



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
Azcapotzalco**

Maestría en Economía

Campo de Conocimiento: Empresas, finanzas e innovación

**Informe de estancia de investigación sobre:
"Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: Aspectos teóricos y
conceptuales"**

Trabajo Terminal que presenta:

Rebeca Pareyón Noguez

Asesor: Owen Eli Ceballos Mina

**México, DF., a 13 de diciembre de 2019
Trimestre 19-P**

Contenido

- I. Informe de estancia de investigación
- II. Evaluación de estancia de investigación
- III. Marco de la estancia de investigación: Reflexiones
- IV. Brechas estructurales en América Latina y el Caribe
- V. Conclusiones: Análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe

I. INFORME DE ESTANCIAS DE INVESTIGACIÓN

Nombre de la instancia donde se realiza la Estancia de Investigación:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional México

Asesor responsable:

Dr. Ramón Padilla Pérez, jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de CEPAL sede subregional México

I. Proyecto (s) en el (los) cual (es) se inscribe la estancia de investigación:

“Narratives new for the rural transformation of Latin America and Caribbean” (CEPAL-FIDA)

a. Objetivo general

- Generar un trabajo analítico necesario para comprender la nueva ruralidad y estudiar las brechas estructurales persistentes para reducir la pobreza y desigualdad y fomentar una transformación estructural en los países de renta media en América Latina y el Caribe.

b. Objetivos particulares

- Definir y fomentar la implementación de una agenda de investigación aplicada en una nueva narrativa para una nueva ruralidad en países seleccionados de ingresos medios en de América Latina y el Caribe.
- Promover procesos de dialogo de políticas sobre la nueva ruralidad y brechas persistentes para reducir la pobreza y desigualdad rural en países de renta media seleccionados en ALC.

c. Actividades desarrolladas por el alumno

- Elaborar un documento que permita construir un marco conceptual en el tema de brechas estructurales en el enfoque territorial (urbano-rural)
- Recopilar información acerca de la desigualdad, pobreza y brechas estructurales
- Recolectar datos y estadísticas de América Latina y el Caribe en relación a las brechas estructurales territoriales

- Asistir a reuniones y conferencias
- Asistir y colaborar con la Unidad de Desarrollo Económico en sus solicitudes
- Asistencia a distintas conferencias:
 - Conversatorio: La igualdad de género y la autonomía de las mujeres en el camino hacia la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer 2019, 8 de marzo, CEPAL
 - Uncertainty in Ex-Ante Poverty and Income Distribution Insights from Output Growth and Natural Resource Country Typologies, 17 de mayo, Fabián Hernández Ramos, Banco Mundial
 - Irán, el territorio del cariño y la hospitalidad, 21 de mayo, Embajador Dr. Mohammad Taghi Hosseini
 - Reunión de expertos sobre el uso productivo de las remesas familiares en América Latina y el Caribe, 14 de junio, CEPAL

d. Logros alcanzados por parte del estudiante en el marco del proyecto de investigación en el que participó.

El principal logro de la estancia realizada en la CEPAL fue la elaboración de un documento (publicable) en coautoría con un consultor que da un marco conceptual general de las heterogeneidades estructurales de los países de América Latina y el Caribe analizado desde el enfoque de brechas. Además de ello, la oportunidad de poder colaborar con investigadores expertos, así como las múltiples conferencias y reuniones de trabajo me dieron una visión más amplia y completa y aportó en mí el deseo de seguir trabajando para entender, afrontar y en su caso modificar la dinámica económica, política y social y en la búsqueda de áreas estratégicas para focalizar políticas públicas con el objetivo de combatir las desigualdades en América Latina

e. Utilidad e idoneidad de tu formación previa (en la maestría) respecto al proyecto

Considero que la formación que tuve en los trimestres que cursé la Maestría en Economía ha sido sólida y de gran utilidad. La formación recibida en los trimestres previos me ayudaron en redacción del documento del proyecto en el que colaboré. Materias como “Metodología de la Investigación” me permitió redactar de manera coherente y ordenada un documento con el uso

adecuado de la sintaxis y la funcionalidad descriptiva. A su vez, la materia de “Análisis económico” me posibilitaron un método de análisis aplicado a la problemática económica actual. Por otro lado, la materia de “Economía mexicana” me permitió tener un marco de análisis histórico de las características del desarrollo económico y me posibilitó en la interpretación de indicadores económicos. De manera que, la sólida formación en teoría económica que obtuve en estos cursos me dio ventajas para incorporarme satisfactoriamente al proyecto. Sin embargo, contar con materias que analicen la relación de fenómenos como la innovación y la desigualdad hubiese sido de gran utilidad para la investigación que elaboré.

II. Utilidad e idoneidad de tu formación previa (en la maestría) respecto a la estancia de investigación

Mi formación previa fue muy útil en mi desempeño dentro de CEPAL. Los conocimientos previos adquiridos en la diferentes UEA's, así como el rigor en actividades de lectura, comprensión y análisis en la investigación adquiridos en el desarrollo de trabajos a lo largo de los trimestres me permitieron estar al nivel de exigencia en temas de investigación en una institución tan importante como CEPAL.

III. ¿Cuál consideras que fue tu principal aportación al proyecto?

Considero que gran parte de mi aportación al proyecto fue el establecer un marco conceptual actualizado referente a las desigualdades territoriales en países de América Latina y El Caribe. Además de ello, colaboré en la revisión de otros documentos inmersos dentro del proyecto, lo que me permitió tener una visión más completa al momento de redactar mi documento.

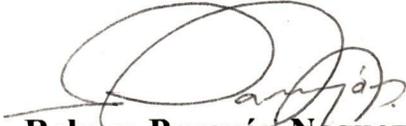
IV. ¿Qué aportaciones consideras haber obtenido de tu experiencia en investigación en la institución receptora (CEPAL)?

La oportunidad profesional que implica el poder participar en un proyecto de investigación en CEPAL, ha sido una de las experiencias más enriquecedoras en mi formación como economista. Poder formar parte de las discusiones que impactarán directamente en la agenda de política pública y el poder poner en práctica conocimientos adquiridos a lo largo de años de estudio me permitió mantenerme actualizada en las mesas de discusiones y debate.

La experiencia personal ha sido excelente. CEPAL al ser un organismo de Naciones Unidas te da la oportunidad de interactuar con personas de diferentes nacionalidades y con experiencia profesional amplia y diversa, de manera que, el intercambio cultural es sumamente enriquecedor. Además de ello, la convivencia diaria con grandes profesionistas permite tener una visión más amplia de los diferentes problemáticas económicas, sociales y ambientales de impacto mundial.

V. Temas o actividades que consideras hubieran sido necesarias o que se hubieran ampliado en el programa de la Maestría para haber tenido mejor formación para su estancia.

Aspectos de políticas públicas y estudios regionales o territoriales, así como más horas de practica en materias como econometría con cursos en manejo de software de R y Stata que son fundamentales para la formación de cualquier economista. Además, considero que deberían existir más materias relacionadas con Finanzas, que, aunque no tiene relación directa con las actividades que realicé en la investigación en CEPAL, si sería un apoyo en términos de ventajas comparativas en mi carrera profesional como economista.


Rebeca Pareyón Noguez
Nombre y firma

11/12/2019
Fecha

II. EVALUACIÓN DE ESTANCIA DE INVESTIGACIÓN



EVALUACIÓN DE ESTANCIA DE INVESTIGACIÓN

(Documento a ser completado por el tutor en la institución o entidad receptora)

La Maestría en Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, agradece la valiosa colaboración de su institución y la suya propia en la formación como investigadores de nuestros alumnos y futuros Maestros en Economía.

Para completar esta experiencia de los alumnos, le solicitamos sirva atender el siguiente cuestionario con el objetivo de evaluar y mejorar el nivel de las Estancias de Investigación de la Maestría en Economía. Por este motivo, le solicitamos responder estas preguntas en función de su apreciación respecto al desempeño mostrado por el alumno en el proyecto de investigación asignado. La información entregada se utilizará explícitamente para el objetivo previamente planteado y para evaluar el nivel de desempeño del alumno.

INSTITUCIÓN O ENTIDAD: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional México

NOMBRE DEL TUTOR RESPONSABLE: Ramón Padilla Pérez

CARGO: Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico

E MAIL: ramon.padilla@cepal.org

TELÉFONO: (521) 55 41 70 56 64

NOMBRE DEL ALUMNO: Rebeca Pareyón Noguez

PROYECTO (S) EN EL (LOS) QUE PARTICIPÓ: "Narratives new for the rural transformation of Latin America and Caribbean" (CEPAL-FIDA)

FECHA DE INICIO: 01/02/2019 FECHA DE TÉRMINO: 31/07/2019

TOTAL DE HORAS: 320

EVALUACIÓN

Estimado tutor, se requiere que evalúe al estudiante teniendo en cuenta que debe calificar de 1 a 5, donde 1 es deficiente y 5 es excelente, marcando con una x frente a cada uno de los enunciados, según la opción que corresponda a su apreciación.

FACTOR \ NIVEL	EXCELENTE	BUENO	ACEPTABLE	INSUFICIENTE	DEFICIENTE
	5	4	3	2	1
ACTITUDES Y VALORES :20%					
ACTITUD FRENTE AL TRABAJO: Comportamiento frente a objetivos, políticas y estrategias de la organización.	X				
RELACIONES INTERPERSONALES: Capacidad del alumno para integrarse al equipo de trabajo y mantener relaciones cordiales y de respeto.	X				
ÉTICA: Capacidad del alumno para asumir con respeto valores como: lealtad, sinceridad, confidencialidad, honradez y servicio.	X				
ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD	X				
CUMPLIMIENTO EN LAS TAREAS ENCOMENDADAS	X				
CONOCIMIENTO :30%					
El conocimiento teórico del alumno para realizar su estancia fue:	X				
Las habilidades técnicas e instrumentales para realizar su estancia fueron:	X				
La capacidad del alumno para trabajar en equipo fue:	X				
CONTRIBUCIÓN A LA ESTANCIA DE INVESTIGACIÓN 20%					
MARCO TEÓRICO DEL PROYECTO: Planteamiento de bases teóricas suficientes para sustentar la solución propuesta ante el problema encontrado.	X				
DISEÑO METODOLÓGICO: Manejo de procesos necesarios para la presentación de resultados.		X			
CALIDAD EN LAS CONCLUSIONES Y LAS RECOMENDACIONES: Aprovechamiento que el alumno le da a la información para interpretar y generar alternativas.		X			
HABILIDADES: 20%					
PLANEACIÓN: Capacidad que tiene el alumno para identificar problemas, plantear soluciones y sistematizar su trabajo.	X				

ORGANIZACIÓN: Capacidad que tiene el alumno para ordenar y optimizar los recursos a su disposición.					
NIVEL	EXCELENTE	BUENO	ACEPTABLE	INSUFICIENTE	DEFICIENTE
FACTOR	5	4	3	2	1
EJECUCIÓN: Capacidad que tiene el alumno para tomar decisiones y llevar a cabo con efectividad su trabajo.	X				
EVALUACIÓN: Capacidad que tiene el alumno para verificar, hacer seguimiento y autoevaluar su desempeño en el trabajo.		X			
COMUNICACIÓN: Manejo adecuado de los lenguajes para expresar ideas y facilitar relaciones con los demás.	X				
LOGROS 10%					
CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS: Respuesta al problema planteado y al plan de trabajo estipulado, capacidad para sustentar con criterios claros.	X				

Desde su punto de vista:

1. ¿La formación académica del alumno, al iniciar su estancia de investigación, era suficiente para realizar las actividades que le fueron encomendadas? Sí, No ¿Por qué?

A lo largo de estos seis meses de pasantía, Rebeca demostró sólidas capacidades de trabajo en equipo, aportando análisis pertinentes en la revisión de los trabajos de los consultores y colaborando en la elaboración de un documento de posicionamiento conceptual y metodológico sobre brechas estructurales en América Latina y el Caribe.

2. ¿Qué recomendaciones haría usted al programa de la Maestría en Economía, para mejorar el proceso de formación como investigador del alumno?



 Ramón Padilla Pérez
 Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico

III. MARCO DE LA ESTANCIA DE INVESTIGACIÓN: REFLEXIONES

La Unidad de Desarrollo Económico de la CEPAL sede subregional México se encuentra en la tarea de generar una reflexión analítica indispensable para comprender las complejidades de la región de América Latina y el Caribe sobre todo en aspectos relacionados con la nueva ruralidad y las brechas estructurales asociados a la pobreza y desigualdad. En este contexto, el presente trabajo busca fomentar la transformación estructural de los países de la región a través de definir y fomentar una nueva agenda de investigación basada en la nueva narrativa en países de renta media seleccionados de América Latina y el Caribe, así como el impulsar procesos de diálogo para la generación de políticas públicas a través del reconocimiento de la nueva ruralidad y brechas que persisten en la región con la finalidad de combatir los niveles de pobreza y desigualdad. Para ello, es necesario establecer relaciones de trabajo con Ministerios y Secretarías de Finanzas, Economía, Planificación y Bancos Centrales de los países seleccionados. A partir de ello, desarrollar y llevar a cabo estrategias de incidencia pública que permitan reducir la pobreza y la desigualdad rural.

Dentro del contexto de la investigación desarrollada, se construyó un marco de análisis conceptual de las brechas estructurales en América Latina y el Caribe partiendo desde la consecuencia del fenómeno: la pobreza y la desigualdad. De manera que, se realizó un análisis detallado de los orígenes del concepto de pobreza y desigualdad dentro de los principales enfoques económicos y sus implicaciones en términos de política pública. Todo ello, con la finalidad de crear una base conceptual que da paso al término de brechas como un enfoque de análisis de las heterogeneidades en la región de ALC. Posteriormente, se desarrolla ampliamente el enfoque de brechas partiendo de sus orígenes conceptuales, su definición, la propuesta metodológica y la evidencia empírica desde el enfoque territorial.

La justificación del documento reside en la importancia del reconocimiento de las heterogeneidades que refleja la región. En América Latina las brechas estructurales persisten durante largos períodos de tiempo, e incluso a medida que estos países se crecen. La pobreza crónica es tres veces mayor en las áreas rurales que en las ciudades y pueblos. Los coeficientes de Gini se encuentran entre los más desiguales del mundo y varían de 0.424 a 0.5847. Estos coeficientes cambian muy poco con el tiempo y exigen tasas de crecimiento mucho más altas

para reducir significativamente la pobreza. (CEPAL, 2014). Algunas brechas estructurales pueden empeorar a medida que aumentan los ingresos, ya que los cambios en los patrones de consumo a menudo conducen a la contaminación, la congestión y el agotamiento de los recursos naturales. Además, los patrones históricos de crecimiento acelerado en ALC a menudo han producido más desigualdad.

No obstante, dentro de la dinámica de la economía mundial, la región de América Latina y el Caribe se enfrenta a un escenario de oportunidades si logra realizar fuertes y profundas transformaciones encaminadas a fortalecer una sociedad más igualitaria que permita transitar hacia un modelo de desarrollo orientado a acelerar el crecimiento de la productividad, internalizar y difundir la innovación tecnológica, generar un marco institucional que permita actuar ante los desequilibrios internos y externos así como de desarrollar sostenibilidad ambiental. Acorde con este objetivo, la Organización de las Naciones Unidas ha establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ejes de acción para lograr una sinergia entre una macroeconomía para el desarrollo, un estado de bienestar basado en derechos e incrementos de la productividad, así como la descarbonización de la estructura productiva. A su vez, la propuesta de la CEPAL es hacer del mercado una institución más inclusiva y con una mejor articulación. Para lograrlo, es necesario plantear un modelo de desarrollo económico que encuentre la concordancia entre dinamismo económico, igualdad social y sostenibilidad ambiental en el largo plazo. Sin embargo, la continuidad del modelo de desarrollo actual es el obstáculo por vencer. Los costos del modelo actual de desarrollo latinoamericano implican desaprovechamiento de las capacidades humanas, erosión de la cohesión social, de los sistemas políticos y deterioro del medioambiente (CEPAL, 2018)

IV. BRECHAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue elaborado bajo la supervisión de Ramón Padilla Pérez y Yannick Gaudin, funcionarios de CEPAL sede subregional México.
El documento es propiedad intelectual de CEPAL
Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

1.	Introducción	14
2.	Marco teórico-conceptual	16
2.1	Orígenes del concepto de pobreza. Una revisión histórica	16
2.1.1	Principales enfoques teóricos del análisis de la pobreza multidimensional	23
2.1.2	Estrategias metodológicas para la medición de la pobreza.....	26
2.2	Orígenes de la desigualdad.....	29
2.2.1	Innovación y desigualdad	30
2.2.2	Crecimiento económico y desigualdad	32
2.2.3	Desigualdad neoestructural. Aporte desde Latinoamérica.....	33
2.2.4	Estrategias metodológicas para la medición de la desigualdad	38
2.3	Conclusión del marco teórico conceptual	42
3.	Enfoque de brechas estructurales, una propuesta de la CEPAL: aspectos conceptuales....	42
3.1	Introducción y retrospectiva histórica: crecimiento, desarrollo y dependencia estructural.....	42
3.2	Heterogeneidad estructural en América Latina.....	45
3.3	¿El ingreso como indicador de crecimiento y desarrollo?	47
3.4	El concepto de brechas estructurales más que un enfoque de desigualdad: es una fractura sistémica y estructural	49
3.5	Presentación de los diferentes tipos de brechas en América Latina y el Caribe.....	50
3.6	Marco metodológico para el diagnóstico e identificación de brechas	54
3.7	Análisis de las brechas estructurales territoriales en América Latina y el Caribe	58
7.7.1.	Concepto de brecha territorial.....	58
7.7.2.	La dimensión territorial constituye un elemento central del proyecto.....	58
7.7.3.	Diagnóstico y evidencia empírica en América Latina	59
7.7.4.	Mapeo de brechas estructurales	73
3.8	Conclusiones: Análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe	78

1. Introducción

En las últimas décadas, las áreas rurales en América Latina han sufrido enormes transformaciones. Estos cambios constituyen una nueva ruralidad: una reducción en la proporción del empleo agrícola y en la participación del valor agregado en la actividad económica nacional, una diversificación de las fuentes de empleo y de ingresos rurales, la aceleración del cambio tecnológico, así como crecientes demandas para el uso de los recursos naturales y el aumento de la generación de gases de efecto invernadero, principalmente de grandes empresas agroindustriales y ganaderas. Esta nueva ruralidad también se caracteriza por altos niveles de migración y flujos de remesas; La feminización del empleo agrícola y una mayor integración entre las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, la nueva ruralidad sigue marcada por la heterogeneidad estructural: grandes empresas con alta productividad coexisten con un gran número de pequeños productores y microempresas que proporcionan la mayoría del empleo, pero con una productividad muy baja.

No es sorprendente que persistan profundas brechas en la desigualdad y la pobreza extrema, a pesar de la creciente presencia de una multiplicidad de programas públicos e inversiones privadas. En el ámbito público nacional e internacional se suele suponer que la urbanización, la industrialización y la emigración resolverán los desafíos del desarrollo rural. Los puntos de vista dominantes predominantes sobre la ruralidad están en desacuerdo con su potencial, lo que dificulta la efectividad de las políticas públicas para fomentar la transformación rural inclusiva, en particular las definiciones sesgadas de los países de ingresos medios y una clasificación dicotómica de los espacios geográficos rurales y urbanos. Deberían cambiar para liberar todo el potencial de los territorios rurales.

