en realidad un determinante limitante.
7. Según los indicadores, ¿el determinante 1, nivel 2 se debe principalmente al determinante 1, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 1, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: pasar al nodo 8
8. ...¿o se debe más bien al determinante 2, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 2, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: pasar al nodo 9
9. ...¿o es más limitante el determinante 3, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 3, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: reanalizar si el determinante 1, nivel 2 es en realidad un determinante limitante
10. Según los indicadores, ¿el determinante 2, nivel 1 se debe principalmente al determinante 3, nivel 2?
  - Sí: proceder a los nodos 12 y 13
  - No: proceder al nodo 11

11. ...¿o se debe más bien al determinante 4, nivel 2?
  - Sí: proceder a los nodos 14 y 15
  - No: reanalizar si el determinante 2, nivel 1 es en realidad un determinante limitante
12. Según los indicadores, ¿el determinante 3, nivel 2 se debe principalmente al determinante 4, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 4, nivel 2 represente un determinante limitante
  - No: pasar al nodo 13
13. ...¿o se debe más bien al determinante 5, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 5, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: reanalizar si el determinante 3, nivel 2 es en realidad un determinante limitante
14. Según los indicadores, ¿el determinante 4, nivel 2 se debe principalmente al determinante 6, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 6, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: proceder al nodo 15
15. ...¿o se debe más bien al determinante 7, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 7, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: reanalizar si el determinante 4, nivel 2 es en realidad un determinante limitante
16. Según los indicadores, ¿el determinante 3, nivel 1 se debe principalmente al determinante 5, nivel 2?
  - Sí: es probable que el determinante 5, nivel 2 represente un determinante limitante
  - No: pasar al nodo 17
17. ...¿o se debe más bien al determinante 6, nivel 2?
  - Sí: proceder a los nodos 19 y 20
  - No: pasar al nodo 18
18. ...¿o es más limitante el determinante 7, nivel 2?
  - Sí: proceder con el análisis de los subdeterminantes del determinante 7, nivel 2 (según el mismo proceso de diagnóstico diferencial)
  - No: reanalizar si el determinante 3, nivel 1 es en realidad un determinante limitante
19. Según los indicadores, ¿el determinante 6, nivel 2 se debe principalmente al determinante 8, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 8, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: pasar al nodo 20
20. ...¿o se debe más bien al determinante 9, nivel 3?
  - Sí: es probable que el determinante 9, nivel 3 represente un determinante limitante
  - No: reanalizar si el determinante 6, nivel 2 es en realidad un determinante limitante





En este documento se presenta el enfoque de brechas estructurales aplicado a América Latina y el Caribe, propiciando la comprensión de sus relaciones con los conceptos de pobreza, desigualdad y desarrollo económico. El documento se enmarca en la necesidad de comprender, medir y caracterizar las brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media de la región y que constituyen un desafío para el desarrollo sostenido, incluyente y sostenible a largo plazo. Además de datos empíricos sobre un conjunto de brechas horizontales y verticales presentes en la región, en este documento se presentan elementos metodológicos preliminares para el diagnóstico de las brechas estructurales.

El documento forma parte del proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, que busca examinar las brechas estructurales en América Latina y el Caribe, con especial atención a las disparidades territoriales, y aportar propuestas de política pública para su reducción.