Este proyecto tiene la intención de promover nuevas narrativas para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Busca reemplazar la narrativa dominante (reduccionista y marginalizadora) de las áreas rurales como estática y hacia atrás con otra narrativa que reconozca los desafíos y oportunidades de la nueva ruralidad. También se enfoca en profundizar nuestra comprensión del concepto de transformación estructural en los países de ingresos medios, centrándose en la importancia de cerrar las brechas estructurales, por lo que agrega el enfoque de la desigualdad y el cambio estructural al de crecimiento en nuestro mandato de buscar políticas para combatir el problema rural. pobreza. Incluye tres

componentes: a) análisis de políticas e investigación sobre la nueva ruralidad y sobre las brechas estructurales en países seleccionados de ingresos medios de América Latina; b) diálogo político, herramientas y propuestas políticas; yc) influencia política y gestión del conocimiento hacia una nueva narrativa de desarrollo rural.

2. Marco teórico-conceptual

2.1 Orígenes del concepto de pobreza. Una revisión histórica

La pobreza no sólo 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. Como resultado, la atención de la pobreza ha sido analizada desde diferentes perspectivas y enfoques teóricos que inciden directamente en la estrategia pública para abatirla.

El fenómeno de la pobreza ha sido tratado desde el nacimiento de la ciencia económica. A partir de una visión liberal, Adam Smith, David Ricardo y Stuart Mill establecieron una conceptualización economicista y biologicista de subsistencia, es decir, la pobreza era considerada a partir de condiciones mínimas necesarias para vivir y estaba determinada tanto por el orden social y la distribución del ingreso como por el crecimiento poblacional. (Ayala, 2015)

Posteriormente Karl Marx abordó el tema de la pobreza a partir de una visión social retomando el concepto clásico de pobreza y asociándolo a la incapacidad de los obreros de poseer medios de producción. De acuerdo con Marx, la riqueza es la multiplicidad y variedad de las necesidades. Por lo cual, las personas ricas son aquellas que necesitan mucho, mientras que los pobres son aquellos que necesitan poco. Sin embargo, de acuerdo con Boltvinik (2005) ello implica un doble criterio de pobreza: *el ser pobre y el estar pobre*. No obstante, este enfoque no ha sido discutido en el amplio debate sobre pobreza.

A su vez, a partir del Conceso de Washington surgió un enfoque economicista y tecnicista basado en la economía positiva y en la idea de “lo que es” y no de lo que “debería ser”. Con este enfoque se hace un especial énfasis en la medición y clasificación de la pobreza (como pobreza externa, pobreza absoluta o relativa, pobreza crónica, pobreza inercial, entre otros). Comienzan a utilizarse métodos como el de la línea de pobreza (LP) o el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) asociados teóricamente a los postulados neoliberales. (Alvarado, 2016).

Por otro lado, el enfoque humanista se caracteriza por estudiar el desarrollo a partir de las personas y no de los objetos (como generalmente lo hacían los paradigmas tradicionales), tomando como criterio el concepto de calidad de vida enfatizando en la apropiada satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Dichas necesidades no varían a través del tiempo y las culturas, sino que permanecen constantes, lo único que varía son las formas para su satisfacción. Además, los satisfactores implican todo aquello que representa el *ser, tener, hacer* y *estar* en la realización de las necesidades humanas. Por tanto, este enfoque establece el concepto de pobreza humana (la cual establece una relación mucho más amplia que la de las necesidades de subsistencia y del ingreso) poniendo en el punto de análisis a las necesidades existenciales y se encuentra basado en una análisis local o micro. (Ibid)

Finalmente, el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen establece que la pobreza no debe tomar como indicador único los niveles de ingreso per cápita, sino que, además, debe incorporarse al análisis las capacidades o grados de libertad que tienen las personas para alcanzar determinados funcionamientos o facultades. Por tanto, se establece que la pobreza posee un carácter multidimensional. (Ibid)

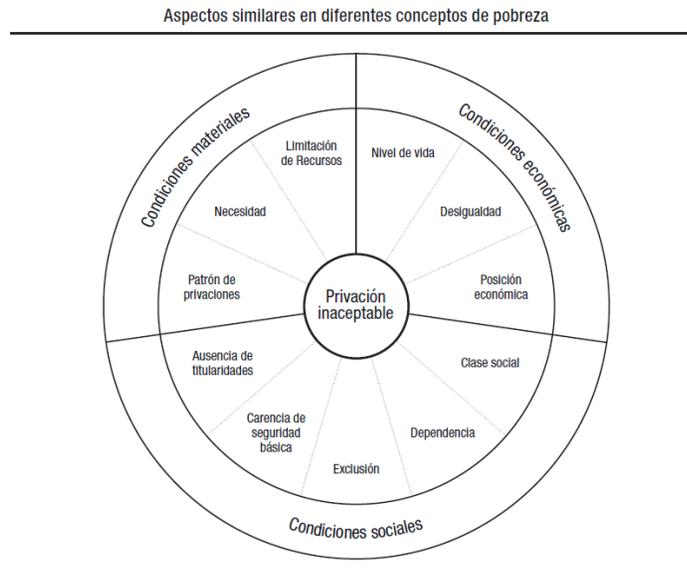
En concreto, podemos observar a continuación la evolución del concepto de pobreza: (Bazán, Quintero y Hernández, 2011)

- En sus orígenes en Inglaterra victoriana el estudio de la pobreza tomaba el ingreso como variable focal para su explicación.
- En el siglo XX, en EUA comenzó a asociar el concepto de pobreza con requerimientos nutricionales.
- En 1940 el Banco Mundial establece a la pobreza como una operación estadística de carácter comparado, que afecta a los ingresos per cápita de los diferentes estados: se deriva una estructuración mundial de la pobreza muy clara: países de mayor renta y países de renta inferior.
- Para 1960 y 1970 el enfoque de las Necesidades Básicas buscó proporcionar un enfoque multidimensional. Este enfoque no se apoyó en el marco normativo explícito, sino que también muchas veces fue utilizado como sustituto de datos de ingreso.

- En 1980 los métodos directos más extendidos es el NBI introducido por CEPAL medido a través de indicadores del Censo de Población y Vivienda que permite constatar si los hogares satisfacen o no algunas necesidades principales.
- En 1990 el Banco Mundial define la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo en los servicios de salud, agua potable y educación.
- En 1992 Sen indica que el concepto de pobreza se construye a partir de capacidades, es decir, de lo que la gente puede hacer. En consecuencia, la pobreza no es cuestión de escaso bienestar sino de incapacidad para conseguir bienestar debido a la ausencia de medios.
- Townsend en 1993 se refiere a pobreza como la situación en la que viven aquellos cuyos recursos no le permiten cumplir demandas sociales y costumbres asignadas a la población en una determinada coordenada témporo-espacial. Así, la pobreza es relativa tanto en tiempo como en espacio.
- En 1997 el PNUD definió la pobreza como la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida aceptable. Entonces, es pobre toda aquella persona que trabaja y su ingreso es insuficiente para gozar de una vida satisfactoria y plantearse objetivos a futuro.
- Spicker en 1999 identifica once formas posibles para distinguir la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Todas estas interpretaciones son mutuamente excluyentes. (véase el gráfico 2.1)

Gráfico 2.1

Pobreza como concepto variado y compuesto



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

- Actualmente, en México el Coneval identifica a las personas en condición de pobreza como aquellas cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que padecen al menos una carencia social. Esta metodología se trata de una aproximación multidimensional basada en derechos sociales universales.

Por tanto, podemos afirmar que la pobreza constituye una contraparte al desarrollo. Su estudio remonta a principios del siglo XX. A partir de entonces, 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. Cualquiera que sea los aspectos conceptuales y metodológicos que elija el investigador para su estudio, generalmente el análisis de la pobreza implica dos elementos: identificación de las personas pobres, es decir, un elemento relacionado con la situación observada de los hogares 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, estándar de vida e insuficiencia de recursos. Ello se debe principalmente 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 enfoques multidimensionales que toman en cuenta aspectos de desarrollo social y bienestar. Estos desarrollos teóricos-conceptuales sobre pobreza se explican brevemente dentro de este documento.

- Visiones unidimensionales

El enfoque unidimensional constituye el enfoque tradicional y clásico de análisis de la pobreza. Considera a la insuficiencia monetaria como indicador privilegiado para determinar si las personas consideradas individualmente son 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 determinado. El estudio de la pobreza se remonta a inicios del siglo XX y se resume en tres visiones principales. En primer lugar, la conceptualización la pobreza desde un enfoque insuficiencia de recursos que concebía como pobres a la población que no contaba con el ingreso mínimo necesario que les permitiera mantener los 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 (2007, pág. 95) explica 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”.

En tercer lugar, en las décadas de 1960 se desarrolló el enfoque de necesidades que hace referencia a la insuficiencia en bienes y servicios que imposibilitan a una persona poder vivir dignamente e insertarse adecuadamente como un miembro de la sociedad. Este enfoque buscó ampliar conceptualmente el enfoque de subsistencia al considerar dos ideas esenciales: i) requerimientos de ingreso mínimos necesarios para que una persona pueda llevar a cabo consumo privado en alimentos, techo, abrigo, ciertos muebles y equipamiento doméstico y ii) servicios comunitarios esenciales como agua potable, saneamiento, transporte público, salud, educación e infraestructura cultural (Bazány otros, 2001; Feres y Mancero, 2001). La principal diferencia entre los enfoques de necesidades y de estándar de vida es que el primero toma en cuenta un ingreso mínimo y el acceso efectivo a bienes y servicios por las familias para determinar el umbral de pobreza, mientras que el segundo sólo considera pobres a las personas cuyo ingreso o consumo no sea suficiente para tener un nivel de vida considerado como mínimo.

El siguiente cuadro, sintetiza el concepto de pobreza a partir de tres visiones principales:

Cuadro 2.1: Visiones de Pobreza

Relación	Características
Pobreza-subsistencia	Se considera pobres quien no tiene el mínimo necesario para mantener la eficiencia física
Pobreza-necesidades básicas	Incluye los requerimientos mínimos para el consumo privado (alimentos, vivienda, equipamiento domestico) y servicios públicos esenciales (agua potable, salud, infraestructura, transporte público)
Pobreza-privación relativa	La pobreza está determinada por el estilo de vida (conjunto de costumbres y actividades) que varían con el tiempo y el espacio. Entonces, es un factor comparativo

Fuente: Elaboración propia

La forma como se aborda el fenómeno de la pobreza refleja el nivel de desarrollo teórico y conceptual adquirido. La medición de la pobreza implica, un elemento positivo relacionado

con la situación observada de los hogares y, un elemento normativo que hace referencia a lo que se asocia para juzgar quién es pobre y quién no lo es. De manera que, la definición del concepto de pobreza implica reflexionar sobre las necesidades y capacidades humanas. (Boltvinik,2005). En efecto, la necesidad de establecer un nuevo marco conceptual que permita abatir los altos niveles de pobreza con una política pública eficaz ha llevado a la construcción de un análisis multidimensional. Recientemente la multidimensionalidad de la pobreza ha tomado un papel importante en el estudio de la pobreza. Es por ello, que es pertinente entender la evolución de un concepto multidimensional de la pobreza y la manera en la que es posible medirlo.

- Visiones multidimensionales

Recientemente la multidimensionalidad de la pobreza ha tomado un papel importante en el estudio y medición de la pobreza. Consiste en un método complementario a la medición de la pobreza basada únicamente en los ingresos monetarios. Actualmente, 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. Se define a través de la capacidad de realización de las libertades de las personas.

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. De manera que, para 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 determinados funcionamientos, como por ejemplo estar bien nutrido, obtener un empleo, acceder a servicios de educación, entre otros. De acuerdo con Sen, para poder disminuir el porcentaje de personas que padecen pobreza es necesario expandir las capacidades de la población.

La multidimensionalidad de la pobreza de Sen, a su vez, se ha vinculado por la CEPAL 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 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 básicos.

La agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible planteado por 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 también se manifiesta en situaciones de padecimientos como hambre, malnutrición, escaso acceso a servicios básicos como, educación, salud infraestructura pública. Además, contempla la discriminación, la exclusión y la vulnerabilidad de grupos particulares como niños y jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad, con discapacidades, pueblos indígenas o afrodescendientes.

2.1.1 Principales enfoques teóricos del análisis de la pobreza multidimensional

Ahora bien, ¿qué se entiende por pobreza multidimensional? La pobreza multidimensional es un método complementario de medición de la pobreza basada en los ingresos monetarios. En América Latina se han desarrollado nuevos marcos conceptuales a partir del reconocimiento multidimensional del fenómeno de la pobreza. De acuerdo a Aguirre (2010) generalmente se asocia a la pobreza con necesidad, estándar de vida o escasez o insuficiencia de recursos. No obstante, el concepto de pobreza ya no suele concebirse exclusivamente desde el análisis económico, sino que ha comenzado a relacionarse con otros elementos esenciales para determinar las necesidades humanas elementales. De esta manera, el concepto de pobreza se ha multidimensionado al tomar en cuenta tanto el aspecto económico como el social y político y se relaciona cada vez más con la capacidad de realización de las libertades de las personas.

A continuación, se desarrollan los principales enfoques teóricos que buscan abordar la pobreza desde un enfoque multidimensional: (CONEVAL, 2013)

1. **Enfoque de derechos (Donald y Mottershaw):** 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 (alimentación, salud, participación social, entre otras). Los seres humanos son portadores de derechos que definen el acceso a recursos y las libertades necesarias para 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 básicos y negación de la ciudadanía.*
2. **Enfoque de capacidades (Amartya Sen):** Critica perspectivas de medición de la pobreza basada solamente en los recursos, dado que la disponibilidad de recursos no brinda información sobre las cosas que las personas pueden hacer con esos medios. De manera que, las capacidades indicarían las posibilidades o los grados de libertad que las personas tienen para alcanzar determinados funcionamientos, como estar bien nutrido, obtener un empleo, educación entre otros. *La pobreza es la incapacidad para lograr ciertos funcionamientos básicos.*
3. **Combinación de ingresos con necesidades básicas insatisfechas (NBI) o método combinado (Beccaria y Minujín):** mide la pobreza identificando cuatro tipos de personas:
 - (1) Pobres crónicos: pobres por ingreso y NBI
 - (2) Pobres en pobreza estructural: pobres NBI, pero no pobres por ingreso
 - (3) Pobres recientes: pobres por ingreso, pero no pobres NBI
 - (4) Socialmente integrados: no pobres por ninguno de los dos métodos

La evidencia empírica del método integrado mostró que el método del ingreso y el de las NBI era complementarios. Las medidas de ingreso asociadas a una línea de pobreza captan la privación en el corto plazo y el enfoque de NBI proporciona información sobre indicadores más estables en el tiempo por lo que identifica problemas estructurales.

- 4. Medición integrada de pobreza (Boltvinik):** Boltvinik señaló que la complementariedad entre los dos métodos era solamente coincidencia, específicamente una consecuencia de la secuencia en que la medición de la pobreza había sido implementada. Destacó que la combinación entre los dos métodos tenía algunas redundancias conceptuales, como la de incluir el indicador de “capacidad económica” en el método NBI (innecesario dado que el pobre por ingreso estaba identificado). Entonces propuso un “método integrado mejorado” para medir la pobreza, con cambios en cada uno de los métodos y en su combinación. *El MMIP toma en consideración las carencias asociadas al patrimonio básico (vivienda y equipamiento doméstico), el acceso a servicios de salud, seguridad social y la educación.*

- 5. Método de privación relativa (Townsend):** El enfoque para medir la pobreza estaba determinado por el estilo de vida (conjunto de costumbres y actividades que los individuos comparten o a las que se espera que se unan) y no por el ingreso o el consumo. A su vez, Townsend reconoce que los estilos de vida cambian con el tiempo. Por tanto, *la pobreza es relativa desde el punto de vista histórico y respecto del tiempo y el espacio.*

- 6. Igualdad de oportunidades (Roemer):** Se propone que las características que son hasta cierto punto genéticas (como el coeficiente intelectual heredado) son variables de circunstancia en una función de producción educativa. En principio, una sociedad puede desear invertir recursos para nivelar el campo de juego para personas con menor coeficiente intelectual. La desigualdad de oportunidades básicas puede operar en muchas dimensiones, y puede operar en diferentes estadios del ciclo de vida por lo que se pueden y deben implementar políticas para incrementar el acceso a las oportunidades básicas y para garantizar que su provisión no sea sistemáticamente sesgada en perjuicio de ningún grupo en particular o ningún tipo de persona. La igualdad de oportunidades implica garantizar que el progreso en la provisión de oportunidades básicas no se dé de manera sesgada en perjuicio de nadie por causa de las circunstancias

- 7. Métodos orientados por axiomas (Alkire y Foster):** Se desarrollo una propuesta con base en la extensión de los axiomas empleados en la medición monetaria de la pobreza a los ámbitos no monetarios. Se propone un enfoque para identificar a cada individuo

u hogar como pobre al contar las dimensiones en las cuales tienen privaciones, que se basa en umbrales específicos para cada dimensión, y después comparar el número de privaciones contra un umbral de múltiples privaciones.

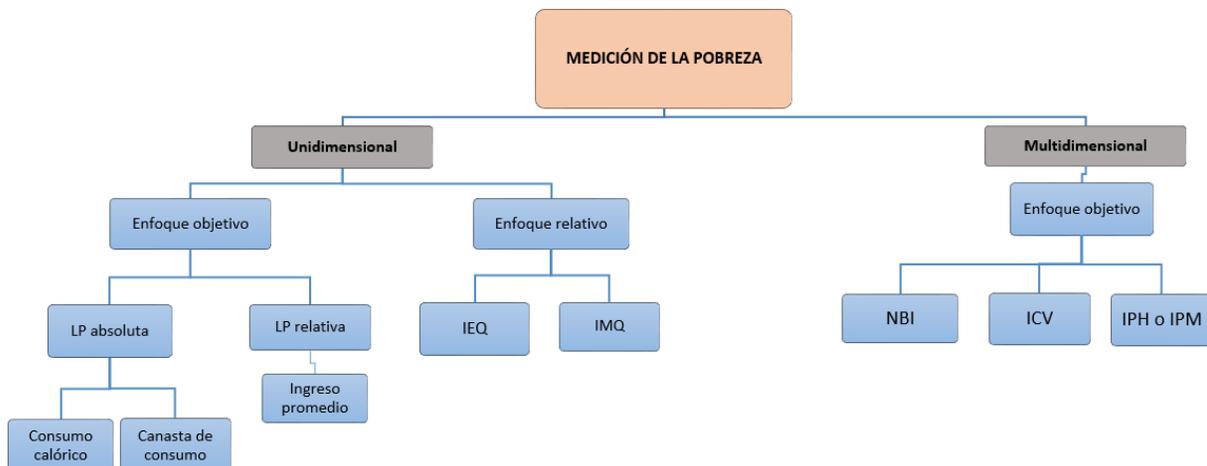
2.1.2 Estrategias metodológicas para la medición de la pobreza

La diversidad conceptual sobre la pobreza ha sido acompañada de distintas estrategias de medición. Cada metodología adhiere a un tipo de comprensión del fenómeno, y dicha heterogeneidad conceptual y metodológica puede conducir a interpretaciones distintas sobre los niveles y tendencias de la pobreza (CEPAL, 2018b). La medición de la pobreza es una tarea que implica tomar en cuenta su complejidad conceptual para la definición de las herramientas más pertinentes para su evaluación. Sin embargo, cualquiera que sea la forma de medición elegida, ésta 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 que al investigador le parezca pertinente, de acuerdo con el contexto o el objetivo del análisis.

El gráfico 2.2 muestra 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 realizar 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 contemplan principalmente hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia o de servicios sanitarios, inasistencia a escuelas e indicadores indirecto de capacidad económica.

Gráfico 2.2

Clasificación de los enfoques de medición de la pobreza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aguirre, B. (2010), La multidimensionalidad de la pobreza. Una revisión de la literatura, Revista Finanzas y Política Económica, vol. 2, N° 2, págs. 101-113 y 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, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.

A su vez, ambos métodos se subdividen en enfoque objetivo y subjetivo. El enfoque objetivo clasifica a la pobreza a través de las estadísticas de la 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). Mientras que, en el enfoque subjetivo o relativo, la pobreza está determinada por la población y no por quién realiza el estudio. Esto es, la pobreza se define socialmente.

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

Sen y Townsend concluyen el debate de la siguiente manera. Sen (1985) asumiendo que la pobreza en el espacio de bienes puede considerarse relativa pero siempre debe verse como absoluta al nivel de capacidades. Townsend planteando que, operativamente, la pobreza

absoluta y relativa son prácticamente indistinguibles: podrían utilizarse los mismos métodos y criterios en una encuesta social para medir tanto pobreza absoluta como pobreza relativa. No obstante, la distinción continúa ejerciendo una influencia sobre la construcción de medidas de pobreza que suelen basarse en un concepto de subsistencia, y en debates políticos, particularmente en América Latina (Beccaria, 2007; Spicker y otros, 2007; Feres y Mancero, 2001).

Dentro de la visión unidimensional, el enfoque objetivo 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 le permite a las personas tener un nivel de vida adecuado. 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 mínima. 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 dependerá del nivel general de pobreza. Por tanto, su medición se establece a través de la determinación de un ingreso promedio.

Por otro lado, el enfoque relativo de la pobreza utiliza principalmente dos mecanismos de medición. En primer lugar, la pregunta de evaluación del ingreso que hace referencia al ingreso neto después de impuestos y dadas sus circunstancias ¿Cómo consideraría su nivel de ingresos? En segundo lugar, en la pregunta del ingreso mínimo se cuestiona ¿Qué nivel de ingreso se considera como absolutamente mínimo?

Dentro de la visión multidimensional de la pobreza, el enfoque objetivo que establece que una persona es pobre cuando no satisface por lo menos una necesidad básica, es una alternativa al método de líneas de pobreza. El método directo más utilizado es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) el cual fue introducido por la CEPAL a principios de los años 1980. Consiste en la revisión censal de una serie indicadores económicos, con el objetivo de identificar qué tipo de carencias materiales presentan las viviendas. No obstante, existen otros métodos directos sumamente utilizados para la medición de la pobreza. El Índice de Calidad

de Vida (ICV) es un indicador colombiano diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). 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 y su potencial de desarrollo y acceso al bienestar. Finalmente, el Índice de Pobreza Humana (IPH) es un indicador elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) desde 1998, y está compuesto por indicadores de educación, salud y condiciones de vida.

2.2 Orígenes de la desigualdad

Es importante aclarar que para definir la pobreza es necesario incluir su relación con la desigualdad. Estos dos fenómenos no son excluyentes, sino que se refuerzan el uno al otro. Sin embargo, estos conceptos no pueden tomarse como similares debido a que siguen una dinámica propia. No obstante, en general, una mayor desigualdad está asociada a niveles más elevados de pobreza.

La desigualdad de acuerdo con la Real Academia Española (RAE) hace referencia a la falta de igualdad entre dos expresiones, no tener una misma naturaleza, valor, cantidad o forma que otro. Mientras que pobreza se refiere a condiciones de escasez o de carencia. La desigualdad y la pobreza son conceptos relativos, pero, sobre todo, son conceptos sociales pues las personas se ven favorecidas o perjudicadas con las modificaciones en las relaciones sociales. (Spicker, Álvarez y Gordon, 2007)

La desigualdad ha estado relacionada al estudio de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Esta relación desde un enfoque clásico se ha analizado a partir del estudio del salario, la ganancia y la renta. Smith y posteriormente Ricardo establecen que la distribución asimétrica de la riqueza está asociada al pago del salario de subsistencia por parte de los trabajadores, mientras que el excedente será apropiado por capitalistas como pago por organizar y supervisar el proceso productivo. El aporte principal de Ricardo se vincula con la teoría de la renta diferenciada de la tierra. Bajo la hipótesis de que la tierra es limitada y heterogénea en términos de calidad, postuló que aquellos terratenientes que posean tierras de peor calidad que infiera en una fertilidad menor se apropiarán de una parte de la riqueza en forma de renta menor que aquellos que posean tierras con mayor fertilidad. (Grasso, 2009)

Aunque, Smith y Ricardo establecen que el trabajo es la fuente de toda riqueza evitan analizar el origen de la ganancia. En contraparte, Karl Marx analiza la forma social del trabajo como productor de mercancías. Al estudiar el origen del valor, Marx analizó la manera en la que se distribuye el producto social entre las clases. De acuerdo con Marx, la desigualdad de la distribución del ingreso a partir de la apropiación del trabajo no pagado por el capitalista al trabajador asalariado. El capitalista paga al asalariado un salario inferior al valor de su fuerza de trabajo y es aquí donde se origina la plusvalía. La plusvalía se distribuye entre los capitalistas a través de la lógica de la tasa general de ganancia (Grasso, 2009)

Posteriormente, durante el siglo XX y bajo un enfoque marginalista¹, Alfred Marshall establece que la distribución de la riqueza generada por los factores depende de tanto de su contribución marginal al producto como de la existencia de rendimientos marginales decrecientes. Por tanto, el trabajo, el capital y la renta se consideran fuentes creadoras de valor y riqueza. Dentro de este enfoque, no hay lugar para la lucha de clases debido a que el mercado es considerado como el mecanismo de optimización y maximización de la utilidad de los consumidores, y, por ende, asegura la existencia de una distribución “justa” de la riqueza entre las clases. Además, Marshall estableció que, en los casos en los que exista desigualdad de riqueza, ésta es resultado de una falla en la organización económica². Cuando en un territorio se despliega un distrito industrial (entendido como agrupamiento de pequeñas y medianas empresas que interactúan en un mismo sector productivo y en una misma área) se establece vínculos de producción, consumo, servicios y abastecimiento que derivan en la especialización, competitividad y mayor dinamismo en una región. En consecuencia, se forman desigualdades en unos territorios respecto de otros. Resultado de estas desigualdades territoriales, se generan desigualdades económicas y sociales. (Grasso, 2009; Aché, 2013)

2.2.1 Innovación y desigualdad

Schumpeter es considerado uno de los economistas más influyentes del siglo XIX. Su análisis parte del equilibrio general de Walras. Sin embargo, criticó fuertemente el análisis estatista de

¹ El enfoque marginalista establece que los bienes son intercambiados en el mercado en relación a las preferencias de los consumidores y las utilidades marginales.

² Para la teoría neoclásica el mercado es el mejor mecanismo regulador y tiende a un equilibrio de pleno empleo. Por tanto, niega la existencia de desempleo involuntario. Además, cualquier regulación por parte del Estado para modificar la asignación de recursos generará distorsiones e ineficiencias.

los clásicos, por considerarlo poco realista. Para Schumpeter, la estructura económica capitalista experimenta cambios permanentes resultado de los procesos de innovación. Las innovaciones son el motor del sistema económico y resultan del propio proceso de competencia dinámica entre los empresarios individuales y de la destrucción creativa³ en la búsqueda de consolidar beneficios en el largo plazo. Estas innovaciones pueden ser tecnológicas, es decir de producto y proceso, y no tecnológicas, como organizacionales o comerciales. (Sánchez, 2005)

Schumpeter asoció un aumento en los niveles de desigualdad a medida que se genera mayor crecimiento económico. La intervención del Estado en la economía la consideraba necesaria en la lógica de modificar la distribución del ingreso. Sin embargo, ésta puede ser complicada y puede atentar contra el interés individual si se realiza a través de una política impositiva progresiva y aumento en el gasto público. Por tanto, el rol que el Estado debe tomar es a través del impulso de políticas encaminadas a la creación, difusión y protección del conocimiento. Para Schumpeter, la desigualdad era el precio que los trabajadores debían pagar en el corto plazo para poder asegurar un incremento en los niveles de bienestar en el largo plazo. (Sánchez, 2005; Grasso, 2009)

A partir de entonces comenzaron a surgir las teorías del desarrollo basadas en la relación innovación y crecimiento. En ellas se establecía que los procesos de innovación resultan endógenos al propio modelo de crecimiento. A su vez, se desarrolló el concepto de sistema de innovación que hace referencia al conjunto de agentes públicos y privados que al interactuar contribuyen al proceso de innovación, aprendizaje y el progreso tecnológico. Esto implica que, los procesos de innovación y aprendizaje resultan de un proceso histórico, interactivo y evolutivo tanto social, como institucional y cultural. Bajo este enfoque, la desigualdad se refleja en la tendencia de la distribución desigual del ingreso, así como la concentración tanto de conocimiento como de capacidades de aprendizaje e innovación. (Niembro, 2015)

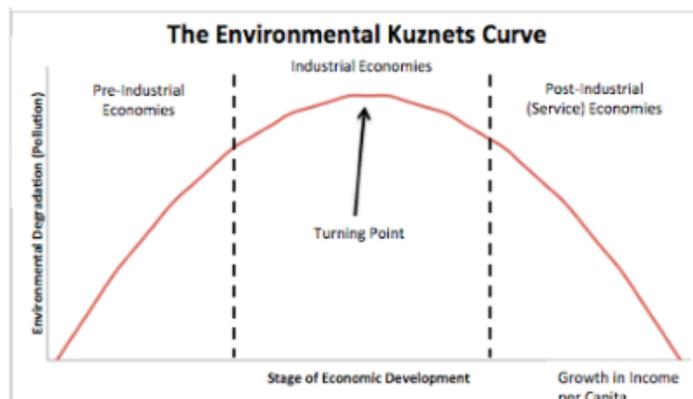
³ La destrucción creativa hace referencia al remplazo de obsoletas combinaciones productivas por nuevas, a través de un proceso de innovación. La destrucción creadora, genera quiebra de empresas y modificaciones en la composición del empleo. Sin embargo, siempre que la economía logre consolidar posiciones competitivas más avanzadas en el largo plazo se generarán efectos positivos sobre el bienestar colectivo.

2.2.2 Crecimiento económico y desigualdad

En 1955 la hipótesis de que la desigualdad resultaba funcional para el proceso de crecimiento económico a medida que genera incentivos para un mercado “competitivo” se convirtió en la base de las políticas públicas de los países. Este argumento se encontraba sustentado en la hipótesis neoclásica de que, los individuos con mayores ingresos tienden a presentar una mayor tasa de ahorro que se traducirá en mayor inversión y crecimiento. Este enfoque parte de la primicia de aislar el concepto de pobreza con el de desigualdad. (Grasso, 2009)

A partir del análisis de varios países Kuznets planteó la hipótesis de que todas las sociedades parten de una situación igualitaria de desigualdad hasta llegar a un estado general de igualdad, de manera que la desigualdad evoluciona en tres etapas en forma de lo que se denominó U invertida. En la primera, hay niveles bajos de crecimiento económico y de desigualdad resultado de una fase inicial de desarrollo de la economía capitalista, es decir, de la existencia de economías preindustriales. En la segunda etapa conforme hay niveles más altos de crecimiento también los incrementa la desigualdad debido principalmente a que se produce un “traslado” de trabajadores de baja productividad a alta productividad generándose un proceso de aumento de la desigualdad global. Finalmente, en la tercera etapa los niveles de desigualdad descienden porque el crecimiento económico se traducirá en incrementos adicionales de ingreso per cápita. Para Piketty (2013) esto podía resumirse en “tener paciencia, y el crecimiento beneficiará a todos”

Gráfico 2.3
Curva de Kuznets



Fuente: Imagen tomada de rankia.mx

Sin embargo, la teoría de la U invertida de Kuznets estuvo formulada por fundamentos teóricos y empíricos erróneos. Esto se debe principalmente a que su análisis se centra en el periodo de entre las dos Guerras Mundiales que implicó múltiples choques derivando en una disminución de los ingresos en la mayoría de los países más ricos. Fue poco un proceso natural que estuvo poco relacionado a la movilidad intrasectorial que argumentaba en la U invertida, lo que llevó a establecer una relación mucho más optimista de lo que realmente era.

2.2.3 Desigualdad neoestructural. Aporte desde Latinoamérica

Los modelos de crecimiento tanto exógenos como endógenos desarrollados entre la década de 1970 y 1980 estuvieron basados en la función de producción neoclásica y en el “agente representativo”. Consideraban una sociedad homogénea donde el estudio de las desigualdades era relegado a la distribución del ingreso. Sin embargo, situaciones como la crisis de la deuda en América Latina y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población en África, llevaron a diversos especialistas de agencias de la Naciones Unidas (como Banco Mundial, FMI, CEPAL) a poner en el centro del debate la disminución de la desigualdad como mecanismo para generar crecimiento económico.

En los últimos años, la CEPAL estableció que la igualdad es fundamental para el desarrollo por dos razones principales. En primer lugar, porque dota a las políticas públicas un enfoque de derechos con visión humanista. En segundo lugar, es una condición necesaria (pero no suficiente) para generar un modelo de desarrollo que busque cerrar brechas estructurales porque la dinámica política, cultural y el legado histórico de cada sociedad desempeñan un papel importante en el proceso para superar o no la transición hacia una economía desarrollada. No obstante, la igualdad es una construcción histórica porque implica la abolición de privilegios y la instauración de un orden para todos los miembros de la sociedad que gocen de los mismos derechos. Así, la igualdad de derechos implica la necesidad de cerrar varias brechas de origen estructural, como la de ingresos, de capacidades, de oportunidades y de acceso al bienestar.

Estas ideas se han plasmado en diversos documentos como: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010); *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012); *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014), *Horizontes 2030:*

la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (CEPAL, 2016) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018). El siguiente cuadro (2.2), detalla los elementos conceptuales que agrega la CEPAL a su esquema analítico, a partir de dimensiones sociales, macroeconómicas, productivas y ambientales.

Cuadro 2.2
Marco conceptual centrado de la igualdad

Dimensiones	Nuevas formulaciones y principales énfasis	Textos seleccionados para los capítulos I a XV del libro
Tres elementos interdimensionales básicos	La centralidad de la igualdad	Capítulo I: CEPAL, 2010a, págs. 11-14, 2012a, págs. 13-20, 2014a, págs. 13-17 y 2016a, págs. 9-12, 2018b págs. 11-17
	Pactos para la igualdad	Capítulo II: CEPAL, 2014a, págs. 320-338
	La economía política y la cultura del privilegio	Capítulo III: CEPAL, 2018b, págs. 29-32, págs. 226-231
Social	Análisis multidimensional de la pobreza	Capítulo IV: CEPAL, 2014c, págs. 73-94
	Matriz de la desigualdad social	Capítulo V: CEPAL, 2016b, págs. 15-20
	Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible	Capítulo VI: CEPAL, 2016c, págs. 149-165
	Aceleración del envejecimiento y migraciones hacia la región y entre sus países. Consecuencias sociales y políticas de las actuales tendencias demográficas	Capítulo VII: CEPAL, 2016e, págs. 189-203 y 213-217
Macroeconómica	Macroeconomía para el desarrollo (énfasis renovado)	Capítulo VIII: CEPAL, 2010a, págs. 71-89
	Identificación de las características de los ciclos de producto e inversión (intensidad y duración)	Capítulo IX: CEPAL, 2012a, págs. 107-112, y 2016a, págs. 106-109
Productiva	Las dos brechas de productividad. Énfasis en la persistencia de la "brecha interna". Repercusiones de la heterogeneidad estructural en las disparidades de ingresos	Capítulo X: CEPAL, 2010a, págs. 91-110, y 2012a, págs. 209-237
	Cambio estructural progresivo: las eficiencias keynesiana, schumpeteriana y ambiental	Capítulo XI: CEPAL, 2012a, págs. 31-34, y CEPAL 2016a, págs. 145-146 y 168
	La revolución digital y la conectividad de banda ancha	Capítulo XII: CEPAL, 2013a, págs. 17-32 y 97-101
	Gobernanza de los recursos naturales	Capítulo XIII: CEPAL, 2014a, págs. 275-293 y 302-303
Ambiental	La economía del cambio climático	Capítulo XIV: CEPAL, 2010a, págs. 34-41; 2015f, págs. 15-24; 2010d, págs. 11-16, y 2014a, págs. 55-61 y 247-258
	Gran impulso ambiental: cambio en los patrones de consumo y producción	Capítulo XV: CEPAL, 2012a, págs. 86-91; 2016a, págs. 53-58, 148-150 y 164-168

Fuente: CEPAL (2018), *Desarrollo e Igualdad: El pensamiento de la CEPAL 2008-2018*, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas

Unidas

La pobreza y la desigualdad vulneran la estabilidad macroeconómica. Por tanto, la pobreza y la desigualdad se perciben como una barrera para el desarrollo. Considerando lo anterior, se ha desarrollado una nueva perspectiva económica que concibe los efectos positivos de la igualdad sobre la demanda efectiva y la oferta. Esto se debe principalmente a que la igualdad aumenta la eficiencia del sistema económico a través de la velocidad para innovar, la capacidad para absorber las innovaciones generadas en otras partes del mundo y reducir la brecha tecnológica, elevar la productividad y abrir nuevos espacios de inversión. Entonces, la existencia de asimetrías en las condiciones de igualdad dentro de una sociedad genera varios costos en términos de eficiencia económica como baja productividad (asociada a la desigualdad de acceso a capacidades), insostenibilidad ambiental, baja calidad de bienes públicos y reproducción de la cultura del privilegio. (CEPAL,2018)

i. Baja productividad

La falta de acceso a servicios de educación, salud, seguridad entre otros obstaculizan las capacidades y oportunidades y, por ende, se limita la innovación y los incrementos en productividad. Cuando la desigualdad limita el acceso a la educación las consecuencias se difunden al conjunto del sistema económico debido a que el costo para la sociedad no solo se limita a la pérdida de ingresos de la persona por no continuar sus estudios. Además, no solo la falta de acceso favorece la reproducción de la desigualdad y por tanto a la baja productividad, sino que también se encuentra reforzada por fenómenos como la discriminación por sexo o cuestiones étnico-raciales. En concreto, todo desincentivo al aprendizaje y difusión del conocimiento es una barrera tanto para la innovación como para la productividad.

ii. Insostenibilidad ambiental

La insostenibilidad ambiental representa un problema de justicia intergeneracional. La disminución de los costos productivos de los ecosistemas genera un costo en términos de la disminución futura en la productividad que agrava el nivel de desigualdad entre generaciones. El actual reconocimiento del deterioro del entorno natural mundial implicó una redefinición del concepto de desarrollo hacia el de desarrollo sostenible⁴. El cambio climático ha

⁴ Se define al desarrollo sostenible como el desarrollo duradero que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

mostrado la necesidad de generar un cambio productivo por lo que es imprescindible interconectar una política climática con una política industrial orientada a un cambio estructural progresivo.

Ahora bien, la región de ALC cuenta con una gran biodiversidad. No obstante, aunque la región exporta grandes cantidades de recursos naturales, en el precio no se internaliza los costos ambientales de su explotación y, además, las rentas por el uso de tecnología son altas lo que da lugar a un comercio desigual donde los países centrales desplazan a los países periféricos los costos ambientales.

iii. Ausencia o baja calidad de bienes públicos

La desigualdad es resultado en muchas ocasiones (sobre todo en países de América Latina y el Caribe) de la ausencia o baja calidad de los bienes públicos. La denominada hiperglobalización⁵ reduce la capacidad de decisión de los habitantes de un país debido a que los Estados nacionales limitan sus funciones a legitimar las reglas impuestas por los mercados principalmente financieros. En consecuencia, usualmente los mercados financieros pueden influir en las políticas económicas gracias a la flexibilidad y la libre movilidad con la que cuentan. Dicha flexibilidad y libre movilidad resulta en una disminución en la capacidad de los Estados nacionales para cobrar impuestos, ya que éstos son evadidos mediante paraísos fiscales en diversos países del mundo. La recaudación de impuestos es necesaria para financiar la construcción de las capacidades del Estado, y, por tanto, la producción de bienes públicos.

Pero ¿por qué las economías en desarrollo no producen bienes públicos necesarios para su proceso de desarrollo? Básicamente, porque la producción de bienes públicos implica un costo y un impacto en la distribución de la riqueza. Por tanto, la transición hacia una economía desarrollada implica un proceso de cambio político muchas veces complejo y conflictivo entre diversos sectores. Quienes gozan de una posición más favorable buscan obstaculizar esta transición porque los bienes públicos favorecerán a grupos de menores ingresos y ello implica que la creación de dichos bienes públicos sea financiada a través de impuestos recaudados principalmente por grupos con mayores ingresos. Además, el mayor acceso a los mercados por

⁵ Liberalización comercial y financiera con reglas necesarias sólo para reducir el mínimo de las transacciones entre países

parte de grupos de menores ingresos potencializa la innovación y los cambios en los sectores productivos, lo que generará disminuciones en las ganancias ya establecidas y apropiadas por grupos privilegiados, es decir, se limita la existencia de bienes públicos para obstaculizar la existencia de mercados competitivos y agentes innovadores. En pocas palabras, un efecto directo sobre la desigualdad es el debilitamiento de las capacidades del Estado y de eficacia de las políticas públicas.

iv. Refuerzo de la cultura del privilegio

La cultura del privilegio se relaciona con el carácter estructural de la reproducción de las desigualdades. En la región de América Latina y el Caribe la heterogeneidad estructural que emana el sistema productivo constituyen una *fábrica* social en cuanto que las brechas de productividad, incorporación del progreso técnico y acceso a mercados constituyen desigualdades en materia de educación, acceso a servicios de salud e ingreso.

Cuando la desigualdad se incorpora a la cultura de la sociedad tanto los agentes con mayor poder económico y político aprovechan una estructura productiva poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos e instituciones poco eficientes para perpetuar y reforzar el patrón de asimetrías a través de la apropiación de rentas derivadas del acceso a recursos naturales y al financiamiento público causando un empeoramiento en términos de la distribución primaria de los ingresos. Aunado a ello, la fiscalidad lejos de corregir estas asimetrías las reproduce al sostener un sistema con altas extensiones tributarias y de bajo impuesto a la renta. (CEPAL 2018a). De manera que, el privilegio, tiene dos vertientes importantes. Por un lado, es la existencia de las desigualdades en cuanto capacidades y productividad, así como acceso a servicios, infraestructura y mercados. Y, por otro lado, es la segregación territorial por parte de los grandes centros urbanos. Es importante recalcar que esta sección se desarrolla de manera más detallada en el capítulo 3 que hace referencia al origen de las brechas estructurales.

A modo de sintetizar las discusiones teóricas en torno a los enfoques de la desigualdad y su relación con el crecimiento económico y los principales autores que contribuyeron al debate, se elaboró el siguiente cuadro (2.3)

Cuadro 2.3

Tipos de relación de desigualdad según los principales autores

Tipo de relación	Características	Principales autores
1. Relación de independencia	La distribución del ingreso es independiente del proceso de crecimiento	Smith, Ricardo
2. Relación de incompatibilidad	La dinámica del proceso de crecimiento genera desigualdad	Karl Marx
3. Relación de compatibilidad	<u>Unidireccional</u> : El proceso de crecimiento económico favorece mayores niveles de igualdad	Alfred Marshall
	<u>Bidireccional</u> : El crecimiento económico y una mayor igualdad son procesos que se refuerzan mutuamente	Banco Mundial y CEPAL (desde 1990)
4. Relación de transición a la compatibilidad	El proceso de crecimiento requiere de niveles de desigualdad que después se corrige	Joseph A. Schumpeter
	El proceso de crecimiento genera desigualdad y después estimula la equidad	Simon Kuznets

Fuente: Elaboración propia con base a Grasso (2009)

2.2.4 Estrategias metodológicas para la medición de la desigualdad

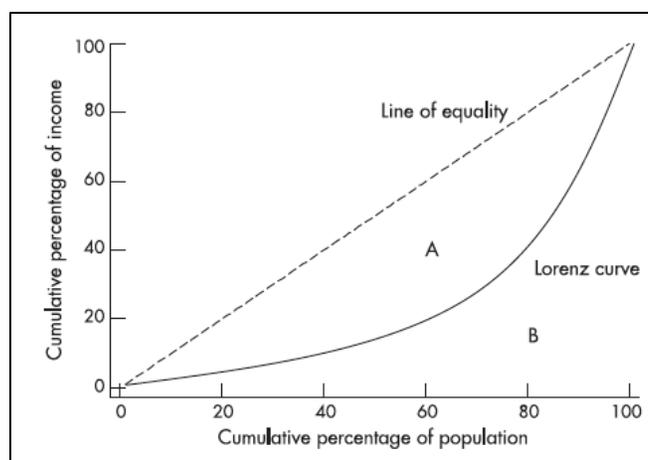
Cualquiera que sea la fuente de datos y la métrica utilizada para monitorear la desigualdad económica, su medición se inicia a partir de una distribución para cualquier grupo de ingresos

o riqueza. Los índices de desigualdad intentan 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 25% de la población más pobre ganaría el 25% del ingreso total, el 50% más pobre de la población ganaría el 50% del ingreso total y la curva de Lorenz sigue el camino de la línea de igualdad 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 que 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 gráfico 2.4). Por tanto, corresponde a la distancia promedio entre el ingreso de todos los pares de individuos. Para que sea comparable entre países y con el tiempo, el índice 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).

Gráfico 2.4
Curva de Lorenz (datos hipotéticos)



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

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 captaría mucho sobre lo que sucede a lo largo del tiempo y/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 del índice de Gini es la de dar una visión en cuanto de 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 de la reducción de Gini en la pobreza, como un aumento en la proporción de ingresos que se ubica en el 10% superior, lo que aumenta el Gini. Si estos efectos se compensan entre sí, el Gini general puede permanecer constante, creando la impresión de que la distribución del ingreso no está cambiando. (WIR, 2018). Por tanto, dos sociedades con igual coeficiente de Gini pueden ser extremadamente diferentes en términos de movilidad, oportunidad individual y 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, coeficiente de Gini de Vietnam en 2014 es 0.38, este valor por sí mismo no revela mucha información. Entonces, ¿podemos hablar de que el índice 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 representado esfuerzos conceptuales y métricos alternos al coeficiente de Gini. El cuadro **2.4** presenta distintas metodologías de medición de la desigualdad.

Cuadro 2.4

Principales índices de medición de la desigualdad

Indicador	Características
Coefficiente de Gini	<ul style="list-style-type: none"> – Mide la distancia promedio entre el ingreso de todos los pares de individuos. – El índice toma valores entre 0 y 1. Donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 corresponde a la perfecta desigualdad
Coefficiente de Theil	<ul style="list-style-type: none"> – El índice de Theil es una medida de desigualdad basada en la entropía de Shannon. – Mide y compara la desigualdad de ingresos – El índice toma valores entre 0 y 1
Índice de Atkinson	<ul style="list-style-type: none"> – Familia de medidas variable a las desigualdades en distintas partes de la distribución. – El índice toma valores de 0.5, 1, 1.5 o 2. Entre más cerca del 2, mayor es la sensibilidad a las desigualdades en la parte inferior de la distribución
Coefficiente de variación	<ul style="list-style-type: none"> – Se calcula dividiendo la desviación estándar de la distribución del ingreso por su media. – Las distribuciones de ingresos más iguales tendrán desviaciones estándar más pequeñas. – El coeficiente de variación es más pequeño en sociedades más igualitarias.
Cocientes de deciles	<ul style="list-style-type: none"> – Se calcula tomando, por ejemplo, los ingresos del 10% superior de los hogares y dividiéndolos por el ingreso obtenido por el 10% más pobre
Índice de entropía generalizada	<ul style="list-style-type: none"> – Familia de medidas de desigualdad de ingresos que incorpora un parámetro de sensibilidad (α) que varía en el peso por las desigualdades en diferentes partes del espectro. – El índice toma valores entre -1, 0, 1 y 2. Cuanto más positiva sea α (el parámetro de sensibilidad; -1, 0, 1 o 2) más sensible será el

	coeficiente a desigualdades en la parte superior de la distribución.
--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de De Maio, 2007; Atkinson, 1970; WIR, 2018; Kawachi y Kennedy, 1997; Banco Mundial, 2005; Heshmati, 2004; Cowell, 2000

2.3 Conclusión del marco teórico conceptual

La revisión de la literatura presentada ha permitido constatar la existencia de estrategias diferenciadas de medición originadas en diferentes conceptualizaciones de los procesos de pobreza y desigualdad. En tal sentido, la recopilación de distintas conceptualizaciones y abordajes metodológicos para el análisis de estos procesos, cobra especial relevancia en el marco de una propuesta de brechas estructurales orientada a ALC. Ante las debilidades metodológicas, epistemológicas y analíticas y limitaciones de cada uno de los indicadores de la pobreza y desigualdad individualmente considerados, se denota una tendencia creciente en el análisis de la pobreza y desigualdad hacia el uso combinado de índices.

Varias de las explicaciones económicas de las desigualdades como las reseñadas previamente han tenido la falencia de no incorporar en su análisis 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 de privilegio. De manera que, el problema de la pobreza y la desigualdad tiene raíces en fuerzas económicas, políticas, culturales y sociales más allá del control inmediato del individuo. Estas fuerzas perpetúan un proceso en el que ciertos grupos sociales son vulnerables al pertenecer a grupos desfavorecidos, residir en barrios empobrecidos y participar en redes sociales de escasos recursos. En este proceso, los pobres, vulnerables y marginados están socialmente excluidos, estigmatizados culturalmente, políticamente marginados y atrapados en el mercado laboral de bajos salarios (Royce, 2008).

3. Enfoque de brechas estructurales, una propuesta de la CEPAL: aspectos conceptuales

3.1 Introducción y retrospectiva histórica: crecimiento, desarrollo y dependencia estructural

A partir del siglo XVIII, varias regiones del mundo experimentaron considerables incrementos del PIB per cápita y grandes transformaciones productivas que llevaron a transitar de una

economía basada en la agricultura convencional al desarrollo de una moderna industria. Como resultado del estallido de la Revolución Industrial se generó desarrollo tecnológico y aumentos de la productividad. Además, durante este periodo, el crecimiento económico estuvo acompañado de mejoramiento en las condiciones de vida de la sociedad. El hambre y las enfermedades disminuyeron y la esperanza de vida se incrementó. Estos acontecimientos llevaron a considerar que una transformación productiva (traducida en incrementos del ingreso) se traduciría en desarrollo. Adam Smith fue el primer economista en describir este fenómeno económico. A través de la idea de la mano invisible, Smith afirmó que el libre actuar de los agentes individuales influenciados por su propio interés generarían el bien común. (Sachs, 2015).

Después de la segunda Guerra Mundial, el pensamiento de la llamada economía del desarrollo se difundió y segmentó las naciones como desarrolladas y en vías de desarrollo. A partir de ello, se implementaron modelos en los que los países en vías de desarrollo debían imitar las acciones tomadas por las naciones desarrolladas con el objetivo de industrializarse y crecer. Así, la idea del desarrollo quedó subordinada al crecimiento económico y, por tanto, los temas de bienestar humano, desigual y pobreza se consideraron como problemas que debían resolverse a través de medios económicos, es decir, a través del crecimiento. En consecuencia, a mediados del siglo XX, el concepto de desarrollo era prácticamente indistinguible de la idea del crecimiento económico. Los mecanismos para fomentar el crecimiento económico fueron el tema central de los aportes de grandes economistas y no el de la distribución del ingreso. Durante este periodo, el desarrollo era visto como un proceso lineal que derivaba de mecanismos de eficiencia, productividad e ingreso. (Gudynas, 2011)

No obstante, las dificultades de los países de la región de América Latina y el Caribe para transitar de una estructura agroexportadora a la industrialización y urbanización llevaron a la CEPAL a poner en el centro del debate los métodos abstractos-deductivos tradicionales y a cuestionar la idea del subdesarrollo como fase previa al desarrollo. Desde sus inicios, el pensamiento económico de la CEPAL ha estado guiado por un enfoque histórico-estructural y la perspectiva del sistema centro-periferia. El argumento central consistió en que las condiciones de desarrollo de países de la región denominadas periferias están condicionadas por los movimientos de la economía mundial lideradas por países desarrollados llamados

centros. Este método, analiza las transformaciones de las estructuras productivas y sociales de largo plazo características de los países de América Latina y el Caribe.

La estructura subdesarrollada de la periferia y la configuración de la dependencia se da, de acuerdo con Marini (1991), a partir de la subordinación como exportadores de bienes primarios para el consumo y para la naciente industria de los países latinoamericanos y caribeños en la dinámica de la económica mundial. Pero la dependencia no solo es externa, sino que se refleja en la esfera económica, política y social de la estructura interna. Bajo esta idea, Sunkel (1982) establecido que el subdesarrollo latinoamericano puede explicarse a partir de un proceso simultaneo de polarización externa y polarización interna. La polarización externa se refleja en la ampliación acumulativa entre los países latinoamericanos como en vías en desarrollo respecto de los países desarrollados, a través de la incorporación de tecnología, capacidad administrativa, de recursos humanos calificados, maquinaria y equipo de origen externo al modelo de industrialización de los países de América Latina y el Caribe. 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 de los países latinoamericanos.

Aunque existen diferencias dentro del enfoque de la teoría de la dependencia, la desigualdad es explicada como un resultado de condiciones particulares del mercado laboral, la estructura social y las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo y la concentración del ingreso. Cardoso y Faletto (1969) identifican las actividades directas de la explotación como la minería y la agricultura tropical (especialmente las plantaciones) que caracterizan la estructura de la tenencia de la tierra como factor de explicación de la profunda pobreza y desigualdad en zonas rurales, en contraposición de la gran concentración poblacional en unas pocas ciudades que concentran la mayor parte de la infraestructura económica, social y administrativa. En consecuencia, para poder comprender la complejidad de la desigualdad, la marginación y pobreza en los países de América Latina y el Caribe es necesario hacerlo a través del estudio del subdesarrollo y la dependencia de la cual forma parte.

El gráfico 3.1 resume la relación entre heterogeneidad estructural, crecimiento y distribución del ingreso de la manera siguiente (Chena, 2012):

Gráfico 3.1
Esquema resumen de las relaciones entre heterogeneidad estructural, crecimiento y distribución del ingreso



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

3.2 Heterogeneidad estructural en América Latina

A lo largo del desarrollo del pensamiento cepalino ha estado presente la idea de que la desigualdad se encuentra arraigada a la estructura productiva lo que se refleja en la existencia de lo que se denomina *heterogeneidad estructural*. El término hace referencia a la reproducción de las desigualdades a través de un proceso histórico-estructural. A través de ella, se genera un refuerzo sistémico en la reproducción intergeneracional de las desigualdades y polarización de los beneficios del sistema económico a favor de los más ricos. (CEPAL, 2018)

La heterogeneidad estructural con la cual nació la vida independiente de la región de América Latina y el Caribe que dio como resultado patrones de concentración en activos e ingresos ha generado consecuencias económicas, políticas, sociales y culturales. En consecuencia, se genera una articulación asimétrica entre sectores, mercados y clases, y da lugar a la existencia de brechas internas y externas.

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 le niega, de manera que

enraíza las asimetrías históricas en cuanto recursos, capacidades y espacios de influencia. La cultura del privilegio puede entenderse a través de tres aspectos esenciales. En primer lugar, es la naturalización de la diferencia como desigualdad a través de la justificación de la desigualdad de derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso de activos y redes de influencia. En segundo lugar, quien establece la jerarquía, es juez y parte porque procura apropiarse de los beneficios y privilegios. En tercer lugar, para que la jerarquía pueda operar y reproducirse ésta tiene que difundirse a través de actores, instituciones, reglas y prácticas. La correlación entre instituciones y grupos privilegiados ha marcado el despliegue del desarrollo de las economías latinoamericanas y del Caribe, lo que explica porque a pesar de que la región ha estado inmersa en grandes cambios económicos y políticos no haya podido generar cambios significativos en la disminución de las desigualdades. Así, se establece una dialéctica entre la naturalización de las desigualdades y la reproducción de estas por medio de estructuras e instituciones sociales. En consecuencia, por medio de la cultura del privilegio las desigualdades pasadas se transmiten y reproducen intergeneracionalmente. (CEPAL, 2018; Bielschowsky y Torres, 2011)

También, la cultura del privilegio tiene una estrecha relación con la captura de rentas. Se utilizan posiciones de poder para capitalizar la explotación de recursos naturales y especializarse en actividades que generan escaso valor agregado, así como aprovechar el bajo costo de la fuerza de trabajo con el objetivo de conservar bajos costos de producción sin la necesidad de hacer algún esfuerzo en innovación. Aunado a ello, la actual financiarización de la economía establece una dinámica de apropiación de rentas especulativas y el fomento hacia una débil fiscalidad, lo que a su vez se traduce en una desigual redistribución del ingreso. (CEPAL, 2018)

Además, los sectores privilegiados tienden a obstaculizar las políticas industriales que fomenten la innovación y la redistribución de recursos, lo que a su vez limita los incrementos en los niveles de productividad, manifestándose en la segmentación del mercado laboral generando altas tasas de desempleo y empleo informal y baja proporción de población con protección social. Ello a su vez, extiende las desigualdades sociales y reproduce el resto de las brechas. Pero ¿Por qué los grupos privilegiados frenan la diversificación productiva al obstaculizar la política industrial? Básicamente, porque la política industrial genera costos para

estos grupos. Cuando la brecha de innovación es muy grande, los actores con mayor poder político y económico no necesitan invertir en actividades productivas que generen alto valor agregado ni elevado capital humano debido a que existen más incentivos para participar en actividades no productivas que implican escaso valor agregado. (CEPAL, 2010)

En otras palabras, existe un refuerzo sistémico entre la desigualdad y la reproducción de las brechas, encontrando su origen en la heterogeneidad estructural. A su vez, la heterogeneidad estructural asociada a la dinámica de la cultura del privilegio genera a través del acceso privilegiado a los recursos naturales y la captura de rentas de agentes con mayor poder político y económico, una *fábrica* social de brechas en áreas de productividad, incorporación del progreso técnico y acceso a mercados, así como desigualdad en materia de educación, ingreso y trayectoria laboral. (Bielschowsky y Torres, 2011)

En conclusión, la dirección del desarrollo de la región se encuentran condicionados por las configuraciones de poder que nacieron a partir del pasado colonial y la lucha entre clases en la vida independiente de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Ello, dejó una herencia de profundas desigualdades, derivadas de la concentración de tierra y el uso de distintas modalidades de trabajo forzado. La desigualdad de América Latina y el Caribe genera y reproduce instituciones excluyentes que obstaculizan el cambio estructural de políticas para el desarrollo sostenible generando sociedades más fragmentadas y culturas del privilegio más arraigadas que niegan la adaptación a nuevos procesos de aprendizaje, innovación y productividad.

3.3 ¿El ingreso como indicador de crecimiento y desarrollo?

El uso del ingreso per cápita como indicador que refleja el crecimiento y desarrollo económico se sustenta en un aspecto esencial. A medida que se genera crecimiento económico de forma sostenida se verá reflejando en incremento de los recursos, lo que impactará en la mejora de indicadores de ingreso, educación, salud, nutrición, ahorro entre otros generando bienestar y desarrollo humano, y, por tanto, desarrollo económico. De manera que, el desarrollo económico se estableció como el objetivo, mientras que el crecimiento económico se estableció como el medio para lograrlo. (Ranis y Stewart, 2002)

No obstante, comenzaron a aparecer aportes que criticaban esta postura de desarrollo. Para poder establecer un indicador apropiado que mida el grado de crecimiento y desarrollo de un país, era necesario distinguir y definir qué se entiende por crecimiento económico y qué por desarrollo económico. El crecimiento económico, de acuerdo a Parkin (2009) es 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, mientras que el desarrollo económico es un proceso dinámico que hace referencia según Ray (1998), a la calidad física de vida y a la distribución equitativa y uniforme de los beneficios generados que se traduce en la ampliación de oportunidades de la sociedad, contribuyendo a una vida más plena, larga y sana. (véase Figura 3.2)

Gráfico 3.2
Concepción lineal del crecimiento y el desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, aunque el ingreso per cápita puede considerarse como medida de prosperidad o desarrollo de un país, al ser un indicador fácilmente accesible y comparable en el tiempo, actualmente es un indicador necesario, pero no suficiente, ya que al ser un promedio agregado no permite observar claramente las disparidades entre la población. Además de ello, es importante resaltar que, aunque existe una relación causal entre crecimiento económico y desarrollo económico, esta conexión no es automática porque puede ocurrir que el crecimiento económico no se refleje en incremento en el nivel de desarrollo si existe, por ejemplo, bajo coeficiente de gasto social o importantes niveles de desigualdad.

Entonces, podemos establecer que el ingreso per cápita constituye una perspectiva unidimensional de medir las necesidades de desarrollo de los países, particularmente cuando hablamos de naciones tan heterogéneas como las latinoamericanas. Lo anterior implica que el concepto de desarrollo económico se encuentra determinado multifactorialmente. Entonces, es fundamental establecer indicadores específicos relativos para cada país, en lugar de considerar únicamente promedios agregados.

De igual modo, al utilizar el PIB per cápita como criterio de medición de desarrollo de los países se genera un sesgo de financiamiento destinado a aumentar los niveles de desarrollo hacia países con menores ingresos per cápita relativos, afectando considerablemente a la región de América Latina y el Caribe. Esto es, porque el hecho de que los países latinoamericanos y caribeños se sitúen por encima de la media de los ingresos per cápita no implica que la región haya logrado superar sus limitantes en materia de desarrollo. Por consiguiente, similares niveles de ingreso per cápita pueden asociarse a distintos niveles de desarrollo. (Kaldewei, 2015; CEPAL, 2016a)

Concluyendo, podemos establecer las siguientes limitantes respecto del uso del ingreso per cápita como medida de desarrollo en las economías: 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 educación, salud, vivienda, infraestructura, entre otros.

3.4 El concepto de brechas estructurales más que un enfoque de desigualdad: es una fractura sistémica y estructural

La región de América Latina y el Caribe ha presentado significativas dificultades para atraer financiamiento derivado de la implementación del ingreso per cápita como criterio 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, acceso a servicios sociales, entre otros aspectos que presentan los países de la región. Frente a esta limitante, la CEPAL establece la necesidad de crear mecanismos conceptuales y metodológicos que permitan complementar el criterio de ingreso per cápita con el objetivo de profundizar los esfuerzos en aspectos esenciales para lograr un crecimiento sostenido e inclusivo.

En este contexto, el enfoque de brechas estructurales presenta un avance en materia de reconocimiento de las heterogeneidades económico-productivas, sociales y políticas que revelan los distintos países que integran la región, lo que permitirá una mejor evaluación de las necesidades para su desarrollo. Acorde con ello, la CEPAL ha establecido la importancia

de reflexionar 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. Entonces, el enfoque de brechas de la CEPAL surge del reconocimiento multidimensional del proceso de desarrollo, implicando 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 a largo plazo inclusivo y sostenible. Las brechas estructurales reconocen los retos específicos y las condiciones particulares que tienen los países de la región de ALC. (CEPAL, 2016a y 2016b)

Una brecha se entiende como cuellos de botella que impiden el desarrollo sostenible e inclusivo en términos de desigualdad social y económica en los países de renta media, entonces una brecha es un límite 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 de cubrirse en esas mismas áreas. Retomando a Perroti y Sánchez (2011) podemos definir a una brecha la diferencia y dificultad para lograr el desarrollo en dos países o regiones 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 a 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, 2014; Kaldewei, 2015; CEPAL, 2016a y 2016b)

3.5 Presentación de los diferentes tipos de brechas en América Latina y el Caribe

Para que una desigualdad pueda ser considerada como una brecha, ésta debe generar limitantes en el desarrollo. Es importante recalcar que la preselección de las brechas difiere entre los países como resultado de la heterogeneidad que presentan por lo que no existe una única clasificación. Entonces, el ordenamiento de los países varían dependiendo de la brecha que se esté considerando (véase cuadro 3.1). Ahora bien, la preselección de las brechas debe estar a cargo tanto de especialistas como de instituciones que tengan conocimientos necesarios y

específicos sobre las diversas áreas, como la estructura económica-social-institucional del país. (CEPAL, 2016a). La relevancia de cada brecha se estudia a través de los siguientes criterios:

- i. Exploración de canales de tiempo. Es decir, cómo afecta cada brecha al desarrollo económico y a su vez, cómo se vincula una brecha con otra.
- j. Medición de las diferentes dimensiones de las brechas con sus indicadores apropiados y sus respectivos puntos de referencia.

Cuadro 3.1

América Latina y el Caribe: Ranking según las diferentes brechas

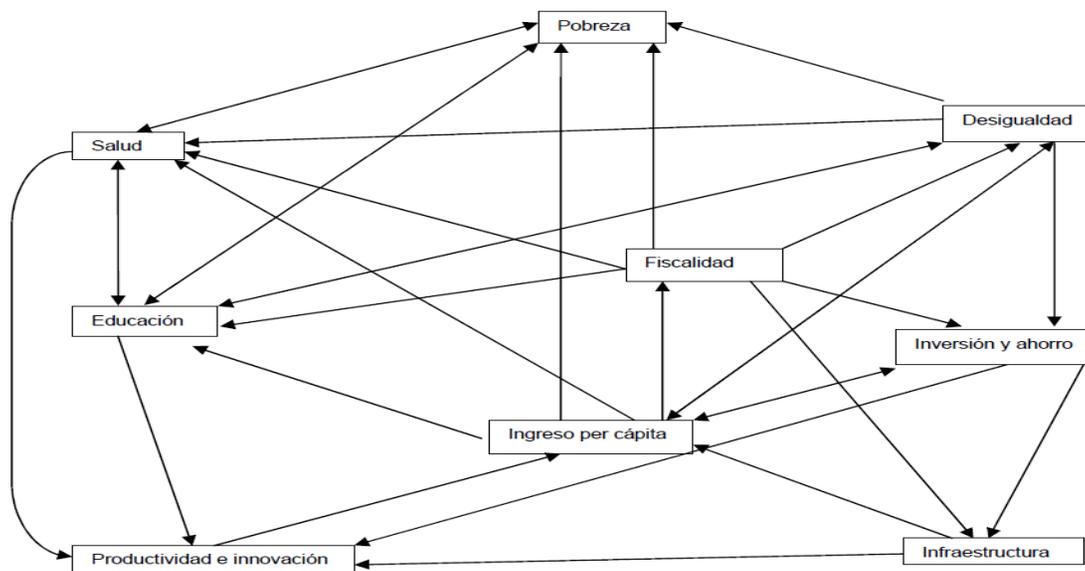
Mayor Brecha	Brecha de ingreso por habitante	Brecha de desigualdad	Brecha de pobreza	Brecha de inversión y ahorro		Brecha de productividad e innovación		Brecha de infraestructura	Brecha de educación	Brecha de salud	Brecha de fiscalidad	Brecha de género	Brecha medio-ambiental
				Inversión	Ahorro	Productividad	Innovación						
	NIC	COL	HON	BOL	GUY	NIC	DOM	GUY	GTM	GTM	GTM	GTM	HND
	GUY	HND	NIC	GUY	BLZ	BOL	SLV	NIC	NIC	HND	CRI	GUY	NIC
	HND	BOL	COL	NIC	SLV	PAR	HND	JAM	VEN	BOL	DOM	HND	SLV
	BOL	BLZ	BOL	PAR	NIC	GUY	PAR	BOL	HND	NIC	SLV	NIC	GTM
	PAR	BRA	BLZ	GTM	PAN	HND	TM	DOM	DOM	PAR	PER	BLZ	ECU
	GTM	GTM	GTM	HND	GTM	PER	NIC	COL	BRA	PER	MEX	PAN	PAR
	SLV	PAN	GUY	SLV	DOM	ECU	ECU	HND	SLV	PAN	PAR	SLV	ARG
	BLZ	CHL	SLV	ECU	JAM	SLV	BOL	URY	COL	GUY	PAN	COL	PAN
	PER	NIC	PER	PER	URY	GTM	PER	GTM	PAR	MEX	HND	DOM	BLZ
	ECU	PAR	DOM	DOM	BRA	BRA	BLZ	BLZ	ECU	JAM	BLZ	BOL	VEN
	DOM	MEX	ECU	BLZ	CRI	COL	GUY	CRI	MEX	ARG	CHL	PAR	BRA
	JAM	CRI	PAR	JAM	COL	PAN	COL	PAR	CRI	BLZ	COL	ECU	BOL
	COL	ECU	VEN	COL	PER	URY	JAM	ECU	URY	VEN	ECU	JAM	MEX
	BRA	DOM	BRA	BRA	BOL	DOM	PAN	VEN	GUY	SLV	JAM	BRA	COL
	CRI	PER	PAN	URY	PAR	VEN	VEN	SLV	BOL	COL	GUY	MEX	PER
	PAN	SLV	MEX	PAN	HND	JAM	CRI	BRA	ARG	BRA	ARG	VEN	JAM
	URY	ARG	JAM	CRI	CHL	ARG	MEX	PER	BLZ	DOM	BOL	PER	DOM
	VEN	JAM	CRI	MEX	ARG	CRI	BRA	MEX	PAN	ECU	NIC	CHL	GUY
	ARG	GUY	ARG	VEN	MEX	BLZ	URY	PAN	JAM	CRI	URY	ARG	CRI
	CHL	VEN	URY	CHL	ECU	CHL	ARG	ARG	PER	URY	VEN	CRI	CHL
	MEX	URY	CHL	ARG	VEN	MEX	CHL	CHL	CHL	CHL	BRA	URY	URY

Fuente: Cornelia Kaldewei (2015), “Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel país, Working Paper 258, Serie *Financiamiento para el desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.

Nota: Este ordenamiento resalta la heterogeneidad de la región, al revelar diferentes rankings, en función de la brecha analizada. Se puede observar la falta de coincidencia entre el tamaño de las distintas brechas con el ordenamiento de los países según sus ingresos per cápita.

En el gráfico 3.3 puede observarse que existen múltiples posibles 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, la cual 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 público 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.

Gráfico 3.3
Interrelaciones y líneas de causalidad entre las brechas



Fuente: Cornelia Kaldewei (2015), “Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel país, Working Paper 258, Serie *Financiamiento para el desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.

La CEPAL (2016b) determina once brechas a abatir para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Sin embargo, otros trabajos de CEPAL (2005) establecen la importancia de considerar las condiciones étnicas en los países, dado que la región de América Latina y el Caribe se caracteriza por una importante presencia de población indígena. A su vez, se establece que la carencia de bienes públicos dificultan la superación de otras brechas, como de la pobreza (económica y de derechos). (véase cuadro 3.2)

Cuadro 3.2
Principales brechas estructurales

Tipos de brechas	Características
Desigualdad	-Falta de acceso a medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento -Se alimenta de condiciones históricas estructurales -Se considera la brecha central

Ingreso	<p>-Primer brecha estructural</p> <p>-Es la diferencia de ingreso en términos coyunturales y estructurales</p>
Pobreza	<p>-Factores multidimensionales que interfieren en el nivel de bienestar</p> <p>-Asociada a brechas de desigualdad, ingresos, educación, género entre otras</p>
Inversión y ahorro	<p>-Es la restricción financiera y de inversión</p>
Productividad e innovación	<p>-Hace referencia a la ineficiencia dinámica</p> <p>-Asociada a la desigualdad, baja productividad por educación o salud y discriminación por sexo o razón étnica</p>
Infraestructura	<p>-Falta de integración territorial</p> <p>-Ligada a la política fiscal y gasto público ineficiente</p>
Educación	<p>-Limitada capacitación de la población</p> <p>-Asociada a la pobreza, desigualdad e ingreso</p>
Salud	<p>-Limitación en el acceso a servicios de salud</p> <p>-Asociada a la pobreza, desigualdad e ingreso</p>
Fiscalidad	<p>-Rol de la política fiscal</p> <p>-Asociada a la cultura del privilegio</p>
Género	<p>-Diferencia entre hombres y mujeres respecto de un mismo indicador</p>
Medioambiente	<p>-Impacto del proceso de desarrollo económico</p> <p>-Asociado al cambio climático y el calentamiento global</p>

Étnico y racial	<ul style="list-style-type: none"> -Marginación de grupos étnico y/o raciales -Asociada a la cultura del privilegio
Bienes públicos	<ul style="list-style-type: none"> -Limitada inversión pública -Hace referencia a la inclusión social y productiva -Asociada a la brecha de fiscalidad

Fuente: Elaboración propia con base a CEPAL (2016a), “El Enfoque de Brechas Estructurales: Una Aplicación al Caso de Costa Rica”, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica y CEPAL

3.6 Marco metodológico para el diagnóstico e identificación de brechas

i. Diagnóstico de brechas

El enfoque de brechas contempla la heterogeneidad en términos de desarrollo en los países de renta media, y, por tanto, representa un marco analítico práctico y ecléctico que permite adaptarse a la realidad de cada país y ser un marco más amplio y flexible que el diagnóstico de crecimiento. Ahora bien, el análisis de las brechas puede hacerse desde un enfoque horizontal o un enfoque vertical. Las brechas horizontales hacen referencia a las diferencias respecto de indicadores entre los países, mientras que las brechas verticales se refieren a las disparidades de factores internos que obstaculizan el desarrollo sostenible e inclusivo. Para objetivos del presente trabajo nos interesa el análisis de las brechas verticales. (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 económico. Por tanto, se busca identificar la brecha que tiene el mayor efecto directo en el desarrollo y la que genera mayores líneas causales, de manera que, la priorización de las brechas depende de la percepción de su impacto en las prioridades para el desarrollo. Por ello, la preselección de las brechas debe estar a cargo tanto de especialistas como de instituciones

que tengan conocimientos específicos sobre las diversas áreas por atender, tomando en cuenta la estructura económica-social-institucional del país. Además, el diagnóstico de brechas debe estar a cargo de un equipo de expertos interdisciplinario e interinstitucional que contribuya a una aplicación más flexible de la metodología y a una mejor evaluación. (CEPAL, 2016a)

El análisis de brechas se basa en dos aspectos principales: En primer lugar, en el reconocimiento de la multidimensionalidad de las brechas, y, en segundo lugar, en el uso de indicadores cualitativos y cuantitativos. El carácter multidimensional de desarrollo y, por tanto, la falta de un criterio único de medición podría dificultar el carácter técnico de priorización. No obstante, la determinación de las diferentes brechas puede realizarse a través de dos criterios complementarios: i) a través de la implementación de árboles de decisión y ii) tomando en cuenta las prioridades de las autoridades políticas elegidas de forma democrática y legitimadas por la sociedad civil. (Kaldewei, 2015)

El análisis de brechas está determinado por 5 fases analíticas (véase figura 3.4). En la primera, se trata de preseleccionar 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 de diagnóstico que implica el diseño 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)

Gráfico 3.4

Fases de análisis de las brechas estructurales



Fuente: CEPAL (2016a), “El enfoque de brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica”, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica y CEPAL.

ii. Identificación de las brechas por cerrar

La identificación de las brechas no se hace a través una medición unidimensional, sino que requiere un proceso de análisis sistémico. Es necesario utilizar varios indicadores y establecer elementos determinantes y subyacentes detrás de la brecha. Es importante resaltar que, una brecha puede estar determinada a su vez, por otra brecha. Por ejemplo, la brecha de pobreza puede estar determinada por la brecha en educación, salud y/o infraestructura. En consecuencia, deben tomarse en cuenta las relaciones causales que existe entre cada una de las brechas. Otra acotación de suma importancia es que tanto la brecha de género como la brecha de medio ambiente y de etnicidad son consideradas como brechas transversales porque tienen un efecto directo respecto del resto de las brechas y sus determinantes (aunque en diferentes grados). (CEPAL, 2016a)

La identificación de las brechas se hace a través de un árbol de decisión; éste 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 nodos (determinantes) y el diseño (líneas causales). Para el análisis, se localizan en el nivel 1 los determinantes directos, posteriormente, en el nivel 2 se analizan los subdeterminantes o factores que inciden en los nodos. En el nivel 3 se localizan los elementos que influyen en los subdeterminantes, y así sucesivamente. (véase gráfico 3.5)⁶ Para la identificación de los nodos y el diseño es necesario hacer uso de teorías económicas-sociales y de datos observados en el contexto del país.

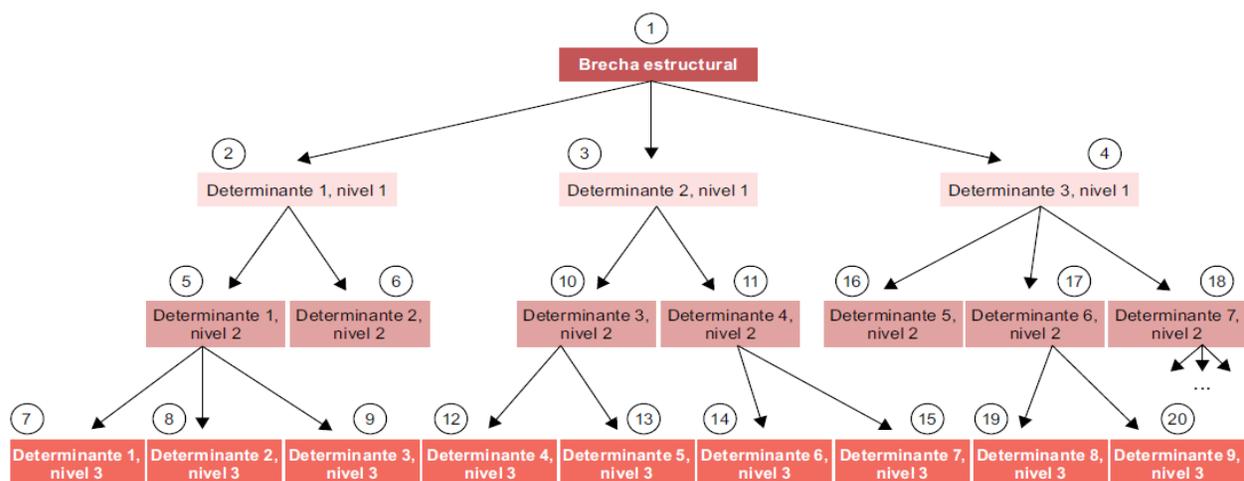
Para establecer la relevancia de la brecha, de acuerdo a CEPAL (2016a) la estructura del árbol de decisión debe contemplar lo siguiente: i) debe tener mínimo dos o tres niveles de determinantes y subdeterminantes que expliquen la brecha; ii) debe establecerse más de un determinante por cada nodo para que sea posible observar y diferenciar alternativas.

Identificar los cuellos de botella que limitan el desarrollo, requiere de la elaboración de un árbol de decisión por cada brecha y para cada contexto específico del país o región a estudiar.

⁶ En el anexo de este documento se presenta la secuencia jerárquica de preguntas a llevar en el proceso de diagnóstico

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:38).

Gráfico 3.5
Esquema de árbol de decisión



Fuente: CEPAL (2016a), “El enfoque de brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica”, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica y CEPAL.

Es importante resaltar que, aunque en el árbol de decisión se establecen varios determinantes, siempre debe de hacerse una priorización entre ellos, porque, aunque todos los determinantes tienen cierto grado de relevancia o importancia, el objetivo es identificar a aquel determinante que represente con mayor profundidad al cuello de botella para ese momento específico y, por tanto, su actuación implique en mayor medida el avance hacia el cierre de la brecha.

El análisis del árbol de decisión no solo necesita que éste se haga de arriba hacia abajo, sino que también es necesaria el uso de indicadores cualitativos, cuantitativos y compuestos, así como de dimensión externa e interna que se consideren apropiados. Además, debe recalcarse

que más allá de medir el tamaño relativo de cada brecha, lo que se busca es medir el impacto de las brechas y de sus respectivos determinantes en el proceso de desarrollo. (Kaldewei, 2015)

Después de la elaboración del árbol de decisión, sus determinantes y líneas causales, el siguiente paso para la identificación de los indicadores apropiados para el análisis. De acuerdo a Kaldewei (2015), existen diferentes maneras de medir el impacto de una brecha basado en indicadores propios: 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 elegidos, puede establecerse un punto de referencia 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.

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.

3.7 Análisis de las brechas estructurales territoriales en América Latina y el Caribe

7.7.1. Concepto de brecha territorial

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 esta parte es establecer vínculos entre la discusión general sobre brechas estructurales y el análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe. De esta manera, tres elementos subrayan la importancia de llevar a cabo un análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe.

7.7.2. La dimensión territorial constituye un elemento central del proyecto

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

7.7.3. Diagnóstico y evidencia empírica en América Latina

Las críticas a definiciones clásicas y dicotómicas sobre lo que se entiende por rural han 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. Lo que caracteriza a esta visión más dinámica de estudiar lo rural es que encuentra sus fundamentos en la diversificación productiva asociada a una importancia creciente de la economía rural no agrícola, la multifuncionalidad (económica, social, cultural y/o medio ambiental) de las zonas rurales y el incremento en las interacciones de zonas rural y urbana, así como una preocupación creciente por cuidar los espacios ecosistémicos. Otra aportación importante a esta nueva realidad en los territorios es el enfoque *funcional del territorio*. El territorio funcional es entendido como un conjunto de localidades que forman parte de un sistema con múltiples interacciones dinámicas tanto económicas como sociales. 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 y con cuestiones culturales y de identidad étnica. Un ejemplo de espacios que forman parte de un mismo 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 y/o vender, o para interactuar con personas y organizaciones. (Fernández, Juan, M. Ignacia Fernández e Isidro 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, [mimeo] publicación de las Naciones Unidas, CEPAL).

De manera que, existe una sinergia conceptual entre estos dos enfoques. La nueva ruralidad es un enfoque que permite observar de manera sistémica el territorio. La ruralidad se analiza

como componente de un sistema complejo donde interactúan sectores productivos, tradiciones, culturas y hábitos 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.

Este documento reconoce la relevancia del estudio de las brechas estructurales tomando en cuenta su dimensión territorial. Las brechas territoriales hacen referencia a las desigualdades que existen entre un sistema dinámico. Estas disparidades 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 manera que, el análisis de las heterogeneidades territoriales subnacionales se realizará 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 ALC, sino presentar aquellos que son clave para entender las condiciones actuales de la estructura rural en la subregión y las oportunidades existentes para lograr modificarla. En este trabajo, se analizarán las brechas de desigualdad, 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.

- Brecha de desigualdad

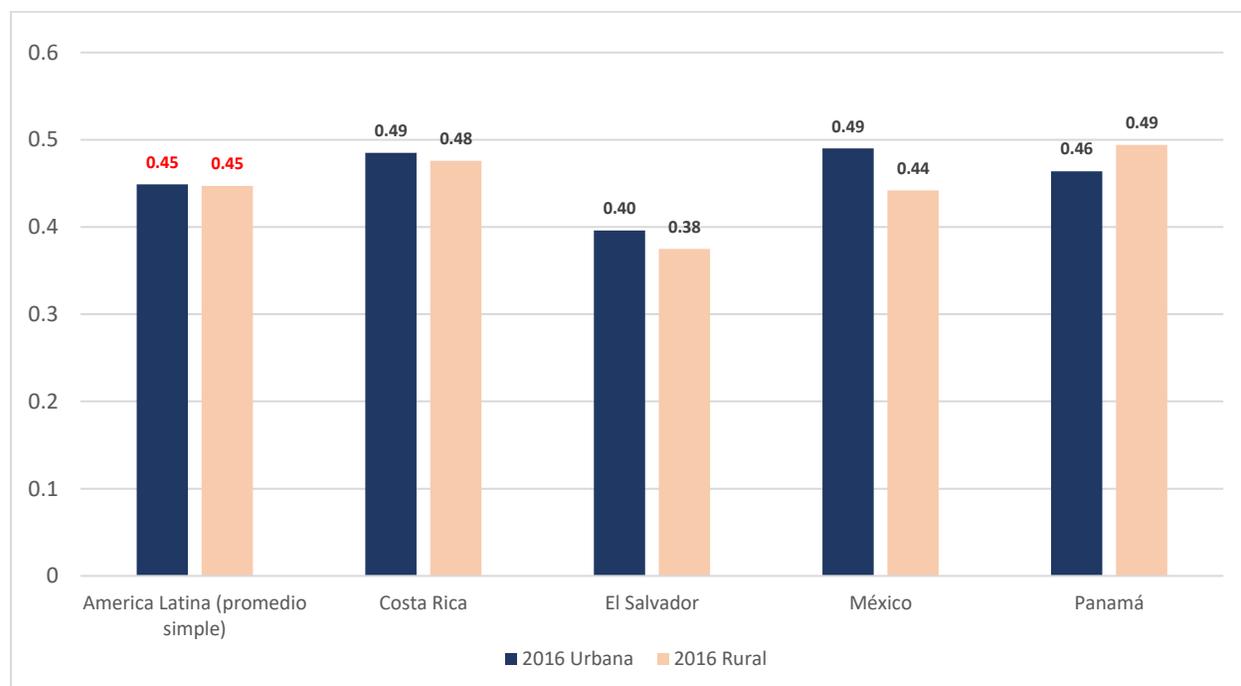
La brecha de desigualdad hace referencia a la diferencia de acceso a medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento entre los diferentes deciles de la población. La desigualdad histórica-estructural es característica de las sociedades de América Latina y el Caribe, y ésta ha perdurado, se ha reproducido e incluso aumentado en periodos de crecimiento económico (CEPAL, 2016c)

La brecha de desigualdad puede abordarse a través de la falta de acceso a oportunidades (refiriéndose a 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 evaluará a través de la distribución del ingreso, distinguiendo entre área rural y urbana.

De acuerdo con la información, el índice de Gini urbano y rural alcanza para 2016 en América Latina un valor promedio de 0.45, es decir, los niveles de desigualdad por ingresos son iguales para ambas dimensiones. No obstante, las variaciones observadas 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 puede no implicar necesariamente un menor nivel de pobreza o mayores niveles de bienestar. La reducción del índice de desigualdad puede deberse a que la pobreza se haya generalizado. Es decir, todos se vuelven igualmente pobres.

Gráfico 3.6

Desigualdad por ingresos (Índice de Gini): países seleccionados (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de 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.

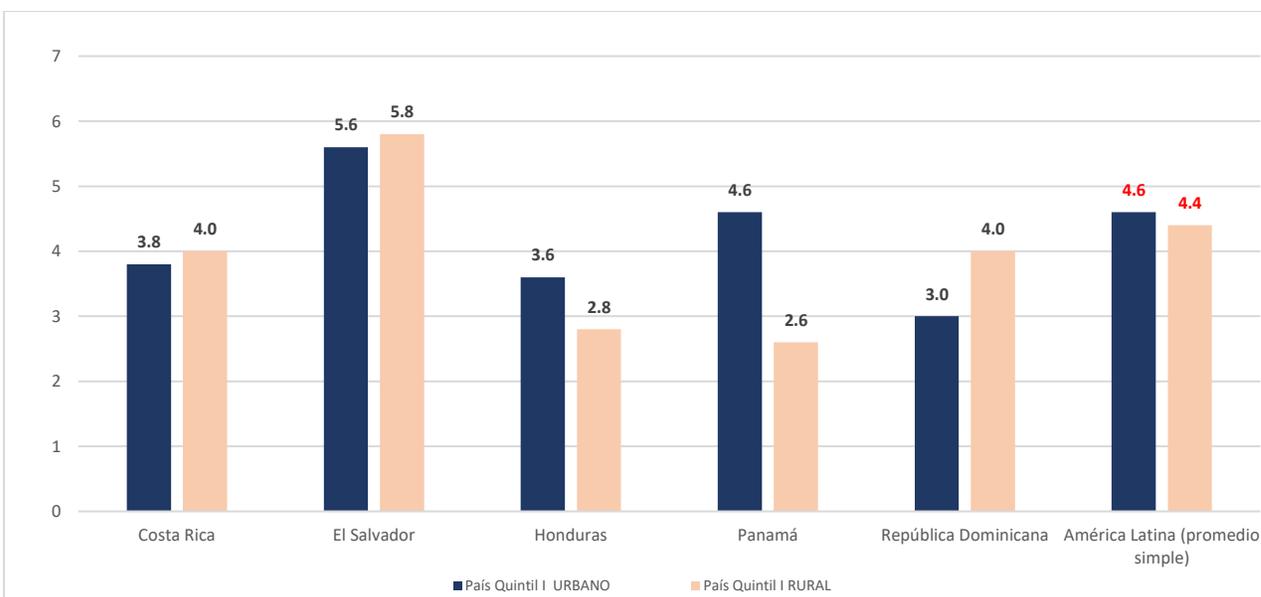
- Brecha de ingresos

Las diferencias en términos de ingresos percibidos por trabajo asalariado o independiente son reflejo de la brecha de ingresos. La desigualdad de los ingresos 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 a las cifras oficiales no se encuentra desagregado a nivel subnacional. De manera que, otra alternativa para analizar la desigualdad en términos de ingresos es mediante la relación de ingresos entre el quintil más pobre y el más rico.

Países como Costa Rica, El Salvador y República Dominicana presentan una concentración del ingreso más alta en zonas rurales para el quintil más pobre. Ello implica que, entonces, los pobres padecen mayor pobreza en zonas urbanas. Esto puede asociarse a políticas públicas que favorezcan a hogares pobres en zonas rurales con un mayor porcentaje de transferencias públicas y privadas. 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. Por tanto, la población urbana del quintil más pobre sufre relativamente menos pobreza que la que padece la población rural.

Gráfico 3.7

Distribución del ingreso per cápita en porcentaje del ingreso nacional del quintil más pobre por área geográfica: países seleccionados (2013)



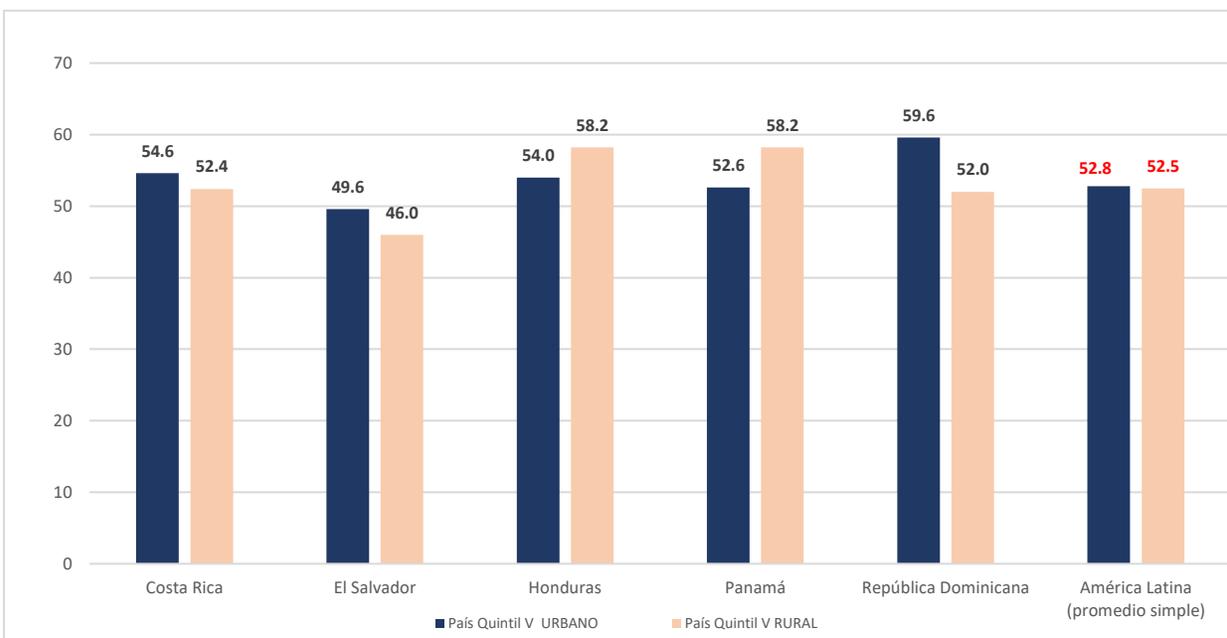
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

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.

Además, la evidencia estadística muestra que en Costa Rica, El Salvador y 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. Casos como el de Honduras y Panamá manifiestan una mayor concentración de la riqueza en espacios rurales. Lo anterior expresa que, en 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, los datos muestran que para el promedio de América Latina no existe una disparidad grande entre territorios para el quintil rico.

Gráfico 3.8

Distribución del ingreso per cápita en porcentaje del ingreso nacional del quintil más rico por área geográfica: países seleccionados (2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de 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.

Los datos agregados muestran que existe una disparidad territorial más marcada para entre el quintil más pobre. Los hogares rurales más pobres suelen presentar variedades de carencias en oportunidades que se reflejan en la capacidad de apropiación del ingreso nacional. Los hogares pobres en zonas rurales, en general, presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con capacidades laborales que les permita insertarse en sectores de media y alta productividad del mercado de trabajo, lo que significa que tienden apropiarse de menor de la riqueza generada 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.

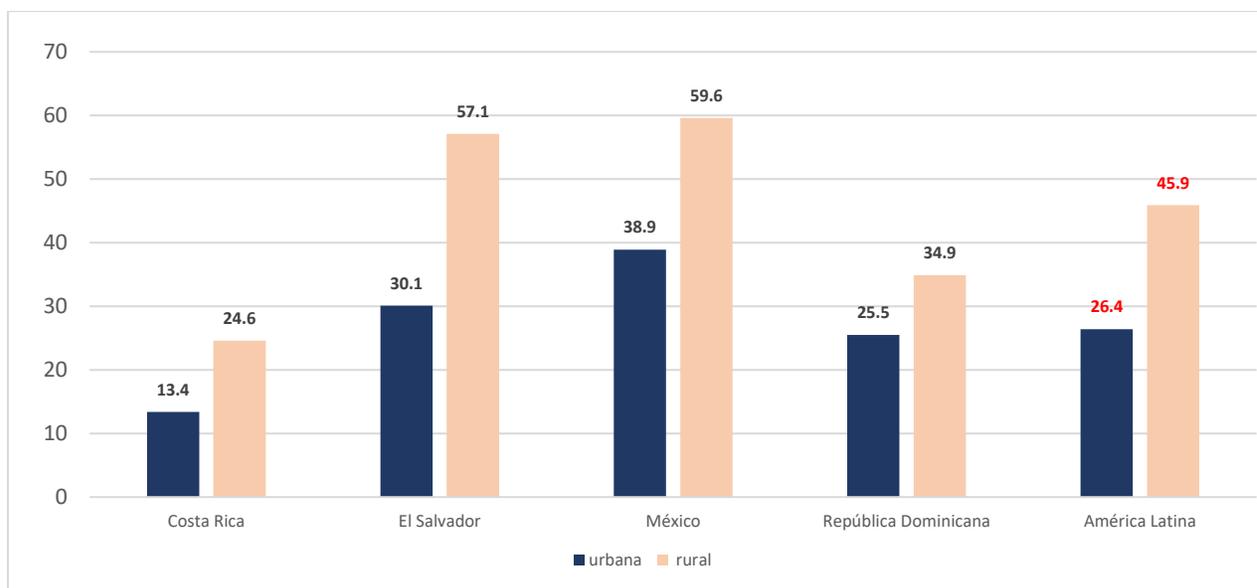
- Brecha de pobreza

La brecha de pobreza establece las diferencias en términos de distribución del ingreso y oportunidades de acceso a bienes y servicios (como educación, salud e infraestructura) que afectan el riesgo de padecer pobreza. La pobreza no sólo 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. En América Latina y el Caribe los niveles de pobreza se encuentran asociados a las brechas de desigualdad, educación, ingresos, fiscalidad, de género y de etnicidad.

Una característica fundamental que evidencia a las disparidades entre territorios es la existencia de un mayor porcentaje de pobreza e indigencia en espacios rurales. En el gráfico 3.9 se observa que para todos los países seleccionados de la subregión existe en las zonas rurales una mayor proporción de pobreza (monetaria) e indigencia respecto de las zonas urbanas. Para 2016 el 45% de los hogares rurales en América Latina no contaban con un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades esenciales. De los países seleccionados, solo dos (Costa Rica y República Dominicana) se encuentran por debajo de esta tendencia. En El Salvador y México se estima que los hogares que cuentan con ingresos por debajo de la línea de pobreza para el mismo año alcanzan el 57% y 59% de la población rural respectivamente.

Gráfico 3.9

**Porcentaje de población en situación de pobreza por área geográfica:
países seleccionados (2016)**



Fuente: Elaboración propia con datos de 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.

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 Para más información, ver CEPAL, Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta, Estudios e Informes de la CEPAL No. 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.

En ese sentido, las permanentes disparidades entre espacios subnacionales para obtener un ingreso mínimo que permita a los miembros de un hogar satisfacer sus necesidades esenciales, verifica 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.

- Brecha de educación

Las diferencias en el acceso a servicios de educación y capacitación que limitan el desarrollo humano son reflejo de la existencia de la brecha en 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 asistencia en la población en edad de trabajar y evidencia la inequidad en la enseñanza entre los territorios. En todos los casos de países seleccionados se encuentran territorios subnacionales significativamente adelantados y otros especialmente rezagados respecto del promedio para la región de América Latina y el Caribe.

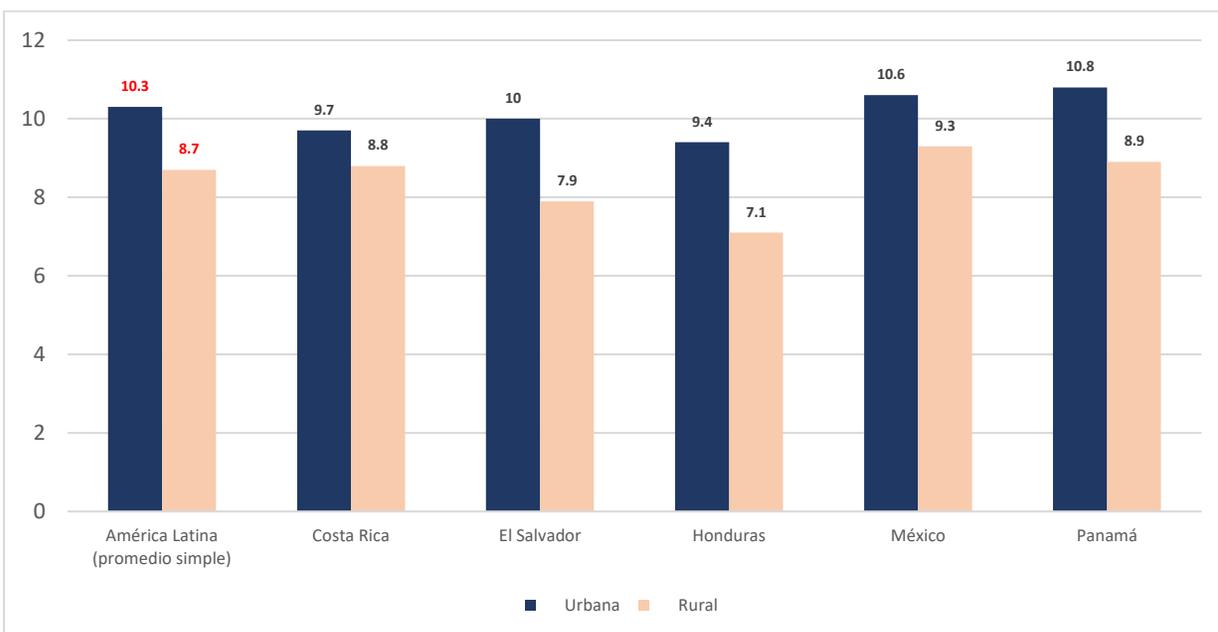
Las disparidades en los niveles de educación se encuentran asociados a los hallazgos en la brecha de pobreza, desigualdad y concentración de los ingresos. La falta de equidad en estos se vuelven una limitante para la superación de las brechas en educación entre las zonas urbanas y rurales. La evidencia estadística que, para los países de la subregión seleccionados, la población de los espacios rurales cuenta con menos años de instrucción que la población urbana. En promedio, la región de ALC se observa que en las zonas urbanas la población entre 15 y 24 años estudia 10.3 años en comparación con los 8.7 años que se estudia en las zonas rurales.

De los países de la subregión seleccionados puede observarse que El Salvador y Honduras presentan el mayor rezago en este rubro, pues presentan los niveles educativos más bajos con 7.9 y 7.1 años respectivamente. En contraparte, en México los años de instrucción para la población rural se encuentra por encima del promedio para la región de AL con 9.3 años. El hecho de que las oportunidades de educación son mayores en la población urbana que para la población rural, impacta directamente en las condiciones en las que acceden al mercado laboral.

En general podemos afirmar que, en las actividades económicas del espacio rural, la calificación de la fuerza laboral es menor que en las áreas urbanas. Esto impacta directamente en la brecha de ingresos (pues el ingreso percibido varía con respecto al nivel de instrucción de la población) y en las brechas de pobreza y desigualdad.

Gráfico 3.10

**Años de estudio promedio de la población de 15 a 24 años por área geográfica:
países seleccionados (2016)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la 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.

- Brecha de infraestructura

La brecha de infraestructura hace referencia a las disparidades en los procesos de integración nacional (comunicaciones y transporte). Esta brecha se encuentra ligada a brechas de política fiscal y a la asignación de gasto público. Aunque la conexión territorial se ha actualizado con el tiempo, la conectividad interna de los países de la subregión sigue siendo insuficiente. Como resultado, se establecen altos costos de logística que llevan a frenar la integración territorial (rural-urbana) y los encadenamientos productivos.

La población rural de la subregión enfrenta carencias en materia de servicios de infraestructura. Estas carencias son mayores que las observadas en las zonas rurales. La información arroja que, para los países seleccionados de la subregión, la población en zonas urbanas tiene mayor

acceso a internet respecto de la población rural. Este fenómeno es un reflejo de la existencia de otras brechas, y al mismo tiempo, la retroalimentan convirtiéndola en causa de exclusión social y económica.

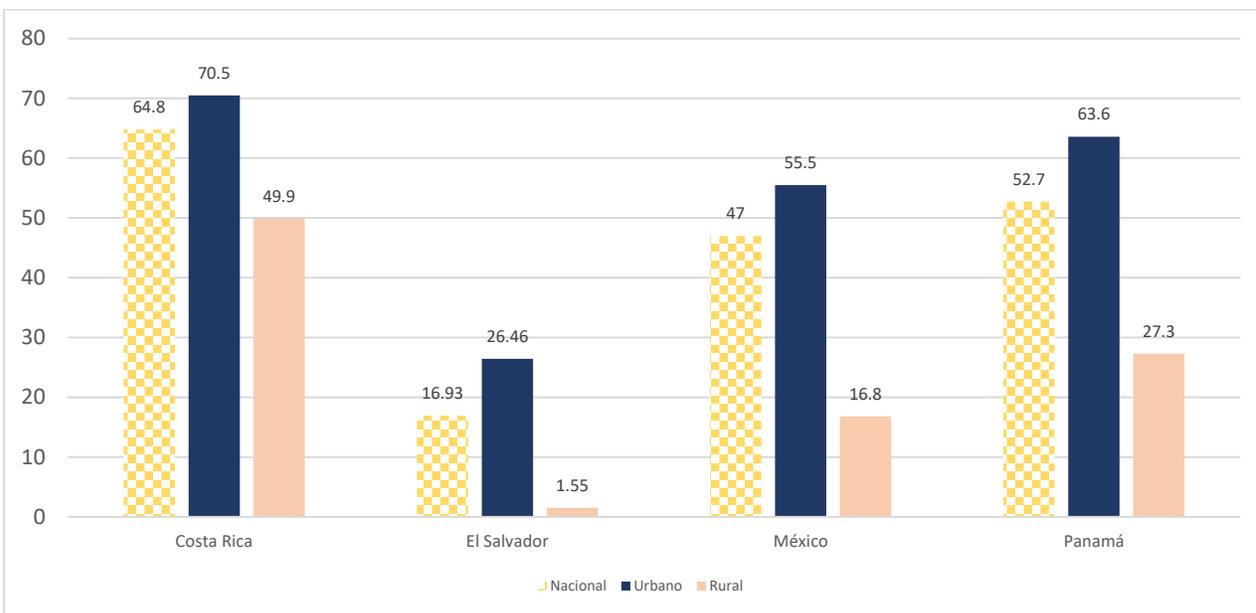
La infraestructura constituye un indicador que genera un gran efecto en la reducción de la pobreza y las desigualdades territoriales. En cuanto a la medición de dimensiones geográficas para este rubro, se utiliza el porcentaje de hogares con acceso a Internet entre área rural y urbana porque refleja la existencia de la brecha digital. La brecha digital hace referencia a las diferencias de acceso y uso de las tecnologías de la comunicación y la información. Por tanto, esas diferencias reflejan la existencia de la desigual cobertura de infraestructuras en telecomunicaciones entre los territorios subnacionales.

El mayor rezago de infraestructura lo presenta el Salvador donde se observa que la población en zonas rurales tiene una desventaja con relación a la población urbana de 24 puntos porcentuales de hogares que no cuentan con acceso a internet. Casos como México presentan una disparidad entre acceso a internet entre zonas rurales y urbanas de 38.7%, mientras que en Panamá sólo el 27.7% del total de los hogares rurales cuentan con acceso a servicios de internet. Es destacable el caso de Costa Rica al ser el país que presenta mayor cobertura en infraestructura por internet, la diferencia entre las áreas rurales y urbanas costarricenses es de 20.6 puntos porcentuales.

Las disparidades entre las zonas rurales y urbanas están relacionadas con la alta concentración de la riqueza 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 iniciativa público-privada para desplegar infraestructura porque se asocia a las zonas rurales con regiones caracterizadas por baja densidad poblacional y de difícil acceso por cuestiones geográficas (la existencia de cordilleras, bosques entre otros).

Gráfico 3.11

Porcentaje de hogares con acceso a internet: países seleccionados (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y UIT, World Telecommunications Indicators Database

- Brecha de salud

Las disparidades en el acceso a servicios de salud o sanidad que implica incremento en el riesgo de enfermedades en la población manifiestan la existencia de la brecha de salud. 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 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 subregión también presentan disparidades territoriales en el ámbito de salud. La persistencia de la pobreza y las desigualdades condicionan el hecho de experimentar problemas de salud asociados a la desnutrición, sobrepeso, obesidad y riesgo de mortalidad.

El cuadro 3.3 muestra que los indicadores antropométricos de desnutrición se presentan en mayor magnitud en las zonas rurales. No obstante, los datos observados arrojan que, en la mayoría de los países que cuentan con información de sobrepeso por zona, la tendencia es a la

inversa, donde existen una mayor prevalencia de sobrepeso en sectores urbanos. La información disponible indica que existe una relación directa entre la nutrición y las zonas geográficas. Las áreas rurales caracterizadas por presentar mayores niveles de pobreza respecto de las urbanas también son las que presentan mayores niveles de desnutrición. En la zona urbana, destaca mayores niveles de sobrepeso asociados a una alta ingesta calórica por patrones de consumo de alimentos industrializados y una actividad más sedentaria, entre otros.

Cuadro 3.3

Prevalencia de malnutrición por zona geográfica: países seleccionados

(En porcentajes)

País	Área geográfica	Desnutrición crónica	Desnutrición global	Sobrepeso
Bolivia (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
Haiti (2012) a	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 CEPAL, la FAO, la ALADI (2016) y “Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS-VI) 2016-2017”.

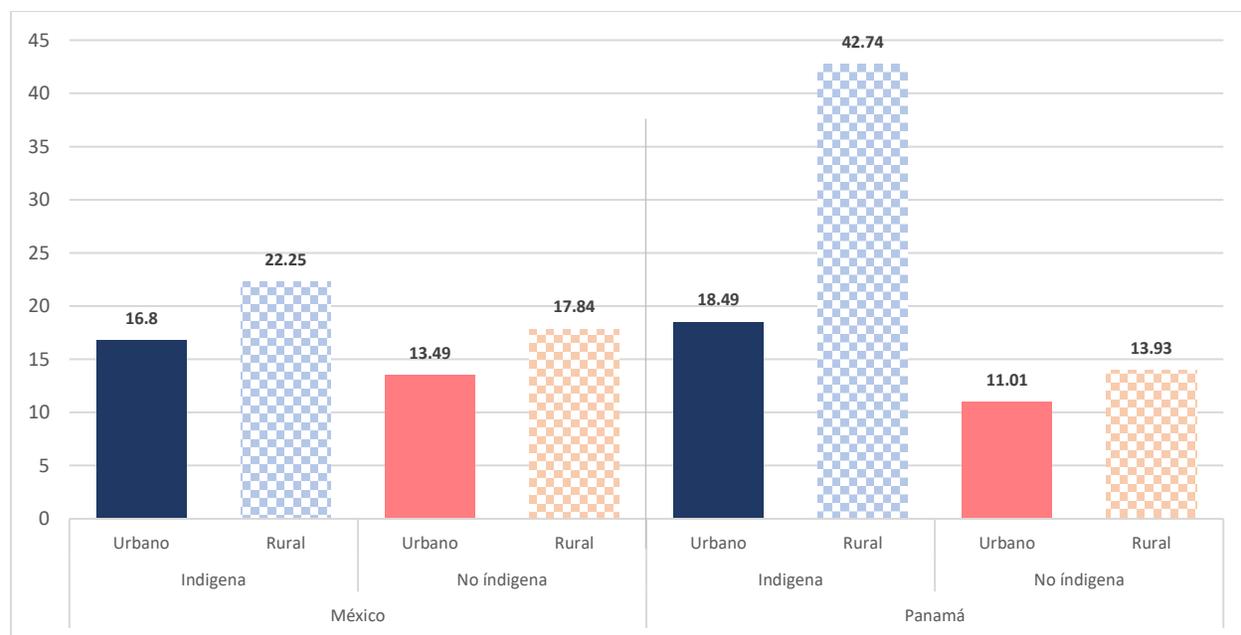
Nota: a Promedio simple de hombres y mujeres de entre 35 y 64 años.

Además, las diferencias geográficas de la mortalidad infantil dan cuenta de las situaciones económicas y sociales vinculadas a situaciones de desnutrición, diarreas y otras enfermedades infecciosas que suelen presentarse en mayor medida en la población de condición indígena.

La heterogeneidad de la mortalidad entre las zonas geográficas tiene mayor predominio en grupos indígenas y afrodescendientes. De manera que, el riesgo de muerte durante los primeros años de vida es mayor cuando se trata de niños indígenas en áreas rurales. En el caso de México, la probabilidad de muerte infantil por condición indígena es 4.41% mayor a las muertes de niños no indígenas en zonas rurales, y 8.76% 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% mayor respecto de los niños de condición no indígena de las zonas rurales y un 31.7% más respecto de un niño de condición no indígena en zona urbana. Por tanto, los datos observados muestran que la mortalidad tiene una relación inversa, con el grado de urbanización y con la condición étnica.

Gráfico 3.12

Tasa de mortalidad infantil por área geográfica y condición indígena: países seleccionados (2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Redatam

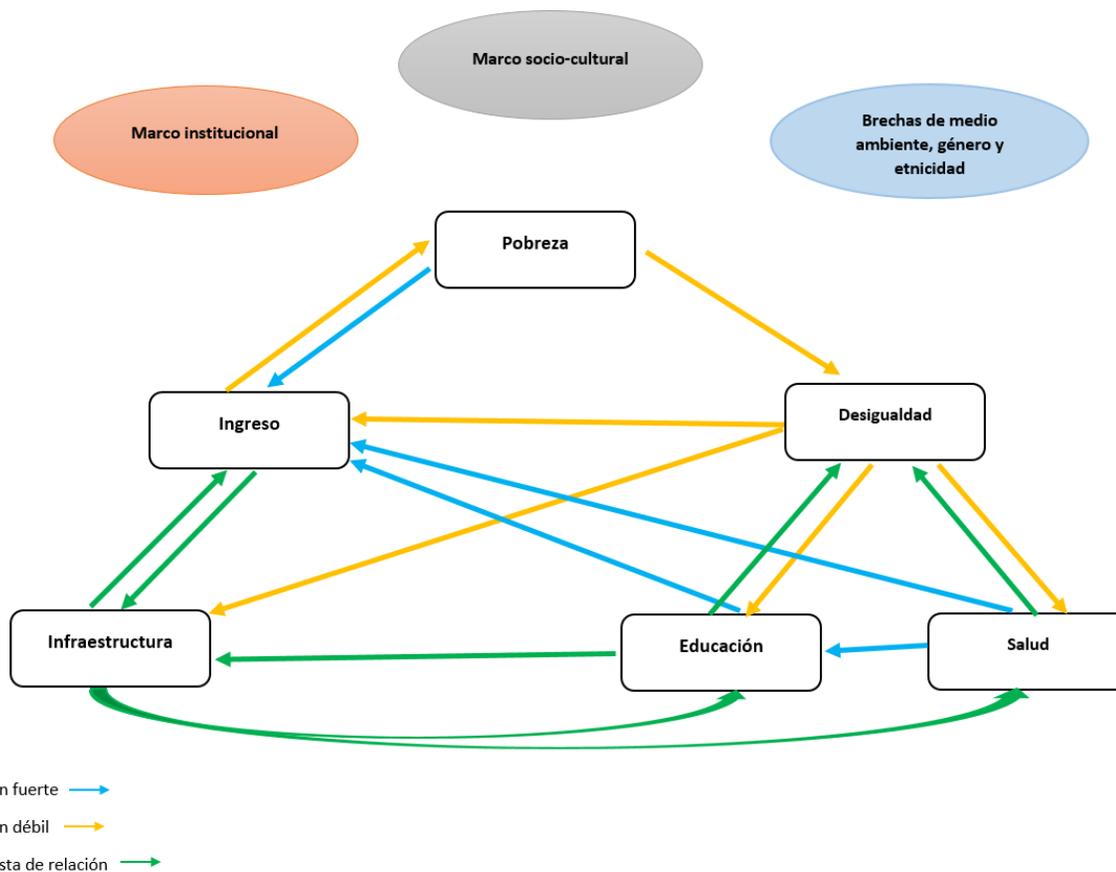
7.7.4. Mapeo de brechas estructurales

En este documento se realiza un esfuerzo preliminar para identificar posibles interrelaciones entre las brechas a partir de la evidencia empírica mostrada. El gráfico 3.13 representa las múltiples posibles interrelaciones entre las brechas, que pueden ser más o menos pronunciadas en los países de la subregión. Es importante recalcar que en el análisis territorial de las brechas debe tomarse en cuenta tanto la estructura institucional y el marco sociocultural que influyen de manera importante en el dinamismo de los territorios. Además, las brechas de medio ambiente, género y etnicidad tienen la función de brechas transversales. Es decir, se trata de brechas que se consideran como parte integral del resto, y que deben incluirse en el análisis de cada brecha.

Los datos estadísticos indican que la brecha de pobreza se encuentra altamente vinculada (directa o indirectamente) con el resto de las brechas estructurales. En el análisis territorial de las interrelaciones de las brechas se establecen tres relaciones: i) Relación fuerte, hace referencia a una fuerte incidencia de explicación estadística de una brecha sobre otra ii) Relación débil, muestra un bajo nivel de explicación estadística entre las brechas iii) Propuesta de relación, significa que la evidencia estadística no muestra una relación directa entre las brechas. Sin embargo, varias investigaciones de CEPAL han evidenciado una fuerte influencia entre ellas.

Gráfico 3.13

Interrelaciones y retroalimentación entre las brechas estructurales territoriales



Fuente: Elaboración propia

Relación fuerte

1. Pobreza a ingreso: La evidencia estadística revela que la existencia de heterogeneidades en términos de pobreza para los países de la subregión representa un factor determinante para explicar las desigualdades en términos de ingreso para el quintil más pobre. El segmento más pobre de la población tanto rural como urbano tienen poca capacidad de captación del ingreso nacional generado.
2. Salud a educación: Los costos asociados a enfermedades disminuyen la eficiencia escolar y la productividad. La evidencia estadística revela que, en las áreas rurales donde la población tiene mayor incidencia de enfermedades y mortalidad infantil también se observa menores niveles de instrucción respecto de la población urbana.

3. Salud a ingresos: La brecha territorial en salud repercute en las oportunidades de acceso al mercado laboral. En la población rural se observan mayores porcentajes de prevalencia de enfermedades y mortalidad infantil; el costo de esta tendencia son menores niveles de productividad y eficiencia educativa e influye en la capacidad de apropiación de ingreso nacional. Los datos revelan que, la población rural que suele tener mayores niveles de salud son también los que sufren menores niveles de pobreza por ingresos.
4. Educación a ingresos: La brecha territorial de educación tiene una fuerte influencia fuerte en las disparidades del ingreso. Esto es, de acuerdo a la información presentada, los sectores de la población tanto urbana como rural que tienen bajos niveles de instrucción suelen estar asociados a la población que concentra la menor proporción de la riqueza nacional generada.

Relación débil:

1. Pobreza a desigualdad: Los países de la subregión muestran altos niveles de desigualdad. Sin embargo, la evidencia estadística revela que las disparidades de pobreza territorial no se encuentran fuertemente asociadas a los niveles de desigualdad territorial. Esto se debe a que no existe grandes heterogeneidades en las desigualdades por ingreso territorial. No obstante, la brecha territorial sí acentúa a la brecha de pobreza. La relación entre las desigualdades por ingreso y pobreza se considera débil porque de acuerdo a la información presentada entre el 3 y 5 por ciento del ingreso nacional es apropiado por el quintil más pobre tanto en espacios urbanos como en rurales.

La desigualdad es un fenómeno que afecta tanto a la zona urbana como a la rural, y se explica en gran parte por la exclusión de los segmentos más pobres del sistema educativo y del mercado de trabajo

2. Ingreso a pobreza: La evidencia estadística para las heterogeneidades en la concentración del ingreso por quintiles no arroja información precisa que permita afirmar que estas disparidades profundizan la brecha de pobreza. La relación se considera débil porque, aunque existe una relación entre nivel de ingresos y pobreza,

el indicador utilizado para el análisis solo contempla la pobreza monetaria y no la pobreza de oportunidades.

3. Desigualdad a ingreso: Aunque los países de la subregión presentan altos niveles de desigualdad por ingresos no existe un factor territorial determinante en su explicación, debido a que tanto en espacios urbanos y rurales existen un alto índice de desigualdad en ingresos. Por tanto, esta relación se considera débil.
4. Desigualdad a salud, educación e infraestructura: La persistencia de la brecha de desigualdad territorial se alimenta de la exclusión de los segmentos rurales más pobres al sistema educativo, de salud y de infraestructura. Las disparidades en salud, educación e infraestructura entre espacios rurales y urbanos profundizan las desigualdades del quintil más pobre en relación con el rico.

Propuesta de relación

1. Infraestructura a Educación: La insuficiente inversión en infraestructura se refleja en una baja inversión en servicios de educación lo que a su vez representa una limitante en el desarrollo de infraestructura por la ausencia de personal calificado. La baja inversión en infraestructura para servicios de educación se manifiesta en menores niveles de instrucción de la población rural en relación con la población urbana.
2. Infraestructura a salud: La persistencia de la brecha en infraestructura territorial se refleja en baja inversión en servicios de salud particularmente en espacios rurales. Los costos asociados a esta tendencia se manifiestan en una mayor probabilidad de prevalencia de enfermedades y mortalidad en la población rural, en relación a los espacios urbanos.
3. Educación y salud a desigualdad: Cuando la educación y los servicios de salud son financiados en su mayoría con inversión privada, la falta de acceso acentuaría a las desigualdades económicas y sociales en el largo plazo. En espacios urbanos donde existe una mayor cobertura en servicios educativos y de salud para la población, también se observa que existen menores niveles de desigualdad por ingresos respecto de las áreas rurales. Esto se debe principalmente a que una población sana e instruida tiene mayores oportunidades de insertarse en sectores laborales de alta productividad lo que impactará directamente en sus ingresos percibidos.

4. Ingreso a infraestructura: Cuando la recaudación tributaria se hace de forma progresiva los territorios que tienden a tener mayor concentración del ingreso también tienden a tener mayores niveles de inversión pública y privada que se traducen en infraestructura. Generalmente, los espacios urbanos se caracterizan por generar una mayor riqueza agregada (respecto de los espacios rurales) lo que contribuye a una más amplia y mejor cobertura en infraestructura.
5. Infraestructura a ingreso: Los menores niveles de inversión en infraestructura son más marcados en espacios rurales. Esto a su vez, repercute en la inserción de la población rural en el mercado laboral haciéndola fuertemente precaria, lo que se refleja en elevados niveles de subempleo e informalidad y en altos niveles de desigualdad económica, medida en términos de ingreso.

Este documento constituye 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 enfrentó esta investigación consistió en la falta de datos con información desagregada para la dimensión rural y urbana.

Al igual, que, en otros territorios, los países de ALC han experimentado grandes transformaciones territoriales en los últimos años. A pesar de ello, el espacio rural sigue teniendo un peso significativo en las economías latinoamericanas. No obstante, el espacio rural de la subregión enfrenta grandes desafíos en materia de desarrollo económico. 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 de la subregión analizados, la información estadística revela que son los hogares rurales los que presentan una mayor vulnerabilidad sociodemográfica y mayores porcentajes de pobreza.

En general, la población de la subregión presenta bajos niveles educativos, lo cual se agudiza si se trata de espacios rurales. Las brechas en infraestructura educativa entre los espacios rurales y urbanos determinan una relación costo-beneficio sobre la continuación de los estudios de la población. Además, los hogares en espacios rurales tienden a padecer mayor prevalencia

de enfermedades como desnutrición y mortalidad infantil. Todo ello condiciona el estado en que la población rural accede al mercado laboral y con ello, las disparidades en términos de ingreso.

A partir de lo anterior podemos concluir que un mecanismo necesario para reducir la brecha rural-urbana debe consistir en la implementación de políticas públicas que disminuyan la proporción de transferencias monetarias y que aumenten las transferencias de bienes y servicios en educación, salud e infraestructura en los territorios donde la población es más vulnerable de padecer pobreza. Es necesario mejorar la eficiencia y la cobertura de los servicios educativos y de salud principalmente entre los segmentos de la población más pobre en los espacios rurales, porque al hacerlo se incide fuertemente en el tipo de puestos de trabajo a los que puede acceder la población rural y en el nivel de ingresos que pueden percibir por su trabajo. Ello se traducirá en una mejor y más equitativa distribución de los ingresos.

3.8 Conclusiones: Análisis de brechas territoriales en América Latina y el Caribe

En el marco del análisis que se llevó a cabo, se puede sacar varias conclusiones. Primero, cabe recordar que, 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 consiste un cuello de botella para el crecimiento económico. Se ha demostrado que, si el crecimiento no es suficiente para alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar, es un requisito indispensable. De esta manera, se puede concluir que orientar las políticas públicas hacia un desarrollo territorial más parejo y homogéneo favorece el crecimiento y el desarrollo (Obradović y otros, 2016; Modrego y Cazzuffi, 2015; Trpin, 2005 y Krugman 1991).

La segunda conclusión consiste en la necesidad de formular e implementar políticas públicas de desarrollo territorial de manera centralizada y descentralizada. En efecto, las políticas de desarrollo territorial no logran tomar en cuenta las particularidades demográficas, sociales y económicas de cada territorio. Las estrategias de tipo “*one-size-fits all*” 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 poner los territorios frente la desigualdad de sus oportunidades, y así agudizar las disparidades territoriales. Es por esta razón que se

recomienda asociar políticas nacionales y locales para la co-construcción de “sistemas territoriales de desarrollo” (Berdegué y otros, 2015; Modrego y Cazzuffi, 2015 y Barca y otros 2012).

El enfoque de nueva ruralidad que permite definir los espacios rurales más allá de las delimitaciones geográficas junto con los aportes de territorios funcionales ha permitido realizar una reflexión más acorde con las transformaciones y los desafíos que presentan los territorios en los países de América Latina y el Caribe.

Esta investigación ha buscado ser un marco de referencia preliminar para la evaluación de las heterogeneidades de los territorios de los países de la subregión. Sin embargo, a pesar de que, en el documento, el territorio es entendido como un espacio complejo, socialmente construido y que corresponde a una estructura dinámica que evoluciona con el tiempo, no se contó con la información disponible para realizar este tipo de diagnóstico. No obstante, esta investigación aterriza un marco analítico para la medición y priorización de las brechas territoriales a partir de un primer acercamiento a la brecha rural-urbana.

Los resultados y las observaciones del análisis de las brechas territoriales en los países de la subregión ponen de manifiesto una alta desigualdad por ingresos en los espacios rurales y urbanos, además de ello evidencia la apropiación de más de la mitad del ingreso generado por un solo quintil. A pesar de ello, y de acuerdo con el análisis estadístico desarrollado, la desigualdad por ingresos no es la principal heterogeneidad territorial que presentan los países de la subregión, sino es la brecha de pobreza la que representa el principal determinante o el mayor efecto directo sobre el resto de las brechas.

Dentro de la dimensión de pobreza las heterogeneidades en las oportunidades de acceso a mercados de bienes y servicios en educación, salud e infraestructura constituyen los principales determinantes que limitan la posibilidad de que los territorios (especialmente rurales) puedan romper con el círculo de la pobreza. El bajo nivel educativo, las malas condiciones de salud y la baja inversión en infraestructura limitan las opciones que la población rural tiene para mejorar su nivel de ingreso laboral. De manera que, existe una fuerte relación entre pobreza, desigualdad de ingresos y desigualdad de oportunidades que explican en gran parte las heterogeneidades de los espacios rurales y urbanos.

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 gráfico 3.5 del árbol de decisión

1. De acuerdo a los indicadores, ¿Existe una brecha? ¿Cuál es su dimensión más limitante?
 - Si: proceder a los nodos 2,3 y 4
 - No: proceder a otra brecha
2. De acuerdo a los indicadores, ¿La brecha se debe principalmente al determinante 1 nivel 1?
 - Si: proceder a los nodos 5 y 6
 - No: proceder al nodo 3
3. De acuerdo a los indicadores, ¿se debe mas bien al determinante 2 nivel 1?
 - Si: proceder a los nodos 10 y 11
 - No: proceder al nodo 4
4. ... ¿o es más limitante el determinante 3 nivel 1?
 5. Si: proceder a los nodos 17 y 18
 6. 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 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.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, B. (2010), La multidimensionalidad de la pobreza. Una revisión de la literatura, *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 2, N° 2, págs. 101-113.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), “Income distribution, política instability and investment”, *European Economic Review*, vol. 40, N° 6, págs. 1203-1228.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), “Distributive politics and economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, N° 2, págs. 465-490.
- 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, págs. 244-263.
- Autor, D. H., (2014), “Skills, education, and the rise of earnings inequality among the other 99 percent”, *Science*, vol. 344, N° 6186, págs. 843-851.
- 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, págs. 134-152.
- Beccaria, L. (2007), “La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos”, *Serie Estudios estadísticos*, N° 60, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Bazán, A., Quintero, M. y Hernández, A. (2011). Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. Quivera. Revista de Estudios Territoriales, UAEM, Toluca, México
- 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”, en F. Moseley (ed.), *Marx theory of money*, Mount Holyoque Collegue, Massachusetts, Estados Unidos.
- 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, págs. 129-137.

- 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, publicación de las Naciones Unidas, CEPAL.
- Boltvinik, J. (2005), “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, *Papeles de población*, Universidad Autónoma del Estado de México, N° 44.
- Bourguignon, F., F. Ferreira y M. Walton (2007), “Equity, efficiency and inequality traps: a research agenda”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 5, N° 2, págs. 235-256.
- Buhaug, H., K. Gleditsch, H. Holtermann, G. Østby y A. F. Tollefsen (2011), “It’s the local economy, stupid! Geographic wealth dispersion and conflict outbreak location”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, N° 5, págs. 814-840.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2018), *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*, CAF. Versión 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” en M. Cimoli (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, CEPAL/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, págs. 151-153.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- (2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- (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*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- (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*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
 - (2016c), *Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
 - (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*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
 - (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
 - (2012a), *Middle-income countries, A structural-gap approach*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
 - (2012b), *Cambio estructural para la igualdad, Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
 - (2010), *La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Chena, P. I. (2012), *Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso. Una aproximación desde diferentes teorías económicas*, AE Editorial Academia Española, Buenos Aires, Argentina.
- Cimoli, M. (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- 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, págs. 327-347.
- COLMEX (Colegio de México) (2018), *Desigualdades en México 2018*, COLMEX y BBVA, Ciudad de México, México.
- Cowell, F. (2000), “Measurement of inequality”. en A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, North Holland, págs. 87-166.
- Damián, A. (2005), “La pobreza de tiempo. El caso de México”, *Estudios Sociológicos*, vol. 23, N° 69, págs. 807-843.
- 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.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho y A. Shleifer (2010), “The effects of corporate taxes on investment and entrepreneurship”, *America Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, N° 3, págs. 31-64.
- Estay Reno, J. (1990), *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch*, Siglo Veintiuno Editores, Ciudad de México, México.
- Easterly, W. (2000), “Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument”, *Journal of Development Economics*, vol. 84, N° 2, págs. 755-776.
- 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, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- 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* (págs. 17-44), C. Ferraro y G. Stumpo, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Fujita, M. y J. F. Thisse (2002), *Economics of agglomeration, cities, industrial location and regional growth*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Furtado, C. (1974), *Teoría y política del desarrollo económico*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, México.
- Glaeser, E. y W. Xiong (2017), “Urban productivity in the developing world”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, N° 3, págs. 373-404.
- Gudynas, E. (2011), “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. Más allá del desarrollo”, en M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, Ciudad de México, México.
- Heshmati, A. (2004), “Inequalities and Their Measurement”, *The Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion Paper N° 1219.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2008), “Growth Diagnostics”, en N. Serra y J. E. Stignitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, págs. 324-55.
- Henderson, V. (2003), “The urbanization process and economic growth: the so-what question”, *Journal of Economic Growth*, vol. 8, N° 11, págs. 47-71.

- 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, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- 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, págs. 1121-1127.
- Krugman, P. (1991), “Increasing returns and economic geography”, *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3, págs. 483-499.
- Kuznets, S. (1955), “Economic growth and income inequality”, *The America Economic Review*, vol. 45, N° 1, págs. 1-28.
- (1953), *Share of upper income groups in income and savings*, National Bureau of Economic Research, New York, Estados Unidos.
- 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 University Press, Oxford, Reino Unido.
- (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, OCDE, París, Francia.
- Marini, R. M. (2008), *América Latina, dependencia y globalización*, Siglo del hombre Editores, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- (1991), *La dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, Décimo primera edición, Ciudad de México, México.
- Martins, C. E. (2013), “El pensamiento de Ruy Mauro Marini y su actualidad para las ciencias sociales”, *Argumentos*, UAM Xochimilco, vol. 26, N° 72, págs. 31-54.
- Modrego, F. y C. Cazzuffi (2015), “Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial”, *Serie documentos de trabajo*, N° 155, RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Santiago, Chile.
- Nohlen, D. y R. Sturm (1982), “La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría del desarrollo”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 28, págs. 45-74.
- 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, págs. 161-186.
- Ostry, M. J. D., M. A. Berg y M. C. G. Tsangarides (2014), “Redistribution, Inequality, and Growth”, *IMF Staff Discussion Note*, Fondo Monetario Internacional.

- Padilla Pérez, R. (2015), “Política industrial para las micro y pequeñas empresas”, *Estrategias empresariales, política industrial y Competitividad en las MiPymes*, (págs. 15-25), C. López Mateo y otros, Pearson, Ciudad de México, México.
- Paes de Barros, R., F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega, J. Saavedra Chanduvi (2009), *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*, Palgrave MacMillan/Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- Palomba, R. (2002), “Calidad de vida: conceptos y medidas”, Taller sobre calidad de vida y redes de apoyo de las personas adultas mayores, CEPAL, CELADE/División de población, Santiago, Chile, p. 13.
- 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, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Pérez-Campuzano, E. y C. Santos-Cerquera (2013), “Tendencias recientes de la migración interna en México”, *Pápeles de población*, vol. 19, N° 76, págs. 53-88.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos naturales e Infraestructura*, N° 153, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Piketty, T. (2013), *Le capital au XXIème siècle*, Le Seuil, París, Francia.
- (2007), “Top Incomes over the Twentieth Century: A Summary of Main Findings” en A. Atkinson y T. Piketty (eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, págs. 1–17, Nueva York, Estados Unidos.
- Pinto, A. (1976), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina” en *Inflación, raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.
- 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, págs. 7-24, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas.
- Rao, V. (2006), “On “inequality traps” and development policy”, *Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs*, N° 268, Banco Mundial, Washington D. C., Estados Unidos.
- Ravallion, M. (2014), “Income inequality in the developing world”, *Science*, vol. 344, N° 6186, págs. 851-855.

- Ray, D. (1998), “Development Economics”, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, Estados Unidos.
- 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, págs. 375-408.
- Rodríguez, O. (1998), “Heterogeneidad estructural y empleo”, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Harvard, Estados Unidos.
- Roemer, J. y A. Trannoy (2016), “Equality of Opportunity: Theory and Measurement”, *Journal of Economic Literature*, vol. 54, N° 4, págs. 1288-1332.
- Rodrik, D. (1999), “Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses”, *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 4, págs. 385-412.
- Ros, J. (2014), *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*, CEPAL, Ciudad de México, México, publicación de las Naciones Unidas.
- Royce, E. (2008), *Poverty and Power. A Structural Perspective on American Inequality*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, Londres, Reino Unido.
- Sachs, J. (2015), *The age of sustainable development*, Colombia University Press, Nueva York, Estados Unidos.
- Sánchez, R., J. Lardé, P. Chauvet y A. Jaimurzina (2017), “Inversiones en infraestructura en América Latina”, *Serie Recursos naturales e Infraestructura*, N° 187, CEPAL, Santiago, Chile, publicación de las Naciones Unidas.
- Santos de Farias Souza, W. P., A. C. Annegues y V. Rodrigues de Oliveira (2017), “Consideraciones sobre la desigualdad de oportunidades: nueva evidencia”, *Revista de la CEPAL*, N° 121, publicación de las Naciones Unidas, págs. 111-129.
- Sen, A. (1984), *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.
- (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.
- Spicker, P. (2009). “Definiciones de pobreza: doce grupos de significado”, en P. Spicker, S. Alvarez y D. Gordon (eds.), *Pobreza: un glosario internacional*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, págs. 291-306.

- Spicker, P., S. Alvarez y D. Gordon (eds.) (2007), *Pobreza: un glosario internacional*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Stiglitz, J. (2012), *The Price of inequality: how today's divided society endangers our future*, W. W. Norton & Company, Nueva York, Estados Unidos.
- Sunkel, O. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, México.
- Tello, C. (2012), *Sobre la desigualdad en México*, UNAM, Ciudad de México, México.
- 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, CEPAL, Santiago, Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and living standards*, Allen Lane and Penguin Books, Londres, Reino Unido.
- (1985), A sociological approach to the measurement of poverty – a rejoinder to professor Amartya Sen, *Oxford Economic Papers*, vol. 37, N° 4, págs. 659-668.
- 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, CEPAL, Santiago, Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- WIR (2018), *World Inequality Report*.